

>>> Ex-post-Evaluierung Bildungs-SWAp ESSP-FASE VII-XI, Mosambik

Titel	FASE – Korbfinanzierung Bildung, Phasen VII - XI		
Sektor und CRS-Schlüssel	11220 Grundbildung		
Projektnummer	BMZ-Nr: VII 2014 67 299; VIII 2015 69 003; IX 2015 69 011; X 2016 67 294; XI 2016 68 029; 2013 70451 (BM)		
Auftraggeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)		
Empfänger/ Projektträger	Republik Mosambik vertreten durch das Wirtschafts- und Finanzministerium / Ministerium für Bildung und menschliche Entwicklung (MINEDH)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	Phase VII bis XI – 64 Mio. EUR Zuschuss (VII 15 Mio. EUR, VIII 15 Mio. EUR, IX 10 Mio. EUR, X 10 Mio. EUR, XI 12 Mio. EUR)		
Projektlaufzeit	2015/2016/2017/2018/2020 bis 2020		
Berichtsjahr	2024	Stichprobenjahr	2022

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

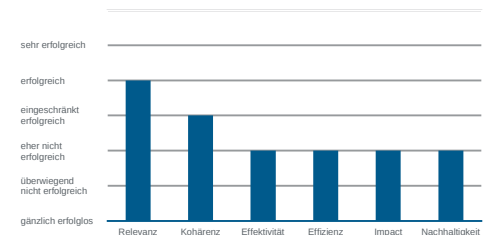
Das Ziel auf Outcome-Ebene war die Nutzung der quantitativ und qualitativ verbesserten, den Lebensumständen der Zielgruppe angepassten Grundbildungsangebote. Auf Impact-Ebene war ein höheres Bildungsniveau der Bevölkerung das Ziel. Die FZ-Maßnahmen unterstützten über den Sektorkorb Bildung (FASE) die Umsetzung der dritten mosambikanischen Bildungssektorstrategie in den Jahren 2015 - 2018 und wurden durch eine bilaterale Begleitmaßnahme zur Unterstützung des Schulbauprogramms ergänzt.

Wichtige Ergebnisse

Der sektorweite Ansatz einer gepoolten Korbfinanzierung hat nicht zu den erwünschten Ergebnissen geführt, weshalb die Vorhaben als eher nicht erfolgreich bewertet werden.

- Die harmonisierte Unterstützung Mosambiks bei der Umsetzung der Bildungssektorstrategie über eine Korbfinanzierung mit technischer Unterstützung und Politikdialog war relevant und kohärent, um den bestehenden Engpässen zu begegnen.
- Die Effektivität liegt deutlich unter den Erwartungen, denn die konkreten Outputs im Schulbau wurden weit verfehlt und die Kapazitäten auf zentraler und dezentraler Ebene für eine effektive Umsetzung der Bildungsstrategie konnten im Betrachtungszeitraum trotz umfangreicher technischer Unterstützung nicht hinreichend aufgebaut werden.
- Die Effizienz ist eher nicht erfolgreich: die Konditionierung von Mitteln innerhalb des FASE durch Geber hat die notwendige Flexibilität und Effizienz der Korbfinanzierung unterminiert. Beschränkte Kapazitäten haben zu erheblichen Verzögerungen und Ineffizienzen bei der Umsetzung der FASE-Investitionen geführt. Fehlende Daten und Kriterien führten zu mangelnder Transparenz bei der Allokation der Mittel.
- Ohne FASE wäre die Situation im Bildungssektor noch prekärer, aber trotz des erheblichen Engagements der Geber konnte das Bildungsniveau der Zielgruppe nicht nachweisbar verbessert werden, weshalb der Impact trotz erheblicher Aufwendungen eher nicht erfolgreich war.
- Die Nachhaltigkeit ist durch anhaltend mangelnde Kapazitäten und u.a. mangelhafte Instandhaltung der Schulbauten eher nicht erfolgreich.

Gesamtbewertung: eher nicht erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Die erfolgreiche Umsetzung eines Sektorkorbes erfordert solide Kapazitäten auf Partnerseite.
- Die Konditionierung von Mitteln durch einzelne Geber im Rahmen einer Gemeinschaftsfinanzierung unterminiert die Effektivität und Effizienz des harmonisierten Ansatzes.
- Auch bei erheblichen Angebotsengpässen müssen neben dem Infrastrukturausbau parallel Strukturen und Mittel für die Wartung und Instandhaltung im Bildungssektor sichergestellt werden, sonst ist die Allokation der Mittel in neue Investitionen nicht effizient und nachhaltig.

Ex-post-Evaluierung – Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Übersicht der Teilbewertungen:

Relevanz	2
Kohärenz	3
Effektivität	4
Effizienz	4
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4
Nachhaltigkeit	4
Gesamtbewertung:	4

Abkürzungsverzeichnis:

ADE	Apoio Directo às Escolas, Direkte Schulbeihilfen
AK	Abschlusskontrolle
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BM	Begleitmaßnahme
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
DIEE	Direcção para Infraestruturas e Equipamento Escolares, Direktion für schulische Infrastruktur und Ausstattung
EUR	Euro
FASE	Fundo de Apoio ao Sector de Educação, Bildungssektorfonds/Bildungskorb
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
FZ E	FZ Evaluierung
GPE	Global Partnership for Education
HDI	Human Development Index
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano, Ministerium für Bildung und menschliche Entwicklung
MoU	Memorandum of Understanding
MZN	Mosambikanischer Neuer Metical
PP	Projektprüfung
PPB	Projektprüfungsbericht
PV	Projektvorschlag
SWAp	Sector Wide Approach, sektorweiter Ansatz
TZ	Technische Zusammenarbeit
UCEE	Unidade de Construção e Equipamento, Bauabteilung Provinzebene
USD	US Dollar

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Bereits 1998 war in Evaluierungen der nationalen Bildungsstrategien Mosambiks die Notwendigkeit der Abkehr von Projektfinanzierungen hervorgehoben und die Hinwendung zur Sektorbudgethilfe vorgeschlagen worden. Dies sollte dem Bildungsministerium bei der Umsetzung der nationalen Bildungsstrategien größere finanzielle Flexibilität ermöglichen. 1999 hat die mosambikanische Regierung die erste Bildungssektorstrategie verabschiedet. Der Sektorkorb Bildung „Fundo de Apoio ao Sector de Educao (FASE)“ wurde 2002 mit deutscher Beteiligung gegründet und stellt seither die bedeutendste Unterstützung seitens der internationalen Geber für die Umsetzung der mosambikanischen Bildungsstrategie dar. Über den FASE fließen rund 90 % der externen Finanzierung für den Bildungssektor. Mit dem *Sector Wide Approach* wird im Rahmen einer Korbfinanzierung die Umsetzung des jeweils gültigen strategischen Plans für den Bildungssektor unterstützt. Einige Geber haben sich über die letzten Jahre zurückgezogen, so zuletzt die deutsche FZ (2023) und Finnland (2024), es kommen aber auch wieder neue dazu. Aktuell gehören dem FASE zehn Geber an. Das Gesamtvolumen des FASE belief sich von 2002 bis 2022 auf insgesamt rund 2,5 Mrd. USD. Das FZ-Engagement war eingebettet in das deutsche EZ-Programm „Förderung der Grund- und Berufsbildung in Mosambik“, wobei die letzte Einzahlung in den FASE aus bilateralen FZ-Mitteln 2022 erfolgte – bis dahin sind von der I. bis zur XV. Phase insgesamt 272 Mio. EUR FZ-Mittel in den FASE geflossen. Seit Ende 2022 zahlt die KfW als Mandatar der EU über vier Jahre in FASE ein und begleitet die Steuerung und das Monitoring des Sektorkorbs weiter. Die Evaluierung wurde im Jahr 2024 durchgeführt.

Ergebnisse bisheriger Evaluierungen

2009 wurde die erste Phase¹ des Sektorkorbs FASE im Rahmen einer Ex-post-Evaluierung eingeschränkt erfolgreich bewertet: FASE hat 2002-2008 zu einer besseren Geberharmonisierung in Mosambik beigetragen und insbesondere eine Plattform für einen effizienten sektorpolitischen Dialog geboten, der zuvor fehlte. Die Vereinbarung 2008, dass die Beschaffungs- und Berichtsverfahren der Weltbank angewendet werden, wurde in Bezug auf die Abstimmung der Geberprozeduren mit den Systemen des Landes als Rückschritt gewertet. Die Effektivität wurde für diesen Zeitraum gut bewertet in Anbetracht der steigenden Einschulungsraten, auch bei Mädchen. Negativ entwickelte sich damals schon das Verhältnis von Schülern zu Lehrern als Indikator der Bildungsqualität. Die Effizienz war nicht zufriedenstellend u.a. aufgrund der Defizite im Reporting und Bedenken bzgl. der treuhänderischen Verwaltung. Hinsichtlich der Nachhaltigkeit wurden auch damals Unsicherheiten bei Geberzusagen thematisiert und es wurde die Einführung eines Systems zum Monitoring des Lernerfolgs vor dem Hintergrund der Qualitätsherausforderungen angemahnt.

Die Evaluierung eines FZ-Programms zur Förderung der Grundbildung in Mosambik als Parallelförderung zum FASE kam 2013 zu einer guten Gesamtbewertung insbesondere aufgrund der hohen Relevanz und Erreichung des geplanten Outputs an gebauten Schulen und weitere Infrastruktur sowie deren intensiver Nutzung.

Die Phasen III bis VI der FZ-Finanzierung wurden 2018 mit Betrachtungszeitraum 2007-2015 ex-post evaluiert und bezogen sich auf die Umsetzung der zweiten und dritten nationalen Bildungsstrategie PEE II und PEE III. Phase III und IV wurden als erfolgreich bewertet, Phase V und VI lediglich als eingeschränkt erfolgreich aufgrund nachlassender Effektivität und Effizienz – nicht zuletzt aufgrund nachlassender Planbarkeit der FASE-Mittel. Der hohen Relevanz konnte mit einem quantitativen Fortschritt begegnet werden, eine entsprechende Verbesserung des Bildungsniveaus konnte aufgrund von Qualitätsmängeln nicht erreicht werden und die Nachhaltigkeit wurde als „mit erheblichen Risiken behaftet“ eingestuft.

2023 ließ die finnische Regierung ihre Kooperation mit Mosambik im Bildungsbereich über die Jahre 2014 bis 2022 evaluieren, wobei die finnische Unterstützung primär über den FASE erfolgte. In der vorliegenden Evaluierung wird auf die Ergebnisse zurückgegriffen.

¹ Die FZ-Mittel der ersten Phase (BMZ-Nr. 2001 66 454) wurden für Maßnahmen 2003 bis 2005 eingesetzt – auch hier vorwiegend für Schulbau und Beschaffung von Lehrbüchern.

Kurzbeschreibung des Vorhabens

Durch die Einzahlung in den Korb im Rahmen der hier evaluierten Phasen VII-XI sollte ein Beitrag zur stabilen und zuverlässig vorhersehbaren Finanzierung der Umsetzung des *Plano Estratégico de Educação (PEE)* geleistet werden. Damit sollte die Finanzierung unmittelbar zur Erfüllung der Ziele des PEE und damit zur Erweiterung der Kapazität und Verbesserung der Qualität des Grundbildungsangebots in Mosambik und dessen Nutzung beitragen. Die FZ-Finanzierung wurde stets auf die Schulbaukomponente bezogen, ohne dass die FZ-Mittel im FASE dafür zweckbestimmt wurden.

Im Rahmen einer Begleitmaßnahme (Phase 2 der Begleitmaßnahme mit BMZ-Nr. 2013 70 451) wurden die Planungsabteilung des Ministeriums für Bildung und menschliche Entwicklung (MINEDH) auf zentraler (DIEE) und die Durchführungseinheiten auf Provinzebene (UCEE) bei Planung, Durchführung und Monitoring des Schulbauprogramms durch einen Management Consultant beraten. Die Begleitmaßnahme erfolgte bilateral und wurde nicht über den FASE abgewickelt.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Die vorliegende Evaluierung bezieht sich auf die Unterstützung des FASE in den Jahren 2015 – 2018 mit einer Gesamtzusage von 64,0 Mio. EUR FZ-Mitteln (zzgl. 2 Mio. EUR Begleitmaßnahme). Der Gesamtbetrag der Einzahlungen anderer Geber in FASE 2015 – 2018 belaufen sich auf rund 215 Mio. EUR.

In Mio. EUR	Inv. 2015 Phase VII	Inv. 2016 Phase VIII	Inv. 2017 Phase IX*/X	Inv. 2018 Phase IX*/XI	FZ-BM bilateral
Investitionskosten (gesamt)**	906	659	665	720	2,00
Eigenbeitrag	813	593	582	641	0,00
Fremdfinanzierung	93	66	84	80	0,00
davon FASE-Mittel	74	62	71	72	0,00
davon BMZ-Mittel	15	15	20	14	2,00

* Von den Mitteln der Phase IX wurden 8 Mio. EUR 2017 ausgezahlt und 2 Mio. EUR 2018.

**Vorausgabtes Sektorbudget der Bildungs-Sektor-Strategie III

Quelle: Anlage 3/2 zur Abschlusskontrolle des Vorhabens



Karte des Projektlandes

Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Relevanz

1. Ausrichtung an Politiken und Prioritäten

Das mosambikanische Bildungsministerium (MINEDH) legt in seinen **strategischen Bildungsplänen** (*Planos Estratégicos de Educação, PEE*²) Ziele und Maßnahmen für den mosambikanischen Bildungssektor fest. Der PEE konkretisiert im Einklang mit der nationalen Armutsstrategie und dem Fünfjahresplan der Regierung die Prioritäten für die Entwicklung des Bildungssektors. Während der erste PEE von 1999 - 2005 auf die Grundbildung fokussierte, wurde im zweiten PEE von 2006 - 2010/2011 die Qualität der Bildung mit Erhöhung der Abschlussquoten im Primarschulbereich (7 Jahre) stärker hervorgehoben und berufliche wie Hochschul-Bildung zunehmend berücksichtigt. Im dritten und für die Evaluierung zentralen PEE für die Jahre 2012 - 2019 wurde zudem die Vorschulbildung und mehrsprachige Erziehung stärker betont. Aktuell gilt der vierte Bildungsplan 2020 - 2029, der auf die Bildungsqualität (insb. Aus- und Fortbildung von Lehrkräften) fokussiert, zudem frühkindliche Entwicklung adressiert und Ernährungsthemen aufnimmt, aber auch erstmals Querschnittsthemen wie Gender und Gewalt gegen Mädchen berücksichtigt. So soll das Bildungsniveau der Bevölkerung umfassend verbessert werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes zu fördern.

Die drei strategischen Ziele des PEE 2020 - 2029 sind: (i) gleichberechtigter Zugang, Teilnahme und Verbleib im Bildungssektor, (ii) Bildungsqualität und nicht zuletzt (iii) transparentes, partizipatives, effizientes und effektives Management des Bildungssektors (Governance). Somit steht der Bildungsplan im Einklang mit den Sustainable Development Goals (SDG), der Gewährleistung einer inklusiven und hochwertigen Bildung für alle (SDG 4) sowie der Erreichung von Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen (SDG 5). Der PEE adressiert die Qualitätsmerkmale Gender, Inklusion, Governance und Armutsbekämpfung. Digitalisierung spielt im mosambikanischen Grundbildungsbereich noch eine sehr untergeordnete Rolle, ist aber relevant zur Verbesserung der Transparenz im Sektor und ergebnisbasierten Steuerung. Durch die Adressierung bilingualer Grundbildung soll der Diversität der Bevölkerung mit über 40 Muttersprachen Rechnung getragen und die Grundlage für gleiche Bildungschancen eingeführt werden. Mit resilienter Bauweise soll die notwendige Anpassung an zunehmende Naturkatastrophen erfolgen.

In den letzten Jahren gab es in Mosambik zahlreiche **Reformen** im Bildungssektor, ein neues nationales Bildungsgesetz (18/2018) wurde erlassen. Dies hat ehrgeizige Ziele u.a. in der frühkindlichen Entwicklung, der Einführung einer zweisprachigen Bildung und der Reform der Lehrkräfteausbildung. Bisher ist die konkrete Umsetzung noch unklar, was zu Unsicherheit auf allen Ebenen führt. 2023 erfolgte die Ausweitung der Schulpflicht von sieben auf neun Jahre entsprechend internationalem Standard, wodurch die Grundschulzeit von 7 auf 6 Jahre gekürzt und die siebte Klasse in die Sekundarstufe integriert wurde. Dies hat erhebliche organisatorische und logistische Herausforderungen zur Folge, die noch zu lösen bleiben (von der Infrastruktur, über das Management bis hin zu adäquat ausgebildeten Lehrkräften).

Mosambik hat über die letzten Jahrzehnte dem **Bildungssektor hohe Priorität** zukommen lassen, 2008 bis 2018 lagen die Ausgaben dafür durchschnittlich bei 19 % der Gesamtausgaben der Regierung und beliefen sich auf 6,3 % des BIP. Sie lagen damit weit über dem Durchschnitt der Länder in Subsahara-Afrika (16,7 % der öffentlichen Ausgaben und 4,1 % des BIP) und der Länder mit geringem Einkommen (16,5 % respektive 3,8 %). Dennoch konnte das Angebot nicht in hinreichendem Maße aus- und aufgebaut werden, um gerechten Zugang und Bildungschancen für alle zu erreichen.

Der **FASE als Finanzierungsvehikel** zur Umsetzung der Bildungssektorstrategie des Staates hat eine hohe Relevanz in Anbetracht der Finanzierungsengpässe zur Beseitigung der enormen Herausforderung bei der Bereitstellung eines quantitativ hinreichenden und qualitativ angemessenen Bildungsangebots. Insgesamt ist der Anteil der eingeschulten Kinder seit Beginn des FASE 2002 gestiegen und die Genderungleichheiten bei der Einschulung wurden nahezu beseitigt, aber immer noch sind Schätzungen zufolge 3 Mio. Kinder nicht im Bildungssystem³. Neben sozio-ökonomischen Herausforderungen der Familien sind auch die Kapazitäten des Bildungssystems aufgrund des Mangels an Schulen, Klassenräumen und Lehrkräften unzureichend. Diese Situation wird fortwährend schwieriger vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums (knapp 3 %). 2005 startete MINEDH das

² Englisch: Education Sector Strategie Plan, ESSP

³ UNESCO Spotlight on Basic Education Completion and Foundational Learning Mozambique, 2023.

Accelerated School Infrastructure Construction Program (PCA), das vom FASE finanziert wird, um den PEE im Schulbau umzusetzen.

Auch die Bildungsstrategie des BMZ (2015) deckte sich mit den strategischen Zielen der PEE: Chancengerechtigkeit, Qualität in der Bildung und Governance im Bildungssektor. In der BMZ-Strategie 2030 ist Grundbildung nur noch als multilaterales Thema aufgegriffen und wird wenn nur noch im Kontext von Krisen bilateral unterstützt. Die bilaterale Zusammenarbeit im Grundbildungsbereich in Mosambik läuft 2025 aus und erfolgt dann nur noch multilateral über die *Global Partnership for Education (GPE)* und *Education Cannot Wait*.

2. Ausrichtung an Bedürfnissen und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Das **Kernproblem** wurde korrekt identifiziert und kann auch aus heutiger Sicht bestätigt werden: der Bildungssektor in Mosambik war und ist nicht leistungsfähig genug, um die steigende Nachfrage nach Schul- und Ausbildung bei stetig wachsender Bevölkerung (knapp 3 %) in qualitativ angemessener Weise und gerecht zu bedienen. Die Herausforderungen schlugen und schlagen sich weiterhin nieder in:

- hohen Abbruchquoten (weniger als die Hälfte der Schülerschaft beendet die Grundbildung, mehr als ein Drittel verlässt die Schule vor Abschluss der dritten Klasse) und hohen Fehlzeiten bei der Schülerschaft;
- hohen Abwesenheitsraten bei Lehrkräften, ungleicher regionaler Verteilung der Lehrkräfte und einem geringen Qualifikationsniveau der Lehrkräfte;
- schlechten Lernbedingungen aufgrund fehlender Klassenräume sowie verkürzter Schulstunden aufgrund von Mehrschichtbetrieb;
- erheblich eingeschränkten Lernleistungen (2016 konnten lediglich 5 % der Drittklässler ihrem Niveau entsprechend lesen).

Auch aus Perspektive des gleichberechtigten Zugangs und der Chancengleichheit bleiben die Herausforderungen weiterhin bestehen:

- Der Gender-Gap wurde verringert und bei der Einschulungsrate nahezu Parität erreicht, es bestehen aber erhebliche regionale Differenzen. Die meisten Mädchen verlassen die Schule nach der 5. Klasse u.a. aufgrund früher Verheiratung (Mosambik ist eins der Länder mit den höchsten Raten an Kinderehen weltweit), geschlechtsspezifischer Gewalt und inadäquaten Sanitäreinrichtungen an rund 40 % der Schulen (30 % der Schulen haben keinerlei Wasser).
- Große regionale Unterschiede prägen den Bildungssektor, wobei die zentralen und nördlichen Regionen zurückfallen, ebenso wie die ländlichen gegenüber den städtischen Gebieten.
- Die Sprachenvielfalt Mosambiks erfordert ein breitgefächertes bilinguales Bildungsangebot, was noch bei weitem nicht den Bedarf deckt. Zumindest in der Primarstufe ist muttersprachlicher Unterricht erforderlich, um allen Kindern einen gleichberechtigten Zugang und Chancen zu ermöglichen.

Hinter diesen Herausforderungen stehen auch Probleme in der Governance und Verwaltung. Zudem ist Mosambik durch die multiplen Krisen gezeichnet: Extremwetterereignisse zerstören Infrastruktur und die COVID-19-Pandemie hat durch Schulschließungen und sozioökonomische Einbußen zu harten Rückschlägen in der Bildung, aber auch Verzögerungen beim Schulbau geführt. Das Kernproblem wurde richtig identifiziert und die Bildungsstrategie deckt durch ihre Weiterentwicklung über die Jahre bis Jahrzehnte die Bedürfnisse der unterschiedlichen Zielgruppen auch sprachlicher Herkunft zunehmend umfassend ab, was fehlt ist die Umsetzung.

3. Angemessenheit der Konzeption

Für die Unterstützung des Bildungssektors in Mosambik kann das koordinierte Vorgehen der Geber mit der Regierung im Rahmen eines *Sector Wide Approach* mit dem gemeinsamem Sektorkorb (FASE) für eine stabile und zuverlässig vorhersehbare Finanzierung als angemessen erachtet werden. Der Sektorkorb war in Anbetracht der bestehenden Korruptionsrisiken einer Sektorbudgetfinanzierung vorzuziehen, da diese es erlaubt die Mittelverwendung durch direkte Zuordnung der Ausgaben zu den im Rahmen der Aktivitätenpläne genehmigten Einzelmaßnahmen nachzuweisen. Die gemeinsamen Planungsprozesse im Rahmen der Umsetzung des PEE entlang

einer mittelfristigen Finanzplanung mit klarer Struktur von Programmen, Handlungsfeldern und konkreten Aktivitäten sprechen für eine Unterstützung entlang der Prioritäten der mosambikanischen Regierung. Während FASE primär **Investitionen** der vom MINEDH eingebrachten Aktivitätenpläne auf jährlicher Basis finanziert, übernimmt die mosambikanische Regierung die Betriebskosten, insb. Gehälter. FASE unterstützt insbesondere die Grund- und Sekundarbildung mit breitgefächerten Investitionen in Schulbücher/Lehrmaterial, Schulbau und Lehrkräfte-Ausbildung bis hin zu administrativer und institutioneller Entwicklung. FASE wird von einem umfassenden Sektordialog auch zum finanziellen Management begleitet und basiert in seinem grundlegenden Ansatz weder auf geographischem noch sektorialem *Earmarking*, da es die **Umsetzung der nationalen Bildungsstrategie** unterstützt.

Wie schon in der Ex-post-Evaluierung von 2018 klargestellt, setzt eine Sektorkorbfinanzierung im Hinblick auf die Ergebnisorientierung leistungsfähige Governance-Strukturen bei dem Kooperationspartner voraus. Entsprechend sollten bei den Zielvorgaben die Kapazitäten der Träger realistisch eingeschätzt werden. Den mangelnden Kapazitäten sollte im Betrachtungszeitraum mit unterschiedlichen **TZ-Unterstützungen** der Geber, u.a. der FZ-Begleitmaßnahme für die Schulbaukomponente, begegnet werden.

Die grundlegende Wirkungslogik des Vorhabens kann durch folgende Theorie of Change beschrieben werden: Durch die Unterstützung der Umsetzung des PEE mit finanziellen Beiträgen, technischer Beratung und Politikdialog (Input) sollten Kapazitäten entwickelt, Investitionen getätigt und die Umsetzung im Dialog begleitet werden, um verbesserte Infrastruktur zu schaffen, hinreichend und qualitative Bildungsmaterialien bereitzustellen und mit qualifizierten Lehrkräften das Angebot an Bildungsleistungen sowohl quantitativ als auch qualitativ durch bessere Lehr- und Lernbedingungen zu verbessern und zu überwachen (Output). Durch die Nutzung des ausgeweiteten und verbesserten Bildungsangebots (Outcome) sollte die gerechte Teilhabe für alle ermöglicht werden. Dadurch sollten die Lernleistungen steigen und zu einem langfristig höheren Bildungsniveau in der Bevölkerung führen (Impact). Zudem sollten die institutionellen Kapazitäten in der Bildungsgovernance in Mosambik gestärkt werden. Die **Wirkungskette** des FASE ist plausibel. Allgemein ist (Grund-)Bildung Voraussetzung für Fortschritte der Gesellschaft in essenziellen Bereichen wie Gesundheit sowie soziale und ökonomische Teilhabe, was die Relevanz unterstreicht.

Auch wenn die FASE-Mittel bei den Ausgaben nicht einzelnen Gebern zugeordnet werden können, hat die deutsche FZ sich bereits mit Prüfung auf die **Schulbaukomponente** fokussiert, was sich mit den Erfahrungen in der Infrastrukturfinanzierung deckt und durch eine darauf ausgerichtete FZ-Begleitmaßnahme flankiert wurde. Die **FZ-Wirkungsmatrix** der evaluierten Phasen fokussierte auf Inputs und Outputs im Bereich Schulbau und -ausstattung mit Bezug zu Wartung- und Instandhaltung (klassische FZ-Infrastrukturvorhaben) und bildete nicht den gesamten FASE ab. In der FZ-Wirkungsmatrix fehlte die explizite Verankerung des Politikdialogs, der die Basis des Sektorkorbes bildet – im Verständnis des FASE erscheint dieser verankert und wurde so in der Evaluierung der finnischen Regierung auch explizit aufgenommen. Der FZ-Beitrag zu FASE ist grundsätzlich geeignet zum EZ-Programmziel „Kinder und Jugendliche und insbesondere Mädchen nutzen zunehmend erfolgreich die quantitativ und qualitativ verbesserten und ihren Lebensumständen angepassten Bildungsangebote“ beizutragen, wobei dieses auf Outcome-Ebene anzusiedeln ist. Die Indikatoren leiteten sich aus dem PEE ab und auch die Zielwerte waren angemessen. Das für eine ergebnisbasierte Steuerung wichtige Monitoring mit regelmäßigen externen Lernstandserhebungen alle 3 Jahre war bei Prüfung vorgesehen.

Die Umsetzung der Bildungsstrategie über einen geberharmonisierten Sektorkorb zu unterstützen, war bei Prüfung und ist auch heute ein konzeptionell geeigneter Ansatzpunkt für eine geberkoordinierte Unterstützung des Sektors. Die anhaltend geringen Kapazitäten der Partner schränken die Angemessenheit ein, dem sollte jedoch mit technischer Unterstützung begegnet werden.

4. Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit

Der FASE als Sektorkorb ist durch die jährliche Aktivitätenplanung hinreichend flexibel, um auf Veränderungen und unvorhergesehene Herausforderungen wie Naturkatastrophen zu reagieren. Die teilweise eingeführte Konditionierung der Auszahlungen und Bindung der Mittel an spezifische Maßnahmen durch die Geber schränkt die Anpassungsfähigkeit der sektorweiten Korbfinanzierung allerdings wieder ein (vgl. Effizienz).

Zusammenfassung der Benotung

Die Unterstützung der Umsetzung der Bildungssektorstrategie über den gebergemeinschaftlichen Sektorkorb FASE ist klar an den Prioritäten Mosambiks ausgerichtet und im Einklang mit internationalen Zielen und den

Bestrebungen der deutschen FZ. Die unterschiedlichen Stränge der FASE-Unterstützung waren konzeptionell geeignet, um die strategischen Ziele an lokale Bedürfnisse und Prioritäten anzupassen. Die notwendigen Kapazitäten auf Partnerseite sollten durch technische Unterstützung aufgebaut werden und die Maßnahmen im Sektor durch einen Politikdialog begleitet werden.

Relevanz: 2

Kohärenz

5. Interne Kohärenz

Die deutsche FZ unterstützte den Bildungssektor in Mosambik in der Vergangenheit sowohl über die Beteiligung an gemeinsamen Finanzierungsinstrumenten mit anderen Gebern (allgemeine Budgethilfe und Korbfinanzierung) als auch über bilaterale Vorhaben (Schulbauprogramm). Die allgemeine Budgethilfe machte 2006 - 2014 durchschnittlich rund 35 % des Staatshaushaltes aus und unterstützte auch die Entwicklungen im Bildungssektor. Wegen Unstimmigkeiten mit der mosambikanischen Regierung zogen sich mehrere Geber ab 2012 aus der Allgemeinen Budgethilfe zurück, darunter auch die deutsche EZ 2014; die EU setzte 2016 ihre Allgemeine Budgethilfe für Mosambik aus⁴.

Die deutsche TZ berät auf nationaler Ebene das MINEDH bei der Umsetzung des PEE, wobei das aktuelle TZ-Modul zur Konsolidierung bisheriger Ansätze bis 2025 läuft. Positiv wurde im Rahmen der Evaluierung die Koordination der deutschen EZ auch im Politikdialog hervorgehoben.

Im Bereich der Grundbildung wurde darüber hinaus von der FZ das „Sonderprogramm Wiederaufbau der Schulinfrastruktur in Mosambik“ (BMZ-Nr.: 2019 68 759) aufgesetzt, über das Schulen in den von den Zyklonen Idai (August 2019) und Kenneth (Dezember 2019) besonders betroffenen Regionen rehabilitiert werden. Das Vorhaben befindet sich im Abschluss. Es zeigte die Herausforderungen im Schulbau nochmal deutlich, administrative Vorgänge werden verschleppt und führen zu starken Verzögerungen, mit entsprechenden Auswirkungen für die Bauunternehmen – auch im bilateralen Vorhaben. Eine Abstimmung zwischen den Aktivitäten von FASE und dem Wiederaufbauprogramm auf zentraler Ebene erfolgte nicht.

Klare Synergien mit dem Engagement im Berufsbildungsbereich gibt es nicht, wobei dort durch fehlende Grundbildung erhebliche Herausforderungen bestehen. Private Berufsbildungsinstitute haben begonnen selbst Grundbildung anzubieten, um zunächst das erforderliche Grundbildungsniveau bei der Zielgruppe zu erreichen.

Mit dem Rückzug der bilateralen deutschen EZ aus dem Bereich Grundbildung engagiert sich diese nur noch multilateral über die Global Partnership for Education (GPE) sowie die Aktivitäten der Weltbank, wobei beide wiederum FASE unterstütz(t)en.

6. Externe Kohärenz

Der FASE ist ein subsidiäres Finanzierungsinstrument, dass die Regierung insbesondere bei der Finanzierung von Investitionen unterstützt, während diese ganz überwiegend ihre eigenen Mittel für Betriebskosten (v.a. Gehälter) benötigt. FASE ist die bedeutendste externe Finanzierungsquelle für den Bildungssektor. Als **gebergemeinschaftlicher Ansatz** stärkt er eine harmonisierte Unterstützung und Synergien zwischen Partnern bei Investitionen, technischer Unterstützung und Politikdialog. Dennoch gibt es Raum für Verbesserungen insb. in Bezug zur Abstimmung und Zusammenarbeit in der technischen Unterstützung und Kapazitätsentwicklung (vgl. Effektivität). Die wichtigsten FASE-Geber 2015-2018 waren die Weltbank mit 46 %, die deutsche FZ mit 22 %, Kanada mit 10 %, Finnland mit 12 % und Irland mit 8 %. Die Niederlande hatten sich 2011 und die Briten 2015 aus der Korbfinanzierung zurückgezogen. Deutschland hat die bilaterale FZ für den FASE Ende 2023 eingestellt und die finnische Unterstützung läuft 2024 aus. Als neue Geber konnten die EU, Frankreich (AFD) und USAID gewonnen werden.

Problematisch neben dem kompletten Rückzug mehrerer Geber aus der Gemeinschaftsfinanzierung ist die Anwendung **neuer Aid Modalities** durch einige Geber, bei denen (ein Teil der) Auszahlungen an die Erfüllung bestimmter Indikatoren geknüpft werden. Da diese Modalitäten geberspezifisch ausgestaltet werden, untergraben

⁴ Vgl. Ex-post-Evaluierung Mosambik: Allgemeine Budgethilfe, 2016.

sie nicht nur den verlässlichen Finanzierungsmechanismus des FASE für eine mittelfristige Planbarkeit, sondern unterminieren die Flexibilität und das harmonisierte Vorgehen der Geber im sektorweiten Ansatz (vgl. auch Effizienz).

Basis für die Kooperation zwischen MINEDH und den Gebern im Bildungskorb ist das **Memorandum of Understanding (MoU)**. Für die evaluierten Phasen war das MoU vom 13. Dezember 2012 mit seinen Aktualisierungen relevant. Das MoU wurde mit dem neuen PEE im Juli 2021 komplett überarbeitet. Das MoU beinhaltet die Prinzipien und Verfahren für die Bereitstellung und das Management der externen Mittel, die über den FASE zur Umsetzung des PEE bereitgestellt werden. Es legt auch den klaren Rahmen für den Politikdialog zwischen MINEDH und seinen Partnern im Bildungssektor (nicht beschränkt auf die FASE-Partner) fest, wobei MINEDH die Führung des Dialogs obliegt. Das MoU stellt auf die gemeinsamen Ziele sowie die Harmonisierung und das Alignment für eine wirksame Zusammenarbeit ab. Das aktuelle MoU erscheint sehr ambitioniert und wird daher nicht in seiner eigentlichen Form gelebt.

Die Wahrnehmung von FASE bezüglich seiner Funktion als Finanzierungsvehikel zur Geberharmonisierung und Alignment sowie dem Ziel eines konsolidierten Sektordialoges variiert. Es gibt die Strukturen und Mechanismen für eine effektive und effiziente Umsetzung der FASE-Mittel. Die Troika ist das zentrale Führungsorgan, das sich aus einer rotierenden Gruppe von Gebern mit wechselndem Vorsitz zusammensetzt. Sie soll nicht nur FASE-Geber, sondern alle Geber im Dialog und der Koordination mit MINEDH vertreten. So sollen auch alle weiteren Strukturen allen Gebern offenstehen, um eine Gesamtsektorkoordination zu ermöglichen. Auch wenn die Koordination unter den FASE-Partnern gut etabliert ist und teilweise auch weitere Partner in den FASE-Arbeitsgruppen teilnehmen, bleibt die Koordination stellenweise verbesserungswürdig und die Gebergemeinschaft wird als zunehmend fragmentiert beschrieben. Teilweise kommt es zu Ineffizienzen, da noch parallele Dialogformate im Sektor existieren, die die Harmonisierung im Sektor erschweren und zusätzliche Kapazitäten erfordern. Berichten im Rahmen der Evaluierung zufolge sind beispielsweise die Dialogformate der Local Education Group und des FASE nicht komplett kohärent.

Während der überwiegende Teil der externen Finanzierung über den FASE lief und läuft, gab und gibt es noch parallele Einzelvorhaben, auch von FASE-Gebern wie der Weltbank (Aprender Mais – Lehrkräfteausbildung im Grundbildungsbereich), Kanadas (auch Lehrkräfteausbildung), USAID im Bereich bilinguale Grundbildung und UNICEF überwiegend in der Nothilfe.

Zusammenfassung der Benotung:

Die interne Kohärenz in der deutschen EZ in Mosambik ist nicht zuletzt durch einen gemeinsamen Politikdialog gut. Der sektorweite Geberansatz zur Umsetzung der nationalen Bildungsstrategie trägt grundsätzlich zu einer hohen externen Kohärenz bei und ist durch die Fokussierung auf investive Maßnahmen subsidiär zur überwiegenden Betriebskostenfinanzierung der Regierung im Sektor. Die Intention den Sektordialog der Korbfinanzierung offen für alle Geber im Bildungsbereich zu gestalten, stärkt die Kohärenzbestrebungen, wobei parallele Dialogformate weiterhin existieren. Abträglich sind die zunehmenden individuellen Modalitäten unterschiedlicher Geber mit konditionierten Auszahlungen im FASE, da damit eine harmonisierte Vorgehensweise gehindert wird. Insgesamt ist die Kohärenz in Anbetracht der einem harmonisierten Ansatz entgegenlaufenden Tendenzen als eingeschränkt erfolgreich zu bewerten.

Kohärenz: 3

Effektivität

7. Erreichung der (intendierten) Ziele

Das im Rahmen der EPE angepasste Ziel war die Nutzung der quantitativ und qualitativ verbesserten, den Lebensumständen der Zielgruppe angepassten Grundbildungsangebote. Dies sollte über die Stärkung der Kapazitäten Mosambiks zur Umsetzung der nationalen Bildungsstrategie sowie Investitionen im Bildungssektor erfolgen. Gegenüber vorherigen Zielformulierungen wird damit die Nutzung der geschaffenen Kapazitäten auf Outcome-Ebene betont. Die Begleitmaßnahme wurde von September 2015 bis Juni 2018 umgesetzt mit dem Ziel, die Empfehlungen der ersten Begleitmaßnahme (2013 - 2015) zum „*School Infrastructure Accelerated Construction Program (PCA)*“ umzusetzen und die Anwendungen sowie Systeme in die praktische Anwendung zu bringen. Diese technische Unterstützung des *Directorate of Infrastructures and School Equipment (DIEE)* sollte den

effektiven, effizienten und nachhaltigen Bau und die Instandhaltung der Schulen fördern. Die Erreichung des Ziels auf Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Tabelle Zielerreichung Outcome:

Indikator	Status bei PP 2014	Zielwert PP 2018 EPE 2022	Ist-Wert 2018 (AK) 2022 (EPE)	Erfüllung
(1a) Einschulungsrate aller 6-Jährigen (weiblich)	81,5 % (79,9 %)	2018 83 % (82 %) 2022 96 % (94 %)	2018 93,1 % (92,5 %) 2022 90,6 % (89,6 %)	Erfüllt Nicht erfüllt
(1b) Parität zwischen bester und schlechtester Provinz	2014 0,57	2018 0,60	2018 0,59	Nicht erfüllt
(2a) Verbleibquote bis zur 3. Klasse	69,8 % (69 %)	2018 75 % (74 %) 2022 77,5 % (76,6 %)	2018 66,0 % (65,3 %) 2022* 75,3 % (74,6 %)	Nicht erfüllt Nicht erfüllt
(2b) Parität zwischen bester und schlechtester Provinz	0,61	2018 0,64	2018 0,56	Nicht erfüllt
(3a) Schüler-Lehrer-Verhältnis	62,5	2018 59 2022 62 (int. Benchmark 40)	2018 64,2 2022 62	Nicht erfüllt Erfüllt
(3b) Parität zwischen bester und schlechtester Provinz	0,67	2018 0,65	2018 0,62	Erfüllt
(4) Anteil der Primarschulen (Escolas Primarias Completas - EPCs), die regelmäßig durch die Disktriktbehörden des Bildungsministeriums (SDEJT) überwacht werden.	25 % der EPCs einmal besucht, davon 40 % mit follow-up	2018 75 % der EPCs 2022 75 %	2018 85,4 % der EPCs einmal besucht, davon 67,4 % mit follow-up 2022 78,3 %	Erfüllt Erfüllt

*Abschlusskontrolle 2024: Anlage Wirkungsmatrix

Die Umsetzung der PEE ist bis heute nicht zufriedenstellend und der gerechte Zugang zu qualitativ und quantitativ angemessener Bildung ist nicht gewährleistet. Der Ausbau der Schulinfrastruktur blieb weit hinter dem Bedarf und den Zielen zurück (vgl. nächster Abschnitt). Die steigende Nachfrage kann weiterhin nicht hinreichend bedient werden. Das anhaltend starke Bevölkerungswachstum und die COVID-19-Pandemie sowie der Konflikt im Norden mit erheblicher Binnenmigration stellen große Herausforderungen, so dass trotz teilweiser Rückschritte Teilerfolge gesehen werden können, die sich aber nicht auf nationaler Ebene ausprägen. Grund dafür sind insbesondere die schwachen Kapazitäten des Ministeriums sowohl in der Planung als auch in der Umsetzung – diese haben sich trotz wiederholter Diskussionen und technischer Unterstützung von FASE-Partnern auch nach Einschätzung der finnischen Evaluierung nicht erwartungsgemäß entwickelt. Es fehlen valide Daten für eine ergebnisorientierte Planung – das Management-Informationssystem ist unzureichend, insbesondere was Daten zu qualitativen und inklusiven Aspekten angeht. Für die Zielerreichung sind die Beiträge sowohl der mosambikanischen Regierung als auch der Geber über FASE (s. nächster Abschnitt) ausschlaggebend.

Die Zielwerte der Indikatoren für das Ende des Betrachtungszeitraums sowie die Zielwerte für 2022 im Rahmen der Fortführung des FASE zeigen ein gemischtes Bild zwischen Stagnation, leichten Fort- und Rückschritten zwischen 2014 - 2022, wobei Indikator 3 und 4 in der Wirkungsaussage beschränkt sind (s. unten). Es bleiben große Unterschiede zwischen den Regionen, sowie den ländlichen und städtischen Gebieten bei allen Indikatoren.

- (1) Die **Einschulungsrate aller Sechsjährigen** ist nach einer Steigerung bis 2019 auf 93,5 % u.a. durch die COVID-19-Pandemie zwischenzeitlich auf rund 80 % gesunken und stieg bis 2022 auf 90,6 %. Damit liegt die aktuelle Einschulungsrate über dem Zielwert für 2018 (83 %), aber signifikant unter dem Zielwert für 2022 mit 96 %. Zu berücksichtigen bleibt, dass die absolute Schülerzahl im Grundbildungsbereich von 2015-2020 um 22 % von 5,9 Mio. auf 7,2 Mio. gestiegen ist und so die unzureichende Entwicklung der Einschulungsraten bereits als Teilerfolg gewertet werden kann. Von 2014 bis 2018 konnte der Unterschied zwischen der besten und der schlechtesten Provinz nur geringfügig verringert werden, das Ziel 2018 wurde verfehlt.
- (2) Die **Verbleibquote bis zur 3. Klasse** wurde zum Zielzeitpunkt 2018 mit 66 % statt 75 % weit verfehlt, konnte aber 2022 75,3 % erreichen. Sie lag damit aber unter dem Zielwert für 2022 (77,5 %). Die Unterschiede zwischen den besten und schlechtesten Provinzen wurden im Betrachtungszeitraum noch gravierender, aktuellere Daten liegen nicht vor. Die folgende Graphik zeigt eindrücklich, dass sich die 2015 eingeschulte Kohorte bis zur fünften Klasse 2019 fast halbiert hat. Dies verdeutlicht die Herausforderungen beim Verbleib im Bildungssystem und das bereits vor der COVID-19-Pandemie.

Einschulungsraten für die Klassen 1-5 im Zeitverlauf 2015-2019

Grade/year	Student enrolment by grade and year, EP1, 2015-19				
	2015	2016	2017	2018	2019
Grade 1	1,366,896	1,419,826	1,436,764	1,592,524	1,601,779
Grade 2	1,197,043	1,223,302	1,238,743	1,316,941	1,378,274
Grade 3	941,257	887,433	933,798	992,949	1,139,838
Grade 4	790,309	796,051	776,094	828,171	890,006
Grade 5	646,908	704,618	714,562	722,494	769,183
G5/G1	47.3%	49.6%	49.7%	45.4%	48.0%

Quelle: 2023 UNESCO Spotlight on Basic Education Completion and Foundational Learning Mozambique

- (3) Mit Blick auf das **Schüler-Lehrer-Verhältnis**⁵ bleibt zu konstatieren, dass der Zielwert von 59 für 2018 in diesem Jahr mit 64,2 nicht erfüllt wurde und für 2022 auf 62 revidiert wurde, was dann auch erreicht wurde. Die Unterschiede zwischen der Provinz mit dem besten und der mit dem schlechtesten Verhältnis konnte verringert werden zwischen 2014 und 2018. In der im Juni 2024 veröffentlichten Entwicklungsstrategie für 2025-20244 wird wieder ein höheres Verhältnis von 64,3 angegeben. Die Ziele sind im internationalen Vergleich und für die Sicherung der Bildungsqualität als nicht hinreichend zu kategorisieren und nur vor dem Hintergrund der dramatischen Ausgangslage ableitbar. Das *UNESCO Institute of Statistics* sieht als Benchmark für die Erreichung der SDGs ein Verhältnis von 40:1 im Primarschulbereich und 25:1 im Sekundarschulbereich als notwendig. Zum Vergleich lag das durchschnittliche Schüler-Lehrer-Verhältnis in Subsahara Afrika in der Grundbildung 2000 bei 43:1 und ist bis 2019 auf 38:1 gefallen (respektive Sekundarbereich 26:1 auf 22:1). Dies zeigt, dass Mosambik im regionalen Vergleich zurückfällt und erhebliche Herausforderungen hat, seine Bildungsziele zu erreichen. Das Schüler-Lehrer-Verhältnis konnte trotz erheblicher Neueinstellungen (Verdoppelung der Zahl der Lehrer von 2004 bis 2018 auf 135.000) dem Wachstum der Schülerzahlen nicht standhalten. Fehlende Mittel bei steigendem Bedarf schränken auch die Einstellung von Lehrkräften ein, so dass nicht alle ausgebildeten Lehrkräfte nach Ausbildungsabschluss in ihrem Beruf tätig werden – von den Absolventen im Jahr 2017 wurden nur knapp 62 % 2018 auch eingestellt⁶. Zudem gibt es (1) starke regionale Unterschiede zwischen den nördlichen Provinzen mit rund 70 Schülern pro Lehrkraft 2021 und den südlichen mit weniger als 60 Schülern pro Lehrkraft und (2) ein Gefälle zwischen urbanen und ländlichen Gebieten⁷. Am herausforderndsten ist die Situation in den Zielorten der Binnenmigration aufgrund des Konflikts in der nördlichen Provinz Cabo Delgado – dieser führte seit 2017 bereits zur Binnenmigration von über 780.000 Menschen. Einem Medienbericht zu Folge vom März 2024 können in den aufnehmenden Gemeinden nicht mehr alle Schüler aufgenommen werden und das Schüler-Lehrerverhältnis liegt bei 100 bis 140.
- (4) Auch wenn zunehmend ein größerer Anteil der **Schulen durch die Distriktbehörden überwacht** werden, wird die Überwachung als mangelhaft eingestuft und es hat sich gezeigt, dass die Performance

⁵ The two indicators therefore measure very different characteristics of the educational system. Student-teacher ratios provide information on the level of teaching resources available in a country relative to its student population, whereas class sizes measure the average number of students that are grouped together in a classroom. (OECD, Education at a Glance 2020)

⁶ UNESCO Spotlight, 2023

⁷ UNSECO Spotlight, 2023

zentral vom intrinsischen Engagement der Schulleitung abhängt. Bei der Leitung der Schule durch eine Frau kommen mehr Kinder und die Lehrkräfte-Abwesenheit geringer ist, als wenn die Schule von einem Mann geleitet wird. Die explizite Berücksichtigung der Schulleitungen im Rahmen der PEE und Geberunterstützung war in der Wirkungskette und den Maßnahmen nicht verankert, was rückblickend wichtig gewesen wäre. Denn die hohen Abwesenheitsraten von Lehrkräften verringern die Lehrqualität weiter und führen auch zu hohen Abwesenheitsraten bei Schülern (Kinder besuchen durchschnittlich die Schule nur an 74 von 190 Schultagen im Jahr).

Das **quantitativ wie qualitativ mangelhafte Bildungsangebot schränkt die Nutzung** ein. Die hohe Nachfrage bei beschränkten Kapazitäten schlägt sich im Mehrschichtbetrieb nieder, der die Lern- und Lehrbedingungen weiter einschränkt. Während die meisten Schulen im Ein- oder Zweischichtbetrieb mit 28 Unterrichtseinheiten à 45 Minuten operieren, sind in Gegenden mit hohen Schülerzahlen, fehlenden Lehrkräften oder Klassenräumen Drei- oder sogar Vierschichtbetriebe die Realität, wobei dann das Angebot auf 20 Unterrichtseinheiten à 40 Minuten reduziert wird. Auch die Versorgung mit Schulbüchern für Portugiesisch und Mathematik in den Klassenstufen 1 und 2 hat sich von 86,2 % im Jahr 2014 auf 79,7 % im Jahr 2019 verschlechtert, die angestrebten 92 % im Jahr 2018 wurden somit weit verfehlt. Bilingualer Unterricht wird bei weitem noch nicht flächendeckend angeboten, was in Anbetracht der 43 unterschiedlichen Muttersprachen Zugang und Teilhabe für viele einschränkt. Dadurch, dass nicht alle Schulen alle Klassenstufen der Grundbildung anbieten, wird für einige Schüler ein Schulwechsel erforderlich der mit weiteren Wegen verbunden ist, was oft eine weitere Zugangsbarriere bildet. Für Kinder mit Behinderungen ist der Zugang zu den Schulen oft nicht möglich. Untragbare sanitäre Bedingungen und fehlende (Trink-)Wasserversorgung erhöhen die Abbruchquote insbesondere bei Mädchen ebenso wie Kinderehen und andere Formen von Gewalt gegen Kinder, die ein Hauptgrund für Schulabbrüche in Mosambik sind. Zudem drängt die sozioökonomische Situation der Familien Kinder aus den Schulen, um den Lebensunterhalt der Familie mitzubestreiten.

Neben **internen Faktoren** werden die Erfolge in der Umsetzung der PEE aber auch durch **externe Faktoren** wie Naturkatastrophen und Konflikte beeinträchtigt. Die Zyklone Idai, Kenneth und Eloise haben mehr als 4.000 Klassenzimmer im Land zerstört und somit 400.000 Kindern den Zugang zu Bildung genommen. Die Wiederaufbaukosten allein werden von UNICEF auf rund 122 Mio. USD geschätzt. Die COVID-19-Pandemie hat zu erheblichen Schulschließungen geführt, von März 2020 bis März 2021 sowie Juli/August 2021 fand (nahezu) kein Unterricht in den Schulen statt (BE 2021).

8. Beitrag zur Erreichung der Ziele

Durch die Bündelung der Mittel aller beteiligten Geber im FASE als Sektorkorb, ist es – zumindest für die nicht zweckgebundenen Mittel - nicht möglich einzelne Veränderungen (auf Sektorebene) bestimmten Gebern zuzuordnen. Daher kann nur der Beitrag von FASE zu sektoralen Veränderungen analysiert werden. Konkreter ist der Beitrag der deutschen FZ im Schulbau durch den Sektordialog einerseits und vielmehr die Begleitmaßnahme zum Kapazitätsaufbau mit Fokussierung auf die Schulbaukomponente andererseits. Eine Zweckbindung der Mittel erfolgte aber nicht.

Mit Blick auf die **Schulbaukomponente** konnte FASE – in limitiertem Maße – zur Ausweitung der Infrastruktur beitragen. Zwischen 2015 und 2018 wurden durchschnittlich ca. 20 % der FASE-Mittel für den Bau von Schulinfrastruktur investiert (2018 - 2022 durchschnittlich 23 %), um die Lernbedingungen und den Zugang zu Bildung zu verbessern. Die Planung orientierte sich bereits weniger am tatsächlichen Bedarf als vielmehr an den Implementierungskapazitäten und dennoch konnten die vorgesehenen Outputs bei weitem nicht erreicht werden: anstatt der geplanten 1.000 Klassenräume pro Jahr konnten im relevanten Zeitraum 2015 bis 2018 nur 399 Klassenräume pro Jahr fertiggestellt werden, d.h. lediglich 40 % des geplanten Outputs wurde erreicht. Am Ende des Betrachtungszeitraums 2018 gab es 12.700 Schulen mit 52.000 Klassenzimmern für die Klassenstufen 1-5, wobei 20.000 dieser Klassenzimmer (40 %) als prekär und rehabilitierungsbedürftig eingestuft wurden⁸. Im Jahr 2019 fehlten je nach Schätzung 39.000 bis 45.000 Klassenräume. Dem steigenden Defizit an zusätzlichen Klassenräumen, das sich durch das Bevölkerungswachstum und Zerstörung durch Naturkatastrophen weiter verschärft, konnte auch in den darauffolgenden Jahren nicht hinreichend begegnet werden. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen ist der Abbau des Defizits auch über weitere 10 Jahre hinweg unrealistisch. Die Probleme bei der Umsetzung der Schulbauaktivitäten halten an. Auch von 2018 bis 2022 sollten 800 Klassenräume pro

⁸ MINEDH, 2020 – Plano Estratégico de Educacao 2020-2029

Jahr fertiggestellt werden, durchschnittlich wurden aber nur 216 gebaut⁹. Fehlende Klassenräume schlagen sich in der Bildungsqualität nieder, entweder durch Unterricht unter freiem Himmel, der bei Regen nicht stattfinden kann oder aber Mehrschichtbetrieb mit verkürzten Unterrichtsstunden.

Neben den fehlenden Kapazitäten im MINEDH und bei den dezentralen Strukturen auf Provinz- und Distrikt-ebene mit Zuständigkeit für Steuerung, Überwachung und Abnahme von Bauvorhaben, beschränkten gemäß Abschlusskontrolle auch die regulatorischen Rahmenbedingungen mit hohem administrativem Aufwand und Verzögerungen bei Baugenehmigungen sowie unzureichende Kapazitäten der Bauunternehmer und Logistikmängel zur Bedienung sehr abgelegener Standorte die Umsetzung der Schulbauaktivitäten. Dazu kam die starke Abwertung des mosambikanischen Metical (MZN) gegenüber dem USD, wodurch sich die Mittelverfügbarkeit im FASE insbesondere 2015 und 2016 verringerte. Aber auch in der Struktur und Mittelbereitstellung des FASE durch *neue Aid Modalities / earmarking* kam es beispielsweise zu drastischen Verzögerungen aufgrund fehlender Mittelverfügbarkeit und Flexibilität im Einsatz (vgl. Effizienz).

Die **Begleitmaßnahme** finanzierte die zweite Phase des *Management Consultants* von 10/2015 bis 5/2018. Während der Umsetzung der Begleitmaßnahme wurde 2015 die Direktion für schulische Infrastruktur und Ausstattung (Direcção para Infraestruturas e Equipamento Escolares, DIEE) gegründet. Die DIEE sowie Durchführungseinheiten auf Provinzebene (UCEE) wurden in der Umsetzung des Schulbauprogramms unterstützt. Allgemein hat die Gründung der DIEE zur Professionalisierung beigetragen. Neben der Stärkung des Personals hat der Consultant Tools für Ausschreibung und Beschaffung, Baumanagement und Bauüberwachung sowie ein Management-Informationssystem und ein Baukostencontrolling erarbeitet. Personelle Wechsel auf Partnerseite sowie die Diskontinuität der Begleitmaßnahme (die dritte Phase ist bis zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht in Umsetzung, obwohl die FZ sich aus FASE zurückgezogen hat) haben die Effektivität dieser erheblich eingeschränkt. Zwar hat das DIEE die Nutzung der wichtigsten Instrumente verpflichtend gemacht, dennoch werden zahlreiche Instrumente bis zum Zeitpunkt der Evaluierung immer noch unzureichend genutzt. Auch wurde das vom Consultant ausgearbeitete Rahmendokument (*Documento Orientador*) für das Schulbauprogramm (*Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares*, PCA), vom MINEDH bislang noch nicht verbindlich verabschiedet¹⁰. Der Aufbau eines funktionsfähigen Wartungs- und Instandhaltungssystems fehlt weiterhin. Somit konnte die Begleitmaßnahme mit Blick auf den Schulbau ihre Ziele bezüglich effizienteren, effektiveren und nachhaltigeren Baus und Instandhaltung nicht erreichen.

Neben dem Schulbau wurden auch **Lehrmaterialien und Schulbücher** aus FASE finanziert. Schulbücher (kostenlos) waren aufgrund von Missständen in den Vergaben manchmal erst zum Schuljahresende an den Schulen verfügbar und die Abdeckung reicht nicht für alle Schüler. Hier hat die Weltbank durch Restrukturierung der Beschaffung mit Einführung von Rahmenverträgen in den letzten Jahren versucht, eine Verbesserung herbeizuführen. Dennoch kam es in den letzten Jahren auch immer wieder zu erheblichen Problemen bei der fristgerechten Bereitstellung der aus FASE-Mitteln (rund 30 % der FASE-Mittel 2023) finanzierten Schulbücher, wie die Abschlusskontrolle von 2024 bei den Feldbesuchen feststellte, denn in kaum einer Schule waren aktuelle Schulbücher für alle Klassenstufen zu finden. Aber auch der Streik von Lehrkräften aufgrund ausbleibender Zahlungen schränken die Wirkungen quantitativer Ausweitungen ein: ohne Lehrkraft keine Lehre.

Das Programm „Apoio Directo às Escolas“ (ADE) beabsichtigt die Verbesserung der Lehr- und Lernbedingungen durch **finanzielle Unterstützung für Schulen** und die Einbeziehung der Gemeinschaft in die Schulverwaltung. Die direkten Schulbeihilfen (Apoio Directo às Escolas, ADE) werden aus dem FASE finanziert und sind in der Regel die einzige direkt bei den Schulen verortete Finanzierungsquelle. Sie sollen die Verantwortung für das Schulmanagement auf lokaler Ebene stärken. Wo Schulbeiräte existieren, entscheiden diese mit über die Verwendung der ADE-Mittel. Die Gelder kommen aber aufgrund von Liquiditätsengpässen im FASE nicht bei allen Schulen und auch nicht immer rechtzeitig an. Im aktuellen PEE wird der fristgerechte Transfer ebenso adressiert wie das Monitoring über die Nutzung und die Notwendigkeit die ADE an die unterschiedlichen Situationen der Schulen – wie z.B. den Anteil bedürftiger Schülerinnen und Schüler im Einzugsgebiet anzupassen. Neben essenziellen Betriebsmitteln wie Kreide und Papier, werden ADE-Mittel teilweise zur Versorgung besonders benachteiligter Kinder mit Stiften u.ä. eingesetzt. begebenet.

⁹ Zu berücksichtigen bleibt, dass in diese Periode auch die COVID-Pandemie fiel, während der keine regulären Schulbau-Kampagnen stattfanden. 2022 und 2023 wurde schließlich davon abgesehen im Rahmen des FASE-Budget reguläre Schulbau-Kampagnen einzuplanen, da noch so viele Klassenräume aus vorherigen Kampagnen ausstanden. (Abschlusskontrolle der Folgephasen 2024)

¹⁰ Abschlusskontrolle 2024 – Anlage 23 zur FASE-Folgephasen

9. Qualität der Implementierung

In der Umsetzung der PEE sowie des FASE kommt es seit jeher zu erheblichen Herausforderungen. Auch wenn im *Memorandum of Understanding* Verfahren für die Zusammenarbeit, Planung und Monitoring vereinbart wurden, werden diese in der Realität nicht entsprechend gelebt. Gerade das MoU, das 2021 unterzeichnet wurde, sollte die Governance und Transparenz verbessern. Es wird allerdings als sehr ambitioniert eingestuft und nicht entsprechend umgesetzt. Positiv hervorzuheben, bleibt die langfristige Unterstützung durch erfahrenes, entsandtes Personal zur Begleitung des Sektordialogs, der Arbeitsgruppen zu Subthemen sowie der Koordination mit Partnern und Gebern.

Die **Koordinierung** der an FASE beteiligten Geber liegt bei der sog. Troika, deren Besetzung und Vorsitz jährlich zwischen den FASE-Partnern wechselt. Allgemein war und ist die Effizienz und Transparenz stark vom jeweiligen Vorsitz der Troika und den jeweiligen Kapazitäten abhängig, so dass Berichten zufolge teilweise Informationen erst verspätet oder gar nicht für die Geber außerhalb der Troika zugänglich waren. Die Arbeitsgruppen und Task Forces dienen der Koordination und dem Dialog, sie sind beratend tätig, haben aber keine politischen Entscheidungsbefugnisse. Den Vorsitz haben die jeweils zuständigen staatlichen Stellen. Neben den permanenten Arbeitsgruppen zu Vorschulbildung, Grundbildung, Alphabetisierung, Erwachsenen-Bildung und Sekundarbildung gibt es Schwerpunkt-Taskforces zu Lehrkräfteausbildung, Schulbau und -ausstattung, Monitoring & Evaluierung sowie zu Planung und Finanzmanagement – letztere Taskforce überwacht die Implementierung und Einhaltung des MoU der Kooperation. Allgemein werden die Arbeitsgruppen oft als überfrachtet beschrieben, es fehlt an Effizienz und Zielorientierung. Zu diesem Ergebnis kam bereits die EPE 2018. Die bedeutende Gruppe zu *Public Financial Management (PFM)* zeigt beispielhaft, dass auch nicht immer alle Vertreter der Geber für den spezifischen Bereich hinreichend qualifiziert sind – so sind hier überwiegend Bildungsexperten vertreten, an die das PFM sehr spezifische Anforderungen stellt. Die deutsche FZ war *Focal Point* für Schulbau und unterstützte somit die Schulbaukomponente aktiv. Dabei wurde über die Teilnahme der Provinzen auch die notwendige Verbindung dieser zum MINEDH hergestellt. Dennoch blieb der Transfer ins Ministerium herausfordernd, wie auch bei der Begleitmaßnahme (AK 2024).

Trotz klarer Regelung der Prozesse für **Planung, Umsetzung und Monitoring** des FASE im MoU ist die Transparenz und Steuerung weiterhin verbesserungswürdig. Die von dem PEE über die 3-Jahrespläne abgeleiteten Aktivitätenpläne für das jeweilige Jahr werden oft mit erheblichen Verzögerungen (teilweise erst Mitte des Jahres) verabschiedet. Eine klare Ableitung der Aktivitäten aus den sektorpolitischen Zielen ist nicht immer klar nachvollziehbar. Die Planung wird vom MINEDH gesteuert, wobei MINEDH hier zunächst erhebliche Flexibilität bei der Zusammenstellung der zu finanzierenden Aktivitäten hat. Aufgrund der Tatsache, dass die Planungen oft spät der Geberseite zur Genehmigung vorgelegt wurden und zudem die Sektorfinanzierung abgesehen von Gehältern signifikant von FASE abhängt, war der Gestaltungsspielraum der Geber aufgrund des zeitlichen Drucks oft geringer als bei einem Sektorkorb mit Politikdialog und Arbeitsgruppen zu erwarten gewesen wäre. Trotz der umfangreichen Gebermittel wird die **Kontrolle durch die Geber in der Umsetzung** als schwach beurteilt, als letztes Druckmittel werden Gelder nicht ausgezahlt. Auch durch die zahlreichen Dialogformate konnten die Schwächen nicht konstruktiv gelöst werden, ein solides und transparentes Monitoring fehlt. Es gibt eine Arbeitsgruppe für Monitoring und eine Verfahrensanweisung für die Distriktbehörden zur Überprüfung der Schulen hinsichtlich u.a. Existenz eines Elternbeirats, Instandhaltung, Lehrkräftepräsenz etc. Dennoch bleibt die Information oberflächlich und klare Konsequenzen sind schwer ableitbar.

Die **Kapazitäten für die Implementierung der Sektorstrategie** sind trotz gewisser Fortschritte und erheblicher technischer Unterstützung über Consultingeinsätze weiterhin unzureichend und haben nicht nur in der Schulbaukomponente, sondern sektorweit zu erheblichen Verzögerungen geführt. Technische Unterstützung wird teilweise ohne *earmarking* über FASE eingebracht, wobei dann MINEDH für die Vergabe zuständig ist, die Berichterstattung nicht direkt an die Geber erfolgt und die Steuerung eingeschränkt ist. Aus diesen Gründen brachten und bringen einige Geber, wie auch die FZ, die Beratung und Kapazitätsunterstützung bilateral ein. Berichten aus 2018 zu Folge hat der Umfang der technischen Unterstützung der FASE-Geber zu einem eklatanten Ungleichgewicht zwischen öffentlichen Angestellten zu FASE finanzierter Beratung im MINEDH geführt – sowohl auf zentraler als auch dezentraler Ebene.

Bei der **Schulbaukomponente** haben die mangelnden Kapazitäten die Durchführung der Baumaßnahmen limitiert, aber auch der Zustand der Infrastruktur wird als lediglich akzeptabel bewertet, da bereits bei AK 2020 die Bausubstanz in vielen Fällen stark abgenutzt war und eine Instandhaltungskultur in weiten Teilen trotz der Begleitmaßnahme fehlte. Fehlende Wasserversorgung oder fehlende Mittel zur Bezahlung haben die Nutzbarkeit der sanitären Einrichtung stark eingeschränkt und zu Gesundheits- sowie Hygienrisiken geführt. Es gibt

hinreichend Evidenz, dass sanitäre Einrichtungen ausschlaggebend sind für den Schulbesuch, insbesondere von Mädchen. Aufgrund dessen, dass die sanitären Einrichtungen nicht für Menschen mit Behinderung ausgelegt sind, werden diese dadurch vom Schulbetrieb sowohl als Schüler als auch Fachkräfte ausgeschlossen. Teilweise sind die Gebäude nicht fertiggestellt worden, werden aber dennoch als Schulen genutzt, was ein nicht zu vernachlässigendes Risiko bedeutet. Aufgrund fehlender Einfriedungen der Schulen, die ein unbefugtes Betreten der Schulgelände erschweren, kommt es auch nachts zu Vandalismus. Wartungskonzepte fehlten und somit wurden selbst Kleinstreparaturen nicht ausgeführt. In den *Joint Donor Reviews* von 2017 und 2018 wurde explizit die mangelhafte Performance des Schulbauprogramms hervorgehoben. Die Abschlusskontrolle der Folgephasen 2024 kam zum gleichen Ergebnis: hierin wird konstatiert, dass auch einige FASE-Schulgebäude nicht finalisiert und als Bauruinen zurückgelassen wurden, da die Bauunternehmen nicht (rechtzeitig) bezahlt wurden. Es ist plausibel anzunehmen, dass die Problematik der Nicht-Bezahlung von Rechnungen zu geringeren Leistungen oder der Verweigerung von Bauleistungen im Schulbaubereich seitens der Bauwirtschaft führt – zumindest kann so keine Stärkung der Bauwirtschaft erwartet werden. Unter Berücksichtigung der Evaluierungsergebnisse für die Zeit vor 2015, bleibt zu konstatieren, dass sich die Qualität der Implementierung über die Jahrzehnte nicht wesentlich verbessert hat. Seit Jahren wird Ownership angemahnt und der Einsatz von Bausachverständigen bei den zuständigen staatlichen Stellen auf zentraler Ebene und in den Provinzen gefordert, jedoch ohne signifikanten Erfolg.

10. Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)

Konkrete nicht-intendierte Wirkungen wurden im Rahmen der Evaluierung nicht identifiziert.

Zusammenfassung der Benotung

Trotz des Engagements der Geber und der Regierung bleibt das Angebot qualitativ und quantitativ weit hinter dem Bedarf zurück. Dieser war bisher nie gedeckt und nimmt durch stetig steigende Schülerzahlen zu. Die getätigten Schulbaumaßnahmen haben zu einem – im Umfang viel zu geringen – verbesserten Angebot geführt und es ist von einer guten Auslastung bis Überauslastung auszugehen. Die Nutzung wird durch inadäquate Angebote aufgrund mangelhafter Ausstattung, fehlender engagierter und qualifizierter Lehrkräfte und unzureichenden Lehrmaterialien und geringe Qualität ebenso eingeschränkt wie durch Zugangsbarrieren wie Distanz, sozioökonomische Faktoren und Gewalt. Der gebergemeinschaftliche Ansatz hat es im Beobachtungszeitraum nicht geschafft, in Zusammenarbeit mit der Regierung die notwendigen Kapazitäten aufzubauen und die in den Planungen vorgesehenen Maßnahmen entsprechend umzusetzen. Ein adäquates Angebot zur Erreichung der SDGs wurde nicht erreicht, aber vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums und der dramatischen Ausgangslage im mosambikanischen Bildungssektor, sind positive Teilergebnisse durch den FASE zu sehen.

Insgesamt ist die Effektivität als eher nicht erfolgreich einzustufen, da die Umsetzung des FASE und der Bildungsstrategie hinter den Erwartungen zurückblieb und die im Beobachtungszeitraum vorgesehenen Outputs im Schulbau weit verfehlt wurden, wenn auch positive Teilergebnisse festzustellen sind und die Unterstützung eine weitere Verschlechterung abmildern konnte.

Effektivität: 4

Effizienz

11. Produktionseffizienz

Durch die Bündelung der Geberbeiträge im FASE als Sektorkorb können Transaktionskosten in der Koordinierung mit zahlreichen Gebern potenziell reduziert werden und es bleibt der bevorzugte Mechanismus unter Berücksichtigung der Prinzipien der *Aid Effectiveness*, wenn die Maßnahmen an den Sektorprioritäten ausgerichtet sind. Durch die teilweise Bindung von Auszahlungen an geberspezifische Voraussetzungen, die beschränkten Kapazitäten bei der Regierung auf zentraler wie dezentraler Ebene sowie die bisweilen schwierige Koordination und Kooperation zwischen Gebern und mit der Regierung in Planung und Umsetzung werden diese Vorteile aber nicht ausgeschöpft.

Im Verlaufe der Umsetzung des FASE gab es von Seiten der Geber im Betrachtungszeitraum zunehmend Bestrebungen die Effektivität und Effizienz durch ergebnisbasierte Elemente und damit einhergehende Zweckbindungen und Auszahlungsvoraussetzungen zu steigern. Diese **konditionierten Auszahlungen** (*earmarking* und

performance based approaches) schwächen die Planbarkeit im Sektor und unterminieren bei individueller Ausgestaltung das harmonisierte Vorgehen der Geber im FASE und wirken so der Effizienz und auch Effektivität des *Sector Wide Approach* und der verlässlichen Finanzplanung einer gepoolten Korbfinanzierung entgegen.¹¹ Die Verknüpfung von Auszahlungen an die Erreichung bestimmter Indikatoren wurde bereits im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2018 von Gebern eingesetzt. Auch die deutsche Seite hatte in den Regierungsverhandlungen 2014 die Einführung einer variablen Tranche vereinbart, deren Auszahlung an Trigger im Schulbau (u.a. Anzahl fertiggestellter Klassenräume) gebunden war. Davon wurde im weiteren Verlauf von deutscher Seite aber wieder abgesehen. Nachdem diese Mechanismen im neuen MoU von 2021 für die Kooperation der Geber mit MINEDH offiziell vereinbart wurden, wird ein signifikanter Teil der FASE-Mittel konditioniert¹². Dies hat zu erheblicher Verunsicherung geführt, da die Flexibilität für den Einsatz der Mittel entsprechend der akuten Bedarfe weiter eingeschränkt wird, die Planungen und Diskussionen sich verändern und verzögerte Einzahlungen zu Verzögerungen bei allen FASE-Aktivitäten führen. Wie ausschlaggebend diese Modalitäten sind, hängt entscheidend vom Ambitionsniveau der Indikatoren ab, welches teilweise wohl auch für die Umsetzung der Mittel revidiert wurde.

Kapazitätsengpässe auf nationaler wie dezentraler Ebene haben die Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes von FASE-Geldern für die Verbesserung der Bildungsangebote erheblich eingeschränkt. Dies beginnt bereits bei der frühzeitigen und ergebnisorientierten Planung unter frühzeitiger Einbindung der Arbeitsgruppen und Geber durch das MINEDH, die nicht entsprechend erfolgt (s. Effektivität). Dadurch kommt es zu Verzögerungen bereits bei der Genehmigung der Aktivitätenpläne, was sich auf die Beschaffungspläne und alle weiteren Umsetzungsschritte auswirkt. Dabei sind die Pläne der Provinzen meist noch stärker verzögert als die der Zentralebene. Nach Ergebnissen der finnischen Evaluierung erschweren bereits fehlende Richtlinien bei FASE die zügige Auszahlung und Allokation der Mittel an MINEDH. Daraus wird ein großer Bedarf abgeleitet, die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit der Mittelzusagen an FASE durch die Geber zu verbessern und nachfolgend das Management des FASE für eine zuverlässige und fristgerechte Auszahlung an die mosambikanische Regierung. Aber auch die Strukturen und Verfahren des staatlichen Finanzverwaltungssystems (SISTAFE) erschweren die verlässliche und rechtzeitige Mittelbereitstellung. Der anhaltend hohe Abstimmungsbedarf und Aufwand für die Arbeitsgruppen führt zu hohen Transaktionskosten. Das Missverhältnis von öffentlichen Angestellten zu FASE-finanzierten technischen Assistenten (vgl. Effektivität) ist ein Ausdruck der zusätzlichen Kosten für den Sektorkorb bei beschränkten Kapazitäten des Bildungssektors. Bei MINEDH auf nationaler wie dezentraler Ebene fehlen die Kapazitäten für die Umsetzung. Dies führt zu Engpässen auf Schulebene, wo die FASE-Mittel nicht in vollem Umfang und nicht fristgerecht ankommen.

Die **Umsetzung der Sektorbudgetmittel** lag 2015 - 2018 und 2018 - 2022 bei durchschnittlich 94 %, wobei sie bei den Haushaltsmitteln 2015 - 2018 mit 99 % und 2018 - 2022 mit 98 % höher lag als bei den FASE-Mittel mit 76 % im Zeitraum 2015-2018 und lediglich 68 % für die Jahre 2018 - 2022. Laufende Kosten, überwiegend Lehrgelälter, werden zum größten Teil aus Haushaltsmitteln der mosambikanischen Regierung finanziert und FASE-Mittel wurden überwiegend für investive Maßnahmen eingesetzt. Im Betrachtungszeitraum entfielen laut Abschlusskontrolle 44 % auf Sachgüter, 26 % auf Dienstleistungen, 20 % auf Baumaßnahmen und 7 % auf Ausstattung.

Die **Verausgabung der FASE-Mittel** wurde zunächst 2016 durch eine Vertrauenskrise¹³ torpediert, woraus eine hohe Übertragung auf 2017 erfolgte, was Auswirkungen auf die Folgejahre hatte. So konnten die Mittel zunehmend nicht mehr in den vorgesehenen Jahren umgesetzt werden und von 2016 bis 2018 sind die Überträge vom Vorjahr kontinuierlich durch Überbudgetierung und „*Underperformance*“ der investiven FASE-Maßnahmen insbesondere im Schulbau und der Beschaffung von Schulbüchern angestiegen. 2018 schloss FASE mit einem Überschuss von über 50 Mio. USD. Übertragungen im Rahmen der Schulbaukomponente waren im Betrachtungszeitraum auch darauf zurückzuführen, dass keine Budgetierung über mehrere Jahre zulässig war, die Umsetzung aber mindestens zwei Aktivitätenpläne benötigt, wodurch regelmäßig Überplanungen für den Schulbau stattfanden. Saldi entstanden sowohl auf Provinz-, als auch auf zentraler Ebene. Das nicht verausgabte Budget auf Provinzebene war fast ausschließlich auf das Schulbauprogramm zurückzuführen. Der größere Teil der Saldi entstand aber auf zentraler Ebene bei MINEDH, ohne dass entsprechende Analysen eine klare Ursache identifizieren konnten. Die Bewertung der Umsetzung des FASE im Rahmen der jährlichen *Joint Sector Reviews*¹⁴ kommt 2015 bis 2019 in lediglich zwei Jahren (2015 und 2019) zur Bestnote „zufriedenstellend“ auf der dreistufigen

¹¹ GPE hat über FASE auch Mittel für *COVID-19 Recovery Actions* geearmarked bereitgestellt (Evaluierung der finnischen Kooperation, 2024)

¹² Seit 2021 wird im Rahmen von FASE umfassendes earmarking mit einem performance base approach bei MozLearning von Weltbank und GPE eingesetzt, was unter Berücksichtigung der erheblichen Mittel in Höhe von 240 Mio. USD die Struktur des FASE mitbestimmt.

¹³ Einen entsprechenden Rückschlag gab es auch durch die COVID-Pandemie 2020 und 2021.

¹⁴ Gemäß MoU sollten diese immer im März jeden Jahres stattfinden

Skala, 2016-2018 wird die Umsetzungsperformance als gemischt bewertet. Für die Jahre 2020-2022 wurde keine abschließende Bewertung vorgenommen.

Die Vorgaben für das **Schulbauprogramm** wurden wiederholt von der Regierung revidiert. Nachdem eine Deckelung der Baukosten pro Klassenraum auf 10.000 USD im ganzen Land 2005 nicht zur erhofften effizienten und effektiven Umsetzung führte, wurde 2009 eine neue Bauweise auf der Basis einer vorgefertigten Metallstruktur eingeführt, die 2015 wieder aufgegeben wurde, da sie weder zu den erhofften niedrigeren Kosten noch einer zügigeren Umsetzung als auch einer verbesserten Qualität führte. Vor diesem Hintergrund wurde das „*group 5 design*“ eingeführt, das entsprechend dem ursprünglichen Ansatz auf gemauerten Wänden mit Satteldach basiert und zusätzliche Anforderungen aufgenommen hat. So wurde der „*build-back-better*“ Ansatz mit Resilienzanforderungen je Bereich – Zyklone, Erdbeben, Überflutungen, Trockenheit – verankert. Die dadurch höheren spezifischen Baukosten sind unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels in Mosambik gerechtfertigt. Die neuen Anforderungen haben sich bewährt, denn die Gebäude haben bereits kleinere Zyklone überstanden. Die Kosten pro Klassenraum lagen nach Angaben des MINEDH im Rahmen der AK 2015 bis 2018 bei 28.000 USD (2020 bei ca. 40.000 USD pro Klassenraum). Damit liegen die Kosten pro Klassenraum in einem ähnlichen Rahmen wie bei parallelen bilateralen Finanzierungen. Qualität und Zustand der Schulen im Rahmen der Feldbe- suchte bei AK 2020 sowie der Folgephasen 2024 wird als akzeptabel beschrieben hinsichtlich der Bausubstanz. Möbel, Türen, Fensterscheiben, Anstriche und Sanitäreinrichtungen waren aber häufig stark abgenutzt oder durch Vandalismus und fehlende Instandhaltungskultur zerstört. Die kritischen Beobachtungen der Abschluss- kontrolle für 2015 - 2018 wiederholen sich in der Abschlusskontrolle für 2019 - 2022 was ableiten lässt, dass es keine wesentlichen Verbesserungen gab. Auch bei AK 2024 wurden Bauruinen vorgefunden, da Zahlungen an die Bauunternehmen nicht erfolgten und diese in Folge ihre Arbeiten eingestellt haben. Die fehlende Veranke- rung von Wartungs- und Instandhaltungskonzepten schränkt die Effizienz der Baumaßnahmen bereits mittelfristig ein.

Die ordnungsgemäße Abwicklung des FASE unterliegt jährlichen, unabhängigen Wirtschaftsprüfungen, bei de- nen es zu Anmerkungen kam (u.a. mangelhafte Bauüberwachung), aber keine Hinweise auf eine Mittelfehlver- wendung abgeleitet wurden.

12. Allokationseffizienz

Die Regierung zeigt seit der Unabhängigkeit eine **hohe Priorität für den Bildungssektor**, was sich den öffentli- chen Ausgaben für Bildung von über 20 % des Haushalts zeigt. Im Jahr 2022 war der Titel für Bildung mit 22,5 % der größte, gefolgt von Landwirtschaft mit 15,1 % und Gesundheit mit 13,5 %. Die mosambikanischen Haushalts- mittel deckten rund 89 % aller Bildungsausgaben 2015-2018, in der Folgeperiode 2018-2022 stieg der Haushalts- mittelanteil auf 92 %. 2015 - 2018 wurden von den restlichen 11 % rund 87 % über den FASE gedeckt und 13 % aus Parallelprogrammen; 2018 - 2022 deckte FASE 96 % der externen Mittel und nur 4 % kamen im Rahmen paralleler Programme – d.h. der Anteil von FASE am Sektorbudget ist gesunken, was auf gestiegene Eigenbei- träge und rückläufige Geberbeiträge zurückzuführen ist. Deutschland war 2015 - 2018 mit 23 % der FASE-Mittel und 2018 - 2022 mit 20 % der bedeutendste bilaterale Geber gefolgt zunächst von Kanada später von Finnland. Die Weltbank bleibt mit IDA-Mitteln und zusätzlichen GPE-Mitteln der bedeutendste Geber mit einem Anteil von 47 % 2018 - 2022.

Trotz der anhaltend hohen Ressourcenbereitstellung für den Bildungssektor hat sich dieser nicht in einer Verbes- serung des Bildungsangebots und -niveaus niedergeschlagen. Die Mittel wurden überwiegend für die Ausweitung des Zugangs zu Bildung eingesetzt, wobei die Qualität der Bildung und der inklusive Zugang für alle unabhängig von Geschlecht, Region, Muttersprache und Beeinträchtigung weniger berücksichtigt wurden. Bei der **landeswei- ten Allokation der FASE-Mittel** wurden Bevölkerungsstruktur und Entwicklung zu einem gewissen Maße be- rücksichtigt und regionale Unterschiede durch die relativ höhere Allokation von Mitteln in den zentralen und nörd- lichen Provinzen adressiert, dennoch zeichnet sich nicht klar ab, dass die Mittel mit klaren Kriterien bedarfsorien- tiert eingesetzt wurden. Zambezia in der Zentralregion und Nampula im Norden haben überdurchschnittlich viele Mittel erhalten, was aber auch darauf zurückzuführen ist, dass sie die dichteste Bevölkerung im Land mit je über 6 Mio. Einwohnern haben. Maputo Stadt mit einer guten Mio. Einwohnern weist die geringste absolute Allokation auf. Dennoch werden spezielle Armutsindikatoren oder Vulnerabilitätsaspekte nicht explizit berücksichtigt. Analy- sen für die Jahre 2014 bis 2022 auf Basis der *Financial Statements* des FASE im Rahmen der finnischen Evalu- ierung zeigten, dass bei einer Verschneidung der Mittelallokation mit der Bevölkerungsstatistik die Mittelallokation pro Person (nicht Schüler) in Maputo Stadt und Sofala am höchsten war mit 46 % respektive 37 % mehr als der Durchschnitt; in Gaza dagegen am geringsten mit 28 % weniger als der Durchschnitt. Obwohl die absolute Mittel- allokation für Maputo Stadt unter den Provinzen die geringste war, dreht sich das Bild also bei Betrachtung der

relativen Allokation pro Person – hier hebt sich die Hauptstadt mit 124 Meticais/Person/Jahr vom Rest ab, trotz der niedrigsten Armutsrate landesweit von 4 % im Jahr 2014/2015¹⁵. Die Armutsrate war 2014/2015 in Niassa mit 67 % am höchsten, dies schlug sich nicht in der absoluten noch relativen Mittelallokation nieder. Die hohen Zuweisungen an Zambezia und Nampula decken sich wiederum mit überdurchschnittlichen Armutsraten von 62 % respektive 65 %, die Mittel pro Person und Jahr liegen jedoch bei lediglich 83 MNZ respektive 82 MNZ und damit signifikant unter der Hauptstadt. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass die Armutsrate von 2014/15 mit 46,1 % auf 68,2 % 2019/2020 gestiegen ist und 2022 bei rund 65 % lag. In ländlichen Regionen lag sie bei 68,4 %, in städtischen bei 58,4 %, wobei im Norden mit 70,2 %, im Zentrum mit 65,6 % und im Süden mit 54,8 % die regionalen Unterschiede erheblich bleiben¹⁶. Die Verteilung zwischen der zentralen Ebene bei MINEDH und dezentralen Auszahlungen schwankte über die Jahre mit tendenziell einer stärkeren Berücksichtigung dezentraler Strukturen¹⁷.

Die Allokationseffizienz wäre durch eine klare Fokussierung potenziell besser, aber es bleibt zu berücksichtigen, dass dies bei einem Sektorkorb politisch nicht durchsetzbar ist. Aber auch Wechsel auf den Positionen bei den Gebern wie im MINEDH machen eine stringente Verfolgung klarer Ziele durch Fördern und Fordern schwierig.

In Anbetracht dessen, dass im Rahmen des **Schulbauprogramms** für die Auswahl der zu fördernden Schulstandorte keine zentral definierten Kriterien gab, wurden diese auf dezentraler Ebene bestimmt und in der Summe im Jahresplan vom MINEDH dem FASE zur Genehmigung vorgelegt. Auch aktuell können die veranschlagten Mittel für den Schulbau nur der Zusammenfassung des Aktivitätenplans sinnvoll entnommen werden, wie sich diese auf Provinzebene ergeben und verteilen, wird Berichten zufolge sehr divers dargestellt (von Detailangaben bis Pauschalforderungen), worunter die Transparenz leidet. Ob hierbei die Standorte mit dem höchsten Bedarf gefördert wurden, kann nicht beurteilt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass der allgemein hohe Bedarf an Schulinfrastruktur Fehlallokationen beschränkt, wenn auch Raum für interessengeleitete Entscheidungen bleibt. Die Umsetzung von Baumaßnahmen über den Sektorkorb kann in Anbetracht der Schwierigkeiten in der Überwachung der Mittelallokation, Vergaben und Defiziten in den Baumaßnahmen bis zu Bauruinen rückblickend kritisch beurteilt werden. Auch wenn eine regionale Fokussierung für einen sektoralen Korb schwer umsetzbar ist, hat das „Gießkannenverfahren“ nicht zu den gewünschten Erfolgen geführt. Bilaterale Programme können in kürzerer Zeit einen klareren, wenn auch regional beschränkteren Impact leisten¹⁸. Im Rahmen bilateraler Programme wäre es womöglich leichter gewesen, die Auswahl und Umsetzung inklusive der Vergaben enger zu begleiten, aber auch diese kämpfen mit den beschränkten Kapazitäten für Planung, Überwachung und Instandhaltung. Im Schuldesign hätten Elemente effizienter strukturiert werden können: fehlende Stromversorgung stellt die Allokation von Mitteln für elektronische Geräte in Frage; gleiches gilt für die Ausstattung der sanitären Anlagen mit Wasserklosetts ohne Wasserversorgung und gesicherter Betriebsmittel zu deren Finanzierung; hier hätten wasserunabhängige Latrinen an den betroffenen Standorten einen größeren Beitrag geleistet. Der Mangel an Wartung und Instandhaltung der bestehenden Schulgebäude sowie dafür notwendiger Konzepte, Strukturen und Mittel verschärft das Problem weiter und schränkt die Effizienz des Mitteleinsatzes im Sektor erheblich.

Das **Korruptionsniveau im öffentlichen Sektor** ist hoch: Beim *Corruption Perception Index* lag Mosambik 2023 auf Rang 145 von 180 Ländern mit einem Score von 25 bei einer Skala von 0-100, wobei 0 für hochkorrupt steht und 100 für sehr sauber. Im Betrachtungszeitraum hat sich die Situation mit einem Score von 31 im Jahr 2015 auf einen Score von 23 im Jahr 2018 sogar verschlechtert. Vor diesem Hintergrund ist die Korbfinanzierung mit klarer Investition der Mittel in Einzelmaßnahmen, die im Aktivitätenplan vereinbart und genehmigt wurden einer Sektorbudgetfinanzierung ohne der Möglichkeit einer Nachverfolgung der Mittelverwendung klar vorzuziehen, aber koordinierte bilaterale Ansätze hätten womöglich insbesondere mit Blick auf den Schulbau die Chance gehabt, zum Beispiel regional fokussierter einen größeren Impact zu erzielen.

Zusammenfassung der Benotung

Die Produktionseffizienz des FASE wird einerseits durch konditionierte Auszahlungen unterminiert und andererseits führen die beschränkten Kapazitäten zu erheblichen Verzögerungen in der Umsetzung der Investitionen des FASE, so dass Investitionen nicht abgeschlossen (Bauruinen) oder nicht rechtzeitig erbracht (Verteilung der Schulbücher) werden. Die Allokation der FASE-Mittel bzgl. der unterschiedlichen Aktivitäten ist nicht transparent

¹⁵ WB Poverty Assessment April 2018

¹⁶ MEF, 5a avaliacao da pobeza 2021

¹⁷ Während 2016 65 % der FASE-Mittel an MINEDH ausgezahlt wurden, waren es 2020 nur 33 % (FIN S. 18)

¹⁸ ie in Taiwan gegründete Tzu Chi Charity Foundation hat für 13 Mio. USD die größte Sekundarschule Mosambiks für 10.000 Schüler gebaut, nachdem die vorherige Schule vom Zyklon Idai 2019 zerstört wurde, konnte die neue Schule 2024 eröffnet werden.

aus Zielen mit klaren Kriterien und auf Basis solider Daten im Dialog zwischen Regierung und Partnern abgeleitet, was in Kombination mit einem nicht unerheblichen Korruptionsniveau im Land Spielraum für Fehlleitungen vermuten lässt. Mit Blick auf den Schulbau bleibt aus Evaluierungsperspektive die Allokation weiterer Mittel für den Schulbau ohne Wartungs- und Instandhaltungskonzepte und Strukturen zu hinterfragen. Allgemein ist die Effizienz des FASE vor dem Hintergrund der nicht hinreichend gegebenen Kapazitäten für eine effektive und effiziente sowie transparente Umsetzung der Mittel durch die zentralen und dezentralen staatlichen Strukturen aus Perspektive der Produktions- als auch Allokationseffizienz eher nicht erfolgreich zu bewerten.

Effizienz: 4

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

13. Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen

Das im Rahmen der EPE and die PEE angepasste Ziel war ein höheres Bildungsniveau der Bevölkerung. Bildung ist Voraussetzung für die Teilhabe an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die wiederum die Entwicklung des Landes im Sinne der Sektorstrategie voranbringen soll. Die auf Ebene des EZ-Programmziels verankerte Nutzung der Kapazitäten ist in der EPE auf Outcome-Ebene verankert. Dementsprechend sind für die Erreichung eines höheren Bildungsniveaus in der Bevölkerung die nachfolgenden Indikatoren im Rahmen der EPE auf Impact-Ebene aufgenommen worden. Die Erreichung des Ziels auf Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden.

Tabelle Zielerreichung Impact:

Indikator	Status PP	Zielwert gemäß PP	Ist-Wert bei AK	Ist-Wert bei EPE
(1) Anteil der Schüler und Schülerinnen der 3. Klasse, die über die stufengemäßen Basiskompetenzen in Lesen und Rechnen verfügen.	2013: Lesekompetenz 6,3 %	2016: Lesekompetenz: >6,3 % 2019: Lesekompetenz: 12 % Rechenkompetenz: >7,7 % 2024: Lesekompetenz: 20 % Rechenkompetenz: 20 %	2016: Lesekompetenz: 4,9 % Rechenkompetenz: 7,7 % (Baseline) Nicht erfüllt	k.A. (letzte Erhebung war 2016) Als nicht erfüllt angenommen.
(2) Abschlussrate <i>Primary Education until grade 7</i> (Quelle MINEDH)	2011: 47 % 2014: 45 %	60,8 % (angepasst 54 %)	2018: 48 % Nicht erfüllt	2022: 56 %
(3) PROXY Alphabetisierungsrate*	56 % (2015)	k.A.	61 % (2017)	60 % (2020)

*UNESCO Institute for Statistics

Das Bildungsniveau und die Bildungsgerechtigkeit sind in Mosambik auf einem sehr niedrigen Niveau. Es liegen keine validen Daten vor, die belegen, dass im Betrachtungszeitraum 2015-2018 signifikante Fortschritte im Bildungsniveau erzielt werden konnten.

Der **Lernstand** (Indikator 1) ist ein entscheidender Indikator zur Beurteilung der Zielerreichung der Sektorstrategie und des Beitrags der FASE-Investitionen. Die letzte Erhebung stammt aus dem Jahr 2016¹⁹, da die alle drei Jahre vorgesehenen Erhebungen nicht durchgeführt wurden, was eine wirkungsorientierte Steuerung unmöglich macht. Zwischen 2013 und 2016 verschlechterten sich die Ergebnisse im Lesen²⁰: 6,3 % der Schüler der Klassenstufe 3 hatten 2013 entsprechende Fähigkeiten, 2016 waren es nur noch 4,9 %. Für Mathematik lag der

19 Die nationale Evaluierung des Sprach- und Mathelernstands der 3. Klasse erfolgt theoretisch alle 3 Jahre und wird extern ausgeschrieben. Diese Evaluierung erfolgte 2013 und 2016, wurde für 2019 begonnen, aber noch nicht abgeschlossen. UNESCO Spotlight

20 MINEDH, 2017 Relatorio do 2. Estudo da valiaacao National da 3a Classe, Maputo, Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educacao.

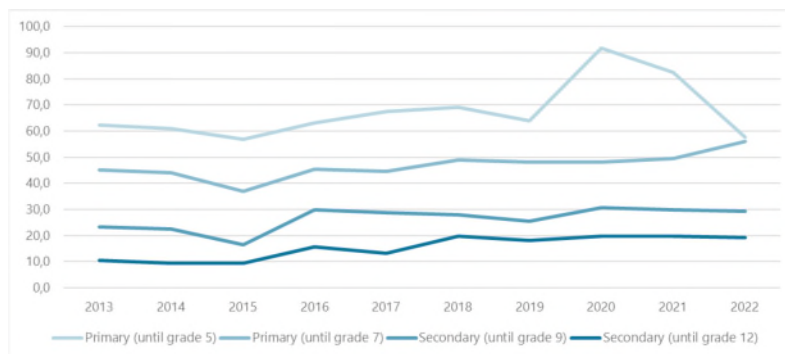
Anteil 2016 bei 7,7 %, hierfür fand 2013 keine Erhebung statt. Die alarmierenden Ergebnisse von 2016 wurden 2017 veröffentlicht und flächendeckend verteilt, um Lehrkräfte und Schulleitungen zu sensibilisieren, jedoch ohne weitere Konsequenzen (auch für die FASE-Partner). Die Weltbank *Service Delivery Indicators* für 2014 und 2018 deuteten auf eine zwischenzeitliche Verbesserung der Lernleistungen im Lesen (von 19 auf 31) und in Mathematik (von 25 auf 31) für die 4. Klassen hin, jedoch sind zeitgleich die regionalen Unterschiede gestiegen, ebenso wie die zwischen Stadt und Land²¹. Im vergangenen Jahrzehnt wurde gesamt ein Rückgang der Lernleistungen festgestellt, der während der COVID-19-Pandemie verschärft wurde. Mosambik hatte die längsten pandemiebedingten Schulschließungen in Subsahara-Afrika, ein Jahr ohne Unterricht! Digitale und alternative Lernangebote hatten kaum Wirkung, da nur 2 % der Kinder Zugang zum Internet hatten. Die eingeschränkte Wiedereröffnung mit reduzierten Klassengrößen verschärfte den Lehrkräftemangel, sodass Kinder nur 2 bis 3 Tage pro Woche unterrichtet wurden. UNICEF schätzt, dass etwa 20 % der Kinder, insbesondere aus benachteiligten Gruppen, nicht in die Schule zurückkehren werden, was zu erheblichen Rückschlägen im Lernstand geführt hat.

Die **Abschlussraten** (Indikator 2) haben sich Daten des MINEDH zufolge bis 2020 leicht verbessert. Das ursprüngliche Ziel von 60,8 % konnte nicht erreicht werden und wurde auf 54 % revidiert. Im Jahr 2022 lag die Abschlussrate für die Grundbildung (*primary until grade 7*) bei 56 %, was im Vergleich zu ähnlichen Ländern niedrig ist (Elfenbeinküste 62 %, Ghana 75 %, Tanzania 79 % und Botswana 98 %). Weitere Einzelergebnisse zeigen:

- Die Abschlussrate der Mädchen ist durchweg höher als die der Jungen.

- Regionale Unterschiede verschärfen das Bild: In den nördlichen Provinzen sind die Abschlussraten besonders niedrig, die Schüler-Lehrer-Relation ist sehr hoch. In den südlichen Provinzen liegt die Abschlussrate bei rund 90 %, was deutlich über dem landesweiten Durchschnitt ist, auch die Schüler-Lehrer-Relation ist günstiger.

Abschlussraten 2013 - 2022



Quelle: Evaluation Report Finnish support to Education in Mozambique based on MINEDH statistics, extracted September 2023

- Der Unterschied zwischen Stadt und Land ist signifikant²²: in städtischen Gebieten haben 7,1 % der Frauen die Grundbildung abgeschlossen, im ländlichen Raum nur 4,7 %. Bei der Sekundarstufe (12. Klasse) sind es 8,7 % der Frauen in Städten und nur 1,2 % auf dem Land. Bei Männern sind die Zahlen etwas besser: Primarstufe 6,9 % im städtischen und 6,3 % im ländlichen Raum; Sekundarstufe 11,5 % (städtisch) vs. 2,3 % (ländlich).
- Schlechtere Bildungschancen korrelieren zudem mit hohem Bevölkerungswachstumsraten und der ökonomischen Situation der Familien.

Die **Alphabetisierungsrate** als Proxy-Indikator zur Annäherung bezüglich grundlegender Bildungserfolge über die Jahrzehnte zeigt Fortschritte, aber auch auf einem sehr niedrigen Niveau²³ (Daten unterschiedlicher Quellen variieren signifikant). Im regionalen Vergleich fällt Mosambik trotz hoher Einschulungsraten auch hier weit zurück, nur Malawi weist eine noch geringere Alphabetisierungsrate auf. Auch die Unterschiede zwischen den Provinzen in Mosambik sind erheblich. Die Unterschiede zwischen Stadt und Land bleiben signifikant mit einer

²¹ Bassi, M., Medina, O. and Nhampossa, L. 2019. Education Service Delivery in Mozambique: A Second Round of the Service Delivery Indicators Survey. Maputo, World Bank.

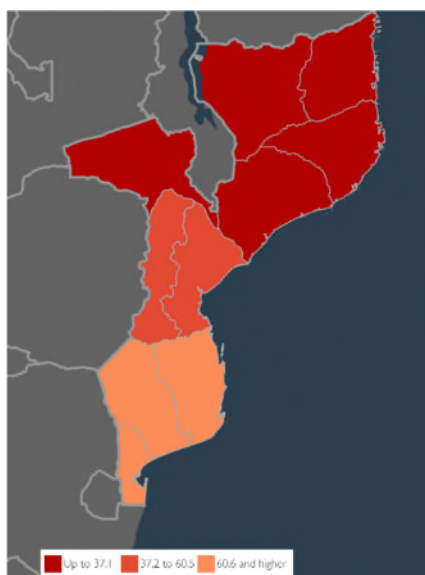
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/811891562864504006/pdf/Education-Service-Delivery-in-Mozambique-A-Second-Round-of-the-Service-Delivery-Indicators-Survey.pdf>.

²² DHS 2022/2023

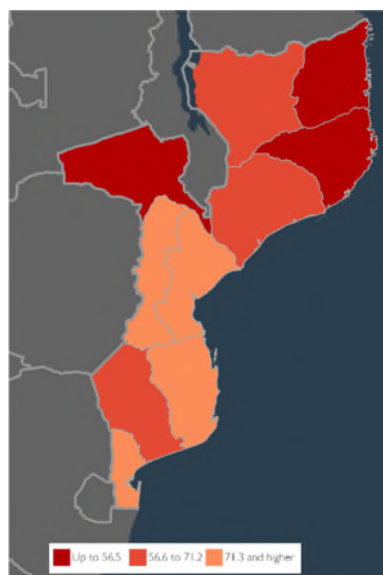
²³ Nach Angaben des *UNESCO Institute for Statistics* lag die Alphabetisierungsrate bei der Bevölkerung älter als 15 Jahre²³ im Jahr 1997 bei 39 % und stieg bis 2017 auf 61 %, ging dann aber bis 2020 auf 60 % zurück. Für junge Erwachsene im Alter von 15-24 Jahren liegen die Werte für 2015 und 2017 rund 10 % höher mit 71 % (2020 bei 70 %).

Analphabetenrate von 52,3 % gegenüber 19,7 %²⁴. Der letzte *Demographic Health Survey* von 2022-23 weist insgesamt noch schlechtere Werte aus und verdeutlicht den Unterschied zwischen Frauen (im Alter von 15-49 bei 46,6 %) und Männern (15-49 bei 68,5 %) sowie die regionalen Unterschiede in der Abbildung zeigen.

Women who are literate



Men who are literate



Quelle: STATcompiler, The DHS Program: DHS 2022-2023 Mozambique

Die Unterrichtssprache ist entscheidend für die gerechte Teilhabe an Bildung. Nur für 11 % der Bevölkerung spricht Portugiesisch als Muttersprache, während in Mosambik über 40 verschiedene Sprachen gesprochen werden. Dies erschwert die muttersprachliche Beschulung, da Lehrmaterialien übersetzt und entsprechende Lehrkräfte bereitgestellt werden müssen. **Bilinguale Bildung**, in der Muttersprache und Portugiesisch wurde im Betrachtungszeitraum in die Planungen und Ziele aufgenommen. Wie die finnische Evaluierung zeigt, hat sie seit 2018 an Bedeutung gewonnen und erreichte 2023 über 1 Mio. Schüler und Schülerinnen in 19 verschiedenen Sprachen (bei einer Gesamtschülerzahl von rund 8 Mio.) in allen Provinzen und 92 % der Distrikte. Diese Entwicklung ist entscheidend für die breitenwirksame Ausdehnung des Bildungsangebots und für den Lernerfolg vieler Kinder, obwohl bisher keine Evaluierung bilingualer Bildung in Mosambik vorliegt.

Anzahl der Schüler mit Zugang zu bilingualer Bildung 2013-2023

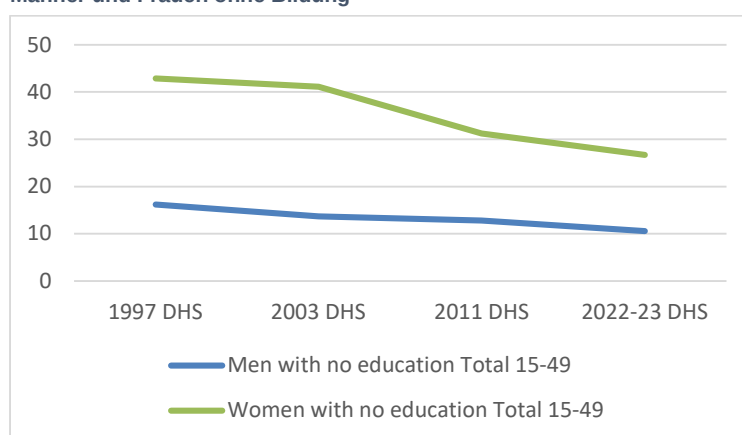


Quelle: Evaluation Report Finnish support to Education in Mozambique - Source: MINEDH statistics, extracted September 2023

Bei **historischer Betrachtung** bleibt festzuhalten, dass in der Kolonialzeit das Bildungsangebot und die Tätigkeit darin für die „natives“ erheblich eingeschränkt war. Erst mit der Unabhängigkeit 1975 hat der Staat begonnen, das Bildungsangebot quantitativ von nahezu Null aufzubauen. Rund 95 % der Bevölkerung waren damals Analphabeten. In den Bürgerkriegsjahren 1977 bis 1992 erlitt der Aufbau des Bildungssystem bereits wieder erhebliche Rückschläge – rund 68 % der Grundschulen wurden geschlossen oder zerstört. Seitdem ist Mosambik bestrebt sein Bildungssystem auf- und auszubauen und hat in der Langzeitperspektive auch Fortschritte erzielt, wie die folgende Abbildung zeigt.

²⁴ ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO(ENDE) 2025-2044

Männer und Frauen ohne Bildung



Quelle: DHS Statcompiler, abgerufen 10/2024

In den letzten zehn Jahren hat die **mosambikanische Regierung erheblich in das Bildungssystem investiert**, mit durchschnittlichen Bildungsausgaben von 6,3 % des BIP, was über dem Durchschnitt von 3,8 % für einkommensschwache Länder und 4,1 % für Subsahara-Afrika liegt nach Angaben von UNICEF. Allerdings sank der Anteil des Bildungsbudgets am Staatshaushalt von 21,3 % im Jahr 2016 auf 17,4 % im Jahr 2021, während die nominalen Mittel von 44,1 Mrd. MZN auf 64 Mrd. MZN stiegen. Über 60 % des Bildungsbudgets fließen in die Grund- und Vorschulbildung. Der Anteil interner Ressourcen am Budget stieg von 70 % im Jahr 2008 auf über 90 % seit 2018 (UNICEF, 2019), d.h. der Anteil externer Finanzierung sank (vgl. auch Allokationseffizienz). Trotz erheblicher Ausgaben konnten der quantitative Ausbau und die Qualität der steigenden Nachfrage durch das Bevölkerungswachstum nicht nachkommen. Die Engpässe werden sich perspektivisch noch verschärfen, denn die Bevölkerung wird sich bis 2050 voraussichtlich verdoppeln.

Die Angaben des Demographic Health Surveys (DHS) von 2022 verdeutlichen die **weiterhin bestehende Diskrepanz zwischen Männern und Frauen**. So haben in Mosambik 28 % der Frauen keine Bildung, bei den Männern sind es lediglich 19 %. Nur 6,5 % der Männer haben die Primarstufe abgeschlossen, bei den Frauen sind es lediglich 5,6 % gewesen. Dabei ist die Situation auf dem Land noch weitaus gravierender als in den Städten: der Median der abgeschlossenen Schuljahre liegt bei 5 für die Frauen und 6,1 für die Männer in städtischen Gebieten – auf dem Land bei lediglich 1,2 für Frauen und 2,3 für Männer. Bei Betrachtung der Provinzen bildet Niassa das Schlusslicht mit einem Frauenanteil von 39 % ohne Schulbildung (33 % der Männer), in Maputo Stadt sind es lediglich 6 % der Frauen und 2 % der Männer ohne Schulbildung.

Vor dem Hintergrund der geringen Fortschritte im Bildungsniveau bleiben einem Großteil der Mosambikaner geringe Perspektiven für eine Verbesserung ihrer sozioökonomischen Lage, denn auch die Arbeitslosigkeit ist bei geringem Bildungsniveau am höchsten.

14. Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen

Die Umsetzung der Bildungsstrategie war bisher nicht erfolgreich in dem Sinne, dass das Bildungsniveau der Bevölkerung entsprechend gestiegen ist, um die wirtschaftliche und soziale Teilhabe zu gewährleisten und die Entwicklung des Landes voranzubringen. Auch ungeachtet der Rückschläge und Herausforderungen durch externe Schocks wie die COVID-19-Pandemie und Extremwetterereignisse haben sich die Strukturen und Kapazitäten nicht hinreichend weiterentwickelt, um gerade auch die investiven Mittel des Bildungshaushalts aus dem FASE effizient und effektiv einzusetzen. Die absolute Ausweitung des Bildungsangebots kann dem steigenden Bedarf nicht nachkommen und die Qualität wird den Anforderungen nicht gerecht, auch wenn hier an relevanten Punkten wie bspw. der bilingualen Bildung angesetzt wurde.

Der Beitrag zur **Kapazitätsstärkung** lag in der Unterstützung vieler Reformen und neuer Ansätze, deren Umsetzung aber nicht hinreichend erfolgte. Allgemein konnte auch die Kapazität im MINEDH ausgebaut werden, sie hängt aber weiter stark von dessen Führung ab. Die Datenlage zu den qualitativen Aspekten der Bildung und Lernleistungsverbesserungen ist mangelhaft und erschwert die gezielte Planung und Steuerung der Umsetzung der Bildungsstrategie bis heute. Das Dateninformationssystem EMIS fokussiert primär auf Zugangsaspekte. Wie unter Effektivität und Effizienz erläutert haben die beschränkten Kapazitäten der zentralen und dezentralen

Strukturen des Bildungsministeriums die erfolgreiche Umsetzung der Bildungsstrategie gehindert und die Engpässe konnten auch durch signifikante bis unverhältnismäßige technische Unterstützung durch den FASE und seine Geber nicht aufgefangen werden.

In Anbetracht des riesigen und kontinuierlich wachsenden Bedarfs an der Ausweitung eines qualitativ angemessenen Bildungsangebots waren die FASE-Mittel additional zu der grundsätzlich notwendigen und vom Staat gedeckten hohen Betriebskosten (insb. Gehälter). Ohne die finanzielle Unterstützung durch FASE wäre das Bildungsangebot in Mosambik noch prekärer, jedoch schränkt die mangelhafte Effektivität und Effizienz auch den Beitrag zu langfristigen Verbesserungen im Bildungssystem ein.

15. Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen

Grundsätzlich zielt die PEE darauf ab das Menschenrecht auf Bildung zu gewährleisten unter Berücksichtigung der Geschlechtergerechtigkeit und der **Reduzierung von Ungleichheit** über einen gerechten Zugang zu Bildung. Aufgrund mangelnder Daten und Transparenz wurde im Rahmen von FASE aber nicht mit klaren Strukturen und Kriterien auf einen Abbau der Ungleichheiten hingewirkt, da die Aktivitätenpläne sich nicht klar nachvollziehbar aus den Zielen ableiteten. Spezifische Aspekte wie Armut und Vulnerabilität werden nicht ausreichend in der Budgetverteilung berücksichtigt, wodurch regionale Ungleichheiten im Zugang zu Bildungsressourcen nicht abgebaut, sondern im schlechtesten Fall sogar verschärft werden (vgl. Effizienz). Inklusive Bildung auch für Menschen mit Beeinträchtigungen ist bisher auch in der aktuellen Bildungssektorstrategie nur ein Ziel auf Papier. Es gibt aber weder Mittel noch das Angebot für die erforderliche Ausbildung des Personals, noch erlauben die enormen Klassengrößen die Adressierung besonderer Bedürfnisse – entsprechend gibt es nur limitierte Angebote privater Schulen oder NGOs.

In Anbetracht geringer Transparenz, fehlendem Monitoring und ausbleibender Wirkungsmessung und wirkungsorientierter Steuerung bleibt unter Berücksichtigung der doch erheblichen Korruption im Lande unklar, inwieweit das Instrument des Sektorkorbes die **Governance** des Bildungssektors verbessern konnte. Durch die Arbeitsgruppen des FASE, insbesondere zu *Public Financial Management*, und die in der Umsetzung etablierten Verfahren wurde in Ansätzen der Spielraum für Korruption reduziert, ob die Integrität dadurch tatsächlich gesteigert werden konnte, kann im Rahmen der Evaluierung nicht beurteilt werden.

Durch Unterstützung resilienter Bauweisen im Schulbau wurde die notwendige Anpassung an den Klimawandel vorangetrieben.

Zusammenfassung der Benotung

Zusammenfassend bleibt zu konstatieren, dass Mosambik zwar Schulinfrastruktur und Bildungsangebote quantitativ in absoluten Zahlen ausgeweitet hat, dies aber nicht von der notwendigen Erhöhung der Bildungsqualität begleitet wurde. Die Verbesserungen in den Lernleistungen sind stark beschränkt bzw. rückläufig. Ein höheres Bildungsniveau der Bevölkerung und damit einhergehende sozio-ökonomischen Entwicklungen wurden nicht wie erwartet erreicht. Der Nachholbedarf bzgl. der Bildungsqualität ist erkannt und strategisch verankert, aber noch nicht umgesetzt. Die schwachen staatlichen Strukturen und fehlende Rechenschaftspflicht auf allen Ebenen des Bildungssektors haben Fortschritte beim Bildungsniveau beeinträchtigt und erschweren die ergebnisorientierte Umsetzung der relevanten Politiken und Reformen. Die entwicklungspolitische Adäquanz und Wirksamkeit des Sektorkorbes ist unter diesen Rahmenbedingungen in Frage zu stellen, denn er hat es nicht geschafft, über die Dialogplattformen und technische Unterstützung Effizienz und Effektivität im Bildungssektor in notwendigem Maße zu erhöhen. Auch das neue MoU von 2021, das mehr Fokus auf Qualität und zunehmende Transparenz gelegt hat, konnte nicht zu einer Kehrtwende beitragen.

Insgesamt wird die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung der FASE-Kofinanzierung im Betrachtungszeitraum unter Berücksichtigung der Entwicklungen davor und danach als eher nicht erfolgreich eingestuft, wenn auch davon auszugehen ist, dass das Bildungsangebot und -niveau ohne FASE noch prekärer wäre.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: 4

Nachhaltigkeit

16. Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Das Bildungsministerium mit seinen dezentralen Strukturen verfügt nach Abzug der FASE-Geber weder über die **personellen und technischen Kapazitäten** noch über die finanziellen Kapazitäten für die notwendigen Investitionen in die quantitative wie qualitative Ausweitung des Bildungsangebots. Korruption und Einfluss der Regierung auf Bildungsmanagement und Bildungspersonal bleiben ein Problem. Mangelnde Transparenz und fehlende Integrität schränken die Leistung des Sektors ein. Die 2018 eingeleitete Dezentralisierung ohne hinreichende Zuweisung finanzieller Mittel riskiert auch aktuell die lokale Aufsicht.

Die **Haushaltssituation Mosambiks** ist prekär in Anbetracht der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie fehlender Erlöse aus Rohstoffvorkommen. U.a. dadurch steigt das Risiko für die Unterfinanzierung des Sektors mit ausbleibenden oder verspäteten Gehaltszahlungen, Mangel an adäquaten Klassenräumen und daraus folgenden noch höheren Schüler-Lehrer-Verhältnissen.

Neben dem **Bevölkerungswachstum** (durchschnittlich 2,8 % p.a.) verschärft auch das neue Bildungsgesetz die Versorgungslage durch Ausweitung der Schulpflicht von der 7. bis zur 9. Klasse. Bestehende Schulen stehen vor der Herausforderung, diese Klassenstufen bei gegebenen Kapazitäten (Räumlichkeiten und Lehrkräften) zu bedienen. Alternativ müssen die Schülerinnen und Schüler weitere Wege in Kauf nehmen, um ihre Schulpflicht zu erfüllen, was gerade in vulnerablen Teilen der Bevölkerung nicht geleistet werden kann. Auch die hohe HIV-Prävalenzrate von 13 % bei den 15 - 49-Jährigen schränkt die Verfügbarkeit qualifizierter (und erfahrener) Lehrkräfte ein, da diese aufgrund eigener Erkrankung oder der Pflege Angehöriger ausfallen.

17. Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten

Der in Teilen harmonisierte Kooperationsansatz eines *Sector Wide Approaches* mit gepoolter Finanzierung in einem Sektorkorb und umfangreichen Dialogformaten sowie umfassender technischer Unterstützung hat es über die vergangenen 20 Jahre nicht geschafft, die Rahmenbedingungen in den **nationalen und lokalen Strukturen des Sektors** wesentlich zu verbessern. Die Fundamente des hinreichenden Zugangs zu qualitativ und quantitativ angemessenen Bildungsangeboten sowohl mit Blick auf Infrastruktur und Ausstattung als auch mit Blick auf hinreichend qualifizierte und engagierte Lehrkräfte mit engagierten Schuldirektoren wurden nicht geschaffen. Trotz der unübersehbaren Herausforderungen durch steigende Nachfrage in Folge des Bevölkerungswachstums und Nachholbedarfen aufgrund der Rückschläge über die COVID-19-Pandemie, scheint sich das Angebot auch absolut nicht wesentlich verändert zu haben. Der Kapazitätsaufbau bei den staatlichen Strukturen verlor unter anderem durch Personalwechsel auf allen Ebenen an Wirkung. Der Ministerwechsel im MINEDH 2020 hat gezeigt, wie nachgelagerte Personalkonsequenzen (Wechsel des Focal Points für die Geber in beratende Tätigkeit für die Geber, Wechsel in der Leitung der DIEE und politische Diskontinuität den langfristigen Erfolg und die vertrauensvolle Zusammenarbeit beeinträchtigen. Wie sich MINEDH diesbezüglich im Nachgang zu den Wahlen vom Oktober 2024 weiterentwickelt, ist zum Zeitpunkt der Evaluierung noch unklar.

Auch wenn einige Verfahren für Planung, Umsetzung und Monitoring zur Umsetzung der PEE im Rahmen des FASE entwickelt und teilweise implementiert wurden, so ist diesbezüglich nicht davon auszugehen, dass diese entsprechend verankert sind und gelebt werden, wie es für eine effektive und effiziente Umsetzung der PEE notwendig wäre. Die schwachen Umsetzungskapazitäten des MINEDH und die hohen Risiken im Zusammenhang mit Vergabeprozessen werden von Audits immer wieder hervorgehoben (insb. auf Fehlen vollständiger Auftragsunterlagen) (BE 2023). Welche Rolle in der erfolgreichen Bildung die Integrität und das Ownership insbesondere der Schulleitungen spielen, zeigen die eklatanten Unterschiede auf Schulebene bezüglich Instandhaltung, Anwesenheit von Lehrkräften und Schülern sowie Lernerfolgen.

Mit den ersten beiden Phasen des **FZ-finanzierten Management-Consultants** für die Schulbaukomponente wurde versucht, die Kapazitäten des MINEDH mit seiner zentralen und den dezentralen Strukturen zu stärken. Dies hat sich allerdings noch nicht spürbar auf die Umsetzung der Sektorpolitik und des FASE ausgewirkt, geschweige denn auf Ebene der Schulen. So wird für die dritte Phase technische Unterstützung der Bauabteilungen auf Provinzebene vorgesehen, es sollen Wartungskonzepte entwickelt und pilothaft zur Anwendung kommen. Zudem sollen Konzepte für einen besseren Schulbetrieb inkl. Wasser- und Stromversorgung sowie Abwasserentsorgung und Hygiene entwickelt und umgesetzt werden. Diese Aspekte sind aber ausschlaggebend für eine nachhaltige Wirkung der Investitionen im Bildungsbereich, die über den FASE erfolgten. Da die dritte Phase des Management Consultants noch nicht in die Umsetzung gekommen ist und die Maßnahmen der ersten beiden

Phasen noch nicht zu signifikanten Verbesserungen an der Basis geführt haben, wird der Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten eingeschränkt bewertet.

18. Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit

Der Ausstieg der deutschen EZ aus dem Grundbildungsbereich führte auch zum Ausstieg aus FASE. Finnland hat die FASE-Unterstützung für 2023 und 2024 bereits von 7 Mio. EUR pro Jahr auf 5 Mio. EUR und 4 Mio. EUR gekürzt und steigt im Anschluss aus. Die Weltbank übt bis 2025 noch die Supervision für den FASE fort und wird weitere Unterstützung für den Sektor nicht unbedingt über FASE bereitstellen. Aktuell wird diskutiert, ob die Unterstützung des (Grundbildungs-)Sektors im Rahmen eines Multi-Donor-Trust Funds weitergeführt wird. Allerdings wird diese Option erst nach einer möglichen Beendigung des FASE zum Zuge kommen. Die GPE unterstützt FASE noch bis 2028 über die deutsche TZ. Mit einem Mandat der EU zahlt die KfW weiter in FASE ein und unterstützt die EU aktiv im Dialogprozess vor Ort. Im Rahmen des Mandats werden weitere Consultingleistungen kontrahiert und somit kann das ausgelaufene FZ-Engagement in Teilen fortgesetzt werden. Das EU-Mandat der deutschen FZ wird jedoch voraussichtlich bis 2025 abgewickelt. Die Gebergemeinschaft wird teilweise als fragmentiert dargestellt und scheint von unterschiedlichen Interessen geleitet. So hinterfragen auch weitere Geber **zukünftige Finanzierungen für den FASE kritisch** und bilaterale Vorhaben scheinen wieder mehr Aufmerksamkeit zu bekommen, was die Koordination im Sektor erschwert.

Das Problem für eine nachhaltige Nutzung der Schulinfrastruktur liegt in der **fehlenden Instandhaltung**, wobei nach Angaben der Geber das Finanzproblem geringer scheint als das Mentalitätsproblem. Hier sollte mit der dritten FZ-Begleitmaßnahme parallel zu den nachfolgenden FZ-Phasen angesetzt werden, jedoch ist die FZ-Finanzierung für FASE ausgelaufen, ohne dass die Begleitmaßnahme mit ihren Consultingleistungen in die Umsetzung gekommen ist. In Anbetracht dessen, dass die FZ-Unterstützung ausgelaufen ist und Wartung und Instandhaltung über die letzten Dekaden vernachlässigt wurden, ist eine abrupte Zeitenwende bei der Instandhaltungssituation nicht zu erwarten. Gebäude und Ausstattung sind dem Verfall ausgesetzt, was die Vandalismusschwelle weiter reduziert. Entsprechende Konzepte wurden im Rahmen der zweiten Begleitmaßnahme erarbeitet, es mangelt aber an der Umsetzung. Die Nutzung in Form einer angemessenen Lernumgebung ist somit mittel- bis langfristig nicht gegeben. Auch die ADE-Mittel, die den Schulen direkt zur Verfügung gestellt werden, werden selten für Unterhaltsmaßnahmen eingesetzt.

Die häufigen **Extremwetterereignisse** wie Überschwemmungen und Zyklone treffen Mosambik schwer und bedrohen in Anbetracht seiner Vulnerabilität seine wirtschaftliche und soziale Entwicklung erheblich – nicht zuletzt den Zugang zu Basisdienstleistungen wie Gesundheit und Bildung in betroffenen Gebieten.

Das **Bevölkerungswachstum** macht die schrittweisen Erfolge schnell zunichte. Auch wenn die Geburtenrate in den letzten Jahren leicht zurückgegangen ist, liegt sie mit 4,7 Kindern pro Frau weiterhin über dem regionalen Vergleich und führt dazu, dass jedes Jahr zusätzliche 900.000 mosambikanische Kinder Sozialleistungen fordern. Fast die Hälfte der Bevölkerung ist unter 18 Jahre alt und den meisten fehlt weiterhin adäquater Zugang zu Bildung, Gesundheit und sie drängen auf den Arbeitsmarkt, ohne die notwendigen Fähigkeiten ihre Lebensgrundlage zu verbessern.

Ob und in welchem Umfang die GPE mit zukünftigem Engagement die Unterstützung für den Bildungssektor in Mosambik ausweitet und welche Auswirkungen das hat auf den Sektorkorb FASE einerseits aber vor allem auch auf die Effizienz und Effektivität der weiteren Umsetzung der PEE und damit nachhaltig den Sektor stärkt, ist zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht absehbar. Angesichts des Umfangs und der Art dieser Zuschüsse wird dies die derzeitige Arbeitsweise von FASE vor große Herausforderungen stellen, aber auch Möglichkeiten für die Einleitung eines Veränderungsprozesses eröffnen.

Zusammenfassung der Benotung

Die Gesetzgebung, Politiken und Strategien für die Entwicklung des Bildungssektors sind solide etabliert. Anhaltende Mängel bei den institutionellen Kapazitäten und in der Umsetzung schränken die Nachhaltigkeitsaussichten aber erheblich ein. Der notwendige Ausbau der Bildungsangebote geht seit Bestehen des FASE über mehr als 20 Jahre mit mangelnder Instandhaltung einher, weshalb hier eine Verbesserung realistisch nicht erwartet werden kann.

Mit Blick auf die finanzielle Nachhaltigkeit bleibt Mosambik mittel- bis langfristig von internationaler Unterstützung abhängig und für die Erreichung des SDG 4 ist externe Finanzierung für den Ausbau des Zugangs zu und der

Qualität von Bildung ausschlaggebend. Diesem Bedarf steht der Rückzug bilateraler Geber gegenüber, neue Mittel der EU und von GPE geben jedoch Hoffnung. Das umfassende Engagement des FASE konnte keinen hinreichenden Ausbau und keine nachhaltige Verbesserung des Bildungsangebots mit der notwendigen langfristigen Finanzierung auch von Betrieb, Wartung und Instandhaltung inklusive Ersatzinvestitionen erreichen, trotz Teilerfolgen wie bei der bilingualen Bildung. Trotz der Unterstützung zahlreicher Geber über einen gemeinsamen Sektorkorb konnten auch die Kapazitäten bei der Regierung nicht hinreichend aufgebaut werden, um die Mittel der Geber aus dem FASE mit der geleisteten technischen Unterstützung effektiv und effizient einzusetzen. So scheint auch eine effektive und effiziente Umsetzung der PEE in Zukunft wenig realistisch. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit nur noch als eher nicht erfolgreich bewertet.

Nachhaltigkeit: 4

Gesamtbewertung

Der Sektorkorb FASE bringt seit über zwei Jahrzehnten die Geber zusammen, hat Dialogformate und Strukturen aufgebaut, um in harmonisierter Weise Mosambik bei der Umsetzung der Sektorstrategie zu unterstützen. Die Relevanz und Kohärenz sind dabei gegeben, in der Umsetzung persistieren aber die Herausforderungen, so dass Effektivität und Effizienz nicht mehr erfolgreich bewertet werden können. Investitionen werden nicht im notwendigen und möglichen Maße umgesetzt, nicht zuletzt aufgrund der trotz erheblicher technischer Unterstützung mangelnden Kapazitäten. Das unzureichende Angebot und die mangelnde Qualität der Bildung gepaart mit einem herausfordernden Bevölkerungswachstum sind grundlegende Ursachen dafür, dass sich die Lernleistungen und das Bildungsniveau nicht entsprechend verbessert haben. Externe Faktoren wie die COVID-19-Pandemie sowie Naturkatastrophen sind weitere Erklärungen für die Verschlechterung der Bildungssituation in Mosambik. Dadurch bleiben Entwicklungspotentiale für weite Teile der Bevölkerung – mit erheblichen Unterschieden zwischen den Provinzen und zwischen Stadt und Land – unausgeschöpft. Anhaltende beschränkte personelle, fachliche und finanzielle Kapazitäten auf zentraler und lokaler Ebene schränken die Aussichten für die Nachhaltigkeit der Investitionen des FASE und der Umsetzung des PEE ein.

Die evaluierten Phasen werden gemeinsam bewertet, da sie identisch konzipiert sind und in ihrer Wirkung nicht voneinander abgegrenzt werden können, ebenso wie der FZ-Beitrag nicht isoliert betrachtet werden kann vom Beitrag des Sektorkorbes gesamt. Die Beiträge der FZ zu FASE in den evaluierten Vorhaben werden daher als eher nicht erfolgreich bewertet.

Gesamtbewertung: 4

Beiträge zur Agenda 2030

Konzipiert als Sektorkorb bringt FASE den Großteil der Geber im Bildungssektor in Mosambik zu einer arbeitsteiligen Kooperation zusammen, richtet sich an der nationalen Bildungsstrategie aus und basiert auf gemeinsamen Systemen. Die regionalen Unterschiede, sowie die zwischen Stadt und Land in der Grundbildung wurden nicht gezielt adressiert und auch Inklusivität konnte nicht hinreichend verankert werden. Dies ist aber vor dem Hintergrund des allgemeinen Mangels an hinreichenden Bildungsangeboten zu beurteilen. Auch kleine Verbesserungen im Bildungsangebot tragen zum Recht auf Bildung (SDG 4) bei, wobei auch sozio-ökonomische und soziale Faktoren den Zugang insbesondere benachteiligter Gruppen beschränken.

Projektspezifische Stärken und Schwächen

Zu den Stärken und Schwächen des Vorhabens zählen insbesondere:

- Trotz erheblicher Aufwendungen im FASE für die technische Unterstützung des MINEDH auf zentraler wie dezentraler Ebene beschränken die mangelnden Kapazitäten weiterhin die Effizienz und Effektivität in der Umsetzung der Bildungssektorstrategie und des FASE.
- Es wurden Dialogformate zwischen den Gebern und der Regierung aufgebaut, jedoch fehlt eine gemeinsame Linie basierend auf gemeinsamer transparenter Planung und Monitoring.
- Die mangelnde Instandhaltung der Schulbauten ist eine der wesentlichen Schwächen des Vorhabens aus Perspektive der FZ. Diese Thematik wurde bisher nicht hinreichend adressiert. Der Aufbau

diesbezüglicher Kapazitäten mit einer nach Abschluss des Vorhabens anlaufenden Begleitmaßnahme ist hinsichtlich seiner Wirksamkeit fraglich. Für die in den letzten zwei Jahrzehnten gebauten Schulen kommt das zu spät bzw. führt zu erheblichem Mehraufwand und notwendigen Ersatzinvestitionen, wo mit kontinuierlicher Wartung eine längere Nutzungsdauer möglich gewesen wäre.

- Die Umsetzung der Investitionen insb. im Schulbauprogramm war im Rahmen der Korbfinanzierung für die FZ schwer zu überwachen. Auch die Bauüberwachung der staatlichen Stellen wurde in Audits wiederholt als unzureichend beschrieben.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen und Lessons Learned

- Für die effektive und effiziente Umsetzung eines Sector Wide Approaches über einen Sektorkorb bedarf es solider Kapazitäten auf Partnerseite.
- Die Konditionierung von Mitteln durch einzelne Geber im Rahmen einer Gemeinschaftsfinanzierung unterminieren die Effektivität und Effizienz des harmonisierten Ansatzes. Der Sektorkorb sollte eine verlässliche Finanzierung bieten, die hinreichend Flexibilität bietet zur Umsetzung der Sektorstrategie. Durch die Zweckbindung oder Konditionierung von Auszahlungen, wird der Vorteil der gepoolten Finanzierung für eine flexible und effiziente Umsetzung zunichte gemacht. Gleiches gilt für Results-Based-Management,
- Die Erhebung, Verfügbarkeit und Qualität von Bildungsdaten sind entscheidend für die effektive Planung und Umsetzung von sektorweiten Ansätzen. Fehlen diese bei Planung und Monitoring, leidet die Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten für eine wirkungsorientierte Mittelallokation gehen verloren.
- Auch bei allgemeinen Angebotsengpässen erfordern Investitionen klare Pläne, Strukturen und die Mittel für die Wartung und Instandhaltung, sonst ist die Allokation der Mittel in neue Investitionen nicht effizient.

Evaluierungsansatz und Methoden

Methodik der Ex-post-Evaluierung

Die Ex-post-Evaluierung folgt der Methodik eines Rapid Appraisal, d.h. einer datengestützten, qualitativen Kontributionsanalyse und stellt ein Expertenurteil dar. Dabei werden dem Vorhaben Wirkungen durch Plausibilitätsüberlegungen zugeschrieben, die auf der sorgfältigen Analyse von Dokumenten, Daten, Fakten und Eindrücken beruhen. Dies umschließt – wenn möglich – auch die Nutzung digitaler Datenquellen und den Einsatz moderner Techniken (z.B. Satellitendaten, Online-Befragungen, Geocodierung). Ursachen für etwaige widersprüchliche Informationen wird nachgegangen, es wird versucht, diese auszuräumen und die Bewertung auf solche Aussagen zu stützen, die – wenn möglich – durch mehrere Informationsquellen bestätigt werden (Triangulation).

Dokumente:

Interne Projektdokumentation, Ex-post-Evaluierung zu FASE aus 2018, Evaluierung der Finnen zu ihrem Engagement im Bildungssektor mit Schwerpunkt auf FASE (2024), Strategiepapiere, Medienberichte und sekundäre Fachliteratur.

Datenquellen und Analysetools:

Demographic Health Survey, World Bank Survey Delivery Indicators u.a.

Interviewpartner:

Schreibtschevaluierung, ergänzt um Gespräche mit operativen Portfoliomanagerinnen

Der Analyse der Wirkungen liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, dokumentiert in der bereits bei Projektprüfung entwickelten und ggf. bei Ex-post-Evaluierung aktualisierten Wirkungsmatrix. Im Evaluierungsbericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festgestellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Projekt vermutlich welchen Beitrag hatte (Kontributionsanalyse). Der Kontext der Entwicklungsmaßnahme wird hinsichtlich seines Einflusses auf die Ergebnisse berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen werden ins Verhältnis zur Verfügbarkeit und Qualität der Datengrundlage gesetzt. Eine Evaluierungskonzeption ist der Referenzrahmen für die Evaluierung.

Die Methode bietet für Projektevaluierungen ein – im Durchschnitt - ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem sich Erkenntnisgewinn und Evaluierungsaufwand die Waage halten, und über alle Projektevaluierungen hinweg eine systematische Bewertung der Wirksamkeit der Vorhaben der FZ erlaubt. Die einzelne Ex-post-Evaluierung kann daher nicht den Erfordernissen einer wissenschaftlichen Begutachtung im Sinne einer eindeutigen Kausalanalyse Rechnung tragen.

Folgende Aspekte limitierten die Evaluierung:

Es gibt keine Daten zum Bildungsniveau und seit 2016 keine Lernstandserhebungen mehr.

Methodik der Erfolgsbewertung

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den OECD DAC-Kriterien wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte 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 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.

Impressum

Verantwortlich

FZ E
Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank
FZ-Evaluierung@kfw.de

Kartografische Darstellungen dienen nur dem informativen Zweck und beinhalten keine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten. Die KfW übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Benutzung entstehen, wird ausgeschlossen.

KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main, Deutschland

Anlagenverzeichnis:

Anlage 1: Zielsystem und Indikatoren

Anlage 2: Zielsystem des PEE 2020-2029

Anlage 3: Risikoanalyse

Anlage 4: Auswertung der Joint Donor Reviews 2015 - 2022

Anlage 5: Ergebnisse der Schulbaukomponente 2015-2018

Anlage 6: Übersicht der einzelnen Geberbeiträge zu FASE 2015-2022

Anlage 7: Bildungssektor – Entwicklung der Budgets und Umsetzung 2015-2022

Anlage 8: Empfehlungen für den Betrieb

Anlage 9: Evaluierungsfragen entlang der OECD DAC-Kriterien/ Ex-post-Evaluierungsmatrix

Anlage 1: Zielsystem und Indikatoren

Projektziel auf Outcome-Ebene			Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)			
Bei Projektprüfung 2016: Ziel des FZ-Beitrags ist es, die Kapazitäten des Grundbildungsangebots in Mosambik zu erweitern und die Qualität der Ausbildung zu verbessern, um das allgemeine Bildungsniveau der Bevölkerung zu erhöhen und ihre Teilhabe an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes zu fördern. Bei Prüfung 2018: das Vorhaben trägt zur Umsetzung der nationalen Bildungsstrategie bei und hat die Erweiterung der Kapazität und Verbesserung der Qualität des Grundbildungsangebots in Mosambik zum Ziel. Bei AK: Erweiterung der Kapazität des Grundbildungsangebots und Verbesserung der Qualität der Ausbildung (Modulziel)			Auf Outcome-Ebene ist die Nutzung der geschaffenen Kapazitäten anzusiedeln. In Anbetracht des Sektorkorbes zur Umsetzung der Strategie ist dies Voraussetzung zur Erreichung des Outcome-Ziels, welches sich auf die Nutzung der quantitativ und qualitativ verbesserten Grundbildungsangebote bezieht. Die Erhöhung des Bildungsniveaus und damit Förderung der Teilhabe an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes ist auf Impact-Ebene anzusiedeln.			
Bei EPE (falls Ziel modifiziert): Nutzung der quantitativ und qualitativ verbesserten, den Lebensumständen der Zielgruppe angepassten Grundbildungsangebote.						
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (angemessen; teilweise angemessen; nicht angemessen)	Begründung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau für 2018 Zielniveau (2022)	Status PP 2014	Status AK (2018)	Optional: Status EPE (Jahr)
Indikator 1 (PP)	(1a) Einschulungsquote aller Sechsjährigen <					

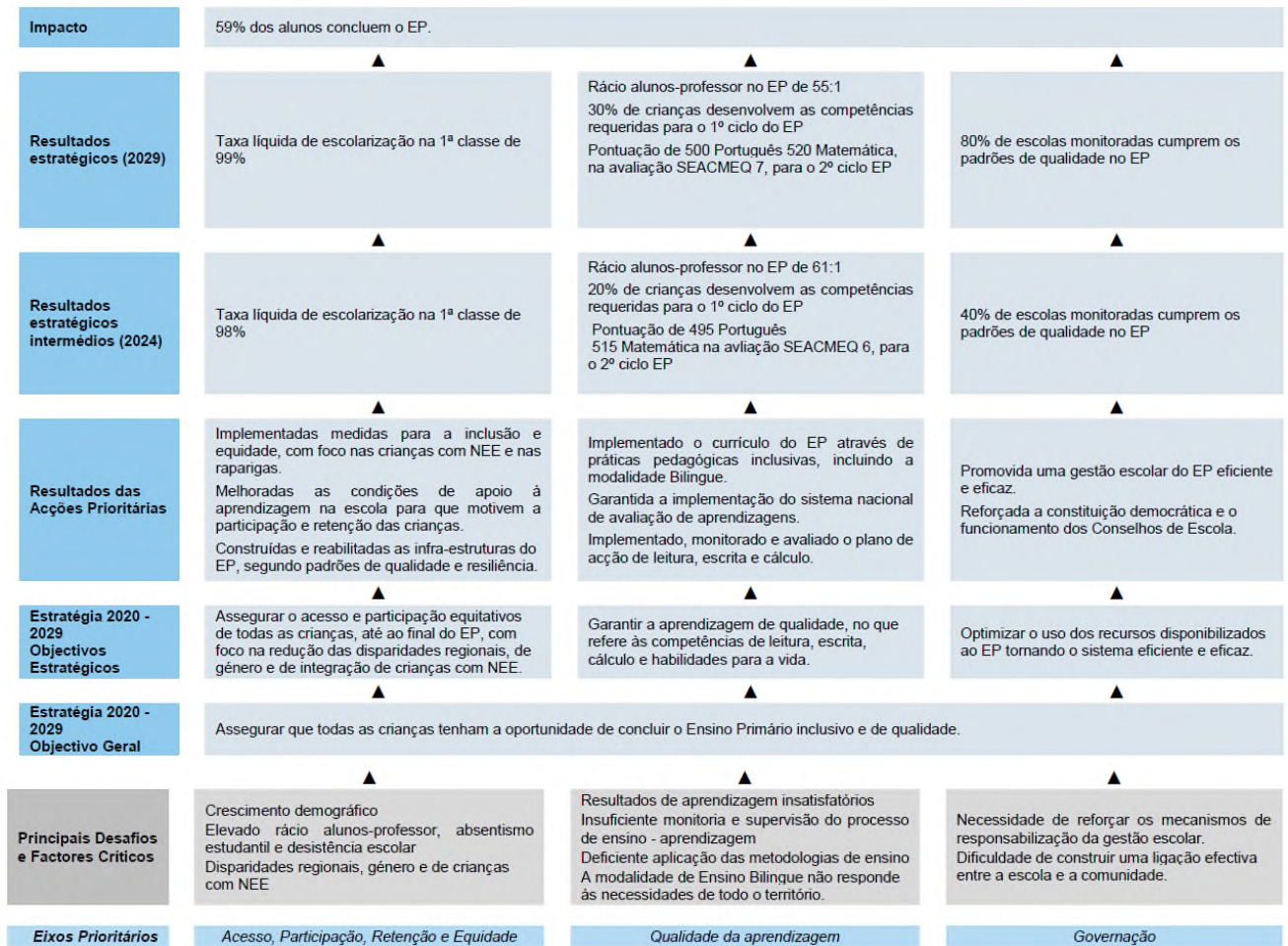
	(2b) Parität zwischen bester und schlechtester Provinz		2022: 77,5 % Mädchen 76,6 % 2018: 0,64	0,61	2018 0,56	
Indikator 3	(3a) Schüler-Lehrer-Verhältnis (3b) Parität zwischen bester und schlechtester Provinz	Angemessener Indikator für die Messung der Bildungsqualität, wobei die Zielwerte ein viel zu niedriges Anspruchsniveau für eine hinreichende Bildungsqualität im internationalen Vergleich haben. Dieses wird nur vor dem Hintergrund der prekären Lage Mosambiks und im Einklang mit den Zielen des Landes für die EPE übernommen.	2018 59 2022 62 (int. Benchmark 40) 2018 0,65	62,5 0,67	2018 64,2 2018 0,62	2022 62 k.A.
Indikator 4	Anteil der Primarschulen (Escolas Primarias Completas - EPCs), die regelmäßig durch die Disktriktbehörden des Bildungsministeriums (SDEJT) überwacht werden.	Indikator ist grundsätzlich geeignet zur Messung der Performance und Governance des Bildungssektors. Allerdings ist die Aussagekraft sehr stark abhängig von den angewendeten Kriterien und den aus Beanstandungen folgenden Konsequenzen.	2018 75 % der EPCs 2022 75 %	25 % der EPCs einmal besucht, davon 40 % mit follow-up	2018 85,4 % der EPCs einmal besucht, davon 67,4 % mit follow-up	2022 78,3 %

Projektziel auf Impact-Ebene	Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)
Bei Projektprüfung: EZ-Programmziel (PV 2016 und AK): Kinder und Jugendliche und insbesondere Mädchen nutzen zunehmend erfolgreich die quantitativ und qualitativ verbesserten und ihren Lebensumständen angepassten Bildungsangebote.	Die Nutzung der geschaffenen Kapazitäten ist auf Outcome-Ebene zu verankern. Auf Impact sollten die Lernerfolge und Wirkungen auf das Bildungsniveau gemessen werden.
Bei EPE (falls Ziel modifiziert): höheres Bildungsniveau der Bevölkerung	

Indikator	Bewertung der Angemessenheit (angemessen; teilweise angemessen; nicht angemessen)	Begründung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP / EPE (neu)	Status PP (Jahr)	Status AK (Jahr)	Status EPE (Jahr)
Indikator 1 (PP)	Anteil der Schüler und Schülerinnen der 3. Klasse, die über die stufengemäßen Basiskompetenzen in Lesen und Rechnen verfügen.	Standardindikator zur Messung des Lernerfolges. Aufgrund dessen, dass keine Lernstandserhebungen erfolgten seit 2016, bleibt die Aussagekraft eingeschränkt. Valide alternative Daten liegen aber nicht vor.	2016: Lesekompetenz: >6,3 % 2019: Lesekompetenz: 12 % Rechenkompetenz: >7,7 % 2024: Lesekompetenz: 20 % Rechenkompetenz: 20 %	2013: Lesekompetenz 6,3 %	2016: Lesekompetenz: 4,9 % Rechenkompetenz: 7,7 % (Baseline) Nicht erfüllt	k.A. (letzte Erhebung war 2016) Als nicht erfüllt angenommen.
Indikator 2 (PP)	Abschlussrate <i>Primary Education until grade 7</i> (Quelle MINEDH)	Indikator dafür, wie erfolgreich das Bildungssystem genutzt wird.	60,8 % (angepasst 54 %)	2011: 47 % 2014: 45 %	2018: 48 % Nicht erfüllt	2022: 56 %
NEU: Indikator 3	PROXY Alphabetisierungsrate*			56 % (2015)	61 % (2017)	60 % (2020)

Anlage 2: Zielsystem der Bildungssektorstrategie PEE 2020-2029

Zusammenfassung der aktuellen Situation und der Strategie 2020-2029 (Primarschulbereich Klasse 1-7)



Quelle: Plano Estratégico da Educação 2020 - 2029

Anlage 3: Risikoanalyse

Risiko	Relevantes OECD-DAC Kriterium
Das bei PP bereits identifizierte Risiko schwacher Umsetzungskapazitäten des MINEDH (insbesondere auf Provinz- und Distriktebene) ist eingetreten. Die Kapazitäten insb. auf Provinz- und Distriktebene sind noch nicht hinreichend, um die Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können. Auch die Mittelverfügbarkeit auf den unteren Ebenen ist unzureichend. Die FZ-Begleitmaßnahme konnte beim Schulbau eine Verbesserung erreichen, aber nicht ihr Ziel, denn die Umsetzung bleibt schleppend, die Bauüberwachung schwach und die Planungsinstrumente werden nicht genutzt.	Nachhaltigkeit, Effektivität und Impact
Das bei PP identifizierte Risiko einer unzureichenden Finanzierung des Sektors ist eingetreten, zunächst konnte der Rückgang mosambikanischer Mittel durch gestiegene Gebermittel kompensiert werden. Nach 2018 sind die Eigenmittel wieder gestiegen, aber die Gebermittel zurückgegangen ¹ .	Nachhaltigkeit, Impact
Das bei PP identifizierte Risiko einer mangelnden Nachhaltigkeit der Schulbauten aufgrund fehlender Wartung und Instandhaltung ist eingetreten.	Nachhaltigkeit
Die bei PP identifizierten Gesundheits- und hygienebezogene Risiken aufgrund mangelhafter Ausstattung/Funktionsfähigkeit der sanitären Anlagen in den Schulen ist eingetreten.	Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit

¹ Die mosambikanischen Mittel zur Sektorfinanzierung sind von 2018 auf 2022 von 720 Mio. EUR auf 1.240 Mio. USD gestiegen. Dagegen sind die Gebermittel im gleichen Zeitraum von 90 Mio. USD 2018 auf 55 Mio. USD 2022 zurückgegangen.

Anlage 4: Auswertung der Joint Donor Reviews

Seit 2013 bewerten die Regierung von Mosambik und die FASE-Kooperationspartner jährlich gemeinsam die Umsetzung des FASE mit folgenden Kategorien: zufriedenstellend, gemischt, nicht zufriedenstellend. Die folgende Übersicht basiert auf den Auswertungen im Rahmen der Abschlusskontrollen von 2020 und 2024.

Bezugs-jahr	Gesamtbe-wertung	Wesentliche Fortschritte	Wesentliche Probleme
2015	Zufrieden-stellend	- GPE Mittel in Höhe von 107 Mio. USD wurden bewilligt. - MINEDH hat aktiven Dialog mit der Zivilgesellschaft gestartet: „<i>A educaco da Nacao como tarefa de todos nos!</i>“ - Gründung des „<i>Clube de Amigos da Educacao</i>“. In Folge wurden u.a. 9.000 Schulbänke gespendet.	- Die Einführung von DLI seitens einiger Geber hat die finanzielle Planbarkeit von FASE in den Folgejahren erschwert. - Die Funktionsfähigkeit der Sektorarbeitsgruppen war aus Sicht des MINEDH mangelhaft.
2016	Gemischt	- Ressourcen (z.B. ADE, Schulbücher) wurden den Schulen rechtzeitig zugewiesen. - Das Schüler-Lehrer-Verhältnis hat sich verbessert. - Die lokalen Schulbeiräte (CdE) wurden stärker in das Schulma-nagement einbezogen. - Die schulische Supervision Seitens der Distriktverwaltungen hat sich verbessert.	- Die Finanzkrise wirkte sich negativ auf die Sektorfinanzierung (FASE und interne Mittel) aus. Daher konnte der Akti-vitätenplan (PdA) nicht wie geplant umgesetzt werden. - Die Erfüllung wesentlicher Wirkungsindikatoren war man-gelhaft, insbesondere im Primarschulbereich.
2017	Gemischt	- Ressourcen (z.B. ADE, Schulbücher) wurden den Schulen rechzeit-ig zugewiesen. - Die schulische Supervision Seitens der Distriktverwaltungen hat sich verbessert. - Die Ausstattung mit Schulbänken hat sich durch die „operacao Tronco“ stark verbessert	- Die Performance des Schulbauprogramms war mangel-haft. - Die zweite Phase des Vorschulerziehungsprogramms (DI-CIPE) hat sich verzögert. - Die Performance von Lehrern und Schuldirektoren war un-zureichend. - Das Fernstudienprogramm im Sekundarschulbereich (PESD) wurde schlecht angenommen. - Das Alphabetisierungsprogramm (AEA) wurde schlecht an-genommen.
2018	Gemischt	- Ressourcen (Schulbücher) wurden den Schulen rechtzeitig zuge-wiesen. - Die schulische Supervision seitens der Distriktverwaltungen hat sich verbessert. - Die Ausstattung mit Schulbänken hat sich verbessert. - Die Strategie zur Lehrerweiterbildung wurde verabschiedet. - Der Erlass 39 (Despacho 39) wurde widerrufen. Dieser hatte die Rechte schwangerer Mädchen stark eingeschränkt und diese diskri-miniert. So durften schwangere Mädchen beispielsweise nur noch die Abendschulen besuchen und wurden vom Unterricht während des Tages ausgeschlossen. - Für Schüler der ersten Klasse wurden Schulbücher in Blindenschrift zur Verfügung gestellt.	- Die Gehälter der neu eingestellten Lehrer wurden verspätet gezahlt. - Die Performance des Schulbauprogramms war mangel-haft. - Die zweite Phase des Vorschulerziehungsprogramms (DI-CIPE) hat sich verzögert. - Das Fernstudienprogramm im Sekundarschulbereich (PESD) wurde schlecht angenommen. - Das Alphabetisierungsprogramm (AEA) wurde schlecht an-genommen. - Die zweite Tranche der ADE-Mittel wurde verspätet bereit-gestellt.

			- Die Mittel für eine Supervision aller Schulen seitens der Distriktverwaltungen waren unzureichend. - Die Schulung des Lehrpersonals bzgl. der revidierten Lehrpläne hat sich verzögert.
2019	Zufriedenstellend	- Ressourcen (z.B. ADE, Schulbücher) wurden den Schulen rechtzeitig zugewiesen. - Das Schüler-Lehrer-Verhältnis hat sich verbessert. - Die lokalen Schulbeiräte (CdE) wurden stärker in das Schulmanagement einbezogen. - Die schulische Supervision seitens der Distriktverwaltungen hat sich verbessert.	- Der Bedarf an zusätzlichen adäquaten Klassenräumen / Schulen ist enorm, v.a. in Niassa und Zambézia. - Die Erfüllung wesentlicher Wirkungsindikatoren war mangelhaft. Insgesamt wurden nur 18 von 32 - Wirkungsindikatoren der Matriz Estratégica erfüllt.
2020	Keine abschließende Wertung (COVID)	Zur Abfederung der sozialen Auswirkungen der COVID-19 Pandemie wurde umfangreiche finanzielle und materielle Unterstützung seitens der Kooperationspartner im Bildungsbereich geleistet.	Aufgrund der COVID-19 Pandemie war das Jahr 2020 insgesamt durch eine sehr mangelhafte Funktionsweise der Schulen sowie der Bildungsinstitutionen auf allen Verwaltungsebenen gekennzeichnet.
2021	Keine abschließende Wertung (COVID)	- Der Präsenzunterricht wurde an vielen Schulen schrittweise wieder aufgenommen. - Die Überwachungs-, Kontroll- und Supervisionstätigkeiten seitens der Distriktverwaltungen wurden schrittweise wieder aufgenommen.	- Aufgrund der COVID-19 Pandemie war auch das Jahr 2021 durch eine unzureichende Funktionsweise der Schulen sowie der Bildungsinstitutionen auf allen Verwaltungsebenen gekennzeichnet. - Verspätete Auszahlung von Mitteln aufgrund mangelnder Liquidität im Staatshaushalt, was zusätzlich eine unzureichende Verfügbarkeit von Transportmitteln und Personal im Hinblick auf diverse Durchführungsaktivitäten zur Folge hatte. - Zunehmend hohe Sicherheitsrisiken im Norden des Landes, insbesondere in der Provinz Cabo Delgado.
2022	Keine Abschließende Wertung	- Anreizmechanismen für Schulen und die Bildungsverwaltungen auf Distriktebene (SDEJT) wurden eingeführt. - Grundschullehrer mit einem ausreichenden Profil für den Unterricht in weiterführenden Schulen wurden identifiziert.	- Die Zielvorgaben für die Einstellung von Lehrerinnen wurden nicht eingehalten. - Wichtige Verwaltungsakte, insbesondere hinsichtlich Beförderungen und Laufbahnwechseln, wurden nicht durchgeführt. - Die Zielvorgaben für die Fertigstellung und Ausstattung von Schulgebäuden innerhalb der festgelegten Fristen – unter Einhaltung der Standards für Inklusion und Klimaresilienz - wurden nicht eingehalten. - Die notwendige Modernisierung von Schulen hat sich verzögert.

Quelle: Abschlusskontrollen von 2020 und 2024

Anlage 5: Ergebnisse der Schulbaukomponente

Komponente Schulbau FASE 2015-2018

Zeitraum	Plan	Ist	Anmerkungen
2005-2009	5.900 Klassenräume	3.100 Klassenräume gebaut Durchschnitt: 620 pro Jahr	<i>Programa de Construção Acelerada de Infraestruturas Escolares (PCA)</i> . Das PCA wurde vom MINEDH im Jahr 2005 ins Leben gerufen.
2015-2018	4.000 Klassenräume / 1.000 pro Jahr	Durchschnitt: 399 pro Jahr	Plan gemäß Prüfungsbericht, Ist gemäß Abschlusskontrolle 2020
2018-2022	1.578 Klassenräume	1.082 brutto, d.h. beinhalten i.d.R. auch nicht-fertiggestellte KR, die aus vorherigen Kampagnen resultieren	Zahlen aus der AK 2024: 2020 und 2022 fanden keine Schulbaukampagnen statt.

Anlage 6: Übersicht der einzelnen Geberbeiträge zu FASE 2015-2022

In Mio. USD (nominal) – (*fundos recibidos*)

	Weltbank (IDA + GPE)	Deutschland (KfW)*	Finnland	Kanada**	Irland	Andere	Summe
2015	21,40	16,77	10,11	8,01	6,78	2,36	65,44
2016	38,00	15,93	10,20	9,19	6,61	1,88	81,81
2017	31,00	22,96	10,45	7,46	7,30	1,95	81,11
2018	59,71	15,81	9,03	6,62	7,08	1,92	100,16
2019	40,42	13,13	9,86	6,32	6,83	1,86	78,42
2020	6,00	27,57	11,40	7,50	5,70	5,34	63,51
2021	36,00	14,57	12,14	15,68	6,07	4,45	88,91
2022	50,00	11,48	8,21	3,88	3,49	4,39	81,45
Summe	282,53	138,22	81,39	64,66	49,86	24,14	640,80
Anteil in %	44%	22%	13%	10%	8%	4%	100%

*Ohne BMZ-Zusage 2020 über 2 Mio. EUR, aber inkl. Zusagen aus den Vorjahren

**inkl. COVID-Zusage 2021 über 3,92 Mio. USD

Eventuelle Abweichungen gegenüber den Zahlen des MINEDH resultieren aus unterschiedlichen zugrunde gelegten Wechselkursen.

Quelle: Abschlusskontrolle 2020 und 2024 auf Basis MINEDH/DAF *Relatórios sobre a Execução Orcamental* 2015-2018 und RAR *Desempenho* 2018-2022.

Anlage 7: Bildungssektor – Entwicklung der Budgets und Umsetzung 2015-2022

in Mio. MZN (nominal)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Summe 2015-2022
Budgets									
1. Investitionen Extern	5.181	5.858	9.504	6.682	7.768	6.313	9.329	9.125	59.760
2. Investitionen Intern	905	833	710	752	602	548	542	729	5.621
3. Laufende Ausgaben	31.058	35.291	39.201	42.903	49.259	51.888	58.235	80.831	388.666
4. Budget insgesamt (ensino geral)	37.114	41.982	49.415	50.337	57.629	58.748	68.106	90.685	454.016
5. FASE	3.539	4.247	7.623	5.942	7.269	5.746	8.298	7.108	49.772
Umsetzung									
1. Investitionen Extern	3.636	3.923	5.596	5.355	6.387	3.476	5.668	3.489	37.530
2. Investitionen Intern	891	477	468	627	417	291	437	665	4.273
3. Laufende Ausgaben	30.842	34.768	38.622	42.424	49.031	51.696	56.750	78.677	382.810
4. Budget insgesamt (ensino geral)	35.369	39.168	44.686	48.406	55.835	55.462	62.855	82.831	424.612
5. FASE	2.894	3.670	4.829	4.847	6.322	3.296	5.506	3.343	34.707
Umsetzungsrate									
1. Investitionen Extern	70 %	67 %	59 %	80 %	82 %	55 %	61 %	38 %	63 %
2. Investitionen Intern	98 %	57 %	66 %	83 %	69 %	53 %	81 %	91 %	76 %
3. Laufende Ausgaben	99 %	99 %	99 %	99 %	100 %	100 %	97 %	97 %	98 %
4. Budget insgesamt (ensino geral)	95 %	93 %	90 %	96 %	97 %	94 %	92 %	91 %	94 %
5. FASE	82 %	86 %	63 %	82 %	87 %	57 %	66 %	47 %	70 %

Quelle: Abschlusskontrolle 2020 und 2024 auf Basis MINEDH/DAF relatorios sobre a execucao orcamental 2015-2018 und 2018-2022

Anlage 8: Empfehlungen für den Betrieb

Empfehlungen im Hinblick auf die Verbesserung des Schulbetriebs gemäß der Abschlusskontrolle:

- Technische Unterstützung der Bauabteilungen auf Provinzebene (*Unidades de Construção e Equipamento – UCEE*) bei der Umsetzung der bereits entwickelten Planungsinstrumente. In diesem Zusammenhang sollte auch das vorhandene Potenzial der Zivilgesellschaft stärker genutzt und die Rechte und Pflichten der Schulbeiräte (*Conselhos de Escola -CdE*) im Sinne einer partizipativen Supervision klar definiert werden.
 - Entwicklung praxisorientierter, realistischer und bezahlbarer Wartungskonzepte, einschließlich technischer Hilfe für die Umsetzung und Anwendung von entsprechenden Pilotprojekten.
 - Erarbeitung von Konzepten, um den Schulbetrieb zu verbessern, wobei der Schwerpunkt auf die Aspekte Wasser- und Stromversorgung, Abwasserentsorgung und Hygiene zu legen ist. Dies schließt auch technische Unterstützung bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen mit ein. In diesem Zusammenhang sollte der Consultant der BM auch Modelle zur Einrichtung einer Service Hotline (*one stop shop*) entwickeln, an die sich Lehrer, Schulleiter, Schüler und CdE bei betrieblichen Problemen in den Schulen wenden können. Aufgabe einer solchen Hotline wäre, alle Arten von Beschwerden und Reklamationen entgegenzunehmen, an die zuständigen Stellen weiterzuleiten sowie die ordnungsgemäße Bearbeitung der Beschwerden bzw. deren effektive Lösung nachzuhalten.
- ⇒ Weitere Unterstützung durch die dritte Phase der FZ-Begleitmaßnahme, die diese Themen adressieren sollte, erfolgte bisher nicht, da diese noch nicht in die Umsetzung gekommen ist.

Anlage 9: Evaluierungsfragen entlang der OECD-DAC-Kriterien/ Ex-post Evaluierungsmatrix

Relevanz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 1: Ausrichtung an Politiken und Prioritäten			1	0	
1.1 Sind die Ziele der Maßnahme an den (globalen, regionalen und länder-spezifischen) Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen (entwicklungspolitischen) Partner und des BMZ, ausgerichtet?	Sind die Ziele des unterstützten PEE im Einklang mit den Zielen des BMZ? Wird die Umsetzung des PEE in seiner Gesamtheit von FASE unterstützt oder nur Teile davon? Berücksichtigt der PEE die Qualitätsmerkmale in angemessener Weise: - Recht auf Bildung für alle, Gleichberechtigung, Inklusion, - Antikorruption und Integrität (Governance des Bildungssektors) - Konfliktsensibilität in fragilen Bereichen Mosambiks - Inwieweit spielt Digitalisierung hier schon eine Rolle? - HRBA in Strategie und FASE Unterstützung verankert?	PEE der mosambikanischen Regierung BMZ 2030			
1.2 Berücksichtigen die Ziele der Maßnahme die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Verwaltungskapazitäten, tatsächliche Machtverhältnisse (auch bzgl. Ethnizität, Gender, etc.))?	Werden in der FASE-Unterstützung die politischen und institutionellen Kapazitäten hinreichend adressiert?	Dokumentation FASE-Geber Evaluierung der finnischen Regierung			
Bewertungsdimension 2: Ausrichtung an Bedürfnisse und			2	0	

Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen				
2.1 Sind die Ziele der Maßnahme auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der Zielgruppe ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?	Adressiert der PEE hinreichend spezifisch die Kernprobleme des Bildungssektors? Werden die unterschiedlichen Bedarfe ethnischer Gruppen mit entsprechenden Sprachen berücksichtigt?	PEE Sektoranalysen		
2.2 Wurden dabei die Bedürfnisse und Kapazitäten besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.) berücksichtigt? Wie wurde die Zielgruppe ausgewählt?	Erfolgte eine konzeptionelle Ausrichtung auf die Gleichberechtigung der Geschlechter im Zugang? Wurden Zugangsbarrieren (welche sind die Haupthindernisse?) hinreichend adressiert?	PEE Dokumentation FASE-Geber Evaluierung der finnischen Regierung		
2.3 Hätte die Maßnahme (aus ex-post Sicht) durch eine andere Ausgestaltung der Konzeption weitere nennenswerte Genderwirkungspotenziale gehabt? (FZ E spezifische Frage)	Keine Konkretisierung erforderlich			
Bewertungsdimension 3: Angemessenheit der Konzeption		2		
3.1 War die Konzeption der Maßnahme angemessen und realistisch (technisch, organisatorisch und finanziell) und grundsätzlich geeignet zur Lösung des Kernproblems beizutragen?	War der Korbansatz geeignet die Eigenanstrengungen des Partners über das Budget subsidiär zu unterstützen? Waren hinreichend Geber im Korb mit harmonisierten Verfahren gebündelt?	Dokumentation der KfW und anderer Geber		
3.2 Ist die Konzeption der Maßnahme hinreichend präzise und plausibel (Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems sowie der dahinterliegenden Wirkungsannahmen)?	Sind die Maßnahmen des Korbes konkret und zielgerichtet zur Umsetzung des PEE und entlang der sich ggf. ändernden Bedingungen ausgearbeitet über die Zeit?	PEE Sektoranalysen		

3.3 Waren die gewählten Indikatoren und deren Wertbestückung in ihrer Gesamtheit angemessen (zur Beantwortung eine der folgenden Angaben auswählen: Indikatoren und Wertbestückung waren angemessen / teilweise angemessen / nicht angemessen)? Die Begründung erfolgt differenziert nach Indikatoren in Anlage 1. (FZ E spezifische Frage)	Waren die gewählten Indikatoren hinreichend am PEE orientiert? Waren die Zielwerte realistisch? Wurde das Monitoring der Indikatoren hinreichend verankert?	PEE Wirkungsmatrix
3.4 Bitte Wirkungskette beschreiben, einschl. Begleitmaßnahmen, ggf. in Form einer grafischen Darstellung. Ist diese plausibel? Sowie originäres und ggf. angepasstes Zielsystem unter Einbezug der Wirkungsebenen (Outcome und Impact) nennen. Das (angepasste) Zielsystem kann auch grafisch dargestellt werden. (FZ E spezifische Frage)	Zielsystem und Anpassung s.o. Durch die Unterstützung der Umsetzung des PEE sollte das Angebot an Bildungsleistungen sowohl quantitativ durch Ausbau der schulischen Infrastruktur und zugehöriger Kapazitäten als auch qualitativ durch besser Lehr- und Lernbedingungen, aber auch Qualifikation von Lehrkräften und Stärkung der Governance-Kapazitäten erreicht werden.	
3.5 Inwieweit ist die Konzeption der Maßnahme auf einen ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit) hin angelegt?	Ökologische Aspekte im Schulbauprogramm verankert?	
3.6 Bei Vorhaben im Rahmen von EZ-Programmen: ist die Maßnahme gemäß ihrer Konzeption geeignet, die Ziele des EZ-Programms zu erreichen? Inwiefern steht die Wirkungsebene des FZ-Moduls in einem sinnvollen Zusammenhang zum EZ-Programm (z.B. Outcome-Impact bzw. Output-Outcome)? (FZ E spezifische Frage)	Keine Konkretisierung erforderlich	

Bewertungsdimension 4: Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit		2	0	
4.1 Wurde die Maßnahme im Verlauf ihrer Umsetzung auf Grund von veränderten Rahmenbedingungen (Risiken und Potentiale) angepasst?	Wurde die Struktur des Korbes, die Steuerung und Kooperation der Geber und mit dem Partner über die Zeit geändert?			

Kohärenz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 5: Interne Kohärenz (Arbeitsteilung und Synergien der deutschen EZ):			2	0	
5.1 Inwiefern ist die Maßnahme innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig konzipiert (z.B. Einbindung in EZ-Programm, Länder-/Sektorstrategie)?	War die Beteiligung am FASE kohärent mit anderen EZ-Maßnahmen im Bildungsbereich?	Berichte der EZ			
5.2 Greifen die Instrumente der deutschen EZ im Rahmen der Maßnahme konzeptionell sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?	Gibt es Doppelungen oder Synergien im Bildungsbereich – ggf. auch Synergien für das Engagement im Berufsbildungsbereich?	s.o.			
5.3 Ist die Maßnahme konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich die deutsche EZ bekennt (z.B. Menschenrechte, Pariser Klimaabkommen etc.)?	Keine Konkretisierung erforderlich				

Sonstige Evaluierungsfrage 1	Erfolgte ein unterstützender Politikdialog und wenn ja durch wen (FZ, TZ, BMZ)?				
Bewertungsdimension 6: Externe Kohärenz (Komplementarität und Koordinationsleistung im zum Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der dt. EZ):			3	+	Die externe Kohärenz mit den anderen Partnern ist Kern eines Sektor Wide Approaches mit gepoolter Finanzierung. „Alleingänge“ bzgl. Konditionierungen und z.T. Intransparenz im Dialog führen hier zu einer stärkeren Gewichtung.
6.1 Inwieweit ergänzt und unterstützt die Maßnahme die Eigenanstrengungen des Partners (Subsidiaritätsprinzip)?	Ist die Subsidiarität bei der Korbfinanzierung gewährleistet und wie werden Korb und Haushaltsbudget für Bildung koordiniert?	Dokumentation und Evaluierungen			
6.2 Ist die Konzeption der Maßnahme sowie ihre Umsetzung mit den Aktivitäten anderer Geber abgestimmt?	Ist die Aufstellung des Geberkreises kohärent im Korb (d. h. die konsequente Abstimmung eines gemeinsamen Vorgehens)? Welche (großvolumigen) geberfinanzierten Maßnahmen erfolgen außerhalb des FASE und inwieweit unterminieren diese die Wirksamkeit des Korbes?	Evaluierung der finnischen Regierung			
6.3 Wurde die Konzeption der Maßnahme auf die Nutzung bestehender Systeme und Strukturen (von Partnern/anderen Gebern/internationalen	Inwieweit nutzt FASE Strukturen der Partner bei Steuerung, Umsetzung, Monitoring, Auszahlungsmodalitäten	s.o.			

Organisationen) für die Umsetzung ihrer Aktivitäten hin angelegt und inwieweit werden diese genutzt?	etc? Gab es hier Weiterentwicklungen?	
6.4 Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für Monitoring/Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?	s.o. Warum erfolgen Evaluierungen nicht grundlegend Gebergemeinschaftlich?	s.o.

Effektivität

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 7: Erreichung der (intendierten) Ziele			4	o	
7.1 Wurden die (ggf. angepassten) Ziele der Maßnahme erreicht (inkl. PU-Maßnahmen)? Indikatoren-Tabelle: Vergleich Ist/Ziel	--				
Bewertungsdimension 8: Beitrag zur Erreichung der Ziele:			4	o	
8.1 Inwieweit wurden die Outputs der Maßnahme wie geplant (bzw. wie an neue Entwicklungen angepasst) erbracht? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Im FASE generell? In Bezug auf das Schulbauprogramm? War das Ziel zu ambitioniert? Waren die Risiken vorab erkannt? ⇒ Kapazitätsprobleme bei Baugenehmigungen (Rechnungshof <i>Tribunal Administrativo</i>), bei Bauunternehmen (inkl. abgelegene Standorte), bei Provinz- und Distriktbehörden	Dokumentation Geberberichte Bisherige Evaluierungen			

	(Steuerung, Überwachung und Abnahme)?	
8.2 Werden die erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten genutzt?	Nutzung und Auslastung der neugebauten Schulen? Verfügbarkeit von Lehr- und Fachkräften? Ausstattung hinreichend auch mit Lehrmaterial?	
8.3 Inwieweit ist der gleiche Zugang zu erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten (z.B. diskriminierungsfrei, physisch erreichbar, finanziell erschwinglich, qualitativ, sozial und kulturell annehmbar) gewährleistet?	Wie wurden Schulstandorte ausgewählt?	Evaluierung der finnischen Regierung
8.4 Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?	Wie sieht der Beitrag des FASE im Vergleich zu Beiträgen in anderen Vorhaben aus sowie durch Eigenanstrengungen der Partner?	Projektberichte Berichte anderer Geber
8.5 Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	Zugangsbarrieren: Distanz zur nächstgelegenen Schule in den verschiedenen Distrikten,	
8.6 Hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler beteiligter und betroffener Gruppen (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), beigetragen?	Gender-Parity im Zugang? Gründe für Abbruch – Jungs (Arbeit?) vs. Mädchen (frühe Verheiratung?) => Auswirkungen der COVID Pandemie? Abschluss	
8.7 Gab es Maßnahmen, die Genderwirkungspotenziale gezielt adressiert haben (z.B. durch Beteiligung von Frauen in Projektgremien, Wasserkomitees, Einsatz von Sozialarbeiterinnen für Frauen, etc.)? (FZ E spezifische Frage)	Wurde durch Community workers o.ä. der Schulbesuch von Mädchen auch durch Sensibilisierungsmaßnahmen bei Familien oder in den Gemeinden gefördert? Gab es Barrieren für den Schulbesuch – z.B. geschlechtergetrennte Toiletten etc?	

8.8 Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme? (Lern-/Hilfsfrage)	Angemessenheit von - Koordination im Korb und mit dem Partner? Verfahren und Modalitäten?			
8.9 Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme (auch unter Berücksichtigung der vorab antizipierten Risiken)? (Lern-/Hilfsfrage)	Auswirkungen der fragilen Situation im Norden? Politische Veränderungen? Unterschiedliche Regierungen über die Zeit? Wirtschaftliche Situation und Bevölkerungswachstum?			
Bewertungsdimension 9: Qualität der Implementierung		4	0	
9.1 Wie ist die Qualität der Steuerung und Implementierung der Maßnahme im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten?	Auf Ebene FASE? Auf Ebene Schulbauprogramm?			
9.2 Wie ist die Qualität der Steuerung, Implementierung und Beteiligung an der Maßnahme durch die Partner/Träger zu bewerten?	Zentrale Ebene, Distrikt- und Provinzebene? Bauwirtschaft?			
9.3 Wurden Gender Ergebnisse und auch relevante Risiken im/ durch das Projekt (genderbasierte Gewalt, z.B. im Kontext von Infrastruktur oder Empowerment-Vorhaben) während der Implementierung regelmäßig gemonitort oder anderweitig berücksichtigt? Wurden entsprechende Maßnahmen (z.B. im Rahmen einer BM) zeitgemäß umgesetzt? (FZ E spezifische Frage)	Keine Konkretisierung erforderlich			

Bewertungsdimension 10: Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)	Hinweis: falls keine nicht-intendierten Wirkungen vorliegen: → Keine Gewichtung → Keine Bewertung		-	-	
10.1 Sind nicht-intendierte positive/negative direkte Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch sowie ggf. bei vulnerablen Gruppen als Betroffene) feststellbar (oder absehbar)?	Gab es nicht intendierte Wirkungen - auf Sektorebene? - Im Korb? Auf Maßnahmen-Ebene?				
10.2 Welche Potentiale/Risiken ergeben sich aus den positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen und wie sind diese zu bewerten?	n.a.				
10.3 Wie hat die Maßnahme auf Potentiale/Risiken der positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen reagiert?	n.a.				

Effizienz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegen- des Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 11: Produktionseffizienz			4		
11.1 Wie verteilen sich die Inputs (finanziellen und materiellen Ressourcen) der Maßnahme (z.B. nach Instrumenten, Sektoren, Teilmaßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Kostenbeiträge der Partner/Träger/andere Beteiligte und Betroffene, etc.)? (Lern- und Hilfsfrage)	Effizienz des Korbes?				

11.2 Inwieweit wurden die Inputs der Maßnahme im Verhältnis zu den erbrachten Outputs (Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen) sparsam eingesetzt (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)? Z.B. Vergleich spezifischer Kosten.	Wie ist die Produktionseffizienz bei der Schulbaukomponente zu bewerten?			
11.3 Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten die Outputs der Maßnahme durch einen alternativen Einsatz von Inputs erhöht werden können (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)?	Zusammenarbeit mit lokalen Bauunternehmen? Auswahlkriterien und Kapazitäten? Regionale Streuung oder Bündelung für kritische Größe der Aufträge?			
11.4 Wurden die Outputs rechtzeitig und im vorgesehenen Zeitraum erstellt?	Was war der Hintergrund der Vertrauenskrise 2016/2017 mit erheblichen Überträgen von FASE-Mitteln aus 2016 auf 2017 und auch noch 2018?			
11.5 Waren die Koordinations- und Managementkosten angemessen? (z.B. Kostenanteil des Implementierungsconsultants)? (FZ E spezifische Frage)	Wie können die Kosten der Koordination des FASE beurteilt werden? Zeit- und Ressourcenaufwand der Working Groups? Waren die Consultingkosten angemessen?			
Bewertungsdimension 12: Allokationseffizienz		4	0	
12.1 Auf welchen anderen Wegen und zu welchen Kosten hätten die erzielten Wirkungen (Outcome/Impact) erreicht werden können? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Wären bilaterale Schulbauprogramme effizienter gewesen?			
12.2 Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme	Allokationseffizienz: Distanz zur nächstgelegenen Schule? Wurden			

– die erreichten Wirkungen kostenschonender erzielt werden können?	Zugangsbarrieren hinreichend berücksichtigt? Transportangebote?	
12.3 Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – mit den vorhandenen Ressourcen die positiven Wirkungen erhöht werden können?	s.o.	

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 13: Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen			4	0	
13.1 Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Wie haben sich der Bildungssektor, seine Strategie und seine Kapazitäten entwickelt? Gibt es Lernstandserhebungen, die eine Verbesserung des Bildungsniveaus nachweisen?				
13.2 Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen (sozial, ökonomisch, ökologisch und deren Wechselwirkungen) auf Ebene der intendierten Begünstigten feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Gibt es Hinweise, dass ein besseres Bildungsniveau sich bereits nachweisbar auf die wirtschaftliche und soziale Teilhabe der Bevölkerung auswirkt?				
13.3 Inwieweit sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe,	Haben Mädchen und Frauen entsprechend von der Bildung profitiert, so dass sie über ein selbstbestimmteres Leben verfügen?				

zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Wie sind die Entwicklungen in den nördlichen von Konflikt geprägten Regionen zu beurteilen?				
Bewertungsdimension 14: Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen			4	0	
14.1 In welchem Umfang hat die Maßnahme zu den festgestellten bzw. absehbaren übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, tatsächlich beigetragen?	Sind die Kapazitäten im Schulbausektor nachhaltig gestärkt? Sind die Kapazitäten im Bildungsangebot entsprechend dem Bedarf gestiegen, so dass ein größerer Anteil der Bevölkerung davon profitiert nicht nur absolut, sondern auch relativ?				
14.2 Inwieweit hat die Maßnahme ihre intendierten (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele erreicht? D.h. sind die Projektwirkungen nicht nur auf der Outcome-Ebene, sondern auch auf der Impact-Ebene hinreichend spürbar? (z.B. Trinkwasserversorgung/Gesundheitswirkungen)	Bildung und gesellschaftliche Teilhabe? Alphabetisierung?				
14.3 Hat die Maßnahme zur Erreichung ihrer (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	Keine Konkretisierung erforderlich				
14.4 Hat die Maßnahme zu übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen bzw. Veränderungen von Lebenslagen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile	Mädchen und Frauen? Bildungsteilhabe Frauen und Männer von Primar- über Sekundar bis Berufsbildung/Hochschulbildung?				

der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, beigetragen?	Gibt es Unterschiede aus ethnischer Perspektive?			
14.5 Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Wo hat FASE gepusht, wo gebremst?			
14.6 Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	COVID-Pandemie? Konflikt im Norden? Wirtschaftliche und politische Situation?			
14.7 Entfaltet das Vorhaben Breitenwirksamkeit? - Inwieweit hat die Maßnahme zu strukturellen oder institutionellen Veränderungen geführt (z.B. bei Organisationen, Systemen und Regelwerken)? (Strukturbildung) - War die Maßnahme modellhaft und/oder breitenwirksam und ist es replizierbar? (Modellcharakter)	Konnte über FASE strukturbildend im Bildungssektor gewirkt werden? Welche Instrumente wurden entwickelt, die heute noch angewendet werden?			
14.8 Wie wäre die Entwicklung ohne die Maßnahme verlaufen? (entwicklungspolitische Additionalität)	Was ist die Additionalität, die FASE als Korb entfalten konnte?			
Bewertungsdimension 15: Beitrag zu übergeordneten (nicht-	Hinweis: falls keine nicht-intendierten Wirkungen vorliegen: → Keine Gewichtung → Keine Bewertung			
		-	-	

intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen					
15.1 Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität) feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)?	Keine Konkretisierung erforderlich				
15.2 Hat die Maßnahme feststellbar bzw. absehbar zu nicht-intendierten (positiven und/oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beigetragen?	Keine Konkretisierung erforderlich				
15.3 Hat die Maßnahme feststellbar (bzw. absehbar) zu nicht-intendierten (positiven oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen (innerhalb oder außerhalb der Zielgruppe) beigetragen (Do no harm, z.B. keine Verstärkung von Ungleichheit (Gender/ Ethnie, etc.)?)	Keine Konkretisierung erforderlich				

Nachhaltigkeit

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension 16: Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			4	+	

16.1 Sind die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit (nach Beendigung der Förderung) zu erhalten?	Entwicklung des Bildungsbudgets? Rückzug der Geber aus dem FASE? Wie entwickelt sich das Engagement der Geber außerhalb von FSE?			
16.2 Inwieweit weisen Zielgruppe, Träger und Partner eine Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber zukünftigen Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?	Keine Konkretisierung erforderlich			
Bewertungsdimension 17: Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten:			4	
17.1 Hat die Maßnahme dazu beigetragen, dass die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) sind die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit zu erhalten und ggf. negative Wirkungen einzudämmen?	Kapazitäten auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen bis zur Schulebene?			
17.2 Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Zielgruppe, Träger und Partner, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	Wurden Wartungs- und Instandhaltungskonzepte erarbeitet?			
17.3 Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) besonders benachteiligter Gruppen, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	Keine Konkretisierung erforderlich			

Bewertungsdimension 18: Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit		4		
18.1 Wie stabil ist der Kontext der Maßnahme) (z.B. soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht) (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Wie stabil ist die politische Lage und die wirtschaftliche Entwicklung? Wie sind die Perspektiven der Bevölkerungsdynamik?			
18.2 Inwieweit wird die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen der Maßnahme durch den Kontext beeinflusst? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Konflikt im Norden?			
18.3 Inwieweit sind die positiven und ggf. negativen Wirkungen der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen?	Keine Konkretisierung erforderlich			
18.4 Inwieweit sind die Gender-Ergebnisse der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen (Ownership, Kapazitäten, etc.?) (FZ E-spezifische Frage)	Keine Konkretisierung erforderlich			