

Ägypten: Bau von Grundschulen IV und V

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	11220/Grundschulbildung	
BMZ-Projektnummer	1.) 1999 66 391 (Phase IV, in Stichprobe 2008) 2.) 2001 65 894 (Phase V, in Stichprobe 2008)	
Projektträger	General Authority for Educational Buildings (GAEB)	
Consultant	Fa. Dorsch Consult, München (in Arbeitsgemeinschaft mit Engineering Consultants Group, Kairo)	
Jahr der Schlussprüfung	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1.) 1. Quartal 2001 2.) 2. Quartal 2002	1.) 1. Quartal 2002 2.) 3. Quartal 2002
Durchführungszeitraum	1.) 36 Monate 2.) 36 Monate	1.) 36 Monate 2.) 51 Monate
Investitionskosten	1.) 17,1 Mio. EUR 2.) 18,6 Mio. EUR	1.) 17,3 Mio. EUR 2.) 18,2 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1.) 1,8 Mio. EUR 2.) 3,3 Mio. EUR	1.) 1,9 Mio. EUR 2.) 2,9 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1.) 15,3 Mio. EUR 2.) 15,3 Mio. EUR	1.) 15,3 Mio. EUR 2.) 15,3 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	Phase IV und V: 3	
• Relevanz	Phase IV und V: 3	
• Effektivität	Phase IV und V: 2	
• Effizienz	Phase IV und V: 3	
• Übergeordnete entwicklungspolitisch Wirkungen	Phase IV und V: 3	
• Nachhaltigkeit	Phase IV und V: 3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren

Seit Anfang der 90er Jahre wird das „Primary School Construction Programme“ (PSCP, „Bau von Grundschulen“) als offenes FZ-Programm durchgeführt. In den Programmphasen IV und V sollte die Schulraumversorgung in den Gouvernoraten Beheira, Fayoum, Beni Suef und Qena (letzteres nur im Rahmen der Phase V) verbessert werden. Hierzu wurden Grundschulen neu gebaut, teilweise oder vollständig ersetzt, erweitert oder rehabilitiert. Ebenso wurden die Programmschulen mit den erforderlichen Einrichtungsgegenständen ausgestattet. 2008 hat die 6. Phase des Serienvorhabens begonnen. Die Durchführung

erfolgt über die ägyptische Schulbaubehörde GAEB (General Authority for Educational Buildings).

Oberziele der beiden Phasen waren Beiträge zur Verbesserung der formalen Grundbildung in den gewählten Gouvernoraten (PSCP IV und V) sowie zur Steigerung der Effizienz des Grundschulunterrichts in den Programmgebieten (PSCP V). Programmziele waren der verbesserte Zugang zu Vor- und Grundschulen sowie die Verbesserung der Lernbedingungen in den Zielgebieten. Die Gesamtkosten für die Phasen IV und V beliefen sich auf 17,3 Mio. EUR bzw. 18,2 Mio. EUR. Laut AK der Phase V verblieben nach der Phase IV Restmittel i.H.v. 40 TEUR sowie von 136 TEUR nach der Phase V. In der AK wurde vorgeschlagen, diese im Rahmen der nachfolgenden Phase des Vorhabens zu verwenden.

Laut Programmprüfungsbericht (PPB) wurden als Oberzielindikatoren für die Phase IV festgelegt:

- eine Verringerung der Wiederholer- und Abbrecherquoten sowie
- eine Erhöhung der erfolgreichen Grundschulabsolventen.

Eine Quantifizierung der Indikatoren wurde nicht vorgenommen. Im PPB wurden zudem für die Phase IV folgende Programmzielindikatoren definiert:

- Die Erhöhung der Einschulungsraten, getrennt nach Mädchen und Jungen aggregiert über alle PSCP-Schulbezirke eines Gouvernorats
- Klassenfrequenzen von weniger als 40 Schülern in mind. 80% der Klassen
- Platzangebot von 0,75 m² pro Schüler
- Nutzung der Schulen von nur einer Schulgemeinde (1-Schicht-Betrieb) in mindestens 80% der Schulen.

Die Zielindikatoren von PSCP IV wurden auf Empfehlung einer BMZ-Evaluierung aus dem Jahr 2001 („Serienevaluierung zu Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“) für die Phase V modifiziert. Auf die Definition von Oberzielindikatoren wurde in der Folge in der Phase V verzichtet. Zudem wurde der erste Indikator für das Programmziel (Einschulungsraten) für die Phase V wie folgt geändert:

- Erhöhung der absoluten Einschulungszahlen im Einzugsbereich eines Dorfes, in dem sich eine oder mehrere PSCP-Schulen befinden.

Diese Änderung wurde damit begründet, dass es aufgrund des vergleichsweise geringen Anteils der PSCP-Schulen an der Gesamtzahl der Schulen innerhalb der beteiligten Gouvernate (PSCP IV: 18%, PSCP V: 33%) nicht möglich sei, die Wirkungen der FZ-Maßnahmen von den Maßnahmen anderer Geber in den Gouvernaten abzugrenzen. In Bezug auf diesen Indikator wurde ferner im PPB der Phase V festgelegt, dass eine Zielerreichung dann angenommen werde, wenn 2 Jahre nach Inbetriebnahme der Schulen der Anstieg der Einschulungszahlen signifikant über dem Bevölkerungswachstum liege. Laut Weltbank betrug die Rate des Bevölkerungswachstums in Ägypten für den Zeitraum 2001-2007 etwa 2% p.a.. Der Wert der angestrebten Erhöhung der Einschulungszahlen wurde im PPB nicht definiert, wurde aber im Rahmen der Schlussprüfung analog als größer / gleich 2% festgelegt. Aus heutiger Sicht eignen sich Indikatoren bzgl. der Einschulungsquoten nicht für die Programmziel-, sondern für die Oberzielebene.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Programmplanung und deren Hauptursachen

Wie auch in den vorherigen Phasen zielten die FZ-Vorhaben darauf ab, die Primarschulinfrastruktur für die Klassen 1-5 (ab 2004: Klassen 1-6) zu verbessern. Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht über die Anzahl der geplanten bzw. realisierten Klassenräume und unterscheidet dabei zwischen den Maßnahmenkategorien „Neubau/Erweiterung“, „Ersatz“ und „Rehabilitierung“:

Tabelle 1: Vergleich der geplanten bzw. realisierten Maßnahmen, Phase IV und V

Maßnahmen	Phase IV		Phase V		Summe Phase IV und V		Abweichung	Anteil Phase IV und V	
	aktuell	geplant	aktuell	geplant	aktuell	geplant		aktuell	geplant
Neubau / Erweiterung							+7,6%	34	47
Ersatz							+86,0%	30	24
Rehabilitierung							+78,5%	34	28
Summe	1		1		2	1	+46,6%	100%	10

Der Anteil des Klassenneubaus bzw. der Klassenerweiterung an den Gesamtmaßnahmen wurde (über beide Phasen) im Vergleich zur Programmplanung von 47,6% um ca. 13% auf 34,9% reduziert. Absolut konnten aber über beide Phasen 7,6% mehr Klassenräume als ursprünglich geplant neu gebaut werden. Insgesamt wurden bei nahezu unveränderten Investitionskosten rd. 47% mehr Klassenräume gebaut, ersetzt oder rehabilitiert als ursprünglich geplant. Grund hierfür waren vor allem Wechselkursänderungen (Freigabe des ägyptischen Pfundes). Die Einheitskosten sind mit rd. 22.000 EUR pro Klassenraum im Vergleich zu anderen vergleichbaren internationalen Projekten relativ hoch. Kostensenkungen wären möglich, wenn der Projektträger GAEB u.a. auf zu starre Vorgaben zugunsten einer angepassten, individuellen Bauweise verzichten würde.

Angesichts schwerwiegender Probleme bei der Sauberhaltung von Schultoiletten wurde in Zusammenarbeit mit dem Roten Halbmond zwischen Februar 2005 und Februar 2007 als Teil von PSCP V eine Hygienekampagne im Gouvernorat Fayoum durchgeführt. Die Kampagne hat zu einer sicht- und riechbaren Verbesserung der Toiletten geführt und verhindert, dass - wie in der Vergangenheit häufig - Toiletten nicht mehr benutzt werden können. Das Hygieneprogramm wurde nicht auf die übrigen Gouvernorate ausgedehnt. Auch ist die Nachhaltigkeit in Fayoum gefährdet, da keine Auffrischkampagnen vorgesehen sind.

Während der mittlerweile sechs Phasen des PSCP wurde die Schulplanung fortlaufend weiter entwickelt und den jeweils neuesten Erkenntnissen angepasst. In Phase V wurde, zunächst als Pilotprojekt in vier Orten, der so genannte IVP-Ansatz (Integrated Village Plan) entwickelt und eingeführt. Im Rahmen des IVP werden Planungs- und Entscheidungsprozesse bzgl. des Schulwesens auf die lokalen Ebenen verlagert. Alle wichtigen lokalen Stakeholder (Gemeindeverwaltung, das lokale islamische Schulnetz El Azah, lokale Behörden, NGOs, Schulkomitees etc.) werden bei der Schulplanung beteiligt, indem sie an 2-tägigen Planungsworkshops teilnehmen und gemeinsam so genannte „action plans“ ausarbeiten. Der Planungsprozess wird durch den Einsatz von GIS-Technologie (Geographic Information System) mit Satellitenbildern unterstützt. Das GIS wird als Hilfsmittel eingesetzt, um geeignete Standorte – z.B. in den besonders armen ländlichen Zielgebieten – für den Bau und die Rehabilitierung von Schulen leichter zu identifizieren.

Das bereits in Phase III eingeführte dezentrale System zum Unterhalt der Schulgebäude, das DMS (Decentralized Maintenance System), hat sich bewährt und wurde fortgeführt. Im Rahmen des DMS werden während der ersten 3 Betriebsjahre einer PSCP-Schule sämtliche notwendigen, präventiven Unterhaltungsmaßnahmen aus FZ degressiv mitfinanziert.

Zusätzlich zu den lokal für das DMS verantwortlichen Lehrern wurden Schulkomitees aus Schülern, Lehrern und Eltern (Boards of Trustees) gebildet, denen künftig auch Verantwortung für die Sauberkeit und Wartung der Schulen übertragen werden sollen. Üblich ist jedoch weiterhin der Einsatz bezahlten Personals, was bei knappen Schulkassen Probleme bereitet.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Oberzielebene: Insgesamt profitierten durch die Maßnahmen (Neubau, Rehabilitation und Ersatz von Klassenräumen) schätzungsweise 24.000 Schülerinnen und 29.000 Schüler im Rahmen der Phase IV sowie 27.000 Schülerinnen und 30.000 Schüler im Rahmen der Phase V.¹ Insgesamt ist dies eine Steigerung von rd. 21 bzw. 20% gegenüber den geplanten Zahlen zu Programmbeginn, s. Anlage 4. Ein Grund dafür, dass mehr Schüler als geplant erreicht wurden, ist, dass 2004 die Jahrgangsstufe 6 als Teil der Grundschule in Ägypten eingeführt wurde, was auch die PSCP-Schulen betraf. Das Grundschulsystem hatte sich bis 2004 auf die Klassen 1 bis 5 beschränkt; die Klasse 6 war bis dahin Teil der weiterführenden Schule. Wegen der Verlängerung der Grundschuldauer um ein Jahr profitierten ab 2004 auch Schüler der Klasse 6 von den FZ-Maßnahmen in den PSCP-Schulen, so dass also insgesamt mehr Schüler erreicht werden konnten.²

Der Anteil der Mädchen an der Gesamtzahl der erreichten Schüler in den Programmgebieten liegt zwar insgesamt hinter dem Anteil der Jungen zurück. Er hat sich jedoch um 3,7% (Phase IV) bzw. 1,3% (Phase V) verbessert (s. Anlage 4). Diese Erhöhung des Mädchenanteils dürfte teilweise darauf zurückzuführen sein, dass Jungen zunehmend in die privat geführten, religiösen El Azah Schulen abwandern, die landesweit 10% der Schüler aufnehmen und besser mit Lehrern ausgestattet sind. Landesweit haben sich die Einschulungsraten der 6-jährigen für die beiden Geschlechter ähnlich wie in den Programmgebieten entwickelt: Bei den Jungen gingen sie von 93,2 (2001/02) auf 89,5% (2005/06) zurück, bei den Mädchen dagegen stiegen sie von 90,5 auf 93,1%.

Mit Hilfe von Daten, die der Durchführungsconsultant jeweils vor Beginn und nach Abschluss der Maßnahmen in einer Stichprobe der beteiligten Schulen (Phase IV: 68%, Phase V: 90% aller PSCP-Schulen) erhoben hat, lässt sich die Entwicklung der Einschulraten auf Basis der Gesamt-Schülerzahlen bemessen. Für die Phase IV wurden Daten für die Jahre 2001/2002 und 2004/2005, für die Phase V Daten für die Jahre 2002/2003 und 2006/2007 verglichen. Die Ergebnisse sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Um einen Vergleich zwischen den jeweiligen Zeiträumen zu ermöglichen, wurden jeweils nur die Klassen 1 bis 5 berücksichtigt (die Klasse 6 wurde erst ab 2004 eingeführt).³ Weitere Informationen bzgl. der Daten, die für die Berechnung der Wachstumsraten genutzt wurden, finden sich in der Anlage 4.

¹ Diese Daten beruhen auf Hochrechnungen, die auf Basis von Informationen erstellt wurden, die in den PPBs, AKs und Berichten des Durchführungsconsultants, enthalten sind. Sie weichen leicht von den Angaben der AKs der beiden Phasen ab. Angaben zu den Daten und Formeln, die für die Hochrechnungen genutzt wurden, sind in Anlage 4 enthalten.

² Die Einführung der 6. Klassen war bereits bei Prüfung des Programms 1999 beschlossen und wurde bei der Planung berücksichtigt.

³ Wenn man die Schüler des 2004/05 zusätzlich eingeführten 6. Schuljahrs mit einbezieht, sind die absoluten Einschulungszahlen in den PSCP-Schulbezirken der Phase V insgesamt um 20% gestiegen.

Tabelle 2: Entwicklung der Einschulraten in den Programmgebieten, Phase IV und V

	Phase IV				Phase V				
	Beheira	Fayoum	Beni Suef	Summe	Beheira	Fayoum	Beni Suef	Qena	Summe
Jungen	-7,8%	-3,0%	3,3%	-2,3%	-10,9%	0,0%	0,2%	-1,4%	-2,3%
Mädchen	-4,7%	7,1%	18,1%	6,2%	-7,1%	6,1%	4,7%	1,0%	1,6%
Gesamt	-6,3%	1,3%	9,3%	1,4%	-9,1%	2,7%	2,2%	-0,2%	-0,5%

Auf der Basis des geschätzten Bevölkerungswachstums von 2% p.a. errechnet sich mit Hilfe einer Kohortenberechnung bzw. der genutzten Wachstumsformel (s. Anlage 4) ein Sollwert für die Erhöhung der Einschulungszahlen von + 6,1% für Phase IV (Durchführungszeitraum: drei Jahre) und +8,2% für Phase V (Durchführungszeitraum: vier Jahre). Diese Zielwerte werden lediglich für Beni Suef in Phase IV erreicht bzw. übertroffen (9,3% Wachstumsrate). Leicht positiv haben sich die Einschulraten in Fayoum entwickelt (Phase IV: +1,3%, Phase V: +2,7%), doch bleiben diese deutlich hinter den angestrebten Werten zurück. Negativ hingegen haben sich die Einschulungsraten in Beheira entwickelt, wo sich die Raten während der Phase IV um 6,3% und in der Phase V um 9,1% verschlechtert haben. Dies bedeutet, dass das Oberziel, eine Erhöhung der Einschulungsquoten, nur in Beni Suef erreicht werden konnte, in Fayoum, Beheira und Qena jedoch nicht. Hier ist jedoch zu bedenken, dass die Einschulzahlen ohne die Klassenraumbaumaßnahmen möglicherweise schlechter ausgefallen wären. Mögliche Gründe für den unzureichenden Zuwachs sind innere Migration und die Absorption von Schülern durch die El Azah Schulen.

Fachlich gesehen wären anstelle der absoluten Einschulungszahlen die jeweilige Brutto- bzw. Netto-Einschulungsraten der Einzugsgebiete der Schulen besser zur Beurteilung der Wirkungen auf Oberzielebene geeignet. Die Bruttoeinschulungsraten wurden zwar erstmalig 2006 vom Consultant für die FZ-Zielgebiete erhoben, wurden aber nicht fortgeschrieben, so dass Vergleichszahlen fehlen. Laut Abschlussberichts des Consultants (Final Report, 2006) lag die Bruttoeinschulungsrate⁴ für die Zielgebiete in Beheira bei 99,2%, für Fayoum bei 72,9%, für Beni Suef bei 76,2% und für Qena bei 76,3%. Mit Ausnahme von Qena beziehen sich die Angaben auf die Phase IV, bei Qena auf die Phase V. Die Bruttoeinschulungsraten auf Gouvernoratsebene sind zwischen 2001/02 und 2005/06 in den Regionen Fayoum und Qena gefallen (in Qena von 92,2 auf 85,3%), in Beni Suef dagegen von 94 auf 96,2% gestiegen (Daten für Beheira liegen nicht vor). Die Primarabschlussrate verschlechterte sich landesweit von 98% (2000) auf 94% (2006), wobei der Anteil der erfolgreichen Grundschulabsolventen bei den Jungen etwas höher liegt als bei den Mädchen (2006: Jungen 96%, Mädchen 92%). Vergleichbare Angaben für die Programmgebiete liegen nicht vor.

Weitere Indikatoren der Oberzielebene sind die Abbrecher- und Wiederholerraten. Die Abbrecherraten sind landesweit von 0,87% (2001/02) auf 0,22% (2005/06) zurückgegangen. Laut einer Studie des Consultants von 2006, die in den vier Programmregionen durchgeführt wurde, liegen die Abbrecherraten dort mit einer durchschnittlichen Rate von bei 4% deutlich über den nationalen Daten und können in besonders benachteiligten ländlichen Gebieten auch 10% erreichen. Daten bzgl. der Abbrecherraten vor Programmimplementie-

⁴ Die Bruttoeinschulungsrate gibt den Anteil der eingeschulten Schüler einer bestimmten Bildungsstufe als Prozentsatz der Gesamtbevölkerung der relevanten Altersgruppe für diese Stufe an, unabhängig davon, ob die Schüler der relevanten Altersgruppe für diese Stufe angehören oder nicht. Die Nettoeinschulungsrate gibt den Anteil der in einer Bildungsstufe eingeschulten Personen an, die der relevanten Altersgruppe angehören, gemessen an der Gesamtbevölkerung dieser Altersgruppe.

rung liegen nicht vor, so dass keine Aussagen über die Entwicklung der Abbrecherraten gemacht werden können. Für die Wiederholerraten liegen nur landesweite Daten vor, ebenso für die Übergangsraten zwischen Primarschule und Sekundarstufe. Deutlich wird dabei die erhebliche höhere interne Effizienz der Privatschulen, die bei den Übergangsraten von der Grundschule auf weiterführende Schulen 99,6% im Vergleich zu 91,8% der öffentlichen Schulen erreichen.

Programmzielebene: Der Programmzielindikator, Klassenfrequenzen von weniger als 40 Schülern in mindestens 80% der Klassen, konnte nur in etwa einem Drittel der PSCP-Schulen der Phasen IV und V erreicht werden. Dies bedeutet, dass in etwa 60% der PSCP-Schulen die Schülerzahl über 40 pro Klasse liegt. Für die Schulen der Phase IV (2004/05) lag der Anteil der Klassen, die mehr als 40 Schüler pro Klasse haben, in Beheira bei 50%, in Fayoum bei 68% und in Beni Suef bei 77%. Für die Schulen der Phase V (2006/07) lag dieser Anteil in Beheira bei 44%, in Fayoum bei 74%, in Beni Suef bei 73% und in Qena bei 71% (s. Anlage 4). Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die durchschnittliche Klassendichte in den Programm-gouvernoraten:

Tabelle 3: Durchschnittliche Klassendichte (Anzahl der Schüler pro Klasse) in den PSCP-Schulen, Phase IV und V

	Beheira	Fayoum	Beni Suef	Qena	Durchschnitt
Klassenfrequenz Phase IV (2004/05)	44,6	44,4	44,0	--	44,3
Klassenfrequenz Phase V (2006/07)	43,9	43,6	44,7	43,7	44,1

Die Schülerzahlen pro Klasse sowohl für die Schulen der Phase IV als auch die der Phase V liegen im Durchschnitt über 40. Dieser Programmzielindikator kann somit nicht als erfüllt gelten. Ein Grund dafür ist die Einführung der 6. Primarschulklasse, die eine Erhöhung der Anzahl der Klassen und Lehrer um 20% in den Schulen erfordert hätte. Insgesamt ist die Lehrerversorgung jedoch in den ländlichen Gebieten deutlich schlechter als in den Städten. Qualifizierte Lehrer bevorzugen urbane Zentren wegen ihrer attraktiveren Infrastruktur, der freizügigeren Lebensweise und des besseren kulturellen Angebotes. Bei der Bewertung der Klassenfrequenzen ist zu berücksichtigen, dass die Formulierung dieses Zielindikators bei der Programmprüfung unrealistisch war, da bereits bei PP bekannt war, dass die Einführung der 6. Klasse ab 2004 bevorstand. Wäre zudem das anvisierte Ziel gesteigerter Schülerzahlen in den Schulen in vollem Umfang eingetreten, wäre der Indikator Klassenfrequenz deutlich schlechter ausgefallen. Anders gesagt, läge die Klassenbelegung ohne die Baumaßnahmen aufgrund der Einführung der 6. Klasse deutlich höher.

Demgegenüber wurde der Indikator, ein Platzangebot von 0,75 m² pro Schüler im Fall von Klassenraumrehabilitierungen und –erweiterungen zu schaffen, mit durchschnittlich rd. 0,9 m² übertroffen. Für Klassenraumneubauten und –ersatz wurde der Planungswert von 1 m² pro Schüler mit durchschnittlich 0,92 m² knapp verfehlt. Angesichts der überdurchschnittlichen Ergebnisse bzgl. des Platzangebots bei Klassenraumrehabilitierungen sind die erzielten Resultate als deutlich positiv zu bewerten. Tabelle 4 gibt einen Überblick über das durchschnittliche Platzangebot in den PSCP-Schulen der Phasen IV und V (2005/06):

Tabelle 4: Durchschnittliches Platzangebot in den PSCP-Schulen, Phase IV und V

	Beheira	Fayoum	Beni Suef	Qena
Durchschnittl. Platzangebot in den PSCP-Schulen der Phase IV	0,93 m ²	0,92 m ²	0,92 m ²	--
Durchschnittl. Platzangebot in den PSCP-Schulen der Phase V	0,97 m ²	0,93 m ²	0,85 m ²	0,96 m ²

Der nächste Programmzielindikator, 1-Schicht-Betrieb in mindestens 80% der Schulen, wurde mit 90% (Phase IV) bzw. 91% (Phase V) der Schulen übertroffen. Dabei ist eine deutlich positive Entwicklung zu verzeichnen: Für die PSCP-Schulen der Phase IV verringerte sich der Anteil der Schulen mit einem Mehrschichtbetrieb von 44,7% (2001/02) auf ca. 10% (2004/05), für die Schulen der Phase V von 19% (2002/03) auf ca. 9% (2006/07), s. Anlage 4.

Einzelwirtschaftliche Betrachtung: In der Vergangenheit ist der ägyptische Staat nach den vorliegenden Informationen stets seiner Pflicht nachgekommen, die Lehrergehälter zu zahlen. Hieran ist auch in Zukunft nicht zu zweifeln. Demgegenüber ist die Finanzierung der Ersatzbeschaffung von Mobiliar und IKT (Lebensdauer: max. 5 Jahre) künftig nach Auslaufen der degressiven, auf drei Jahre begrenzten FZ-Finanzierung des DMS nicht sichergestellt. Erfahrungen der Schulen ohne DMS belegen dies. Ein wesentlicher Grund für die Nicht-Übertragung des DMS auf weitere Schulen waren angabegemäß die damit verbundenen, vergleichsweise hohen Kosten. Auch ist es unrealistisch anzunehmen, dass die überwiegend armen Zielgruppen (siehe unten) für diese Kosten auch nur teilweise in Form von Geld aufkommen. Die Erfahrungen mit den entstehenden Schulkomitees sind aber ermutigend, da die Zielgruppen hier offenbar bereit zu sein scheinen, Leistungen (Wartung, Reinigung) zu erbringen.

Analyse der Zielgruppenerreichung: Die Programmregionen gehören zu den ärmsten Regionen Ägyptens. Sie sind weiterhin wirtschaftlich und sozioökonomisch besonders benachteiligt, wie eine Untersuchung des Consultants 2006 nachwies. Vermutlich hat dies auch die interne Migration in urbane Zentren begünstigt und damit zu niedrigen Einschulungszahlen beigetragen. Innerhalb der Programmgouvernorate wurden ländliche, schulisch unterversorgte Gebiete ausgewählt, so dass im Ergebnis besonders arme Zielgruppen (Kinder) von den Programmen erreicht wurden.

Hinsichtlich eines verbesserten Bildungsangebots für die Zielgruppe ist einschränkend zu erwähnen, dass sich in Ägypten, wie in anderen Ländern auch, eine Kultur privaten Nachhilfeunterrichts verbreitet, den sich arme Bevölkerungsgruppen nicht leisten können. Die ägyptischen öffentlichen Bildungsausgaben betragen 4,8% des BIP, einen der höchsten Werte in der Region (auch höher als Jordanien). Die zusätzlichen privaten Bildungsausgaben werden auf nochmals 3,7% des BIP geschätzt (2004/05), wovon mehr als 60% für Nachhilfestunden ausgegeben werden. 50% aller ägyptischen Primarschüler erhalten Nachhilfeunterricht, ebenso 80% der Sekundarschüler. Die hohe Inanspruchnahme von Nachhilfeunterricht unterstreicht die schlechte Bezahlung, Ausbildungsqualität bzw. Motivation der Lehrer im regulären Unterricht. Die privaten Ausgaben für Bildung, die im Durchschnitt 10% der Haushaltsausgaben erreichen (bei Mittelstandsfamilien auch deutlich mehr) können sich arme Familien nicht leisten. Davon dürften vor allem auch die armen Familien in den Programmregionen betroffen sein.

Entwicklungspolitische Einordnung: Zielgruppe des Vorhabens waren Kinder aus überwiegend ärmeren Bevölkerungsschichten und Regionen. Durch das Vorhaben wurde ein Beitrag zur Förderung ihrer produktiven Potentiale geleistet. Es wird daher die Armutskennung SUA vergeben. Wie oben ausgeführt hat das Programm dazu beigetragen, dass sich die Lage der Mädchen in schulischer Hinsicht verbessert hat (Kennung G1). Negative Umweltwirkungen sind nicht aufgetreten. Durch die Hygienekampagne wurde die unmittelbare Schulumwelt verbessert und Erkrankungen vorgebeugt (Kennung UR 0). Durch die Einbeziehung der Eltern, Lehrer und Schüler in die Schulkomitees und die erstmals erprobte partizipative Schulplanung (insbesondere Festlegung von Standorten für Schulen) hat das Vorhaben einen Beitrag zur guten Regierungsführung / partizipativen Entwicklung (Kennung PD / GG 1) geleistet.

In der entwicklungspolitischen Gesamteinschätzung kommen wir zu folgenden Bewertungen:

Relevanz: Auch aus heutiger Sicht sind die verfolgten Ziele (verbesserter Zugang zur Grundschulbildung, verbesserte Lernbedingungen) ein berechtigtes, vorrangiges Anliegen der ägyptischen Regierung, das im aktuellen National Strategic Plan 2008-2012 grundsätzlich weiter verfolgt wird. Die Vorhaben waren konzeptionell geeignet, um sinnvollere Klassengrößen zu erreichen. Allerdings wurde dem Aspekt der Bildungsqualität in beiden FZ-Programmen keine ausreichende Bedeutung beigemessen, zu einer genügenden Koordinierung mit anderen Gebern, die entsprechende z.B. auf Lehrerfortbildung ausgerichtete Programme durchführen, kam es nicht. Der National Strategic Plan hat sich zum Ziel gesetzt, Defizite im Bereich der Bildungsqualität und des Bildungsmanagements zu bekämpfen. Am wichtigsten sind eine Anpassung des Curriculums, die Steigerung der sehr niedrigen Lehrergehälter zusammen mit einer generellen Verbesserung der Anreiz- und Kontrollsysteme für Lehrer. Das Vorhaben entspricht angesichts seiner armutsorientierten Ausrichtung (die Programmgouvernorate gehören zu den ärmsten des Landes) und seines Beitrags zur Erreichung des MDG 3 (Förderung der Grundbildung) der entwicklungspolitischen Zielsetzung Deutschlands. Ägypten ist weiterhin Partnerland der deutschen EZ. Allerdings wurden die aktuellen Schwerpunktbereiche auf Umwelt, Wasser und die technische Ausbildung verlagert. Die Relevanz beider Phasen wird als zufrieden stellend bewertet (Stufe 3).

Effektivität: Es wurden die beiden Indikatoren „Platzangebot“ und „Einschicht-Betrieb“ im Wesentlichen erreicht, aber wegen Einführung der 6. Klasse nicht die angestrebte Klassenfrequenz von weniger als 40 Schülern in 80% der Klassen. Ohne die beiden Programme wäre die Überbelegung der Klassen allerdings weit gravierender und der Zugang zu den Bildungseinrichtungen in den Zielgebieten deutlich eingeschränkt. Positive Wirkungen hatten auch das DMS und die Hygienekampagne, die allerdings nur in einem Gouvernorat stattfand. Die Effektivität wird deshalb als noch gut (Stufe 2) eingestuft.

Effizienz: Aufgrund der Wechselkurswirkungen konnten deutlich mehr Klassen als geplant gebaut, ersetzt bzw. rehabilitiert werden. Jedoch wären Kostensenkungen möglich, um die im internationalen Vergleich hohen Einheitskosten zu senken. Die interne Effizienz (Abbrecher- und Wiederholerquoten) hat sich landesweit erheblich verbessert, ist aber lagebedingt (arme, ländliche Gebiete) in den Programmschulen deutlich schlechter als im Landesdurchschnitt. Die Effizienz des Vorhabens wird als zufrieden stellend bewertet (Stufe 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die Vorhaben haben in den Gouvernoraten einen wichtigen Beitrag zur Erreichung von MDG 2 (universelle Primarschulbildung) und 3 (geschlechtliche Gleichstellung) geleistet, auch wenn sich dies nicht in dem erwarteten Maß in den Einschulungsraten der Gouvernorate und der Programmschulen auswirkt. Die Abbrecherquoten sind im Landesvergleich hoch. Es wurden überwiegend arme ländliche Zielgruppen erreicht. Deren Lernumfeld wurde durch die FZ-Maßnahmen erheblich verbessert, was sie zum Schulbesuch motivieren dürfte. In die gleiche Richtung wirkt die Schaffung der Schulkomitees. Die Einführung des IVP hatte landesweiten Pilotcharakter. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden als noch zufrieden stellend eingestuft (Stufe 3).

Nachhaltigkeit: Es ist davon auszugehen, dass die Schulen auch künftig mit Lehrern versorgt werden und nur geringe Leerstände auftreten. Die Qualität des Unterrichtes kann aber nur verbessert werden, wenn die Motivation (Bezahlung) und Qualifikation der Lehrer gesteigert werden. Es ist außerdem zu befürchten, dass nach Auslaufen des auf drei Jahre nach Fertigstellung befristeten DMS die Nachhaltigkeit der Bauunterhaltung und die Ersatzbeschaffung von Mobiliar zurückgehen wird. Die Wahl einer robusten und einfachen Bauweise und die im Rahmen des Vorhabens geschaffenen Schulkomitees werden alleine dazu nicht in der Lage sein, diese Entwicklung aufzuhalten. Vor diesem Hintergrund wird die Nachhaltigkeit als zufrieden stellend bewertet (Stufe 3).

Als gewichtetes Gesamtvotum ergibt sich die Stufe 3 für beide Vorhaben.

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Der Ansatz war auf bauliche Maßnahmen konzentriert. Eine Zusammenarbeit mit TZ oder anderen Gebern wäre erforderlich gewesen, um die Unterrichtsqualität nachhaltig zu steigern. Entsprechendes sollte bei künftigen Vorhaben geschehen.

Die Hygienekampagne in Fayoum und der Aufbau eines Monitoring-Systems wurden halbherzig betrieben. Es wird empfohlen, beide vor dem Hintergrund der Projekterfahrungen (Defizite in der Hygiene in allen Gouvernoraten, fehlende Monitoringdaten für Evaluierung) zu intensivieren und frühzeitig bei der Planung künftiger Programmen zu berücksichtigen. Monitoringdaten müssen dabei mit demographischen Daten verknüpft und abgeglichen werden, um aussagefähigere Informationen für die laufende Schulplanung und – weiterentwicklung zu erhalten.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung

Legende

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

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes 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

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Stufe 1	sehr gute Nachhaltigkeit	Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.
Stufe 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“).
Stufe 3	zufrieden stellende 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 Vorha-

		bens 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.
Stufe 4	nicht ausreichende Nachhaltigkeit	<p>Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht so stark verbessern, dass eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.</p> <p>Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.</p>

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

Relevanz	Wurde die Entwicklungsmaßnahme konzeptionell richtig angesetzt (entwicklungspolitische Priorität, Wirkungsmechanismen, Kohärenz, Koordination)?
Effektivität	Ist das Ausmaß der bisherigen Projektzielerreichung durch die Entwicklungsmaßnahme – auch gemäß heutigen Anforderungen und Wissenstand – angemessen?
Effizienz	Inwiefern war der Aufwand, gemessen an den erzielten Wirkungen, insgesamt noch gerechtfertigt?
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	Welche Wirkungen sind zum Zeitpunkt der Ex-post Evaluierung im politischen, institutionellen sozioökonomischen und -kulturellen wie ökologischen Bereich beobachtbar? Welche Nebenwirkungen, die nicht unmittelbaren Bezug zur Projektzielerreichung haben, sind beobachtbar?
Nachhaltigkeit	Inwieweit sind die positiven und negativen Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme als dauerhaft einzuschätzen?