

Ex-post-Evaluierung – Peru

>>>

Sektor: Vorschulunterricht (CRS-Code: 11240)
Vorhaben: Grundbildungsprogramm (BMZ-Nr. 2004 66 102)*
Träger des Vorhabens: Peruanisches Bildungsministerium, MINEDU



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

Alle Angaben in Mio. EUR	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Plan 2017)**	Vorhaben (Ist)***
Investitionskosten (gesamt)	45,30	107,00	89,85
Eigenbeitrag	17,70	79,71	61,87
Finanzierung	10,00	9,69	9,69
davon BMZ-Mittel	10,00	9,69	9,69
Ko.-Finanzierung IADB	17,60	17,60	17,60

*) Vorhaben in der Strichprobe 2019

**) Die geplanten Investitionskosten wurden mit dem Wirtschaftsprüferbericht 2017 angepasst.

***) Das Projekt befindet sich noch in Umsetzung; Angaben Stand 15.05.2019.

Kurzbeschreibung: Mit dem Grundbildungsprogramm Peru wurde die peruanische Regierung bei der Umsetzung der Modernisierung des Bildungssektors im Bereich der Vorschulbildung unterstützt. Das Projekt förderte den Zugang zu und die Qualität vorschulischer Bildungsangebote in ländlichen und von Armut geprägten Regionen Perus (Huáncavelica, Ayacucho und Huánuco) durch die Ausweitung der Infrastruktur, die Bereitstellung angemessener Lern- und Spielmaterialien, die Fortbildung der Erzieherinnen und Erzieher und die institutionelle Stärkung des Bildungsministeriums. Die Finanzielle Zusammenarbeit beteiligte sich mit 9,7 Mio. EUR am Projekt, das im Rahmen einer Parallelförderung mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IADB) umgesetzt wurde. Zu den Gesamtkosten von voraussichtlich ca. 107 Mio. EUR leistete die IADB einen Beitrag von 17,6 Mio. EUR, der Eigenbeitrag der peruanischen Regierung wird voraussichtlich 79,7 Mio. EUR betragen.

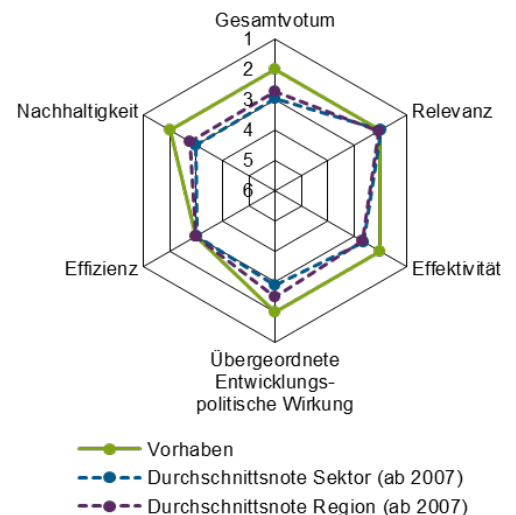
Zielsystem: Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel des Projekts (Impact-Ebene) war es, die Vorschulbildung in drei ausgewählten, sehr armen ländlichen Regionen (Huancavelica, Ayacucho und Huánuco) quantitativ und qualitativ zu verbessern. Das Projektziel (Outcome-Ebene) lautete: Schülerinnen und Schüler nutzen an den geförderten Vorschulen den Zugang zu verbesserten Lehr- und Lernbedingungen.

Zielgruppe: Zielgruppe des Programms waren rd. 14.000 Kinder im Vorschulalter (und deren Eltern) in den drei (hoch-)andinen Programmprovinzen, die unzureichenden Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Vorschulbildung hatten. Auch Lehrkräfte und Direktoren sind Teil der Zielgruppe.

Gesamtvotum: Note 2

Begründung: Das Projekt unterstützte die Prioritäten der nationalen Bildungsstrategien und ist durch die zweigleisigen strategischen Ansätze, im Bereich der Ausweitung der Infrastruktur sowie der Förderung der Lehrkräfte, sehr gut an den Defiziten des Bildungssystems im Bereich der frühkindlichen Bildung ausgerichtet. Die Ziele wurden erreicht. Die Bildungsindikatoren in den drei ländlichen und von Armut geprägten Regionen haben sich im untersuchten Zeitraum im nationalen Vergleich überproportional gut entwickelt. Aufgrund hoher politischer Anforderungen, ist das Kostenniveau für die vorschulische Infrastruktur sehr hoch und die Breitenwirksamkeit in Frage gestellt.

Bemerkenswert: Empirische Wirkungsanalysen als integraler Bestandteil der Projektkonzeption ermöglichten eine effektive Umsteuerung und umfassende Erfassung der Wirkungen des Projekts auf Unterrichtsqualität und Lernleistungen. Die peruanische Regierung demonstriert ein hohes Maß an politischem Ownership. Sie steigerte ihren Eigenbeitrag im Projektverlauf auf 74 % der Gesamtkosten, um angefallene signifikante Kostensteigerungen vollumfänglich aufzufangen.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

Relevanz	2
Effektivität	2
Effizienz	3
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2
Nachhaltigkeit	2

Relevanz

Das Projekt förderte den Zugang zu und die Qualität vorschulischer Bildung in ländlichen, von Armut geprägten Regionen Perus. Ausgelöst durch die schlechten Ergebnisse der PISA-Studie (2000), in welcher Peru den letzten Platz von 43 beteiligten Staaten, darunter 15 Nicht-OECD Ländern, belegte, wurde der peruanische Bildungssektor zum „nationalen Notfall“ erklärt. Die Verbesserung des vorschulischen Bildungsangebots ist eines der Entwicklungsziele der nationalen Bildungspolitik und spiegelt sich konsequent in den Bildungsplänen der letzten Dekade wider (Strategien des Bildungsministeriums: Plan Nacional de Educación Para Todos 2005-2015; Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2012-2016; sowie PESEM 2016-2021). Dennoch fand der Subsektor "frühkindliche Bildung" im Vorfeld des Projekts wenig Beachtung in der nationalen Bildungspolitik. Bei Projektprüfung (PP) wurden Defizite insbesondere im Hinblick auf den eingeschränkten Zugang zu vorschulischen Bildungsangeboten im ländlichen Raum, die geringe Unterrichtsqualität und unzureichende Lehrerbildung festgestellt. Eine verbesserte Vorschulbildung stellt einen wichtigen Hebel dar, um frühzeitig den schwachen Lernleistungen entgegenzuwirken, die internationale Vergleichstests den peruanischen Primarschülerinnen und -schülern in der Vergangenheit bescheinigt haben.

Das Projekt leistete einen Beitrag zu den internationalen Bildungszielen der UNESCO "Education For All" und zu dem von den Vereinten Nationen verabschiedeten Ziel 4 der Nachhaltigen Entwicklungsziele "Chancengerechte und hochwertige Bildung". Das Projekt steht zudem im Einklang mit der aktuellen Bildungsstrategie des BMZ "Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen" und seiner Vorgängerstrategie "Zehn Ziele für mehr Bildung, 2010-2013". Bildung ist kein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Peru. Das Geberengagement im Subsektor frühkindliche Bildung ist insgesamt gering.

Die Bildungsforschung¹ belegt, dass Investitionen in die frühkindliche Bildung grundlegende Weichen für den weiteren Bildungserfolg von Kindern stellen und langfristig Einfluss auf die Entwicklungs-, Teilhabe- und Aufstiegschancen in den späteren Lebensabschnitten haben. Aus ökonomischer Sicht werden Programme der frühkindlichen Bildung als kosteneffektive Investitionen in das Humankapital einer Gesellschaft betrachtet. Insgesamt gilt die Förderung des Bildungssektors als ein Schlüssel zur Armutsreduzierung. Die drei Projektregionen wurden gezielt aufgrund ihres ländlichen Charakters, hoher Armutsraten und schwacher Bildungsergebnisse ausgewählt. Zielgruppe waren die in den Projektprovinzen lebenden ca. 14.000 Kinder im Alter von 3-5 Jahren und deren Eltern. Allerdings nahm über die Zeit die Anzahl von Kleinkindern in den Projektgemeinden ab. Dies ist in sinkenden Geburtenraten begründet und darin, dass Familien ihre Dörfer verlassen, um Arbeitsmöglichkeiten wahrzunehmen.

Die bei Projektprüfung angenommene Wirkungskette ist auf das im Rahmen der EPE angepasste Zielsystem (vgl. Kriterium Effektivität und entwicklungspolitische Wirkungen) folgendermaßen übertragbar: Die

¹ Vgl. Argumentarium und wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Investition in die Frühkindlichen Bildung und Entwicklung (Kurzpapier): OECD 2011 "Investing in high-quality early childhood education and care (ECEC)". <https://www.oecd.org/education/school/48980282.pdf> (Zugriff 09/2019).

Umfangreiche Artikelsammlung über Evidenzen und politische Handlungsempfehlungen: UNESCO 2015 "Investing against Evidence The Global State of Early Childhood Care and Education". <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000233558> (Zugriff 09/2019).

Ausweitung der vorschulischen Infrastruktur, die Bereitstellung angemessener Lern- und Spielmaterialien, die Fortbildung der Erzieherinnen und Erzieher in den geförderten Vorschulen und die institutionelle Stärkung des Bildungsministeriums führt dazu, dass Schülerinnen und Schüler Zugang zu verbesserten Lehr- und Lernbedingungen haben und nutzen (Outcome). Fortgebildete Lehrkräfte unterrichten besser, Projektvorschulen werden ordnungsgemäß gewartet und sind angemessen ausgelastet. Das Projekt leistet damit einen wichtigen Beitrag zum übergeordneten entwicklungspolitischen Ziel, die Vorschulbildung in drei sehr armen ländlichen Regionen (Huáncavelica, Ayacucho und Huánuco) quantitativ und qualitativ zu verbessern (Impact). Die Einschreibungsraten in die Vorschule in den Regionen steigen folglich und das verbesserte Vorschulangebot wirkt sich positiv auf die Bildungsindikatoren der Primarschule aus (altersgerechte Einschulung, Wiederholungsraten). Die angenommenen Wirkungsbezüge waren schlüssig und sind auch aus heutiger Sicht plausibel.

Die Relevanz des Projekts ist zu Projektbeginn und auch heute noch grundsätzlich als sehr hoch zu bewerten. Die zunehmende Landflucht und Abnahme des Anteils der Zielgruppe in den entlegenen ländlichen Gebieten über die Zeit führt dazu, dass der Ansatz statt mit sehr gut mit gut (Note 2) bewertet wird.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Das im Rahmen der vorliegenden Evaluierung angepasste Projektziel lautet "Schülerinnen und Schüler nutzen an den geförderten Vorschulen („Centros de Educación Inicial“) den Zugang zu verbesserten Lehr- und Lernbedingungen".

Das Projektziel wurde laut zugrunde liegender Indikatoren erreicht. Im Rahmen der Infrastrukturkomponente des Projekts wurden (Stand Mai 2019) 154 Vorschule neu gebaut. Die Fertigstellung weiterer zwei Kindergärten ist für 2019 vorgesehen. In den Programmprovinzen (La Mar, Acobamba und Pachitea) hat das Projekt damit (ausgehen von der Baseline) in 48% der öffentlichen Vorschuleinrichtungen mit Infrastruktur und in ca. 100% mit den Maßnahmen der Lehrkräftefortbildung, Stärkung des Schulmanagements und Einführung neuer Lehr- und Lernmaterialien interveniert. Insgesamt haben 398 Lehrkräfte und Schuldirektor/innen direkt von den Maßnahmen des Projekts profitiert.

Eine durch das Ministerium in Auftrag gegebene Wirkungsstudie des Projektes im Jahr 2018 unterstreicht anhand einer robusten Datenerhebung, dass die Ziele des Projekts erreicht wurden: (i) es wurden adäquate und sichere Lernumgebungen geschaffen und (ii) die Unterrichtspraktiken der Erzieher/innen haben sich verbessert. Auch die durch die FZ und die Ex-post-Evaluierung durchgeführten Schulbesuche belegen, dass alle Erzieher/innen, die von den Fortbildungen und der pädagogischen Begleitung des Projekts profitiert haben, Elemente der Lehrmethoden und Inhalte anwenden, die im Einklang mit den Anforderungen des reformierten Lehrplans durch das Programm gefördert wurden.

Es ist davon auszugehen, dass die ordnungsgemäße Wartung der finanzierten Einzelprojekte (Vorschulgebäude und Ausstattung) weitestgehend sichergestellt werden kann. Alle Einrichtungen verfügen über ein Wartungshandbuch. Das nationale Programm zur Unterhaltung der baulichen Bildungsinfrastruktur wurde 2019 durch eine Resolution des Bildungsministeriums reformiert. Es teilt allen Schulleiterinnen und Schulleitern ein Budget zur präventiven Unterhaltung zu. Die lokalen Bildungsverwaltungen (UGEL) sind verantwortlich für die Zuweisung des Budgets. Sie begleiten und prüfen die ordnungsgemäße Abwicklung von Instandhaltung und Wartung. Auf Schulebene werden Wartungskomitees (comisión de mantenimiento) eingerichtet, die die Umsetzung der Wartungsaktivitäten verantworten.

Der strategische Ansatz zur Stärkung und Einbindung der Eltern zielt im Wesentlichen darauf ab, die Eltern in regelmäßigen (vierteljährlichen) „Elternworkshops/-abenden“/„Informationsabenden“ fortzubilden, um sie über die Ziele und das Lernkonzept in der Vorschule zu informieren, ihre Teilhabe in der Organisation der Einrichtung zu fördern und sie in ihrer Rolle in der häuslichen Erziehung und ihren Erziehungspraktiken zu bestärken. Zur Umsetzung dieser Strategie hat das Vorhaben Materialien für Lehrkräfte entwickelt und sie in der Umsetzung von Elternworkshops fortgebildet (Themen, die behandelt werden sind: Entwicklung des Kindes; kindliches Lernen; die Rolle des Spielens; Emotionale Begleitung der Kinder; positives disziplinieren; Hygiene; Kommunikation in der Familie). Ergänzend wurde Informationsmaterial für Eltern entwickelt und verbreitet.

Die Einbindung der Eltern in das Schulmanagement mobilisiert zusätzliche lokale Ressourcen und ist ein wichtiger Beitrag zur Abdeckung der Wartungskosten und -arbeiten. Die im Rahmen der Ex-post-Evaluierung besuchten Vorschulen werden angemessen unterhalten. Die Räumlichkeiten, Sanitäranlagen und Außengelände wurden sauber und in gutem Zustand vorgefunden. Alle besuchten Einrichtungen haben 2019 ein kleines Wartungsbudget erhalten. Die meisten Direktorinnen zeigten zudem Beispiele für Wartungsarbeiten auf, die sie mit Hilfe der Eltern durchführen konnten. Laut der Abschlusskontrolle wurden 2018 80 % der Vorschulen angemessen unterhalten.

Die angestrebte Auslastung der Projektvorschulen von mindestens 15 Schuler/innen pro Klassenraum, konnte für 2019 erreicht werden. Die Erfüllung des Indikators ist perspektivisch jedoch als kritisch zu bewerten. Bei Betrachtung der Einschreibungsraten pro Provinz wird deutlich, dass lediglich in den Projektschulen in Pachitea (Huánuco) eine volle Auslastung (29 Schüler/innen) der Einzelprojekte erreicht ist. In La Mar (Ayacucho) liegt die Einschreibung in den Projektschulen mit 22 Schüler/innen an der Untergrenze der gewünschten Auslastung, in den Projektschulen in Acobamba (Huancavelica) wird mit 20 Schüler/innen eine angemessene Auslastung unterschritten.

Durch die abnehmende Zahl der Kinder (siehe Kriterium Relevanz) ist beispielsweise in der Projektprovinz La Mar trotz leicht ansteigenden Einschreibungsraten die Anzahl der Vorschüler zwischen 2015 und 2018 von 4966 auf 4708 gefallen. Anhand der Daten des Bildungsministeriums lässt sich in den drei Projektprovinzen eine hohe Einschreibungsrate feststellen. Es ist davon auszugehen, dass in den Gemeinden fast alle 3-5 jährigen eingeschrieben sind und eine Vollaustattung der Schulen aufgrund des beschriebenen demographischen Wandels langfristig nicht mehr erreicht werden kann. Dies ist einerseits aus Erwägungen der Effizienz heraus als kritisch zu betrachten, weil die Potentiale der Infrastruktur nicht vollumfänglich ausgeschöpft werden. Andererseits verfolgt die peruanische Bildungspolitik einen menschenrechtsbasierten Ansatz und kommt mit dem Projekt dem Anspruch nach, im Sinne der Chancengleichheit, auch den benachteiligten Kindern und Jugendlichen in diesen abgelegenen ländlichen Gebieten ein hochwertiges Bildungsangebot zur Verfügung zu stellen.

Zur Umsetzung des Projekts wurde eine Umsetzungseinheit als autonomes Umsetzungsinstrument gegründet und direkt dem Staatssekretär für Bildungsmanagement unterstellt, u.a. um die Einhaltung der Verfahren der Geber und eine flexible Projektumsetzung zu ermöglichen. Die effiziente und anpassungsfähige Arbeitsweise dieser Durchführungseinheit ist als wichtige Voraussetzung für die Effektivität des Projekts zu bewerten. Eine Zusammenarbeit zwischen Durchführungseinheit und den relevanten Abteilungen des Bildungsministeriums (beispielsweise für Infrastruktur, Vorschulbildung, Lehrerbildung) hat im Rahmen der Projektimplementierung dagegen nur punktuell stattgefunden. Wirkungen im Sinne der institutionellen Stärkung des Bildungsministeriums bleiben daher bisher auf die temporär eingerichtete Durchführungseinheit begrenzt.

Hervorzuheben bleibt, dass der Unterricht bilingual (Spanisch und Quechua) durchgeführt wurde und die Unterrichtsmaterialien und Bücher ebenfalls in beiden Sprachen konzipiert waren.

Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Fortgebildete Erzieher/innen arbeiten entsprechend angepassten curricularen Vorgaben	Status PP: -- (keine Erzieher/innen fortgebildet) Zielwert: 70 %	Ca. 80 %*. Der Indikator wurde erfüllt. Erzieher/innen, die von den Fortbildungen und der pädagogischen Begleitung des Projekts profitiert haben, wenden Elemente der geförderten Lehrmethoden und Inhalten an, die den Anforderungen des reformierten Curriculums entsprechen.

(2) Einzelprojekte werden ordnungsgemäß gewartet	Status PP: -- (keine Einzelprojekte) Zielwert: 67 %	Ca. 85 %**. Der Indikator wurde erfüllt. Die ordnungsgemäße Wartung der finanzierten Einzelprojekte (Schulgebäude und Ausstattung) wird durch das nationale Programm zur Unterhaltung der baulichen Bildungsinfrastruktur weitestgehend sichergestellt. Alle im Rahmen der Ex-post-Evaluierung besuchten Vorschulen werden, unter Einbindung der Eltern, angemessen unterhalten und befinden sich in einem sauberen und guten Zustand.
(3) Die Projektschulen sind angemessen ausgelastet.	Status PP: -- (keine Einzelprojekte) Zielwert: Angestrebt wurde nach Feasibility-Studie eine Auslastung von min. 15 Schüler/innen pro Klassenraum. Die entspricht 22 Schüler/innen pro Schule (1,46 Klassenzimmer).	Der Indikator wurde für das Schuljahr 2019 erreicht. Die durchschnittliche Einschreibungsrate pro Projektschule beträgt 25 Kinder (La Mar 22, Acobamba 20, Pachitea 29)***.

*) Die Angabe beruht auf Schätzwerten. Eine exakte Quantifizierung ist nicht möglich, da keinen Daten darüber vorliegen, wie viele der fortgebildeten Erzieher/innen weiterhin in Vorschulen unterrichten.

***) Die Angabe beruht auf Schätzwerten.

***) Es konnten die Einschreibungsraten von 124 Projektschulen ermittelt werden.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Die Effizienz des Projekts wurde stark durch eine anspruchsvolle Anpassung und Auslegung der politisch vorgegebenen Standards für schulische Infrastruktur beeinträchtigt. Das Bildungsministerium hat im Laufe der Projektlaufzeit zweimal (2011 und 2014) die zugrunde liegenden technischen Normen überarbeitet und Vorgaben in Bezug auf Wärmedämmung, Barrierefreiheit, die Gestaltung der Außengelände und die Ausstattung mit Spielgeräten und Mobiliar aufgenommen. Ziel war eine Verbesserung der Qualität der Infrastruktur, die an den Bedürfnissen der Vorschulbildung ausgerichtet ist. Infolgedessen stiegen die Stückkosten der Klassenräume und damit die Gesamtkosten des Programms deutlich an. Der im März 2017 beschlossene „Nationale Plan für Bildungsinfrastruktur - 2025“ gibt Zielgrößen für die Kosten der Infrastruktur von Vorschulen (Gebäude und Außenanlagen) an, die sich je nach vorherrschenden klimatischen und topographischen Standortbedingungen auf 1.000 bis 1.250 USD pro m² belaufen. Laut Abschlusskontrolle (AK) ist dieses Kostenniveau bei den Projektvorschulen zum Teil überschritten worden (Stichprobe AK: 1.000 – 1.500 USD pro m², bzw. ca. 515.000 USD pro Klassenraum). Die umgesetzten baulichen Standards entsprechen den politischen Vorgaben, auch für abgelegene ländliche Gebiete hochwertige Vorschulen bereitzustellen. Es handelt sich bei allen Einzelprojekten um Neubauten. Zum Teil wurden die vorherigen Vorschulgebäude aufgrund ihres schlechten baulichen Zustands ersetzt, teilweise werden sie für andere Zwecke weiter genutzt. Bei den gegebenen schwierigen Rahmenbedingungen in den zum Teil abgelegenen schwer zugänglichen Standorten, mit geringer Attraktivität für Bauunternehmer, sind geringere Stückkosten oder wirtschaftlichere Verfahren wahrscheinlich nicht möglich. Zudem war aufgrund der angepassten technischen Spezifikationen teilweise keine Verwendung lokaler Materialien möglich, da die benötigten Materialien nicht in Peru vorhanden sind. Kostensenkend hätte sich mög-

licherweise eine Anpassung von Verfahrensvorgabe auswirken können, die vorsehen, dass das MINEDU die Baugrundstücke nicht käuflich erwerben, sondern nur überschrieben bekommen darf. Das MINEDU konnte durch diese Regelung wenig Einfluss auf die Qualität der Baugrundstücke nehmen. Auch wenn die politischen Anforderungen an technische Standards und die schwierigen Rahmenbedingungen für den Bau hohe Kosten rechtfertigen, ist es fraglich ob eine Ausbreitung dieses Modells für den peruanischen Bildungssektor realistisch und finanzierbar wäre. Es ist davon auszugehen, dass die hochwertige Bau-substanz tendenziell die Instandhaltungskosten reduzieren wird. Andererseits stellt diese auch hohe Ansprüche an ihre Unterhaltung, die im ländlichen Raum teilweise schwierig erfüllt werden können. Es sind keine Beispiele bekannt, in denen die Wirtschaftlichkeit der Vorschulgebäude durch eine alternative Nutzung außerhalb der Unterrichtszeiten gesteigert wird.

Eine Bewertung der Allokationseffizienz in Form einer Kosten-Nutzen-Analyse ist im Rahmen der Ex-post-Evaluierung nicht möglich, da diese Analysen im Bildungssektor eine hohe Komplexität aufweisen. Die Wirkungsstudie des Projekts (GRADE/AIR 2018) zeigt deutlich die positiven Auswirkungen sowohl der Infrastruktur als auch der pädagogischen Maßnahmen des Projekts. Internationale Studien der Bildungsforschung bestätigen die hohe Bildungsdividende, die insbesondere Investitionen in die frühkindliche Bildung und die frühen Schuljahre hervorbringen.

Trotz sehr hoher Kosten wird das Vorhaben angesichts der guten Produktions- und Allokationseffizienz, also der durch diesen Finanzeinsatz erreichten Ziele, mit gerade noch zufriedenstellend bewertet.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das durch die Ex-post-Evaluierung angepasste übergeordnete entwicklungspolitische Ziel des Projekts (Impact-Ebene) lautet: Die Vorschulbildung in drei ausgewählten, sehr armen ländlichen Regionen (Huancavelica, Ayacucho und Huánuco) ist quantitativ und qualitativ verbessert.

Dieses Ziel wurde erfüllt. Alle drei auf der Impact-Ebene formulierten Indikatoren wurden erreicht. Sie lassen Rückschlüsse auf eine Verbesserung der Quantität und Qualität der vorschulischen Bildungsangebote in den drei Projektregionen zu, in denen die ausgewählten Bildungsindikatoren zu Projektbeginn deutlich unter dem nationalen Durchschnitt lagen. So sind in den Regionen die Einschreibungsraten in der Vorschule (3-5-jährige) von 69,6 % auf 94,2 % gestiegen und damit ein wichtiger Fortschritt in der Realisierung der zweijährigen Vorschulpflicht erreicht.

Ein hochwertiges vorschulisches Bildungsangebot ist darauf ausgerichtet, Kinder auf den Schulbesuch vorzubereiten, die Schulreife sicherzustellen und benachteiligten Kindern Chancen zu erschließen. Es wirkt sich damit positiv auf den späteren Schulbesuch und -erfolg von Kindern in den ersten Schuljahren aus und fördert den frühzeitigen Ausgleich sozialer und geschlechtsspezifischer Benachteiligungen. In diesem Sinne wurden auf der Impact-Ebene zwei Indikatoren formuliert, um die Wirkungen des Projekts in die Primarschule hinein zu beschreiben: die altersgemäße Einschulung in die Primarschule sowie die Wiederholungsraten im ersten bis dritten Schuljahr. Beide Indikatoren haben sich in den Projektregionen deutlich verbessert: Die altersgemäße Einschulung stieg von 73,3 % auf 95,3 %, die Wiederholungsraten sanken von 11,1 % auf 3,9 %. Ein Vergleich mit der Entwicklung der Bildungsindikatoren auf nationaler Ebene zeigt zudem deutlich, dass die Ergebnisse in den Projektregionen sich an das nationale Mittel angeschlossen haben (Wiederholungsraten in der Primarschule), bzw. dieses sogar übertreffen (Einschulungs-raten vorschulische Bildung, altersgerechte Einschulung Primarschule). Ein Beitrag des Projekts zum entwicklungspolitischen Ziel und den beschriebenen positiven Entwicklung der Bildungsindikatoren in der Projektregion ist plausibel und wird durch die Ergebnisse einer 2018 erstellten empirischen Wirkungsanalyse (GRADE/AIR 2018) gestützt: Kinder an den Projektschulen weisen bessere kognitive Fähigkeiten bei standardisierten Tests (Sprach-, Hörverständnis, non-verbaler Kognitionstest) auf, als Kinder einer Kontrollgruppe mit vergleichbaren Rahmenbedingungen.

Eine Breitenwirksamkeit des Projekts über die Projektregionen hinaus ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht erkennbar. Das Bildungsministerium hat im Projektverlauf deutliche Bereitschaft gezeigt die vorschulische Bildung zu fördern. Dies spiegelt sich in der landesweit verbesserten Abdeckung des Vorschulangebots, in Reformen des Vorschulcurriculums sowie in der Tatsache wider, dass die im Rahmen des Projekts angefallenen deutlichen Kostensteigerungen aus eigenen Haushaltsmitteln aufgefangen wurden. Insbeson-

dere die pädagogischen Interventionen (Komponente 2) des Projekts haben Modellcharakter und bieten mit ihren effektiven Ansätzen und den erbrachten Evidenzen eine gute Voraussetzung für eine ausschnittsweise Replizierbarkeit. Die Projektvorschulen entsprechen den hohen nationalen Standards. Die bauliche barrierefreie Auslegung und Ausstattung der Einrichtungen ist an die Anforderungen des Curriculums angepasst und bietet einen förderlichen Rahmen für eine qualitativ hochwertige Vorschulbildung. Die Replizierbarkeit und ein Up-Scaling der Infrastrukturmaßnahmen (Komponente 1) ist jedoch, aufgrund der hohen Kosten, eher kritisch zu betrachten (siehe Absatz zu Effizienz).

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
<p>(1) Der Anteil der Kinder, die in der Projektregion eine Vorschule besuchen, nähert sich dem nationalen Mittel an (gesamt/weiblich/männlich)</p>	<p>Netto Einschreibungsraten 3-5-Jährige; 2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ø National: 77,3 % - Ø Projektregionen: 69,6 % (Ayacucho: 74,6 %; Huancavelica: 70,2 %; Huánuco: 63,9 %). - Differenz nationale Ebene - Projektregionen: 7,7 %. <p>Zielwert: Einschreibungsrate 2019>2011; Differenz zum nationalen Durchschnitt sinkt 2019<2011</p>	<p>Der Indikator ist erfüllt. Die netto Einschreibungsrate in Einrichtungen der Frühkindlichen Bildung (3-5-jährige) in den drei Projektregionen liegt um 1,2 % über dem nationalen Durchschnitt.</p> <p>Netto Einschreibungsraten 3-5-Jährige; 2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ø National: 93 %. - Ø Projektregionen: 94,2 % (Ayacucho: 95 %; Huancavelica: 97,1 %; Huánuco: 90,4 %) - Differenz nationale Ebene - Projektregionen: -1,2 %.
<p>(2) Die altersgemäße Einschulungsrate an Primarschulen in der Projektregion steigt</p>	<p>Schüler im Alter von 6 Jahren in der Primarschule eingeschrieben; 2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ø National: 81,5 %. - Ø Projektregionen: 77,3 % (Ayacucho: 66,3 %; Huancavelica: 90,1 %; Huánuco: 75,5 %) <p>Zielwert: Altersgemäße Einschulungsrate steigt (2019>2011)</p>	<p>Der Indikator ist erfüllt. In den Interventionsregionen stieg die Rate der Kinder, die im Alter von 6 Jahren in die Grundschule eintraten, um 18 % (nationaler Zuwachs von 11,7 %).</p> <p>Schüler im Alter von 6 Jahren in der Primarschule eingeschrieben; 2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ø National: 93,2 %. - Ø Projektregionen: 95,3 % (Ayacucho: 90,1%; Huancavelica: 97,1 %; Huánuco: 98,6 %)

<p>(3) Die Wiederholungsrate an den Grundschulen (1./2./3. Schuljahr) in der Projektregion sinken</p>	<p>Wiederholungsrate in der Primarschule (1. bis 3. Klasse) 2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ø National: 6,6 % - Ø Projektregionen: 11,1 % (Ayacucho: 10,5 %; Huancavelica: 10,3%; Huánuco: 12,5 %) <p>Zielwert: Wiederholungsrate Grundschule sinkt (2019<2011)</p>	<p>Der Indikator wurde erfüllt; die Wiederholungsrate im ersten Abschnitt der Primarschule (1. bis 3. Klasse) in den Projektregionen ist um 7,2 % gesunken (nationaler Rückgang 3,3 %).</p> <p>Wiederholungsrate in der Primarschule (1. bis 3. Klasse) 2018:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ø National: 3,3 %. - Ø Projektregionen: 3,9 % (Ayacucho: 2,1 %; Huancavelica: 3,9 %; Huánuco: 5,6 %)
---	---	---

Quelle Bildungsministerium Peru (<http://escale.minedu.gob.pe/> - Zugriff 20.8.2019)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Der Bildungssektor ist eine Priorität der peruanischen Regierung. Die Mittelausstattung des Sektors steigt seit 2011 kontinuierlich und bemisst sich 2018 auf einen Anteil von 17,5 % des Haushaltes, bzw. knapp 4 % des BIP. Angesichts des politischen Interesses am Bildungssektor, der noch immer bestehenden Defizite im Sektor und absehbarer sektoraler Kostensteigerungen (z.B. im Bereich Lehrergehälter) ist davon auszugehen, dass die Mittelausstattung mittelfristig bis langfristig erhalten bleibt.

Die Kontinuität der Sektorpolitik wird durch häufige Regierungswechsel und den Austausch von Bildungsminister/innen stark beeinträchtigt. Seit Projektplanung waren acht Bildungsminister/innen im Amt. Grundsätzliche Linien in den Reformbemühungen sind jedoch von Bestand, insbesondere die Verbesserung der Bildungsqualität und der Lernergebnisse, die Stärkung der Lehrkräfte und des Schulmanagements. Innerhalb des Bildungssektors ist dabei jedoch aktuell eine deutliche Verschiebung der politischen Prioritäten zu Gunsten der Sekundar- und Hochschulbildung und zum Nachteil der Vorschulbildung erkennbar.

Die durch das Projekt bereitgestellte Infrastruktur ist in gutem Zustand und die Einrichtungen werden zum vorgesehenen Zweck genutzt. Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass der peruanische Staat die Einrichtungen auch langfristig zweckgerecht nutzen und die Mittel für den Betrieb und die Instandhaltung der Einrichtungen aus dem Staatshaushalt bereitstellen wird, obgleich aufgrund der demographischen Entwicklungen (Geburtenrückgang, Landflucht) nicht mit einer Vollausslastung der Vorschulen zu rechnen ist. Ein nationales Programm zur Unterhaltung der Schulbausubstanz verfügt über Mittelausstattung und strukturierte Verfahren, um ein Mindestmaß an Instandhaltung an allen Schulen zu gewährleisten. Auf Schulebene ist die Mobilisierung zusätzlicher lokaler Ressourcen ein weiterer wichtiger Faktor, um die Kosten für Wartung und Instandhaltung decken zu können. In den zum Teil abgelegenen Standorten ergeben sich Schwierigkeiten aufgrund spezifischer technischer Anforderungen, beispielsweise an den ordnungsgemäßen Betrieb und die Wartung der bereitgestellten Wasserpumpen, weil in den Dörfern und deren Umgebung keine Personen mit dem entsprechenden technischen Wissen verfügbar sind.

Die nachhaltige Wirksamkeit der pädagogischen Maßnahmen ist, im Gegensatz zur Infrastrukturkomponente, als kritisch zu bewerten. Mit einem geringen Anteil am Projektbudget (knapp 9 %) konnten innerhalb von drei Jahren (2014-2017) durch Lehrkräftefortbildung, pädagogischen Begleitung und die Bereitstellung von Lehrmaterialien gute Ergebnisse in der Verbesserung der Unterrichtspraxis und der Lernergebnisse der Kinder erzielt werden. Dabei wurde das Projekt vom Träger jedoch als "Pilot" entwickelt und umgesetzt, das weitestgehend unabhängig von den institutionellen Prozesse und relevanten Strukturen operiert. Aktuell hat das Bildungsministerium noch keine Strategie formuliert, wie die Ansätze und Erfahrungen des Projekts zukünftig in die nationale Lehreraus- und -fortbildung, die Schulmanagementkonzepte und die Weiterentwicklung des Vorschulcurriculums einfließen können. Vor dem Hinter-

grund der bisher ausgebliebenen Institutionalisierung der pädagogischen Ansätze, stellt die hohe Rotation der Lehrkräfte einen weiteren Risikofaktor für die nachhaltige Wirksamkeit des Projekts dar. Große Teile der Lehrkräfte, insbesondere im ländlichen Raum, sind nicht verbeamtet und arbeiten mit einjährigen Verträgen. Es kommt zu jährlichen Wechseln im Lehrpersonal innerhalb der Provinzen und teilweise auch über die Regionen hinaus. In Ayacucho und Hunacavelica wurde diese ungünstige Dynamik in 2019 durch eine Anpassung der Einstellungsbedingungen für Vorschullehrkräfte (obligatorische Sprachkenntnisse in Quechua) noch verstärkt. Es ist wahrscheinlich, dass ein Großteil der fortgebildeten Lehrkräfte dem nationalen Bildungssystem weiterhin an anderer Stelle zur Verfügung stehen werden. Langfristig ist die Kontinuität der verbesserten Lehrkräftekompetenzen jedoch in Frage zu stellen.

Somit wird das Vorhaben in Bezug auf die Nachhaltigkeit mit gerade noch gut bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

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.