

**Ägypten: Sozialfonds (SFD) / Beschäftigungswirksame Infrastruktur  
in städtischen Armutsgebieten**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

|  |   |  |
|--|---|--|
| <b>OECD-Förderbereich</b>                        | 16020 / Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung |  |
| <b>BMZ-Projektnummer</b>                         | 2002 65 132   |  |
| <b>Projektträger</b>                             | Social Fund for Development Egypt                   |  |
| <b>Consultant</b>                                | ---   |  |
| <b>Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts</b>     | 2009  |  |
|  | <b>Projektprüfung (Plan)</b>                        | <b>Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)</b> |
| <b>Durchführungsbeginn</b>                       | IV. Quartal 2002                                    | IV. Quartal 2002                         |
| <b>Durchführungszeitraum</b>                     | 13  | 62                                       |
| <b>Investitionskosten</b>                        | 3,4 Mio. EUR  | 3,4 Mio. EUR                             |
| <b>Eigenbeitrag</b>                              | 0,3 Mio. EUR  | 0,3 Mio. EUR                             |
| <b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>             | 3,1 Mio. EUR  | 3,1 Mio. EUR                             |
| <b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>     | ---   | ---                                      |
| <b>Erfolgseinstufung</b>                         | 3   |  |
| • Relevanz                                       | 3   |  |
| • Effektivität                                   | 3   |  |
| • Effizienz                                      | 3   |  |
| • Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen | 3   |  |
| • Nachhaltigkeit                                 | 3   |  |

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das mit dem Community Infrastructure Department des Social Fund for Development (SFD) durchgeführte Vorhaben war auf die Schaffung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten und die Verbesserung der Ausstattung unterversorger städtischer Gebiete mit sozialer Basis-Infrastruktur im Gouvernorat Kairo ausgerichtet (Projektziele). Die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung 2001/2002 zur Verfügung gestellten Zuschussmittel (Anti-Terror-Paket) sollten durch die Verbesserung der Lebensbedingungen ärmerer Bevölkerungsgruppen in städtischen Ballungsgebieten zur Krisenprävention beitragen (Oberziel). Außerdem wurden 0,6 Mio. EUR zur Förderung von kleineren Nichtregierungsorganisationen (NRO) verwendet (Capacity-Building-Maßnahmen zur Kleinprojektidentifikation und -durchführung).

Zielgruppe des Vorhabens waren zum einen die Bevölkerung des Stadtteils Matariya (zusätzliches Angebot an sozialen Dienstleistungen), zum anderen Erwerbslose aus der begünstigten Bevölkerung (Schaffung von temporären Erwerbsmöglichkeiten). Für die Capacity-Building-Maßnahmen waren NRO die Zielgruppe.

Programmträger des Vorhabens war der SFD, der die Zuschussmittel in Höhe von 3,1 Mio. EUR über Einzelprojekte für die zu finanzierenden Maßnahmen zur Verfügung stellte. Der Hauptteil der Mittel wurde für die Verlegung von Abwasserleitungen mit den entsprechenden Hausanschlüssen im Kairoer Stadtviertel Matariya eingesetzt.

Die mit Durchführungsbeginn definierten Programmzielindikatoren (PZI) decken ausschließlich die Maßnahmen im Abwasserbereich ab, da für diese Maßnahmen der Hauptteil der Mittel verwendet wurde. Die Programmzielindikatoren wurden wie folgt definiert:

- Mind. 2.500 vom Programm geschaffene Arbeitsmöglichkeiten, definiert als Person/Projekt, mind. 6 Monate Beschäftigungszeit;
- Anteil der beschäftigten Frauen beläuft sich auf mind. 11 %;
- Lohnanteil (an Investitionskosten) beträgt mind. 25 %;
- Länge Abwasserleitungen mind. 25 km;
- Anzahl Hausanschlüsse mind. 4.100;
- Mind. 80 % der Projekte sind ohne Betriebsprobleme nach zwei Betriebsjahren.

Indikatoren für die Oberzielerreichung wurden nicht definiert. Da das Vorhaben an der Beschäftigungswirkung sowie an der Bereitstellung von Abwasserentsorgung für ein unterversorgtes Stadtgebiet ansetzte, haben wir bei der Wirkungsbetrachtung zum einen die Armutswirkung (aus der Beschäftigung und verbesserten Abwasserentsorgung), zum anderen die Gesundheitswirkung (aus den Abwasserentsorgungsmaßnahmen) zur Beurteilung der entwicklungspolitischen Zielerreichung herangezogen.

### **Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen**

Das Vorhaben war von der Konzeption her zweigleisig ausgerichtet: Sowohl auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe als auch auf die Krisenprävention. In der Durchführung lag der Schwerpunkt dabei eindeutig auf dem Aspekt der allgemeinen Armutsbekämpfung. Die in der Konzeption angelegte Ausrichtung auf Krisenprävention wurde in der weiteren Durchführung nicht weiter operationalisiert. Die Krisenprävention wurde eher implizit verstanden, im Verweis auf die Ende 2001 bzw. Anfang 2002 bestehende geopolitische Lage.

Das Vorhaben war bei Prüfung als offenes Programm geplant gewesen, das die Mitfinanzierung von Maßnahmen im Bereich der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, des Umweltschutzes, von Straßen, Plätzen oder öffentlichen Gebäuden offen ließ. Da die Mittel des Anti-Terror-Paktes schnell zur Verfügung gestellt werden sollten, um drängende soziale Missstände in städtischen Gebieten mit hohem Konfliktpotential zu beseitigen und um ein entsprechend sichtbares politisches Signal zu setzen, sollten sie für schnell umsetzbare Einzelprojekte eingesetzt werden. In Absprache mit dem SFD wurden vorwiegend arbeitsintensive Maßnahmen im Bereich Abwasserentsorgung durchgeführt. Dies bot sich insofern an, als über die Verlegung von Abwasserleitungen und den flächendeckenden Anschluss der neu entstehenden Wohngebäude schnell für die Bevölkerung erkennbare Verbesserungen eintreten würden. Außerdem hatte der Projektträger langjährige Erfahrungen mit beschäftigungsintensiven Abwasserentsorgungsmaßnahmen. Darüber hinaus wurde dem SFD im Projektverlauf die Möglichkeit gegeben, einen kleineren Teil der Mittel für innovative Projekte im sozialen Bereich, vor allem zum Capacity Building von NROs, einzusetzen.

Durch die Abwertung des ägyptischen Pfund standen dem Programm erheblich mehr Mittel für die Abwassermaßnahmen zur Verfügung als ursprünglich geplant, wodurch die Länge der verlegten Leitungen und die Zahl der Hausanschlüsse deutlich über den Planwerten liegen und die Durchführungsdauer sich verlängerte.

Der SFD hat die Maßnahmen im Abwasserbereich in ursprünglich 24 Einzelprojekte unterteilt. Dazu kamen 6 weitere Projekte durch die aus der Abwertung resultierenden zusätzlichen Mittel. Die einzelnen Projekte wurden auf der Grundlage von Projektanträgen der lokalen Verwaltung und der zuständigen Abwasserbehörde (Sponsoring Agency, SA) festgelegt. Nach dem Abschluss einer Rahmenvereinbarung wurde die bauliche Planung unter Unterstützung von lokalen Ingenieurbüros erstellt. Die Vergabe von Lieferungen und Leistungen erfolgte gemäß dem üblichen Verfahren des SFD, nach Ausschreibung unter lokal ansässigen, präqualifizierten Firmen.

Die Überwachung und Abnahme der Baumaßnahmen wurde ebenfalls von den durch die SA engagierten Ingenieurbüros durchgeführt. Nach Abschluss und Abnahme wurde die erstellte Infrastruktur an die für den Betrieb zuständigen Abwasserorganisationen (lokale Verwaltungen, später lokale Vertretung der Abwasserbehörde) übergeben.

Die im Rahmen des Programms durchgeführten NRO-Capacity-Building-Maßnahmen hatten, sowohl hinsichtlich des finanziellen Rahmens (rd. 16 % der Projektmittel), als auch der strategischen Einbettung nur untergeordnete Bedeutung. Sie lassen sich als Versuch verstehen, pilothaft zielgruppennahe soziale Leistungen zu erbringen. Der Armutsbezug lässt sich für jede einzelne Maßnahme herstellen. Im Rahmen der Vor-Ort-Mission haben wir uns vergewissert, dass die Projekte entwicklungspolitisch sinnvoll waren und von der Zielgruppe als hilfreich angesehen wurden.

Der SFD stellte die übergeordnete Steuerung und das Monitoring aller Einzelprojekte sowohl im Abwasserbereich als auch bei der NRO-Unterstützung sicher. Die Planung und Umsetzung durch den SFD war insgesamt effizient und zielgerichtet.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

**Relevanz:** Das Vorhaben war unmittelbar auf die Reduzierung von Arbeitslosigkeit und die Verbesserung der sozialen Infrastruktur ausgerichtet und hat damit zentrale Entwicklungsdefizite Ägyptens aufgegriffen, in Kohärenz zur Sektorstrategie Ägyptens. Der SFD wird auch von anderen Gebern darin unterstützt, diesen strategischen Ansatz der Regierung bei der Armutsbekämpfung umzusetzen. Das Vorhaben steht in Einklang mit den Prioritäten der deutschen EZ zum Zeitpunkt der Programmprüfung. Das Oberziel des FZ-Vorhabens entspricht den Vorgaben des BMZ und setzt MDG 1 (Armutsbekämpfung), 5 (Gesundheit) und 7 (Umwelt) um. Die dem Projektkonzept zugrunde liegende Wirkungskette, über die Schaffung von Einkommensmöglichkeiten für ungelernete Arbeiter und die Bereitstellung von Basisinfrastruktur zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe beizutragen, ist grundsätzlich plausibel. Der Beitrag zur Konfliktprävention war in diesem Vorhaben eher übergeordnet angesiedelt und nicht im Zielsystem verankert. Mit Hinblick darauf, dass die Maßnahmen auf schnell umsetzbare Infrastrukturmaßnahmen fokussiert waren und nur begrenzt Mittel zur Verfügung standen, wäre eine konfliktpräventive Wirkung im Rahmen des Vorhabens nur eingeschränkt leistbar gewesen. (Teilnote 3).

**Effektivität:** Die Projektzielindikatoren bewegten sich eher auf Ergebnisebene, sind jedoch auch unter Berücksichtigung weiterer, wirkungsorientierter Aspekte weitgehend als erfüllt anzusehen. Durch die Abwertung des ägyptischen Pfund standen dem Projekt erheblich mehr Mittel für die Abwassermaßnahmen zur Verfügung als ursprünglich geplant, wodurch die Zahl der Beschäftigten mit 4.244, die Länge der verlegten Leitungen mit 104,7 km und die Zahl der Hausanschlüsse mit 7.250 deutlich über den Planwerten liegen. Bei den Beschäftigungswirkungen sind Abstriche zu machen, da in dem Vorhaben vorwiegend bereits angestellte Arbeitskräfte zum Einsatz kamen. Der Anteil von Erwerbslosen, die durch die Maßnahmen zusätzlich beschäftigt wurden, wurde vom SFD nicht nachgehalten und ist wahrscheinlich verhältnismäßig klein. Die Leitungen sind funktionstüchtig und werden gereinigt; der Indikator, dass mind. 80 % der Einzelprojekte nach zwei Betriebsjahren keine Betriebsprobleme aufweist, ist damit erfüllt. Allerdings geben wir zu bedenken, dass der Zielindikator für die Nachhaltigkeit der Infrastrukturmaßnahmen schwach gewählt ist – so ist es

unwahrscheinlich, dass reine Abwasserleitungen zwei Jahre nach Inbetriebnahme bereits schwerwiegende Betriebsmängel aufweisen. Durch die Lage in einem mittlerweile aufgewerteten Wohngebiet und nach Aussagen der Angestellten der zuständigen Wasserbehörde ist sichergestellt, dass das Gouvernorat Kairo bzw. die Stadt ausreichend Mittel für die regelmäßige Kontrolle und Wartung der Leitungen zur Verfügung stellt. Der erwartete Anteil an Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen wurde mit 3,5 % nicht erreicht. Dies ist jedoch dem hohen Anteil an Baumaßnahmen geschuldet, die traditionell weniger Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen bieten. Bei der Identifizierung der Maßnahmen und des Projektgebiets griff der SFD auf den in vorangegangenen Programmen entwickelten Priority Targeting Report zurück. Nach unserem Eindruck war die Auswahl angemessen. Einschränkend ist zu werten, dass nur die Anwohner, die vom SFD an die Abwasserentsorgung angeschlossen wurden, von der Anschlussgebühr in Höhe von rund 140 Euro befreit wurden, nicht jedoch die Anwohner, die über das Wasserversorgungsunternehmen bzw. aus Gouvernorats-Mitteln angeschlossen wurden. Unter Berücksichtigung der begrenzten Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten beim Bau von Leitungen im Abwasserbereich stufen wir die Effektivität des Vorhabens als zufrieden stellend ein. (Teilnote 3)

Effizienz: Der Ansatz, das Programm auf das beschäftigungsintensive Verlegen von Abwasserleitungen zu konzentrieren, war insofern wirtschaftlich, als man in diesem Bereich bereits Erfahrungen aus vorhergehenden Maßnahmen im ländlichen Bereich mit dem SFD hatte und absehbar war, dass der SFD die Maßnahmen zeitnah und effizient umsetzen wird. Die einzelnen Teilprojekte wurden entsprechend vom SFD gut organisiert, gesteuert und in einem angemessenen Zeitrahmen durchgeführt. Die technische Auslegung der Abwasserleitungen erscheinen angemessen, die Anlagen werden derzeit ordnungsgemäß betrieben. Die spezifischen Kosten sind mit rd. 41.200 EUR pro angeschlossenen km (inklusive Hausanschlüsse) akzeptabel. Im Vorgängerprogramm (SFD IV) lagen sie bei rd. 47.000 EUR. Die Wirtschaftlichkeit der auf das Verlegen von Abwasserleitungen in einzelnen Straßenzügen des Gouvernorats bezogenen Maßnahmen kann nicht für sich alleine betrachtet werden, da die Leitungen in das Abwassersystem Kairos eingehen. Es ist bekannt, dass die von der Wasserbehörde erhobenen Tarife zu niedrig sind, um eine Betriebskostendeckung des Abwassersystems zu erzielen. Gemäß Sektorkonzept ist es kein explizites Ziel, im Bereich der Abwasserentsorgung Betriebskostendeckung zu erreichen, sofern über Quersubventionierung der Betrieb nachhaltig gesichert werden kann. Davon ist hier auszugehen. Unsere Inaugenscheinnahme verschiedener, zufällig ausgewählter Straßenzüge bestätigte eine angemessene regelmäßige Wartung der Abwasserleitungen. (Teilnote 3)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Zur Abschätzung der Erreichung des Oberziels müssten aus heutiger Sicht für das Vorhaben mit seiner Ausrichtung auf Beschäftigung und Abwasserentsorgung Oberzielindikatoren zur Erfassung der Armuts- und der Gesundheitswirkungen definiert werden. Eine Impact Evaluierung der Weltbank, die sämtliche Maßnahmen des SFD im Bereich HCDG berücksichtigte und im Juli 2009 veröffentlicht wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen des SFD im Abwasserbereich signifikant zu einer Reduzierung der Ausgaben für Gesundheit und zu einer Verringerung von Nierenleiden beitragen. Die Armutswirkung konnte insbesondere dann signifikant nachgewiesen werden, wenn die SFD-Maßnahmen auf frühere Interventionen anderer Geber aufsetzten. Hinsichtlich der Konfliktprävention sind die Wirkungen des Vorhabens als marginal einzuschätzen. Zum einen wurden nur begrenzt zusätzliche Beschäftigungswirkungen erreicht, zum anderen war der Ansatz nach heutigem Stand nicht klar genug auf bestehende Konfliktprofile und -mechanismen abgestellt. Zusammenfassend bewerten wir die übergeordneten Wirkungen als noch zufrieden stellend. (Teilnote 3)

Nachhaltigkeit: Das offene Programm als solches war von vorneherein nicht auf Nachhaltigkeit angelegt, da die Beschäftigungsmöglichkeiten nur temporär geschaffen werden sollten. Im Bereich der Abwasserentsorgung und der Beschäftigung wurden – eingeschränkt - positive Wirkungen erzielt. Der SFD verfügt über angemessene Organisations- und Verfahrensansätze zur zielgerichteten und effizienten Identifikation, Steuerung und Durchführung von Projekten und wird diese auch zukünftig nutzen können. Diese dienen vorwiegend zur Durchleitung von Gebermitteln und sind nicht auf den langfristigen Betrieb der errichteten Anlagen ausgerichtet. Die Verantwortung für den Betrieb liegt jeweils bei den zuständigen Fachministerien bzw. Fachbehörden. Das Abwassersystem im Gouvernorat Kairo ist derzeit als nicht betriebskostendeckend einzustufen. Bislang werden Betrieb und Wartung jedoch durch öffentliche Mittel sichergestellt. Nach unserem Eindruck vor Ort werden diese Subventionen weiterhin zur Verfügung stehen, wenngleich die Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln für die Wasserversorgungsunternehmen ein Risiko darstellt. (Teilnote 3)

Zusammenfassend kommen wir zu einer zufrieden stellenden Gesamtbeurteilung (Bewertungsstufe 3) des Vorhabens.

### **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 | zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse   |
| 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   |

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 (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 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 „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.