

Bonn, Dezember 2001



**Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und  
Zusammenarbeit**

**Kurzfassung der Serienevaluierung  
„Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“  
- Länderstudie Pakistan -**

Evaluierungsreferat

# Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Pakistan: Kurzfassung der Serienevaluierung „Erfolgsaussichten von Grundbildungsvorhaben“ - Länderstudie Pakistan -

## Zusammenfassung

Die Länderstudie Pakistan stellt eine von sieben Feldstudien dar, die für das Jahr 2000 vom BMZ im Rahmen einer Serienevaluierung der Erfolgsaussichten der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Grundbildung in Auftrag gegeben wurden. Die Serienevaluierung bedeutet eine Bestandsaufnahme von Grundbildungsprojekten, die im Anschluss an die Konferenz in Jomtien (1990) geplant und implementiert wurden. Der Focus der Feldstudie lag neben der Bewertung der begutachteten Projekte, auf dem Aspekt, was an ihrer Planung, Durchführung, etc. verallgemeinerbar ist und möglicherweise als Modell für die Konzeption zukünftiger Projekte dienen kann. Die Projekte können insgesamt als erfolgreich betrachtet werden. Die geplanten Ziele und angestrebten Ergebnisse wurden weitgehend erreicht, im Bereich des Lehrertrainings und des Schulbaus sogar weit überschritten: eine provinzweite Abdeckung des Lehrertrainings wurde schon am Ende der ersten Projektphase von PEP-ILE erreicht, mit Hilfe einer neuen Bauorganisationseinheit wurden im vorgesehenen Zeitraum mehr als doppelt so viele Klassenräume gebaut und rehabilitiert. Die derzeitige politische Situation in Pakistan stellt jedoch einen Unsicherheitsfaktor für Planung und Durchführung von Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit dar. Ob und wie lange die jetzige, sich als technokratisch im positiven Sinne verstehende Regierung an der Arbeit bleibt, ist nicht abzusehen. Auch eine geplante Dezentralisierung von Entscheidungsgewalten und Budgetverfügungen hängt von nicht kalkulierbaren politischen Faktoren ab. Bei der Entwicklung wirksamer Förderkonzepte sollten neben limitierenden Rahmenbedingungen folgende Faktoren berücksichtigt werden:

- Um die Unterschiede zwischen den verschiedenen Provinzen zu berücksichtigen und eine Fokussierung auf deren spezielle Probleme zu ermöglichen, sollten Projekte provinzspezifisch angelegt werden und nicht das ganze Land umfassen.
- Projekte sollten in enger Abstimmung zu Regierungsprogrammen geplant und durchgeführt werden bzw. in solche Programme eingebunden sein.
- Obwohl der Aufbau von Parallelstrukturen zum bestehenden System generell als problematisch zu bewerten ist, kann es doch in bestimmten Fällen sinnvoll sein, die Einrichtung von neuen Projektkomponenten außerhalb dieses Systems einzuplanen, um vor allem Korruption einzugrenzen oder zu vermeiden.
- Auch wenn Bildungsprojekte explizit im Primarbereich angesiedelt sind, sollten sie andere wichtige Bildungssubsektoren, z.B. den der anschließenden Sekundarphase mit berücksichtigen.
- Die Bedeutung religiös-islamischer Gruppen und ihrer Sichtweisen ist zu berücksichtigen. Das bezieht sich u.a. auf alle Aktivitäten, die auf die Gleichberechtigung von Frauen und Mädchen abzielen, aber auch auf die Frage der aufzunehmenden Inhalte und ihre Darstellung in Unterrichtsmaterialien.
- Schon in der Planungsphase von Projekten sollte eine stärkere Abstimmung mit den Vorhaben anderer Geber erfolgen.

## Feststellungen

Trotz tendenzieller Verbesserung der **Rahmenbedingungen** für Grundbildung durch verstärkte staatliche und externe Bemühungen gehört das Bildungswesen Pakistans nach wie vor zu den am wenigsten entwickelten in der Welt. Die Gründe hierfür liegen einerseits in

unzureichender räumlicher und personeller Ausstattung sowie traditionellen Verwaltungsstrukturen und –prozessen auf Seiten der Schulbehörden, andererseits in unkoordinierter, unzureichender Ausbildung der Lehrer und schlechter schulischer Infrastruktur, die durch das hohe Bevölkerungswachstum noch verschärft wird. Hinzu kommen sozio-kulturell bedingte Einschränkungen beim Schulbesuch von Mädchen und dem Einsatz weiblicher Lehrkräfte vor allem in traditionsorientierten ländlichen Bereichen. Die in der Nordwest-Grenzprovinz gemeinsam mit verschiedenen Gebern unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Primarerziehung mündeten in die Bildung eines in das nationale pakistanische Regierungsprogramm Social Action Programme (SAP) eingebundenen kohärenten Grundbildungsprogramms Primary Education Programme (PEP), das die optimale Nutzung vorhandener Ressourcen ermöglicht.

Die **Ziele** der Projekte befinden sich im Einklang mit den entwicklungspolitischen und länderspezifischen Leitlinien der Bundesregierung und sind durch ihre Einbindung in das Primary Education Programme so wie das Social Action Programme relevant für die Zielsetzungen und Problemlösungen Pakistans. Darüber hinaus stimmen sie überein mit den Schwerpunktsetzungen der internationalen Konferenzen von Jomtien und Dakar und der Agenda 21. Der Nachhaltigkeit der Ziele wird Rechnung getragen durch die angestrebten Maßnahmen zur Personalqualifizierung des Partners, Stärkung der Bildungsmanagementkapazitäten, Aus- und Fortbildung im Schul-Bereich und der Ausdehnung der Projektaktivitäten auf die gesamte Provinz. Vorhandene Risiken zur termingerechten Erreichung der Ziele (institutionelle Schwächen des Partners, sozio-kulturelle Widerstände im Zusammenhang mit der geplanten Erhöhung der Anzahl der Lehrerinnen) wurden möglicherweise zu gering eingeschätzt.

Den Projekten liegt ein umfassender, strukturierter **Planungsprozess** zu Grunde. Sie wurden in Übereinstimmung mit den Vorgaben des Länderkonzepts und unter Berücksichtigung von Bedarfs- und Trägeranalysen (zusätzlich Genderanalyse bei PEP-ILE) geplant. Eine Beteiligung der Zielgruppen an der Planung fand im Rahmen der Möglichkeiten statt, hierbei ist die geplante Beteiligung von Eltern der Schülerinnen und Schüler durch Unterstützung der Bildung und Beteiligung von Lehrer-Eltern-Vereinigungen (Parent-Teacher-Associations) besonders hervor zu heben. Planungsanpassungen mussten vor allem in Folge des Regierungswechsels in Pakistan im Oktober 1999 unternommen werden. Trotz insgesamt guter und regelmäßiger Zusammenarbeit kam es in einigen Fällen zu Abstimmungsproblemen sowohl zwischen der GTZ und KfW, als auch in der Zusammenarbeit mit anderen internationalen Gebern, die möglicherweise auf mangelnder Planung der institutionalisierten Kooperation, z.B. durch vertragliche Regelungen und Absprachen beruhten.

Die organisatorische und institutionelle **Durchführung** der Projekte erfolgte kompetent und war von flexibler und informeller Problemlösung gekennzeichnet. Auf Grund des ungenügenden Akzents des pakistanischen Partners auf Personalentwicklung und Mangementtechniken fand eine Teilnahme an Personalqualifizierungsmaßnahmen, trotz ausreichender Bereitstellung von Finanzmitteln und entsprechender Angebote nur in begrenztem Masse statt. Das anhand eines Kaskadenmodells durchgeführte Lehrertraining und die parallel und im Einklang mit seiner Organisation erfolgende Entwicklung von Lehrmaterial ermöglichte die Fortbildung einer großen Anzahl von Lehrern in kurzer Zeit. Die Durchführung von Schulbaumaßnahmen durch eine wegen mangelnder Effektivität der etablierten Baubehörde neu geschaffene Institution erfolgte nach dem Wechsel der Durchführungsorganisation schneller und preiswerter als geplant. Trotz dieses Erfolgs zeigten sich Widerstände gegen die Weiterführung der neuen Institution, da sie nicht in die Regelstrukturen passt. Ihre Arbeit wird behindert, indem die Provinzregierung ihren plangemäßen Verpflichtungen zur Bereitstellung von Personal und Übernahme der Betriebskosten nicht regelmäßig nachkommt.

Alle fünf Projekte sind auf der Steuerungsebene miteinander verwoben. Sowohl projektintern als auch auf der Ebene der fünf von Deutschland mit finanzierten Projekte waren strukturierte **Steuerungsprozesse** zu beobachten. Das Steuerungsverfahren innerhalb des TZ-Projektrahmens durch PEP-CO ist informell und partizipativ und erfolgt in Rückkopplung mit

den an der Finanzierung beteiligten englischen und niederländischen Geberorganisationen. Auf Projektebene gibt es jeweils regelmäßige Monitoring-Steuerungsmaßnahmen (bei PEP-ILE zusätzlich Wirkungsanalysen). Auch die Steuerung des Regierungsprogramms SAP erfolgt strukturiert, allerdings schöpft die pakistanische Seite ihre Steuerungsfunktion nicht voll aus. Hinzu kommen Probleme bei der Steuerungsqualität auf Partnerseite, die sich aus mangelnder Managementkapazität und unzureichender Erhebung und Aufarbeitung von Daten ergeben. Die Steuerung innerhalb des auf Provinzebene operierenden PEP - inzwischen im wesentlichen in den Rahmen von SAP integriert – geschieht in Kooperation mit den beteiligten internationalen Gebern. Die deutsche Teilnahme am Politikdialog wurde in diesem Zusammenhang als nicht ausreichend angesehen, da Deutschland nicht an der Programmfinanzierung des SAP beteiligt ist.

Positive Synergieeffekte, die sich aus der arbeitstechnischen Vernetzung innerhalb der Projektgruppe und der Kooperation von TZ und FZ ergaben, förderten die **Wirkung** vor allem der Qualitätskomponente PEP-ILE. Die Qualifizierung des Schulpersonals durch Lehrerfortbildung in Kombination mit neu entwickelten Lehrmaterialien erwies sich als besonders effektiv. Die Wirkung des Lehrertrainings wurde durch die Erhöhung der Anzahl der Schulen mit Hilfe des Schulbauprogramms unterstützt, darüber hinaus förderte die finanzielle Subvention der Schulbücher deren schnelle provinzweite Verbreitung. Eine Steigerung der Einschulungsraten (Mädchen: von 31% in 97 auf 52% in 99/00; Jungen: von 74% in 97 auf 82% in 99/00) und verbesserte Lernleistungen der Schüler (Klasse 1/Kachi: in Urdu +5,2 %, in Mathematik +14,8%) konnten nachgewiesen werden. Die Wirkungen in Bezug auf Kapazitätsentwicklung der Trägerorganisation vor allem in den Bereichen Managementtraining und Personalqualifizierung sind jedoch noch nicht als ausreichend anzusehen. Defizite bei den vereinbarten Partnerleistungen und häufiger Personalwechsel bei den beteiligten Regierungsinstitutionen stellen Risiken für die erwünschte Ownership dar. Andererseits sprechen die frühe institutionelle Einbindung von Projektkomponenten in die traditionellen Regierungsstrukturen, eine hohe Kooperationsbereitschaft des Partner-Personals und Einbindung der Lehrer-Eltern-Vereinigungen in die Unterhaltsverpflichtungen für die Schulen für einen hohen Grad an Ownership. Zusammen mit der provinzweiten Verbreitung der Projektaktivitäten, der Vernetzung der Projekte zu einer Projektgruppe und Einbindung der Projekte in das PEP-SAP-System lassen diese Faktoren eine Nachhaltigkeit der Projektwirkungen erwarten:

## Empfehlungen

- Die arbeitstechnisch bereits sehr eng verzahnten von Deutschland geförderten Projekte sollten verwaltungstechnisch zu einem einzigen Projekt/Programm mit einer Projektnummer/-Kennzahl zusammengefasst werden. Zur Sicherung der engen Verbindung zwischen den Projektkomponenten und Koordination ihrer Aktivitäten nach der Auflösung von PEP als eigener Organisationseinheit und ihrer Integration in die bestehenden Regierungsverwaltungsstrukturen sollten Maßnahmen geplant werden.
- Es sollte mehr auf die Durchführung von in der Projektplanung vorgesehenen Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung, vor allem im Management-Bereich, geachtet werden. Die Provinzregierung sollte aufgabenspezifische (z.B. Management/Lehrer etc.) und sektorspezifische (z.B. Bildung/ Gesundheit) Kader installieren, um eine gezieltere Personalaus- und -weiterbildung und einen effektiveren Personaleinsatz zu gewährleisten.
- Zukünftige SAP-Education NWFP Operational Plans sollten nicht mehr ausschließlich auf den Grundschulbereich (bzw. in Zukunft Elementarschulbereich) konzentriert sein, sondern den gesamten Bildungsbereich - wenn auch in unterschiedlicher Ausführlichkeit - umfassen, so dass die Position und der Stellenwert der Grundschulbildung im Gesamtsystem deutlich wird.
- Die z.Zt. noch unzureichende Lehrer-Erstausbildung sollte qualitativ (fachlich-inhaltlich, aber auch besonders methodisch) verbessert werden. Zukünftige Projekte zur qualitativen Verbesserung der Lehrerbildung sollten Lehrer-Erstausbildung und Lehrerfortbildung in

einem integrierten Ansatz berücksichtigen. Um Planung, Monitoring, Evaluation und Steuerung im Grundschulbereich (und in anderen Bildungssektoren) zu verbessern, sollte das pakistanische Erziehungsministerium ein Datenerhebungs- und -verarbeitungssystem für Schulen, Lehrer und Schüler entwickeln und installieren.

- Die deutsche Seite sollte sich am Politikdialog der internationalen Geber in Pakistan, beteiligen, um so in die Sektor- und Programmplanung einbezogen zu sein und schon in dieser Phase eigene Pläne mit denen anderer Geber koordinieren zu können. Die deutsche Seite sollte sich, wie es andere Geberländer bereits tun, an Basket- und Programmfinanzierungen beteiligen, ohne dabei auf ergänzende bilaterale Einzelprojekte zu verzichten. Besonders die KfW als FZ-Institution sollte mehr Präsenz vor Ort zeigen und mehr regelmäßige Kontakte zu anderen Gebern und zu den von ihr finanzierten Projekten pflegen.
- Projekte bzw. Projektkomponenten sollten bereits möglichst lange vor Ende der Laufzeit in bestehende Strukturen des Partnerlandes integriert werden, um so die Nachhaltigkeit der Maßnahmen sicherzustellen.

## **Allgemeine Schlussfolgerungen**

Die hier evaluierten fünf Projekte in Pakistan stellen einen Sonderfall dar, da sie nicht nur in der gleichen Provinz angesiedelt sind, sondern auch in einem so engen arbeitstechnischen Zusammenhang stehen, dass man besser nicht von fünf Projekten, sondern von einer Projektgruppe mit fünf Komponenten unter einem gemeinsamen Oberziel sprechen sollte. Es sind vor allem fünf Faktoren, die für das überwiegend positive Urteil über die bisherigen Projektergebnisse und über die Chancen der Nachhaltigkeit wesentlich sind:

- Die Integration der Einzelprojekte bzw. -maßnahmen zu einer Projektgruppe mit einer Programmorientierung für den Subsektor; verstärkt wird dieser Faktor durch die Einrichtung einer eigenen koordinierenden Projektkomponente,
- die Einbindung der Projekte in ein Regierungsprogramm des Partnerlandes,
- die enge Zusammenarbeit mit den Institutionen des Partnerlandes und die frühe Integration von Programmkomponenten in bestehende Regelstrukturen,
- die Ausdehnung der Projektaktivitäten auf die gesamte Provinz bereits während der Projektlaufzeit und
- die Langfristigkeit der Projektaktivitäten: Zum einen ist das qualitativ wichtigste Projekt PEP-ILE mit einer Laufzeit von zwölf Jahren geplant, zum anderen schließen die Projekte in einzelnen Komponenten an das in diese Evaluation mit einbezogene, aber auslaufende Projekt PECD-CON an.

Diese Faktoren beruhen nicht auf einer integrierten Planung von Beginn an, sondern haben sich zum Teil im Laufe der Projektarbeit und der Projektlaufzeiten entwickelt.

Nichtsdestoweniger stellen sie Elemente dar, die bei künftigen Entwicklungsplanungen von vornherein mit einbezogen werden sollten.

## **Basisdaten**

Die Evaluierung umfasste insgesamt 5 eng miteinander kooperierende Vorhaben des Grundbildungsprogramms der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der Nordwest-Grenzprovinz (NWFP) in Pakistan; 3 dieser Projekte sind Vorhaben der technischen Zusammenarbeit, durchgeführt von der GTZ: „Grundbildungsprogramm Nordwest-Grenzprovinz - Koordinationsbüro“ (PEP-CO, Beginn 1994; Finanzmittel insges. 2,9 Mio. DM), „Grundbildungsprogramm Nordwest-Grenzprovinz – Verbesserung des Lernumfeldes“ (PEP-ILE, Beginn 1996; 8,8 Mio. DM) und „Grundbildungsprogramm Nordwest-Grenzprovinz – Beratung Schulbau und Infrastruktur“ (PEP-TAC, Beginn 1995; insges. 6,8 Mio. DM); hinzu kommen 2 von der KfW durchgeführte Vorhaben der finanziellen Zusammenarbeit:

„Grunderziehung im Distrikt Charsadda“ (PECD-CON, Beginn: 1991; 10 Mio. DM) und „Grundbildungsvorhaben NWFP“ (PEP-CON, Beginn: 1996; 39,9 Mio. DM). Bei den 3 TZ-Vorhaben handelt es sich um noch laufende Projekte, die FZ Vorhaben wurden 9/00 (PECD-CON) und 12/00 (PEP-CON) abgeschlossen. An PEP-CO und PEP-ILE sind Großbritannien und die Niederlande finanziell beteiligt. Alle 5 Projekte unterstützen, in Koordination mit anderen Gebern, die Bemühungen der pakistanischen Regierung zur Verbesserung der Primärerziehung und sind eingebunden in das provinzweit operierende Grundbildungsprogramm Primary Education Programme (PEP) und das nationale pakistanische Regierungsprogramm Social Action Programme (SAP). Alle Projekte sind dem Ziel des Grundbildungsprogramms PEP, die Grundbildung in NWFP quantitativ und qualitativ zu verbessern, untergeordnet. Im einzelnen verfolgen die Projekte folgende Ziele: PEP-CO strebt eine effiziente Koordination aller pakistanischen und Geberinvestitionen an, während PEP-ILE mit Hilfe von Lehrerfortbildung und Entwicklung von Lehr-/Lernmaterialien auf eine Verbesserung der Primarschulbildung für mehr Kinder, insbesondere für Mädchen abzielt. PEP-TAC dient im wesentlichen der Beratung der beiden Baukomponenten PEP-CON und PECD-CON, die mit Hilfe von Planung, Bau und Unterhaltung von Schulen und Klassenräumen eine zielgruppengerechte Verbesserung der schulischen Infrastruktur des Primärbereichs zum Ziel hat

Die Evaluation fand im September/ Oktober 2000 statt.