

Ex-post-Evaluierung Lehrergehälterfinanzierung, Jordanien

Titel	Finanzierung von Lehrergehältern für die Unterrichtung von syrischen Flüchtlingskindern in Jordanien (Phase III und IV)		
Sektor und CRS-Schlüssel	11220 Grundbildung		
Projektnummer	BMZ-Nr. 2018 49 678 und BMZ-Nr. 2019 40 931		
Auftraggeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ		
Empfänger/ Projektträger	Haschemitisches Königreich Jordanien - Ministry of Planning and International Cooperation (MoPIC)/ Ministry of Education (MoE)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	Phase III: 25,5 Mio. EUR; Phase IV: 19,00 Mio. EUR / FZ-Zuschuss aus der Sonderinitiative Flucht		
Projektlaufzeit	Phase III: Schuljahr 2018/2019; Phase IV: Schuljahr 2019/2020		
Berichtsjahr	2022	Stichprobenjahr	2022/2023

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

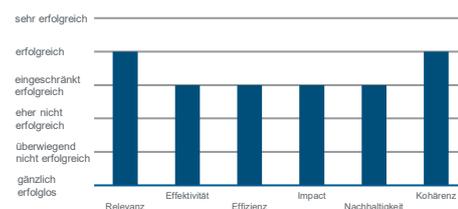
Die Gehälterfinanzierung diente temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für jordanisches Lehr- und Verwaltungspersonal an formalen Schulen zur Beschulung syrischer Flüchtlingskinder (Outcome-Ebene). Damit sollte ein Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe durch eine kurz- bis mittelfristige Beschäftigungsperspektive für jordanische Lehr- und Fachkräfte und zu verbesserten Lebensbedingungen und besseren Zukunftsaussichten für syrische Flüchtlingskinder durch den Zugang zu formaler Bildung erreicht werden, auch um eine „verlorene Generation“ zu verhindern (Impact-Ebene).

Wichtige Ergebnisse

Die Vorhaben haben temporär zur Beschäftigung jordanischer Fachkräfte und Beschulung syrischer Flüchtlingskinder beigetragen. Trotz als prekär einzustufender Beschäftigungsbedingungen werden aufgrund der Bedeutung von Bildung für Kinder in Krisensituationen die Vorhaben als noch erfolgreich bewertet.

- Mit Blick auf die bereits vor der Syrienkrise bestehende Überlastung im jordanischen Bildungssystem und dem Bedarf eines sozialen Ausgleichs durch Beschäftigung für jordanische Fachkräfte in aufnehmenden Gemeinden ist die fachliche Relevanz gegeben. Die Fortschreibung des temporären Ansatzes wird der Situation einer „protracted crisis“ aber nicht gerecht.
- Die Finanzierung ergänzte das Engagement anderer Geber im Rahmen der Accelerating Access to Quality Formal Education Initiative (AAI) der jordanischen Regierung sinnvoll und die outputorientierten Ziele bzgl. Beschulung und Beschäftigung auf Outcome-Ebene wurden erreicht.
- Jahreszusagen verursachen hohe Unsicherheit bei Träger, Schulen, Fachkräften und Schülerschaft, verursachen hohen Aufwand und verhindern längerfristige Ansätze.
- Die Beschäftigungsbedingungen sind prekär, auch wenn sie vergleichbar im jordanischen Bildungssektor breit zur Anwendung kommen und sich aus dem Cash-for-Work-Ansatz der Beschäftigungsinitiative Nahost ableiten.
- Aufgrund der Jahreszusagen bleibt die Wirkung temporär und mit hohen Risiken und steten Belastungen durch Unsicherheit insbesondere für die Beschäftigten verbunden.

Gesamtbewertung: eingeschränkt erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Der jährlich fortgeschriebene temporäre Nothilfeansatz des Vorhabens entspricht nicht mehr dem längerfristigen Bedarf der anhaltenden Krise.
- Grundlegende Rechte und Pflichten müssen für die FZ-finanzierten Lehr- und Fachkräfte dringend transparent geklärt werden.
- Die Bildung kann perspektivisch nicht entsprechend den jordanischen Peers in Wert gesetzt werden aufgrund von Zugangsbeschränkungen für Flüchtlinge zum Arbeitsmarkt.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (Phase III und IV)

Der hohen Relevanz der Ausweitung des Bildungsangebots für syrische Flüchtlingskinder sowie des Bedarfs an Beschäftigungsmöglichkeiten stehen starke Limitationen mit Blick auf die Beschäftigungsbedingungen sowie Aussichten zur Inwertsetzung der Bildung gegenüber. Das als Sofortmaßnahme konzipierte Vorhaben hat sich über die Jahre nicht den geänderten Bedingungen einer anhaltenden Krise angepasst.

Die beiden evaluierten Phasen III und IV unterscheiden sich konzeptionell nicht wesentlich und werden gemeinsam bewertet.

Teilnoten (Phase III und IV):

Relevanz	2
Kohärenz	2
Effektivität	3
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	(3)

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Aktuell läuft die VII. Phase (Schuljahr 2022/2023) der Finanzierung von Gehältern für jordanische Lehr- und Verwaltungsfachkräfte zur Unterrichtung syrischer Flüchtlinge in Jordanien. Die Unterstützung hat zwei Zieldimensionen, die sich strukturell durch die vorliegende Evaluierung ziehen: ein Bildungsziel für syrische Flüchtlingskinder in Jordanien sowie ein Beschäftigungsziel für jordanische Fachkräfte im Bildungsbereich. Das fortlaufende Engagement ist Teil der Beschäftigungsinitiative Nahost¹, die einen Brückenschlag von der humanitären Hilfe zur strukturellen Entwicklungszusammenarbeit beabsichtigt und aus der Sonderinitiative Flucht des BMZ finanziert wird. Die vorliegende Evaluierung betrachtet das Engagement in seiner Konzeption für sich und damit den Bildungsaspekt gleichwertig mit der Beschäftigung.

Relevanz

Das jordanische **Bildungssystem** war bereits vor der Syrienkrise überlastet, die Kapazitäten decken den Bedarf nicht und die Qualität ist mangelhaft. Der Zustrom von schätzungsweise 1,4 Mio. syrischer Flüchtlinge (davon lediglich rund 670.000 registriert beim Flüchtlingshilfswerk UNHCR) hat somit ein bestehendes Problem verschärft, insbesondere in den nördlichen Regionen und im Großraum Amman. Jordanien hat sich gegenüber der Aufnahme von Flüchtlingen sehr aufgeschlossen gezeigt und syrischen Flüchtlingen bereits vor dem Beginn umfassender Geberprogramme so weit möglich Zugang zum formalen Bildungssystem verschafft. Jordanien verfolgt die Politik einer Versorgung der Flüchtlinge im Rahmen der staatlichen Strukturen - nicht zuletzt vor den Erfahrungen paralleler Strukturen zur Versorgung der palästinensischen Flüchtlinge im Land durch UNRWA.

Die sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie haben die Situation im Bildungsbereich verschärft, da mehr als 250.000 Kinder, die zuvor Privatschulen besuchten, in der Folge zu öffentlichen Schulen wechselten, was in etwa der Anzahl registrierter syrischer Flüchtlingskinder im schulfähigen Alter entspricht. Hybrides Lernen wird daher auch als langfristige Lösung der Kapazitätsprobleme angedacht.

Der jordanische **Arbeitsmarkt** ist sehr angespannt und die Situation hat sich durch die COVID-19-Pandemie nochmal verschärft: die Arbeitslosenquote stieg von 18 % im Jahr 2017 auf 23,3 % im vierten Quartal 2021 und unter Jugendlichen von 35 % auf fast 50 %. Die Erwerbsquote der Frauen ist mit 14 %

¹ Für weitere Informationen siehe [Cash for Work | BMZ](#) sowie die Evaluierung des DEval aus dem Jahr 2021 [Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost | DEval - Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH](#)

eine der niedrigsten weltweit². Durch den Zustrom der Flüchtlinge wuchs die Konkurrenz am Arbeitsmarkt insbesondere im Niedriglohnsektor und informellen Arbeitsmarkt. Trotz des 2016 mit der EU geschlossenen "Jordan Compact" für besseren Zugang zu Bildung und legaler Beschäftigung für syrische Flüchtlinge ist der Zugang zu anderen Sektoren und durch die Hürden zur Erlangung von Arbeitserlaubnissen beschränkt. Im Bildungsbereich dürfen nur jordanische Staatsbürger unterrichten - Syrer können lediglich als Hilfskräfte auf freiwilliger Basis eingesetzt werden. Es besteht ein Überangebot an jordanischen Lehrkräften, die auf eine Festanstellung als Beamte warten; aber rund 40 % der Lehrkräfte wird nach Angaben des MoE aufgrund finanzieller Restriktionen vom jordanischen Staat bereits nicht mehr langfristig eingestellt, sondern über kurzfristige Beschäftigungen abgedeckt. Die Chancen auf eine langfristige Beschäftigung für Lehrkräfte sind daher sehr gering.

Das **Kernproblem** besteht weiterhin darin, dass das jordanische Bildungssystem insb. in den nördlichen Distrikten und Amman auch aufgrund der syrischen Flüchtlinge stark belastet bis überlastet ist, so dass eine große Zahl syrischer Kinder nicht beschult werden kann und gleichzeitig mangelt es an Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Situation hat sich durch die Auswirkungen der Pandemie verschärft, da neben Syrern auch mehr Jordanier in prekäre Lebensverhältnisse geraten, ein starker Zustrom von privaten an öffentliche Schulen stattfindet und dadurch das Risiko steigender sozialer Spannungen wächst.

Das **formale Bildungsangebot für syrische Flüchtlinge** gliedert sich in drei Typen: Typ I - Schulen in Flüchtlingscamps, Typ II - Doppelschichtschulen mit Nachmittagsschichten für syrische Flüchtlinge (DSS) und Typ III - Unterrichtung syrischer Kinder zusammen mit jordanischen Kindern an Einzelschichtschulen am Vormittag (ESS) - das Vorhaben fokussiert auf die Typ II Schulen, während Typ I hinsichtlich der Gehälter von der EU abgedeckt wird und Typ III vom jordanischen Staat. Etwa 50 % der syrischen Schüler besucht Typ II-Schulen und je 25 % Typ I und Typ III Schulen.

Der **konzeptionelle Ansatz** des FZ-Engagements resultiert aus dem Cash-for-Work der Beschäftigungsinitiative Nahost. Als Übergangslösung sollte die Finanzierung von jordanischen Lehr- und Verwaltungsfachkräften an Doppelschichtschulen (a) die Bildungsnachfrage syrischer Kinder befriedigen und gleichzeitig (b) der anhaltenden Arbeitslosigkeit in den Aufnahmegemeinden, einschließlich der Lehrkräfte, Rechnung tragen. Damit war auch die Intention verbunden, Verteilungskonflikten vorzubeugen und den sozialen Zusammenhalt in den Gemeinden zu erhalten. Um Beschäftigung sowohl für Jordanier als auch Syrer zu ermöglichen, wurde das Vorhaben ursprünglich in Kombination mit einem über UNICEF umgesetzten Vorhaben für freiwillige syrische Hilfskräfte im Bildungssektor (vgl. Kohärenz) entwickelt. In Phase III wurde mit der teilweisen Ko-Finanzierung von Fachkräften an Einzelschichtschulen, in denen syrische und jordanische Kinder gemischt unterrichtet wurden (Typ III), ein Integrationsanreiz abgeleitet. Darüber hinaus lag dem Vorhaben kein konzeptioneller Ansatz zur Integration zugrunde. Ein gleichberechtigter Zugang aller Kinder im Sinne der SDG (unabhängig von Nationalität und Vulnerabilität) ist nur im Gesamtbild des jordanischen Bildungssektors ableitbar.

Aus heutiger Sicht ist die Versorgung der syrischen Kinder mit Bildungsdienstleistungen sowie die Ausweitung der Beschäftigung für jordanische Fachkräfte weiterhin sehr relevant. Das Konzept basierte jedoch auf einem notfallbezogenen, befristeten Ansatz, der aus heutiger Sicht den Herausforderungen einer langanhaltenden Krise und der erforderlichen langfristigen Unterstützung sowie dem Bedarf gleichberechtigter Unterstützung für alle vulnerablen Bevölkerungsgruppen nicht vollumfänglich gerecht wird.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

Die Finanzierung erfolgte aus der **Sonderinitiative** "Fluchtursachen Bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren" und ist Teil der "**Beschäftigungsoffensive Nahost**", die im Rahmen der "Supporting Syria and the Region" Konferenz 2016 in London vom BMZ lanciert wurde. Die Beschäftigungsoffensive Nahost soll einen Beitrag zur Perspektivbildung von Flüchtlingen in den Anrainerstaaten Syriens leisten und dabei Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden zugutekommen. Dabei zielt sie auf einen Brückenschlag von kurzfristigen Hilfsleistungen zu langfristigen, strukturbildenden Maßnahmen für möglichst viele vulnerable Menschen ab. Der Cash-for-Work-Ansatz der Initiative ist die Grundlage für die Gehälterfinanzierung im

² World Bank, Country at a Glance May 2022: [Jordan Overview: Development news, research, data | World Bank](https://data.worldbank.org/country-at-a-glance/jordan)

Bildungsbereich, wobei Interviews ergeben haben, dass die Beteiligten vor Ort sich dessen nicht bewusst sind und der Ansatz entspricht nicht dem langfristigen Engagement der Lehrkräfte.

Die FZ-Maßnahme wird dem **EZ-Programm Bildung und Beschäftigungsförderung** in Jordanien zugeordnet. Darüber hinaus unterstützt die FZ den Bildungssektor in Jordanien seit vielen Jahren mit Schulbauprogrammen und Ansätzen zur Stärkung von Wartung und Instandhaltung. Zudem haben die EZ-Programmmaßnahmen zu Berufsbildung und Beschäftigung grundsätzlich das Potential, den erwarteten Nutzen vom Schulbesuch zu steigern, jedoch limitieren u.a. die regulatorischen Rahmenbedingungen die Beschäftigung von (ausgebildeten) Flüchtlingen in weiten Teilen.

Die FZ-Unterstützung ist im Einklang mit dem **Jordan Response Plan** und ist Teil der Multi-Geber-Initiative "**Accelerating Access to Quality Formal Education Initiative**" (AAI) des jordanischen Bildungsministeriums für beschleunigten Zugang zu qualitativ hochwertiger formaler Bildung für syrische Flüchtlingskinder. Die AAI wird neben Deutschland von der EU, DFID, Norwegen, Kanada und Australien unterstützt. Deutschland hat gefolgt von der EU den größten Geberanteil. Die EU finanziert ergänzend zum deutschen Engagement Gehälter an formalen Schulen in Camps (Typ I). Die weiteren Geber finanzieren im Rahmen eines Joint Financing Agreements ergänzend u.a. Schulmaterialien, Lehrertraining und Betriebskosten der Schulen. Mit ihrer zweiten Phase legt die AAI (AAI 2.0) ihren Fokus auf alle vulnerablen Gruppen, um der aktuellen Situation zunehmender Vulnerabilität in der jordanischen Gesellschaft besser Rechnung zu tragen. Die Umsetzung der verschiedenen Komponenten erfolgt eher gebergesteuert, ebenso wie die Überwachung und Berichterstattung, die von der Abteilung für Entwicklungszusammenarbeit im MoE gesammelt, aber nicht koordiniert wird. Daraus resultierte im Rahmen der Evaluierung der Eindruck, dass die AAI eher ein gemeinsamer Rahmen als eine echte Koordinierungsstelle ist.

Die evaluierte Finanzierung ist eng mit den durch die FZ unterstützten **UNICEF-Vorhaben** zu betrachten, die (a) im Rahmen der "no lost generation Strategie" den Zugang zu (non-)formalen Bildungsangeboten für syrische Flüchtlingskinder und die Unterstützung von Makani Zentren sowie psychosozialer Unterstützung fördern und (b) über die Schaffung von Freiwilligenarbeit für syrische Flüchtlinge im Bildungssektor die Teilhabe syrischer Kinder an formalen Bildungsangeboten adressieren. Die von der EU geförderte Madrasati-Initiative ist auf die Verbesserung des Lernumfelds für jordanische und syrische Schüler in aufnehmenden Gemeinden ausgerichtet.

Die Subsidiarität zu Eigenanstrengungen der jordanischen Regierung ist durch die Versorgung syrischer Flüchtlinge an Einzelschichtschulen gegeben, wofür Jordanien abgesehen von der geringen Kofinanzierung durch die FZ keine Geberbeiträge erhält.

Aus heutiger Sicht ist der Ansatz sowohl intern durch Einbettung zwischen dem langjährigen FZ-Engagement im Bildungsbereich und den Ansätzen zur Abmilderung der Syrienkrise sowie extern durch die Aufgabenteilung im Rahmen der AAI und die Komplementarität mit dem Engagement von UNICEF gegeben. Anzustreben wäre eine stärkere Führungsrolle der AAI bei der Koordinierung der Geberaktivitäten, um mehr Synergien auch bei Planung und Monitoring zu nutzen.

Kohärenz Teilnote: 2

Effektivität

Das Ziel auf Outcome-Ebene ist in den jeweils geförderten Schuljahren (a) die Sicherstellung bzw. der Ausbau von Beschäftigungsmöglichkeiten für jordanisches Lehr- und Verwaltungspersonal für die Beschulung syrischer Flüchtlingskinder und damit (b) die Verbesserung des Zugangs zu formalen und qualitativ angemessenen Bildungsangeboten in jordanischen Schulen für syrische Flüchtlingskinder.

Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann aufgrund seiner temporären Ausrichtung mit der Finanzierung von Gehältern anhand output-orientierter Indikatoren wie folgt zusammengefasst werden. Ergänzend werden die aktuellen Zahlen für das letzte Schuljahr 2021/2022 (Phase VI) angegeben.

Indikator	Zielwert bei Prüfung	Status gemäß Abschlusskontrolle
(1) Anzahl der finanzierten Lehr- und Verwaltungsfachkräfte (FK) an Einzel- und Doppelschichtschulen (ESS und DSS) im geförderten Schuljahr.	Phase III: ESS: 2.035 - 1.730 Lehrkräfte - 305 VerwaltungsfK DSS: 4.515 - 3.865 Lehrkräfte - 650 VerwaltungsfK	Phase III (06/2019): ESS: 2.035 - 1.730 Lehrkräfte - 305 VerwaltungsfK DSS: 5.207 - 4.090 Lehrkräfte - 1.117 VerwaltungsfK
	Phase IV: DSS: 4.898 - 4.164 Lehrkräfte - 734 VerwaltungsfK	Phase IV (06/2020): DSS: 4.800 - 4.000 Lehrkräfte - 800 VerwaltungsfK ESS*: 6.576
(2) Anzahl der am formalen jordanischen Schulunterricht eingeschriebenen Schüler im geförderten Schuljahr (im Alter von 6-18 Jahren)**	Phase III: ca. 135.000 Phase IV: ca. 136.000	Phase III: 134.000 (6/2019) Phase IV: (06/2020) 136.000

*) bezieht sich lediglich auf 2 Monate und war bei Prüfung nicht geplant.

**) Die Angabe umfasst alle syrischen Schüler an formalen jordanischen Schulen - auch in Camps und nicht geförderten Schulen. Der Anteil, der an den 201 DSS unterrichtet wird, liegt bei knapp 50 %, ein Viertel in 62 Campschulen und ein Viertel in 2.343 ESS.

Die output-bezogenen Zahlen wurden in beiden Phasen erreicht und sind bis heute in den folgenden Phasen enthalten. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass Indikator (2) alle an formalen Schulen (Typ I, II und III vgl. Relevanz) beschulten syrischen Flüchtlingskinder umfasst. Die Finanzierung der Gehälter an Doppelschichtschulen (Typ II) hat zu einer **besseren Versorgung der syrischen Kinder mit Bildungsdienstleistungen**, zu einer Entlastung des nationalen Bildungssystems und zu temporärer Beschäftigung geführt. Dennoch bestehen Zugangsbarrieren bspw. durch Mangel an sicheren und erschwinglichen Transportmöglichkeiten (insb. für Kinder mit Behinderung und Mädchen), die Notwendigkeit der Kinder zu arbeiten oder frühe Verheiratung. Von den syrischen Kindern besuchten 2017/2018 knapp 20 % nicht die Primarschule, während es bei der jordanischen Bevölkerung lediglich knapp 2 % waren. Insgesamt ist die Anwesenheit der eingeschriebenen syrischen Kinder nach Angaben der Schulen zufriedenstellend bis gut zu bewerten. Die Anwesenheit der Lehrkräfte ist sehr gut und sie werden als sehr motiviert und engagiert wahrgenommen. Im Vergleich zwischen der Beschulung im Vormittagsunterricht (Typ III) und im Nachmittagsunterricht (Typ II) zeigen sich Nachteile u.a. bei folgenden Aspekten, die aber über die Jahre z.T. schrittweise abgemildert werden: (a) Ausstattung mit Unterrichtsmaterialien, (b) Zugang zu Fachräumen wie Werkstätten, Computerräumen und Bibliotheken, (c) geringere Qualifizierung/Erfahrung der Lehrkräfte und (d) geringere Stundenzahl und -länge am Nachmittag. Letzteres sollte durch Samstagsunterricht ausgeglichen werden, was aber nicht gut angenommen wird. Sportunterricht findet in den Nachmittagsschichten nicht statt. Punktuell wurde und wird zunehmend die angebotsseitige Förderung mit Unterstützung von UNICEF durch Maßnahmen zum Nachfragemanagement (outreach-teams und awareness Kampagnen) ergänzt.

Die jordanischen **Lehr- und Verwaltungsfachkräfte** an Doppelschichtschulen werden auf Basis der Bedarfsschätzung der dezentralen Bildungsdirektorate befristet für maximal die 10 Monate des Schuljahres engagiert, ohne Gehalt in der Sommerpause. Ausgehend von den Einschreibungszahlen wird dabei der Bedarf entlang vorgegebener Verhältnisse von Schüler/Lehrkraft sowie Lehrkräften/Verwaltungskräften ermittelt und zum Teil unterjährig angepasst. Der Anteil der Weiterbeschäftigung im folgenden Schuljahr

ist bei über 80 % (Phase IV zu Phase V 82,24 %) und abhängig vom Bedarf sowie der Leistungsbeurteilung durch die Schulleitung (certificate of experience)³.

Die Fachkräfte verfügen auch in den Folgephasen über keine Arbeitsverträge und keine andere Art einer transparenten Dokumentation ihrer Rechte und Pflichten. Das Gehalt lag mit 250 JOD für Lehrkräfte und 240 JOD für Verwaltungsfachkräfte knapp über dem jordanischen Mindestlohn⁴ und somit signifikant unter dem Gehalt der langfristig angestellten Lehrkräfte, die das Doppelte oder mehr verdienten. Verwaltungsangestellte arbeiten meistens in der Vormittagsschicht als Beamte mit zusätzlichen Einsätzen im Rahmen des Vorhabens am Nachmittag. Trotz Finanzierung von Sozialversicherungsbeiträgen⁵ (13 %) bleibt unklar, inwieweit Ansprüche auf Leistungen ohne schriftliche Verträge und ohne fortlaufende Beschäftigung durch die Fachkräfte eingefordert werden könnten. Ein Krankenversicherungsschutz bestand und besteht nicht und auch eine Fortzahlung im Krankheitsfall gab und gibt es nicht; die Zahlung erfolgt nur für die tatsächlich erbrachte Leistung (Tage). Bei Arbeitsunfähigkeit durch Krankheit, Unfall, Geburt oder ähnliches sind die Fachkräfte auf das Wohlwollen der Schulleitung und der Bildungsdirektorate angewiesen - spätestens nach Abwesenheiten von 3 (-7) Tagen wird nach Angaben vor Ort die Beschäftigung beendet. Die befristete Anstellung mit beschränkten Wochenstunden, zweimonatiger Beschäftigungspause sowie das geringe Gehaltsniveau und fehlende Absicherung und Rechte führen zu einer **prekären Beschäftigungssituation**, die lediglich durch eine sinngebende Beschäftigung vor dem Hintergrund der sonst drohenden Arbeitslosigkeit und im Vergleich zu noch kurzfristigerem Cash-for-Work als noch positiv einzuschätzen ist. Diese Situation birgt auch Risiken für die Qualität der Bildung und Kontinuität, da mit Zweit-Jobs die Kapazitäten limitiert werden und bessere Konditionen in anderen Sektoren gute Arbeitskräfte abziehen.

Die Rahmenbedingungen lassen bisher eine langfristige Beschäftigung aus zwei Gründen nicht zu: erstens wird die Finanzierung in Jahrestanchen im Rahmen der Sonderinitiative bereitgestellt und daraus ergibt sich auch, dass zweitens die jordanische Regierung nicht bereit ist, langfristige Verträge abzuschließen, aus denen sich zukünftige Zahlungsverpflichtungen (z.B. in Form von Arbeitslosengeld/ Renten) ergeben, die Jordanien nicht ohne Geberfinanzierung stemmen kann.

Neben Doppelschichtschulen wurden in Phase III planmäßig (in Phase IV nachträglich) Fachkräfte an **Einzelschichtschulen** ko-finanziert, womit eine Integrationsintensivierung verbunden wurde. Grundsätzlich wird durch die gemischte Beschulung der Kinder die Kontaktintensität erhöht, was konfliktpräventiv wirken und zur Verständigung beitragen kann - die Additionalität dieser Maßnahme bleibt dabei jedoch fraglich.

Die Finanzierung von Lehr- und Verwaltungsfachkräften hat den Zugang für syrische Kinder zum formalen Bildungssystem verbessert, allerdings mit Abstrichen bei der Qualität insbesondere im Fall der Nachmittagsschichten. Sinngebende Beschäftigung wurde für Lehr- und Verwaltungsfachkräfte als Alternative zur Arbeitslosigkeit erreicht, allerdings unter prekären Bedingungen und ohne formale Verträge.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Das simpel erscheinende Konzept der Finanzierung von Gehältern hat in der Umsetzung zunächst stark unter **mangelnder Transparenz** gelitten. Mit dem Schuljahr 2018/2019 wurden klare Kriterien für die Untervertragsnahme von Fachkräften entlang der Jordanian Rules and Regulations for School Formation mit fixen Relationen von Schülern zu Lehrkräften (18/1) und anschließend Verwaltungsfachkräfte zu Lehrkräften (15/ 85) vereinbart. Dennoch führte die Mobilität der syrischen Familien, deren Mitglieder oft als Wanderarbeiter tätig sind, zu Fluktuationen in den Einschreibungsdaten der Schulen, auf die das Programm auch unterjährig reagierte. Die Verfahren zur Erfassung der Anwesenheit des Personals auf Schulebene mit der Bereitstellung der Begleitdokumente für die Zahlung an die Direktionen vor Ort und die Weiterleitung der Gehaltsabrechnung und der Begleitdokumente in Papierform an das Ministerium für Arbeit und

³ Die Weiterbeschäftigung wurde von Geberseite forciert, um die im Grundbildungsbereich besonders wichtige Kontinuität in der Lehre zu erreichen. Die Fachkräfte, die vom Bildungsministerium kurzfristig angestellt werden, werden alle paar Monate gewechselt, um mehr Fachkräften Berufserfahrung zu ermöglichen.

⁴ Mit Erhöhung des Mindestlohns 2021 wurden auch in den Folgephasen die Gehälter leicht angehoben.

⁵ Sozialversicherungsbeiträge wurden für die Lehrkräfte finanziert. Bei den Verwaltungsfachkräften wurden diese nur finanziert, wenn sie nicht parallel in der Vormittagsschicht beschäftigt waren und darüber sozialversichert waren.

Soziales war in den evaluierten Phasen sehr zeitaufwendig, ineffizient und intransparent, erste parallele Digitalisierungsschritte erfolgten in Folgephasen. Widersprüchliche Informationen aus der offenen Datenbank des Bildungs-Management-Informationssystems (openEMIS) des MoE erschweren die Planung zudem. Die Kurzfristigkeit der Planung sowohl zu Schuljahresbeginn als auch bei unterjährigen Anpassungen hat aufgrund der erforderlichen Überprüfungen der Angaben zu zum Teil erheblichen Verzögerungen in der Auszahlung der Gehälter und damit Unmut bei den finanzierten Fachkräften geführt. Auch die Bereitstellung der FZ-Mittel aufgrund jährlicher Prüfungen und darauffolgender Verfahrensabhängigkeiten erfolgte nicht fristgerecht, die Finanzierungsverträge wurden in beiden Phasen erst nach Schuljahresbeginn abgeschlossen.

Der Einsatz von zwei **Consultants** zur Unterstützung des Trägers bei der Umsetzung des Vorhabens sowie dem notwendigen Monitoring konnte erst zum Ende der Phase III (Mai bzw. Juli 2019) bewerkstelligt werden. Immerhin konnte dadurch die Transparenz der Überwachung und Berichterstattung verbessert werden und einer der Consultants ist bis heute im MoE tätig, das gegenwärtig auch einen eigenen Focal Point für die Finanzierungslinie beschäftigt, was dem Kapazitätsaufbau beim Träger sehr zuträglich ist.

Für Phase IV wurden mit dem MoE monatliche Berichte bzgl. eingestelltem Personal, eingeschriebenen und am Unterricht teilnehmenden syrischen Schülern vereinbart, ebenso wie ein Abschlussbericht, der über die Verbleibquote der Fachkräfte von Vorgängerphasen berichtet. Zudem wurde die Auszahlungsstruktur für Phase IV angepasst, jedoch nicht durchgehend eingehalten. Das Bestreben zumindest im Auszahlungsprozess durch digitale Lösungen (z.B. Online-Überweisungen) die Effizienz zu steigern, führte lange nicht zum Erfolg und konnte erst ab Phase VI eingeführt werden.

Die **Teilfinanzierung von Gehältern in Vormittagsschichten** war als Anreiz für die Integration syrischer Kinder in Regelklassen gedacht. Die Gehälter dieser Lehrkräfte lagen bei Prüfung bei 460 JOD (rd. 540 EUR) exkl. Sozialabgaben (respektive 400 JOD exkl. Sozialabgaben für Verwaltungsfachkräfte) und wurden mit 300 JOD (rd. 350 EUR) respektive 280 JOD (rd. 330 EUR) teilfinanziert. Damit waren die Ausgaben pro Lehrkraft und Schüler höher als bei den Doppelschichtschulen, wo mit gleichen Mitteln hätten mehr Fachkräfte finanziert und damit mehr Schüler unterrichtet werden können - die bisherigen Doppelschichtschulen waren aber bereits vollfinanziert. Ob die Integrationseffekte die höheren Kosten je unterrichtetem Schüler rechtfertigen ist nicht abschließend bewertbar. Zudem ist die Subsidiarität zum jordanischen Staat fraglich, da dieser die Lehrkräfte an den Vormittagsschichten grundsätzlich finanziert.

Die Allokationseffizienz der Sozialversicherungsbeiträge ist aufgrund der Unklarheit, ob Leistungen überhaupt eingefordert werden können (vgl. Effektivität) fraglich.

Der Koordinationsaufwand durch jährliche Planungen, Finanzierungsverträge sowie erneute Beschäftigung der Fachkräfte sowie unterjähriger Anpassungen ist extrem hoch im Vergleich zu einem langfristig angelegten Vorhaben und mit erheblicher Unsicherheit für alle Beteiligten verbunden. Die Kurzfristigkeit resultiert aus den Finanzierungsbedingungen der Soforthilfemaßnahme und entspricht nicht dem kontinuierlichen Engagement der Fachkräfte sowie dem anhaltenden Bedarf der syrischen Kinder im Rahmen einer seit über 10 Jahren anhaltenden Krise. Die mangelnde Transparenz und ineffiziente Verfahren haben den Abstimmungsaufwand zusätzlich erhöht, wobei die aktuelle Unterstützung durch Focal Point und Consultant positiv zu bewerten ist. Die Effizienz ist eingeschränkt und liegt unter den Erwartungen.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Impact-Ziele des Vorhabens sind Beiträge (a) zur sozialen und wirtschaftlichen Teilhabe durch eine kurz- bis mittelfristige Beschäftigung für jordanische Lehr- und Fachkräfte, (b) zu verbesserten Lebensbedingungen und besseren Zukunftsaussichten für syrische Flüchtlingskinder durch den Zugang zu formaler Bildung und somit zur Vermeidung einer "verlorenen Generation". Bei Prüfung wurden keine Indikatoren auf Impact-Ebene definiert, was aufgrund der temporären Maßnahme nachvollziehbar ist. Im Folgenden wird die Zielerreichung anhand verfügbarer Daten und Erkenntnissen vor Ort plausibilisiert.

Grundbildung ist für syrische Flüchtlinge eine entscheidende Voraussetzung für die weitere persönliche Entwicklung und Zukunft. Im Jahr 2018/2019 waren fast 87 % der registrierten syrischen Kinder im Grundbildungsbereich eingeschult, womit Jordanien vor dem weltweiten Durchschnitt von lediglich 63 % der Flüchtlingskinder im Schulalter liegt (Human Rights Watch), valide Zahlen zur Gesamtzahl der auch

nicht registrierten Kinder konnten nicht gefunden werden, weshalb die Bildungsteilnahme für alle syrischen Kinder geringer geschätzt wird. Den Gesprächen vor Ort zufolge gehen die Schüler gerne zur Schule und erbringen gute Leistungen - manchmal sogar bessere als ihre jordanischen Mitschüler, insbesondere in den unteren Klassen, die kontinuierlich in Jordanien beschult wurden. Die Bildungsqualität gilt dennoch weiterhin als schlecht; nahezu 88 % der Schulen zeigten im Fortschrittsbericht der EU aus 2019 eine geringe bis sehr geringe Qualität.

Die Einschulungsraten sinken ab dem Alter von ca. 12 Jahren drastisch und im Sekundarschulbereich liegen die syrischen Kinder weit hinter ihren jordanischen Peers zurück (je nach Quelle 15-30 % zu 80 %). Neben der frühen Verheiratung von Mädchen und der zunehmenden Anzahl arbeitender Jungen spielen die fehlenden Zukunftsaussichten der Flüchtlinge, ihre Leistungen in Wert zu setzen, eine entscheidende Rolle. Diejenigen, die die 10 verpflichtenden Jahre Grundbildung abschließen, haben das Recht weiterführende Schulen, Hochschulen und Berufsbildungseinrichtungen zu besuchen, aber die Zugangsbarrieren zu höherer Bildung (Transportkosten, Studiengebühren etc.) und zum Arbeitsmarkt sind für Flüchtlinge hoch. Hierfür wäre die Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen erforderlich, insbesondere vor dem Hintergrund der ausbleibenden Perspektive für eine (baldige) Rückkehr nach Syrien.

Im Zusammenwirken der vielfältigen Maßnahmen zur Unterstützung syrischer Flüchtlinge von staatlicher, humanitärer und Geberseite sind länger anhaltende positive Wirkungen vom Zugang zu Grundbildung gerade auch im Zusammenspiel mit den ergänzenden Maßnahmen von UNICEF zu erwarten. Aber die Schulung zu psychosozialen Belangen sowie psychologischer Unterstützung für traumatisierte Schüler ist noch nicht hinreichend ausgebaut und entsprechendes Unterstützungspersonal fehlt oft. Wenn Bildung aber nicht oder nur stark eingeschränkt in Wert gesetzt werden kann, kann diese allein auch keine "verlorenen Generation" verhindern.

Auch wenn generell die **soziale Kohäsion** in den aufnehmenden jordanischen Gemeinden als gut eingeschätzt wird, gibt es stets latente Spannungen und es gilt einen Ausgleich zu schaffen in der Berücksichtigung aller vulnerablen Gruppen. Durch den Ausbau des Bildungsangebots sowie zusätzlicher Beschäftigung wird die Konkurrenz potenziell verringert und sozialen Spannungen entgegengewirkt, nicht zuletzt durch die Verringerung negativer Coping-Strategien wie Kriminalisierung und Radikalisierung. Bildung gilt als Resilienz fördernd, jedoch wirkt die oben beschriebene Perspektivlosigkeit hier in gewissem Maße gegenläufig und frustrierend. Sowohl in der Beschulung als auch in der Beschäftigung wäre die Durchmischung von Jordanern und Syrern grundsätzlich zu bevorzugen, um soziale Kontakte zu stärken. Dies wäre aber wiederum mit Verdrängungseffekten verbunden, die zusätzliche Spannungen verursachen. Zudem zeigte UNICEF 2020 auf, dass Flüchtlinge in Doppelschichtschulen ein 11 % geringeres Risiko haben die Schule abzubrechen. Die Argumente für und gegen gemeinsame Beschulung lassen keine Schlussfolgerung zu. Als positiver Ansatz berichteten Schulleiterinnen auch über extracurriculare Initiativen, bei denen die Vormittags- und Nachmittagsschichten extra zusammengebracht werden. Die nationale Lehrerumfrage von 2018 hat ergeben, dass knapp 90 % der Lehrkräfte an Typ II und Typ III Schulen zustimmten, dass Friede, Inklusion und Toleranz unter den jordanischen und syrischen Schülern an den Schulen in aufnehmenden Gemeinden herrschen.

Die **Beschäftigung** der Lehrkräfte ist prekär (vgl. Effektivität) und nur im Vergleich zur Arbeitslosigkeit positiv. Die fehlenden Rechte sind vor dem Hintergrund der Menschenrechtskonvention sowie des Sozialpakts kritisch zu bewerten. Gerade die Unterrichtung von (traumatisierten) Flüchtlingskindern stellt hohe Anforderungen an die Fachkräfte. Aufgrund der unsicheren Beschäftigungssituation sind sie sehr engagiert, um diese nicht zu verlieren; gleichzeitig sind sie frustriert mit Blick auf die Bedingungen der verbeamteten Lehrkräfte in Typ III Schulen. Auch die Schulleiter zeigten ihre Unzufriedenheit deutlich, da die Lehrkräfte zunehmend auch speziell für die spezifischen Bedürfnisse syrischer Kinder ausgebildet werden und im Umgang mit ihnen z.T. jahrelange Erfahrung mitbringen. Die Lehrkräfte unterrichten gerne, aber sie haben nicht das Gefühl, für ihre Arbeit anerkannt zu werden und die prekären Beschäftigungsverhältnisse mindern das soziale Ansehen so weit, dass sie bspw. Eheschließungen verhindern, wie ein Schulleiter berichtete. Der Anteil weiblicher Lehrkräfte war im Schuljahr 2019/2020 an Doppelschichtschulen mit 70 % höher als an Einzelschichtschulen mit 61 %. Auch das DEval kam zu dem Schluss, dass die Vertragsbedingungen für Fachkräfte als prekär einzustufen sind sowohl hinsichtlich des Gehaltsniveaus als auch der Arbeitsplatzstabilität und der psychischen und physischen Belastung trotz einer hohen Motivation aufgrund einer sinnvollen Beschäftigung.

Aus Sicht der finanzierten Fachkräfte führt die befristete Beschäftigung zu einer temporären Linderung der sozioökonomischen Lage, jedoch bieten die Beschäftigungsbedingungen keine Perspektive und Sicherheit für die Fachkräfte und ihre Familien und limitieren die soziale Teilhabe. Zumindest die steigende Berufserfahrung erhöht potenziell die Chancen auf eine längerfristige Anstellung im Bildungsbereich, wobei die Aussichten auf eine Festanstellung generell schlecht sind aufgrund der Restriktionen des MoE.

Die **COVID-19 Pandemie** hat einen schweren Rückschlag für die sozio-ökonomische Situation generell aber insbesondere für die Versorgung der vulnerablen Bevölkerung in Jordanien bedeutet - die Arbeitslosigkeit ist weiter gestiegen, die Teilhabe an Distanzunterricht war für vulnerable Gruppen schwierig bis unmöglich und von einer Zunahme negativer Coping-Strategien wie Kinderarbeit und frühe Verheiratung ist auszugehen, ebenso wie von zunehmenden Verteilungskonflikten und entsprechenden sozialen Spannungen in den Gemeinden. Nachdem die Bildungsteilhabe stark vom Einkommen abhängt und prozentual mehr Syrer ihren Job in Folge der Pandemie dauerhaft verloren haben, sind auch unter den syrischen Kindern weitreichendere Rückschläge zu verzeichnen. Die Fachkräfte wurden auch während des Lockdowns ab Mitte März 2020 bis Schuljahresende weiterfinanziert. Durch die Verschlechterung der ökonomischen Situation haben viele jordanische Kinder von Privatschulen an staatliche Schulen gewechselt (im Schuljahr 2021/2022 rd. 130.000 jordanische Schüler nach Angaben des MoE). Durch letzteres ist aktuell die Überlastung des Bildungssystems nochmal verstärkt; Lernverluste können nur schwer aufgeholt werden.

Insgesamt sind im Vergleich zu einer Situation ohne die fortlaufende Finanzierung über die letzten Jahre positive Beiträge für die Entwicklung der Kinder im Alter zwischen 6 und 15 Jahren durch erweiterten Zugang zu formaler Bildung in aufnehmenden Gemeinden als plausibel anzunehmen trotz mangelnder Qualität ebenso wie positive Einkommenseffekte und sinnstiftende Beschäftigung für die Lehr- und Verwaltungsfachkräfte trotz der prekären Verhältnisse. Mit Bezug auf die einjährigen Finanzierungstranchen ohne langfristige Planung sind diese Wirkungen aber mit hohen Risiken behaftet und werden nur durch die fortlaufenden Zusagen erreicht. Die limitierten Perspektiven von Syrem am jordanischen Arbeitsmarkt schränken die Zukunftsaussichten für bessere Lebensbedingungen ein.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Wie die Beschäftigungsinitiative Nahost hat auch das Programm selbst mit der Zielsetzung der Überbrückung kurzfristiger Notlagen für möglichst viele Menschen nur einen sehr eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruch. Dennoch ist ein Übergang von humanitärer Hilfe zu struktureller EZ nicht erfolgt, das Konzept wurde über die Jahre nicht angepasst und eine Exit-Strategie wurde nicht entwickelt. Es kann unter den gegebenen Umständen der limitierten Kapazitäten Jordaniens und dem deutschen Anspruch der Fluchtursachenbekämpfung auch nicht von einem Übergang der Kosten an den jordanischen Staat ausgegangen werden. Klar ist, dass Jordanien die Basisversorgung für Flüchtlinge bei bestehender Überlastung staatlicher Strukturen nicht ohne Unterstützung stemmen kann und ein Rückgang oder gar Wegfall der internationalen Finanzierung zu verschärften Versorgungsengpässen, inneren Spannungen und Verteilungskonflikten führen wird. Unter Berücksichtigung der weltweiten Herausforderungen nicht zuletzt durch die COVID-19-Pandemie und den russischen Angriffskrieg in der Ukraine bestehen hohe Risiken für ein gleichbleibendes Engagement der humanitären Organisation und der Gebergemeinschaft. Die Dauerhaftigkeit der Wirkungen ist extremen Risiken ausgesetzt. Der deutsche Anteil an der finanziellen Unterstützung Jordaniens im Bildungsbereich ist über die Jahre sehr hoch und auch bei der Unterstützung UNICEFs ist Deutschland an erster Stelle der öffentlichen Geber, woraus sich eine große Abhängigkeit von signifikanten Finanzierungsbeiträgen aus Deutschland insbesondere auch für die Bildung syrischer Flüchtlingskinder ergibt.

Werden das Bildungsangebot und die mit dem Schulbesuch verbundenen notwendigen sozialen Leistungen (Cash-Transfers, Transportzuschüsse etc.) aufgrund von Mittelknappheit unterbrochen, ist die Wahrscheinlichkeit für die Rückkehr der Kinder in das Bildungssystem als gering einzuschätzen. Unterbrechungen in der Beschulung führen zu massiven Rückschlägen hinsichtlich des langfristigen Bildungserfolges, der beruflichen Laufbahn und des späteren Einkommens wie zahlreiche Studien im Zusammenhang mit Covid-19-Lockdowns zeigten. Für eine nachhaltige Wirkung der Erfolge im Grundbildungsbereich ist es

zudem notwendig, dass auch die Sekundarbildung für syrische Flüchtlinge leichter zugänglich gemacht wird, ebenso wie der formelle Arbeitsmarkt.

Positiv ist die Fortschreibung der Accelerating Access to Education Initiative in einer zweiten Phase seit 2021 durch die jordanische Regierung mit Unterstützung der Geber und die darin erfolgte konzeptionelle Anpassung im Sinne von "education for all" - d.h. es werden alle vulnerablen Gruppen explizit adressiert inklusive Flüchtlingskinder anderer Nationalitäten⁶, Kinder mit Behinderungen und "out of school Children". Die generelle Ausrichtung für vulnerable Kinder egal welcher Herkunft ist zu begrüßen, um Spannungen und Neid, die aus der Fokussierung auf syrische Kinder resultieren, entgegenzuwirken auch vor dem Hintergrund zunehmender Vulnerabilität durch die Pandemie-Auswirkungen. Die Finanzierung dieser zweiten Phase war zum Zeitpunkt der Evaluierung aber nicht gesichert.

Die reine Betriebsmittelfinanzierung wurde mit einem eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruch geprüft, weshalb im Rahmen der Evaluierung die Nachhaltigkeit nicht in die Gesamtnote einfließt, dennoch aber vor dem eigenen Anspruch der Finanzierung bewertet wird. Entsprechend der Forderung im neuen Konzeptrahmen für die Beschäftigungsinitiative Nahost muss in dieser langanhaltenden Fluchtsituation dringend auch ein längerfristiger und verlässlicher Lösungsansatz entwickelt werden. Die sich zudem verschärfende Überlastung des staatlichen Bildungssektors sowie die Ausweitung internationaler Herausforderungen schmälern die Aussichten auf anhaltende positive Wirkungen der Maßnahme im Bereich Bildung und Beschäftigung.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

⁶ Während die Grundbildung für Syrier kostenlos ist, trifft dies auf andere Nationalitäten bisher nicht zu.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit** sowie zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenergebnisse sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	gänzlich erfolglos: das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1–3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4–6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sechs Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.