

Ex-post-Evaluierung – Palästinensische Gebiete

Sektor: Beschäftigungspolitik (CRS Kennung 16110)
Vorhaben: Schulbau im Gazastreifen (Beschäftigungsprogramm VI; BMZ-Nr. 2001 65 373* und Schulbau in der Westbank (Beschäftigungsprogramm VII, BMZ-Nr. 2002 65 389*)
Programmträger: Ministry of Education and Higher Education (MoEHE)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2015

	Vorhaben EGP VI (Plan)	Vorhaben EGP VI (Ist)	Vorhaben EGP VII** (Plan)	Vorhaben EGP VII** (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	5,57	5,66	5,00	5,45
Eigenbeitrag*** Mio. EUR	0,46	0,47	0,00	0,00
Finanzierung Mio. EUR	5,11	5,19	5,00	5,45
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	5,11	5,16	5,00	5,45

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

**) Ein Eigenbeitrag wurde für EGP VII nicht spezifiziert, ist aber seitens der Schulen de facto erfolgt

Kurzbeschreibung: Die als offene Programme konzipierten Vorhaben umfassten Erweiterung, Rehabilitation, Neubau und die Ausstattung von Schulen in der Westbank und im Gazastreifen. Die Programme wurden arbeitsintensiv durchgeführt, um temporär Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten zu schaffen. Die Aktivitäten umfassten für EGP VI (Gaza): die Rehabilitation von 96 Klassenräumen und 42 Toiletteneinheiten sowie den Neubau von 212 Schulräumen, 91 Toiletteneinheiten, Grünanlagen und 6 Sportplätzen an insgesamt 12 Standorten; für EGP VII (Westbank): den Neubau von 164 Schulräumen und 108 Toiletteneinheiten an acht Standorten sowie die Rehabilitation von 16 Schulräumen an zwei Standorten.

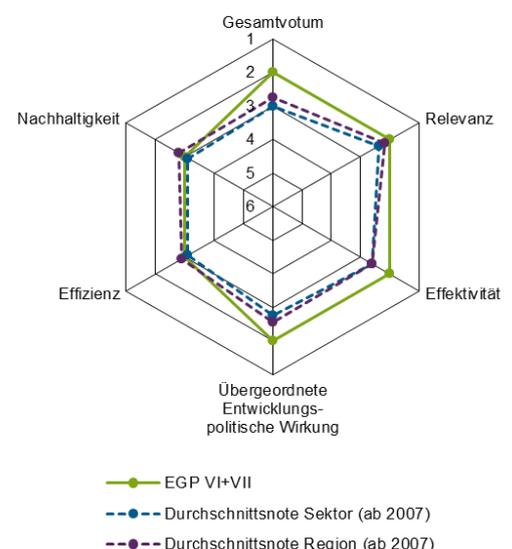
Zielsystem: EGP VI: Oberziel war ein Beitrag zur sozialen Absicherung und zum palästinensischen Aufbauprozess in einer anhaltenden Konfliktsituation. Programmziele waren die temporäre Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verbesserung des formalen Grund- und Sekundarschulangebotes hinsichtlich Zugangsmöglichkeiten sowie Lehr- und Lernbedingungen. EGP VII: Oberziel des Vorhabens war, in einem ebenfalls konfliktiven Umfeld zum verbesserten Zugang zu Bildung der heranwachsenden Bevölkerung in der Westbank beizutragen - sowie zur Armutsreduzierung durch vorübergehenden Einkommensanstieg ärmerer Haushalte. Programmziele waren die angemessene Nutzung der qualitativ und quantitativ verbesserten schulischen Infrastruktur sowie die Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für ärmere Bevölkerungsgruppen.

Zielgruppe: Primär Schulkinder in den betroffenen Schulen sowie die durch hohe Arbeitslosigkeit betroffene Bevölkerung.

Gesamtvotum: Note 2 (beide Vorhaben)

Begründung: Die Programme entlasten zuvor überfüllte Klassenräume. Wegen des Doppelschichtunterrichts in Gaza werden die Klassenräume dort von mehr Schülern genutzt, andererseits ist die Bauqualität mit wartungsarmem Konzept in der Westbank nachhaltiger. Beide Programme hatten große Wirkungen auf Schulzugang und Bildungsqualität, während sich die Durchführung durch den Konflikt verzögert hat. Temporäre Beschäftigung wurde bei beiden Vorhaben, geschaffen, in Gaza noch stärker als in der Westbank.

Bemerkenswert: Standortspezifische Planung und schülerorientiertes Design im Zuge des EGP VII waren richtungweisend, wirkten strukturbildend innerhalb des MoEHE und wurden mittlerweile auch von anderen Gebern übernommen. Der gute Zustand der Schulen rd. 7-8 Jahre nach Fertigstellung spricht für die wartungsarme Bauweise. Der Bau von Schulen allgemein und im Besonderen der zwei Schulen für Schüler aus Flüchtlingscamps hat eine stabilisierende Wirkung. Hierdurch werden der Bildungszugang verbessert, Diskriminierung reduziert - und den Schulkindern werden unter chronisch konflikt- und gewaltgeprägten Verhältnissen zumindest ein positives Umfeld sowie förderliche Lernbedingungen geboten.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2 (beide Vorhaben)

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die Phasen VI und VII des Beschäftigungsprogramms Schulbau ("Employment Generation Programme" - EGP) umfassten Neubau bzw. Rehabilitation von Schulen im Gazastreifen und in der Westbank und waren als Fortsetzung der Vorhaben EGP IV (BMZ-Nr. 1999 65 096) und EGP V (BMZ-Nr. 1999 65 245) konzipiert. Weitere Schulbaumaßnahmen erfolgen im Rahmen der Vorhaben EGP VIII (BMZ-Nr. 2004 65 229) und EGP IX (BMZ Nr. 2005 65 341), die noch nicht abgeschlossen sind.

Der israelisch-palästinensische Konflikt ist trotz jahrzehntelanger Nahostdiplomatie nach wie vor ungelöst. Die damit verbundenen schwierigen Rahmenbedingungen stellen die zentralen Entwicklungshemmnisse in den Palästinensischen Gebieten (PG) dar. Diese sind seit 1967 von Israel besetzt. Als Ergebnis der Oslo-Verträge von 1995 befinden sich zwar Städte unter palästinensischer Verwaltungs- und Sicherheitshoheit, jedoch ist Israel zuständig für Verwaltung und Sicherheit von 61 % der meist ländlichen Gebiete der Westbank. Auch die Hoheit über Wasser und Luft liegt bei Israel. Mit der zweiten Intifada (Aufstand) im Jahr 2000, der Einrichtung von Kontrollposten und dem Bau einer Mauer wurden die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung und der Warenaustausch in der Westbank stark erschwert. Die Beschränkungen bei der Ausstellung von Arbeitserlaubnissen für Palästinenser führten seit der zweiten Intifada zu einer hohen Arbeitslosigkeit, besonders unter Jugendlichen. Die Förderung beschäftigungsintensiver Maßnahmen wurde daher zu einem Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Dem Wahlsieg der als radikalislamisch eingestuftes Hamas 2006 folgte ein Boykott durch Israel und die internationale Gemeinschaft, wodurch bereits zugesagte Finanztransfers an die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) gestoppt wurden. Die anschließend von Hamas und der Fatah-Partei gebildete Einheitsregierung zerbrach nach nur wenigen Monaten, woraufhin die Hamas 2007 gewaltsam die Macht im Gazastreifen übernahm. Dieser wird seitdem durch Israel weitgehend von der Außenwelt abgeschnitten, was zu einer massiven und kontinuierlichen Verschlechterung der Lebensbedingungen führte.

Anfang Juni 2014 wurde eine neue palästinensische technokratische Einheitsregierung vereidigt, die von Fatah und Hamas gestützt wird. Die vom sogenannten Nahost-Quartett (EU, USA, Russland und Vereinte Nationen) geforderten Quartett-Prinzipien (Anerkennung Israels, Gewaltverzicht, Anerkennung bestehender Verträge) wurden nur von der Einheitsregierung, nicht aber von der Hamas akzeptiert. Die israelische Regierung lehnt weiterhin jede politische Zusammenarbeit oder Verhandlungen mit der Einheitsregierung strikt ab. Israel ist nicht bereit, mit einer Regierung zu verhandeln, die von der radikalen Hamas unterstützt wird. Der "Gaza-Konflikt" begann am 8.7.2014 als Reaktion auf mehrfachen Raketenbeschuss Israels durch die Hamas und andere militante Gruppen aus dem Gazastreifen und endete am 26.8.2014 mit einer unbefristeten Waffenruhe.

Als Reaktion auf die Bemühungen der Palästinenser um einen Beitritt zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) der UN hielt Israel von Ende 2014 bis April 2015 palästinensische Steuergelder in Höhe von zeitweise über 100 Mio. EUR zurück. Bei den einbehaltenen Steuergeldern handelt es sich um Mehrwertsteuer und Zollgebühren auf Waren, die über israelisches Gebiet in die Palästinensischen Gebiete gelangen. Aus den Steuereinnahmen werden u.a. die Gehälter für den öffentlichen Dienst in den Palästinensischen Gebieten gezahlt, so dass Lehrer und sonstige Angestellte des öffentlichen Dienstes seit Monaten nur Bruchteile ihres Gehaltes ausgezahlt bekommen. Der konkrete Fall ist seit April 2015 beigelegt. Allerdings ist die Finanzierungslage der PA weiterhin angespannt.

Relevanz

Die Ziele der Vorhaben stimmten mit den Prioritäten des MoEHE überein. Die Vorhaben unterstützten die Umsetzung von zwei der Hauptziele des nationalen Strategieplans für Bildung ("Education Development Strategic Plan" - EDSP I: 2000-2005; EDSP II: 2008-2013 und EDSP III: 2014-2019):

- Schaffung sicheren, gleichberechtigten Zugangs für Jungen und Mädchen aller Einkommensgruppen in ländlichen und städtischen Gebieten zu allen Stufen des Bildungssystems (Zugang zu Bildung);

- Entwicklung einer schülerorientierten Pädagogik und eines entsprechenden Lern- und Lehrumfeldes (Bildungsqualität).

Das EDSP III verfolgt darüber hinaus das übergeordnete Ziel eines verbesserten, ergebnisorientierten und transparenten Sektormanagements. Damit ist das EDSP III eine konsequente Weiterentwicklung der vorherigen Strategiepläne und baut auf den erzielten Fortschritten auf.

Konzeptionell wurde im Rahmen des EGP VII im Vergleich zu den Vorgängerphasen - neben dem quantitativen Aspekt des Schulzugangs - verstärkt Wert auf eine angemessene Infrastruktur und Ausstattung im Sinne der o.g. lern- und lehrfreundlichen Gestaltung der Schulen zur Verbesserung der Unterrichtsqualität gelegt.

Weitere Ziele der Sektorstrategie - wie die Verbesserung von Lehr- und Lernmethoden sowie der Bildungsverwaltung - werden durch bilaterale Programme anderer Geber und Organisationen sowie die seit 2010 etablierte gemeinschaftliche Korbfinanzierung durch Norwegen, Belgien, Finnland, Irland unter Federführung der deutschen FZ unterstützt.

Das Programm stand im Einklang mit dem internationalen Ziel „Bildung für alle“ und den entwicklungspolitischen Zielen der Bundesregierung (BMZ-Strategiepapier „Zehn Ziele für mehr Bildung“ 2010-2013).

Aus heutiger Sicht bleibt das Programm weiterhin relevant, da es dazu beiträgt, den nach wie vor hohen Zuwachs an Schülern aufzufangen. Die PG weisen eine sehr junge Bevölkerungsstruktur (ca. 48 % der Bevölkerung ist unter 18 Jahren) sowie ein hohes Bevölkerungswachstum von rd. 3 % p.a. (2006-2012) auf. Dabei liegen die durchschnittlichen Wachstumsraten laut "Palestinian Central Bureau of Statistics" im Gazastreifen mit ca. 3,4 % p.a. deutlich über denen in der Westbank mit ca. 2,6 % p.a.

Bildung ist eine wesentliche Determinante des Armutsniveaus. Dieser Zusammenhang ist laut Analysen der Weltbank im Gazastreifen etwas schwächer ausgeprägt als in der Westbank. Die offizielle Erwerbsquote von Frauen zählt - trotz gesteigener Partizipation von Frauen am Arbeitsleben - weiterhin zu den niedrigsten weltweit und ist mit rd. 14,6 % (2013) selbst im regionalen Vergleich (Durchschnitt in der MENA-Region 2009 bei 26 %) extrem niedrig. Durch einen besseren Zugang zu Bildung für Mädchen steigt deren Chance auf eine qualifizierte Tätigkeit und - damit verbunden - auch perspektivisch eine Verbesserung der Einkommenssituation der Familien sowie eine Stärkung der Rolle der Frauen in der Gesellschaft. Weiterhin ist der breit nachgewiesene Einfluss von erhöhter Bildung und längeren Schulzeiten auf eine Verminderung der Geburtenraten zu erwähnen.

Das Programm bleibt auch dadurch relevant, dass es konzeptionell in den PG - mit durch die israelische Besetzung stark eingeschränkter Bewegungsfreiheit (Abriegelungen, Checkpoints, Grenzkontrollen etc.) und regelmäßigen militärischen Auseinandersetzungen - auf einen vereinfachten Schulzugang abstellt. Aufgrund der verschärften politischen und ökonomischen Situation - besonders im Gazastreifen - hatten die Schulen das Potential, zur Stabilisierung im Sinne einer Absicherung des Zugangs der Bevölkerung zu öffentlichen Basisleistungen in einem anhaltend konfliktiven Umfeld beizutragen. Der bei Programmprüfung (PP) verfolgte Ansatz erfüllt demnach das für fragile Länder gültige Anspruchsniveau von Versorgungssicherung bei gleichzeitiger Konfliktsensibilität.

Darüber hinaus entsprach das Konzept den Beschäftigungszielen der PA, indem durch arbeitsintensive Bauweise temporär Arbeitsplätze während der Durchführung entstehen sollten. Dies ist angesichts herrschender Arbeitslosigkeit und Armut hoch relevant, zumal die Mobilität in Gaza stark eingeschränkt ist.

Die Wirkungslogik, der zufolge die arbeitsintensiv errichtete Infrastruktur (output) zu besserem Zugang (outcome) und dadurch zu besseren Bildungsergebnissen (impact) beiträgt, war im Kontext des geplanten Sektorprogramms methodisch plausibel. Die zugrunde liegende Problemanalyse ist auch aus heutiger Sicht für beide Vorhaben schlüssig und nachvollziehbar.

In Gaza war das Programm wegen des hohen Defizits an Klassenräumen und der hohen Arbeitslosigkeit besonders relevant. Die ebenfalls hohe Relevanz in der Westbank ergibt sich u.a. aus der im Vergleich zu früheren Phasen verstärkten Ausrichtung auf Bildungsqualität.

Relevanz Teilnote: 2 (beide Vorhaben)

Effektivität

Das Programmziel bestand für beide Vorhaben darin, Angebot und Qualität schulischer Infrastruktur (Grund- und Sekundarbildung) zu verbessern, diese angemessen zu nutzen und dabei temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen - bei einem Lohnanteil von mindestens 25 % der Baukosten.

Die Vorgabe bei Projektprüfung (PP), jeweils rd. 200 Klassenzimmer neu zu bauen bzw. zu rehabilitieren, wurde im Verlauf der Durchführung zugunsten eines mehr auf Qualität fokussierten Ansatzes modifiziert. So wurden im Rahmen von EGP VI (Gaza) 124 neue Klassenräume gebaut und 96 rehabilitiert, außerdem u.a. Sanitärblöcke, Sportplätze, Schulbüchereien, Computer- und Laborräume sowie Grünflächen. Dies entspricht rd. 9.000 Schülerplätzen und übertrifft das ursprüngliche Ziel (8.000). EGP VII (Westbank) umfasste den Bau von 108 Klassenräumen - analog zum EGP VI mit dazugehörigen Funktionsräumen und Einrichtungen. Aufgrund der hohen Nachfrage wurden einige der Klassenräume inzwischen geteilt und andere Räume zu Klassenzimmern umgewidmet, so dass insgesamt in der Westbank etwa 5.400 Schülerplätze geschaffen wurden. Damit wird die ursprüngliche Vorgabe von 7.500 Schulplätzen zwar unterschritten, dafür aber das Lernumfeld deutlich und beispielgebend verbessert.

Alle Schulen waren zum Zeitpunkt der EPE angemessen ausgelastet. In Gaza werden 11 der 12 Schulen des Programms noch im Doppelschichtbetrieb genutzt. Die durchschnittliche Schülerzahl pro Klasse liegt bei rd. 40 Schülern. Bei den unter EGP VII gebauten Schulen in der Westbank lag der Durchschnitt bei rd. 32 Schülern pro Klasse, wobei die Größen zwischen 26-40 Schülern variierten, je nach Alter der Kinder und Lage der Schule. Die Schulnutzung in Doppelschichten ist in der Westbank nahezu abgeschafft.

Acht von zwölf (EGP VI) und sieben von acht (EGP VII) der geförderten Schulen sind Mädchenschulen bzw. gemischte Schulen, so dass Mädchen überproportional von dem Vorhaben profitieren.

Von dem durch die Vorhaben geschaffenen einfacheren Schulzugang profitierten u. a. auch Kinder aus zwei Flüchtlingslagern in der Westbank (EGP VII); eine Schule liegt in einer sog. "Area C", d.h. in einem Gebiet unter vollständiger israelischer Zivil- und Militärverwaltung.

Hinsichtlich der Beschäftigungseffekte übertrafen die rd. 117.000 Beschäftigtentage bei EGP VI bzw. rd. 83.000 Tage bei EGP VII die Vorgaben bei PP (60.000 bzw. 45.000). Gründe hierfür waren insbesondere zusätzliche kleinteilige und arbeitsintensive Rehabilitierungsmaßnahmen aus den Ersparnissen von EGP VI sowie längere Durchführungszeiten sowie Unterschiede im Lohnniveau zwischen Westbank und Gaza.

Die Armutsunterschiede zwischen den einzelnen Regionen der PG sind relativ hoch, was durch die eingeschränkte Mobilität der Bevölkerung verstärkt wird. Gemessen an der nationalen Armutsdefinition (2005: 2,10 USD/Tag) stieg der Anteil armer Bevölkerungsgruppen von Mitte 2005 bis Mitte 2006, also etwa zum Zeitpunkt des Baubeginns, von 65 % auf knapp 1,1 Mio. Menschen. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich der Anteil armer Haushalte landesweit von 40 % auf über 55 %, im Gazastreifen sogar auf fast 80 %. Die soziale und wirtschaftliche Armut ist im Gazastreifen, in den ländlichen Gebieten des Westjordanlandes sowie in den Flüchtlingslagern am größten. Für die in der Westbank in ländlichen Gebieten gebauten Schulen sowie für die Schulen in Gaza kann generell davon ausgegangen werden, dass die temporär beschäftigten Arbeiter aus der unmittelbaren Umgebung rekrutiert wurden und zu den ärmeren Bevölkerungsschichten gehörten, da es nach Aussage der Architekten und der Bauunternehmer wegen der israelischen Mobilitätsbeschränkungen wenig sinnvoll gewesen wäre, Arbeiter aus größerer Entfernung anzustellen.

Zusammenfassend halten wir daher die Programmziele für erreicht. Aufgrund der Änderung des Programmkonzepts hin zu einem qualitativen Ansatz erscheint es sinnvoll, den o.g. Indikator "Schaffung von neuen bzw. rehabilitierten Schulplätzen" nachträglich durch stärker outcome-orientierte Indikatoren (s.u.) zu ersetzen. Auf dieser Grundlage kann die Zielerreichung wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP / Ziele	Ex-post-Evaluierung (EPE)
1 (i) Schüler/ Klassenraum-Verhältnis (ii) Lehrer/ Schüler-Verhältnis (iii) Ausstattung Klassenzimmer/ Schulen	(i) EGP VI: 42 Schüler pro Klasse oder Doppelschicht EGP VII: 28 Schüler (ii) EGP VII: 28 Schüler / Lehrer (iii) Funktionale und angemessen ausgestattete Schulen.	(i) EGP VI: Ø 40 Schüler EGP VII: Ø 32 Schüler / Klasse. (ii) EGP VI: Ø 24 Schüler EGP VII: Ø 19 Schüler/ Lehrer. (iii) Alle Schulen waren funktional und angemessen ausgestattet und wurden angemessen genutzt.
(2) Schaffung von Beschäftigtentagen	Ergebnis: Schaffung von rd. 60.000 (EGP VI) bzw. 45.000 Beschäftigtentagen (EGP VII); Lohnanteil rd. 25 % der Baukosten.	EGP VI: 116.914 (31 % d. Lohnanteil d. Baukosten) EGP VII: 83.191 (45 % Lohnanteil der Baukosten)
(3) Anzahl armer Arbeitskräfte	EGP VII: Das Anspruchsniveau sollte vor Ausschreibung der Baumaßnahmen festgelegt werden.	EGP VII: Obwohl kein Anspruchsniveau definiert wurde, ist plausibel, dass zumeist ärmere Bevölkerungsschichten profitiert haben.

Im Vergleich fällt die Bewertung für EGP VII etwas günstiger aus, wenn man Aspekte einer angemessenen Infrastruktur und Ausstattung im Sinne einer lern- und lehrfreundlich verbesserten Unterrichtsqualität stärker im Vordergrund sieht. Wird dagegen stärker auf die Schaffung von Zugang zu Schulunterricht und vorübergehender Beschäftigung abgestellt, dann schneidet EGP VI besser ab. Deshalb werden beide Programme in der Effektivität mit gut bewertet.

Effektivität Teilnote: 2 (beide Vorhaben)

Effizienz

Gegenüber der Planung bei PP verlängerte sich die Durchführungszeit von EGP VI um rd. 19 Monate, von EGP VII um rd. 28 Monate, davon 22 Monate in der Vorbereitungsphase und 6 Monate während der Bauphase. Gründe waren in der Vorbereitungszeit 2002-2004 v.a. die labile politische Situation, die u.a. zu einem verspäteten Inkrafttreten der FZ-Verträge und bürokratischen Hindernissen bei der Consultingausschreibung führten. Daneben waren Designüberarbeitungen u.a. aufgrund ungünstiger Baugrundverhältnisse notwendig. Verzögerungen während der Bauphase resultierten v.a. aus Behinderungen durch das israelische Militär, das den Transport von Waren und die Bewegungsfreiheit von Personen stark einschränkte und Baustellen zeitweise sperrte. In der Folge stiegen die Consultingkosten gegenüber der Planung bei PP deutlich an. Bei EGP VII erhöhten sich die Consultingkosten um rd. 20 % (die Kosten für die "Programme Management Unit" innerhalb des MoEHE lagen dafür jedoch um 75 % niedriger als bei PP angenommen). Bei EGP VI stiegen die Consultingkosten um rd. 40 %, wobei dies z.T. auch aus den zusätzlichen, gegen Programmende durchgeführten kleinteiligen Rehabilitierungsmaßnahmen resultiert. Nachdem die Gesamtkosten innerhalb des Programmbudgets blieben und die Verzögerungen im Wesentlichen auf externe Faktoren zurückzuführen sind, ist diese Erhöhung insgesamt vertretbar.

Die Einheitskosten liegen mit 31.389 USD / Klassenraum bzw. 747 USD / Schüler im Rahmen der Kosten vergleichbarer Programme. Ein Vergleich der Einheitskosten des EGP VII mit denjenigen des Vorgängerprogramms EGP IV und eines ähnlichen Vorhabens der französischen AfD ergab höhere Einheitskosten für EGP VII. Berücksichtigt man u.a. die Verwendung höherwertiger Materialien und eine längere Lebensdauer der Gebäude bei einem zugleich besseren Lernumfeld, sind die Kosten für EGP VII vertretbar.

Die Allokationseffizienz der Vorhaben wird als gut bewertet, da Schulen in von Armut betroffenen Gebie

ten und für Schüler aus Flüchtlingscamps in zum Teil schwer zu erreichenden ländlichen Gegenden finanziert und dabei in hohem Maß Schulen für Mädchen berücksichtigt wurden.

Effizienz Teilnote: 3 (beide Vorhaben)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Oberziel des EGP VI (Gaza) war laut Projektprüfungsbericht, unter anhaltenden Konfliktbedingungen zur sozialen Absicherung und zum Aufbauprozess im Gazastreifen beizutragen; auf die Benennung eines Indikators hierzu wurde verzichtet, und mangels ausreichend belastbarer bzw. aussagekräftiger Daten muss sich eine rückblickende Einschätzung in erster Linie auf Befragungsergebnisse stützen. Dabei ist davon auszugehen, dass das Oberziel erreicht wurde: Hinsichtlich der **Bildungswirkungen** heben Befragungsergebnisse bei Schülern, Lehrern und Kommunen die positive Bedeutung der Schulen für die Vermittlung von Bildung und damit auch für Werte, Moral und Kultur hervor - und zudem einen Beitrag zu verbesserten Zukunftsperspektiven für Jugendliche und junge Erwachsene. Mit Blick auf den zumindest temporären, beschäftigungsbedingten **Beitrag zur Armutsminderung** gestatten die vorliegenden Informationen die Folgerung, dass sich die entsprechenden Wirkungen - erwartungsgemäß zeitweilig - eingestellt haben.

Oberziele für EGP VII (Westbank) waren - in einem ebenfalls chronisch konfliktiven Umfeld - ein Beitrag zu verbessertem Zugang zu Bildung für die heranwachsende Bevölkerung in der Westbank sowie zur Armutsreduzierung durch vorübergehende Erhöhung der Einkommen armer Haushalte im Einzugsbereich der Baustellen. Aufgrund der bereits sehr guten Ausgangswerte bei Programmbeginn sind die **bildungsbezogenen Indikatoren** (s.u.) nur begrenzt aussagekräftig. Zu ergänzen ist diese Indikatorenbetrachtung durch eine in erster Linie qualitative Bewertung der verbesserten Unterrichtsqualität - sowohl infolge erhöhten Augenmerks auf angemessene Ausstattung als auch durch die räumlich wie personell "entzerrten" Unterrichtsbedingungen (vgl. Abschnitt "Effektivität"). Alle verfügbaren Informationen und Einschätzungen erlauben dabei den Schluss, dass die angestrebten Wirkungen zumindest im erwarteten Umfang eingetreten sind. Die **Armutseffekte** lassen sich nicht quantifizieren, da geeignete Daten fehlen. Somit liegen der - insgesamt positiven - Bewertung dieses Aspekts v.a. die Ergebnisse von Interviews und Plausibilitätsüberlegungen zugrunde.

Die zum Bildungszugang ausschließlich für die Westbank verfügbaren Daten (s.o.) ergeben folgendes Bild:

Indikator	Status PP (2000/01)*	Ex-post-Evaluierung
Brutto-Einschulungsrate:	97,9 %**	95,3 % (WB 2013)
Nettoeinschulungsrate:	91,7 %**	91,2 % (WB 2013)
Abschlussrate (2003/2004 ⇔ 2013/2014):	Tubas: 97,79 % Hebron: 96,26 % Bait Ommar: 94,68 % Al Jalazoon: 97,40 % Umm Al Toot: 99,10 % Deir Sharaf: 99,28 % Al Yamoon: 98,00 % Al Aroob: 99,59 %	Tubas: 98,2 % Hebron: 97,5 % Bait Ommar: 97,6 % Al Jalazoon: 98 % Umm Al Toot: 98,6 % Deir Sharaf: 97,7 % Al Yamoon: 96,4 % Al Aroob: 98,3 %
Abbruchrate (dto.):	Tubas: 1,51 % Hebron: 2,69 % Bait Ommar: 4,26 % Al Jalazoon: 0,00 % Umm Al Toot: 0,90 % Deir Sharaf: 0,29 % Al Yamoon: 1,80 % Al Aroob: 0,41 %	Tubas: 1,1 % Hebron: 1,7 % Bait Ommar: 0,7 % Al Jalazoon: 0,6 % Umm Al Toot: 0,3 % Deir Sharaf: 0,6 % Al Yamoon: 0,8 % Al Aroob: 0,6 %

Wiederholungsrate (dto.):	Tubas: 0,71 % Hebron: 1,05 % Bait Ommar: 1,06 % Al Jalazoon: 2,59 % Umm Al Toot: 0,00 % Deir Sharaf: 0,43 % Al Yamoon: 0,24 % Al Aroob: 0,00 %	Tubas: 0,8 % Hebron: 0,8 % Bait Ommar: 1,7 % Al Jalazoon: 1,4 % Umm Al Toot: 1,0 % Deir Sharaf: 1,7 % Al Yamoon: 2,8 % Al Aroob: 1,1 %
---------------------------	---	---

*) Gemäß PP-Bericht EGP VII sollte das Anspruchsniveau der Oberzielindikatoren vor Baubeginn geschlechterdifferenziert bei einer Baseline-Erhebung festgelegt werden für den jeweiligen Einzugsbereich und nach Abschluss der Bauphase überprüft werden.

**) Werte Status PP - bei der Baseline-Erhebung wurden keine Werte für die einzelnen Schulen erhoben.

Die Datenlage für EGP VI bzw. den Gaza, ist weniger gut. Die Netto-Einschulungsrate für den Grundschulbereich (Klassen 1-10) wird von UNICEF auf 92% geschätzt, für den Sekundarschulbereich (Klassen 11 und 12) auf 67%. Die Abbrecherraten sind nach UN-Angaben in Gaza niedriger als in der Westbank, was entweder am starken Engagement von NRO im Bildungsbereich liegen könnte oder an den schlechteren Erwerbsmöglichkeiten in Gaza. 85% der Schulen in Gaza unterrichten in mehreren Schichten und generell sind die Lehr- und Lernbedingungen in Gaza ungünstiger als in der Westbank.

EGP VII setzte neue Maßstäbe im Schulbaudesign im Hinblick auf eine qualitative Verbesserung der Unterrichtsqualität. Das Design war richtungsweisend für den zeitgemäßen Schulbau in den palästinensischen Gebieten und wurde mittlerweile vom MoEHE als „state of the art“ übernommen und in zahlreichen anderen Projekten verwendet.

Der Zugang zu Bildung genießt einen unverändert hohen Wert in der palästinensischen Gesellschaft und ist inzwischen weitgehend genderunabhängig. Das zeigt sich in den auch im regionalen Vergleich hohen Bruttoeinschulungsraten im Grund- und Sekundarschulbereich für beide Geschlechter. Bildung wird als Absicherung für die Zukunft gesehen, bei Männern noch mehr als bei Frauen - auch mit der Perspektive, u.U. eine gut bezahlte Arbeit im Ausland zu finden. Aber auch bei Frauen haben der Niedergang der palästinensischen Wirtschaft während der zweiten Intifada und der damit verbundene rasante Anstieg der Arbeitslosigkeit dazu geführt, dass immer mehr Frauen einen hohen Schul- oder Universitätsabschluss anstreben, um die Familien (mit) zu ernähren. Mittlerweile studieren mehr Frauen als Männer an Universitäten und setzen auch nach der Heirat ihre Ausbildung fort.

Während beide Vorhaben zusammen rd. 14.500 Schülerplätze und damit - unter Berücksichtigung des doppelschichtigen Betriebs an der Mehrzahl der Schulen im Gazastreifen - verbesserten Schulzugang für rd. 20.000 Schüler geschaffen haben, sind die Resultate in Bezug auf Schulleistungen nicht eindeutig nachweisbar. Eine vom MoEHE zusammen mit der Universität Lausanne - allerdings in nur einem Erhebungsdurchgang - durchgeführte Wirkungsstudie untersuchte den Einfluss von Schuldesign auf Leistungserfolge von Schülern und fand keinen eindeutig positiven Effekt. Dagegen attestierte ein Bericht der Weltbank vom Juni 2014, dass Design, Zustand und Ausstattung von Schulen sehr wohl die Leistungen der Schüler beeinflussen. Man verglich dabei Schulen mit sehr guten Lernergebnissen mit denen schlechter Lernergebnisse in denselben Regionen und unter denselben sozio-ökonomischen Bedingungen. Während sozio-ökonomische Faktoren keine wesentliche Rolle spielten, hatte die Qualität der Schulinfrastruktur einen wesentlichen Einfluss auf Motivation und Leistung. Neben quantitativen Faktoren wie ausreichenden Klassenräumen und Unterrichtsmaterialien wurde insbesondere die Bedeutung von Computer- und Mehrzweckräumen, Sportplätzen und Büchereien hervorgehoben. Im Durchschnitt schneiden die unter EGP VII finanzierten Schulen in der Westbank besser ab als die in Gaza unter EGP VI, was man sowohl auf die schlechtere politische Lage in Gaza als auch auf die besseren Lernbedingungen in den Schulen der Westbank zurückführen kann.

Betrachtet man die Wirkung des Schulbauprogramms aus heutiger Sicht und unter Berücksichtigung der zusätzlichen Leistungen noch laufender späterer Phasen, so wurde ein qualitativ angemessenes Bildungsangebot erheblich ausgeweitet. Die Förderung kommt derzeit rd. 1,1 Mio. Schülerinnen und Schülern sowie rund 44.000 Lehrerinnen und Lehrern (2014) der öffentlichen Schulen zugute. Langfristig ist dies ein wichtiger Beitrag für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den PG.

Da Bauaufträge nur lokal vergeben wurden, profitierten kleine und mittlere palästinensische Unternehmen. Lokale Consultants profitierten durch die Zusammenarbeit mit internationalen Architekturbüros.

Im Hinblick auf den fragilen Kontext ist für beide Vorhaben die Folgerung plausibel, dass besserer Bildungszugang und zeitweilige Armutsreduzierung zumindest in der Tendenz stabilisierend wirken.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (beide Vorhaben)

Nachhaltigkeit

EGP VI: Nach Fertigstellung (2007-2008) sind die Schulen im Gaza ca. 8 Jahre in Betrieb und die im Rahmen von EGP VI neu geschaffenen oder rehabilitierten rd. 9.000 Schülerplätze werden - mit einer Ausnahme - im Doppelschichtbetrieb durch derzeit über 15.000 Schüler intensiv genutzt. Der Zustand ist überwiegend gut, lediglich zwei Schulen zeigen größere Schwierigkeiten bei der Instandhaltung der Gebäude. Ein Teil der Fachräume wurde aus Platzgründen in Klassen- oder Lehrerzimmer umgewandelt. Eine Schule (Zaid Ben El Haresa) wurde während der Gefechte 2008 stark beschädigt. Andere Schulen beklagen die Zerstörung von Computer- und Laborräumen sowie kaputte Fensterscheiben durch die Kriegshandlungen. Nach Angaben der Schulleiter wurden die meisten Schäden schnell beseitigt. In ca. der Hälfte der Schulen sind die Computerräume in schlechtem Zustand, was vor dem Hintergrund des Alters der Geräte und der hohen Auslastung nachvollziehbar ist. In einigen Schulen ist Vandalismus ein Problem, wobei die Zerstörung in Gaza City stärker als in den ländlichen Gebieten und Rafah City und bei Jungenschulen höher als bei Mädchenschulen ist. Die Nutzung von Sport- und Spielplätzen durch die Gemeinden führt ebenfalls zu Nutzungsspuren und Schäden, bei minimalem Anteil an extremem Vandalismus (1 %). Die Unterstützung der Kommunen bei der Instandhaltung (i.d.R. Sachspenden oder Arbeitsleistungen) variiert ebenfalls stark und wird im Durchschnitt auf 15 % geschätzt. Die Schulen in Gaza müssen ihre Gesamteinnahmen aus Kantinenumsatz und Schulgebühren an das MoEHE abführen und erhalten dafür umgerechnet 500 - 700 EUR für kleinere Wartungsarbeiten und andere Aktivitäten

EGP VII: Rund acht Jahre nach Fertigstellung und Übergabe waren alle Schulen in der Westbank in einem generell guten Zustand, was die hohe Bauqualität und das wartungsarme Konzept bestätigt. Bei zwei der Schulen waren jedoch Probleme durch Feuchtigkeit sichtbar, die vom MoEHE bisher nicht vollständig behoben werden konnten. Nach Übergabe festgestellte Akustikprobleme wurden zumindest teilweise gemindert. Eine Schule nahe einem Flüchtlingslager leidet stark unter Vandalismus (zerschlagene Fensterscheiben, beschädigte Wasserhähne etc.). Grundsätzlich beeinträchtigt keiner der festgestellten Mängel die ordnungsgemäße Nutzung. Alle Schulen waren zum Zeitpunkt der EPE in vollem Umfang ausgelastet, teilweise erfordern geänderte Schulrichtlinien, wachsende Schülerzahlen etc. bereits Erweiterungsmaßnahmen bzw. deren Planung. Sehr positiv ist die Nutzung der Computer- und Laborräume, deren Ausstattung noch stark genutzt wird, was den sorgfältigen Umgang mit den Geräten belegt. Die Schulküchen/Cafeterias sind neben den niedrigen Schulgebühren die einzige Einnahmequelle und tragen zur Finanzierung von Lehrmitteln und kleineren Reparaturarbeiten bei. Jede Schule muss 20 % der Gesamteinnahmen an das jeweilige Direktorat und 10 % an das MoEHE abführen. Die Einführung einer einkommensabhängigen "Education Tax" scheitert bislang an der fehlenden Registrierung und Bewertung von Grundeigentum. Insgesamt hängt der Bildungshaushalt größtenteils von Geberzuwendungen ab.

Im Gegensatz zur PP war an allen Schulen eine zufriedenstellende bis sehr gute Beteiligung von Eltern und Kommunen feststellbar. Die feststellbaren Unterschiede rühren größtenteils aus den unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten der Kommunen und Eltern. Insgesamt ist eine hohe Wertschätzung für die gebauten Schulen merkbar. Beiträge waren u.a. die Sicherung der Baustelle durch Wachleute, Finanzierung und Organisation des Schultransports, Unterrichtsbeiträge (sog. informeller Unterricht), Finanzierung von Sicherheitstechnik, Software, Nutzergebühren für das Internet etc. Auch bei Direktoren und Lehrern sind ein starkes Engagement und eine hohe Wertschätzung für die gebauten Schulen und ihre positive Lernatmosphäre durch die schülerfreundliche und kindgerechte Bauweise spürbar. Die Übernahme der neuen Designstandards durch das MoEHE und die Nutzung durch andere Geber spricht für die Nachhaltigkeit des Ansatzes.

Das im Rahmen des EGP VII aufgebaute Schulpartnerschaftsprogramm wird nur noch in einer Schule weitergeführt. Als Gründe für die Beendigung wurde mangelndes Interesse der deutschen Partnerschulen angegeben; zudem standen zeitweise keine Mittel für die Gebühren der Internetnutzung zur Verfügung.

Grundsätzlich funktioniert das derzeit praktizierte Wartungskonzept des MoEHE in drei Stufen: kleinere Reparatur- und Instandhaltungsmaßnahmen beauftragt (und bezahlt) die Schulleitung direkt - i.d.R. durch lokale Handwerker oder soweit möglich durch den (kostenlosen) Einsatz bei der Kommune beschäftigter Handwerker bzw. durch freiwillige Leistungen von Eltern ("parents councils"). Mittelgroße Reparaturen werden vom zuständigen Schuldirektorat nach Prüfung beauftragt und bezahlt. Größere Bau- und Reparaturmaßnahmen müssen der zuständigen Bauabteilung im MoEHE gemeldet werden. Das MoEHE erstellt eine Prioritätenliste und entscheidet in Abhängigkeit von dem verfügbaren Budget über die zeitliche Umsetzung und Vergabe. Nach Angaben der Bauabteilung des MoEHE wird jede Schule mindestens einmal im Jahr durch einen Bauingenieur überprüft, der dann eine entsprechende Mängelliste erstellt. Grundsätzlich kann das Wartungs- und Instandhaltungskonzept des MoEHE unter den gegebenen Umständen als zufriedenstellend betrachtet werden. In Gaza verfügt das MoEHE derzeit über kein unabhängiges Budget für größere Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen, sondern behilft sich aus der o.g. Korbfinanzierung. Ca. 80 % der größeren Arbeiten werden durch Geber oder NROs finanziert. In Gaza müssen die Schulen ihre Gesamteinnahmen aus Kantinenumsatz und Schulgebühren an das MoEHE (Treasury) abführen und erhalten dafür einen Betrag von 2.000-3.000 NIS für kleinere Wartungsarbeiten und andere Aktivitäten.

Ein weiterhin chronisches Nachhaltigkeitsrisiko stellt die allgemeine Sicherheitslage im Westjordanland und in Gaza dar. Besonders in Gaza hängen eine zukünftige Nutzung der Schulen und eine nachhaltige Verbesserung des Zugangs zu Bildungsqualität stark von der Sicherheitslage der Region ab.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (beide Vorhaben)

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

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

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

Das Kriterium **Nachhaltigkeit** wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufriedenstellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.