

Jordanien: Armutsorientiertes Infrastrukturvorhaben

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	43030 / Stadtentwicklung und –verwaltung	
BMZ-Projektnummer	1997 65 702	
Projekträger	Housing and Urban Development Corporation (HUDC)	
Consultant	CES/IGP/Jordanian Consulting Eng. Co	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2007	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1998	4. Quartal 1998
Durchführungszeitraum	3 Jahre	4 Jahre
Investitionskosten	12,8 Mio. EUR	16,3 Mio. EUR
Eigenbeitrag	2,6 Mio. EUR	3,5 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	10,2 Mio EUR	12,8 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	Keine
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben ist eingebunden in das von der Weltbank in 1997 geprüfte „Community Infrastructure Program“ (CIP), das Bestandteil des umfassend gestalteten Social Productivity Programs (SPP) ist. Das CIP zielte ab auf eine Verbesserung der Lebensumstände der in 13 Flüchtlingslagern sowie 14 Squattersiedlungen lebenden Bevölkerung von palästinensischen Flüchtlingen durch die Finanzierung von Maßnahmen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur. Das FZ-Vorhaben erfolgte als Parallelfianzierung des CIP Vorhabens und umfasste die Finanzierung von wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur im Rahmen eines offenen Programms in 4 Flüchtlingslagern (Souf, Al Hussein, Al Wihdat, Hittin sowie in zwei „Squattersiedlungen“ (AL-Lwziyek und Safh Al-Nuzha).

Programmziel des Vorhabens ist die Bereitstellung und Nutzung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in vier Flüchtlingslagern und zwei Squattergebieten. Indikatoren der Programmziel-erreichung sind: a) die geplante Infrastruktur befindet sich drei Jahre nach ihrer Inbetriebnahme im gutem Zustand; b) die Einrichtungen werden zweckmäßig genutzt, in den beiden Schulen ist

ausreichendes Lehrpersonal vorhanden, im Gemeinschaftszentrum werden soziale Aktivitäten und Programme für die Einwohner durchgeführt und von diesen angenommen.

Oberziel ist die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Siedlungen des Programmgebietes. Ein separater Indikator zur Messung der Oberzielerreichung wurde bei PP nicht definiert.

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

Die in den Flüchtlingslagern und Squattergebieten durchgeführten Bau- und Rehabilitierungsmaßnahmen betrafen (1) Wasserleitungsnetze - 120.000 m, 11.000 Hausanschlüsse, (2) Straßen und Wege (incl. Entwässerungseinrichtungen) - ca. 450.000 qm, (3) zwei Schul- und ein Gemeinschaftsgebäude, eine Station für Gesundheitsdienste sowie eine Kindertagesstätte, (4) Abwasserleitungen - ca. 5000 m und 2000 Hausanschlüsse und (5) elektrische Anlagen (Straßenbeleuchtung). Während auf die ersten beiden Positionen etwas mehr, bzw. etwas weniger als ein Drittel der Kosten des Vorhabens entfielen waren es für die Gebäude der sozialen Infrastruktur etwa 15%. Insgesamt handelt es sich um Maßnahmen, die für jedes Gemeinwesen von grundlegender Bedeutung sind.

Die Durchführung wurde in Abstimmung mit den Planungen der für den Betrieb der Infrastrukturanlagen jeweils zuständigen jordanischen Sektorbehörden vorgenommen. Diese wurden auch an den Abnahmen der erstellten Anlagen beteiligt. Die einzelnen Komponenten sind so geplant und ausgelegt, dass kostenminimale technische Lösungen zum Zuge kamen. Obwohl es sich um ein offenes Programm handelt, entsprachen die durchgeführten Maßnahmen im Wesentlichen den Erwartungen bei der Prüfung. Substantiell höher als zunächst geschätzt war der Rehabilitierungs- und Ergänzungsaufwand für die Trinkwasserversorgung im Flüchtlingslager Hittin. Hier musste das Netz durch einen Hochbehälter (28 m Höhe), ein Wasserreservoir (4.000 m³) und eine Pumpstation ergänzt werden.

Wie geplant wurde das Programm in einem intensiven Dialog mit den Bewohnern der Siedlungsgebiete entwickelt. Eine zentrale Rolle nahmen dabei die Interessenvertretungen der Bewohner der Flüchtlingslager, die Community Improvement Committees (CIC) ein. Das Beteiligungsverfahren wurde mit Unterstützung von aus FZ-Mitteln finanzierten Consultants durchgeführt. Es ergab hohe Präferenzen für die Verbesserung von Straßen und Wegen, die Entsorgung von Regenwasser sowie für Verbesserungen der Wasserver- und -entsorgung. Entsprechend den jeweiligen Präferenzen unterscheiden sich die Maßnahmen je nach Standort teilweise deutlich. Durch den partizipativen Ansatz konnte eine aktiv Beteiligung der Zielgruppe an der Durchführung erreicht werden.

Wesentliche Abweichungen gegenüber der ursprünglichen Planung betrafen die Programmkosten. Ursache waren zum einen höhere Kosten im Flüchtlingslager Hittin durch den erforderlichen erheblich größeren Aufwand für die Rehabilitierung der Trinkwasserversorgung und den Bau und die Anschaffung ergänzender Anlagen, zum anderen die Aufwertung des jordanischen Dinars gegenüber der DEM bzw. dem EUR.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die rehabilitierten bzw. bereitgestellten Wasser-, Abwasser- und Oberflächenentwässerungsanlagen sowie die flächendeckend an allen sechs Standorten instand gesetzten Straßen und Wege befinden sich in einem befriedigenden Zustand. In den drei Siedlungsgebieten, in denen die Wasserversorgung rehabilitiert bzw. neu errichtet wurde, sind die Verluste erheblich um 25% bis 35% gesunken. Versorgungsgüte und -qualität sind erheblich verbessert. Praktisch alle Haus-

halte sind nun an das zentrale System angeschlossen. Ähnliches gilt für den Bereich Abwasser. Während vor Projektbeginn die Versorgung häufig über Wochen ausblieb, erfolgt die Versorgung nun regelmäßig, berechenbar und ausreichend. Wie landesweit üblich, besteht aber keine kontinuierliche Versorgung, sondern werden Haushaltsspeicher gefüllt, die dann jeweils den Vorrat für einige Tage bilden. Die Wasserqualität ist erheblich verbessert und die nationalen Standards, die den Anforderungen der WHO entsprechen, werden nun eingehalten. Entsprechend ist das Auftreten wasserinduzierter Krankheiten nach Berichten der Wasserversorgungsbehörde und der Einwohner deutlich gemindert, genaue Daten hierzu liegen aber nicht vor. Der Verbrauch pro Kopf und Person/Tag stieg von 60 auf etwa 100 Liter. Maßnahmen zur Oberflächenentwässerung und im Abwasserbereich haben das zuvor häufige Überlaufen der Abwasserteinrichtungen in den dicht besiedelten Arealen oder Überflutungen bei Starkregen unterbunden bzw. stark gemildert. Die beiden errichteten Schulen, das Gemeinschaftszentrum, die Gesundheitsstation und die Kindertagesstätte werden zweckentsprechend und intensiv genutzt. So verfügt etwa die Schule im Squattergebiet Al-Nuzha bei zwanzig Klassenräumen über 635 Schüler, die von 29 Lehrern unterrichtet werden. Die Werte für die Schule in Lawzeyeh sind vergleichbar. Die Nutzung erfolgt jeweils nahe an der Kapazitätsgrenze. In Jordanien besteht Schulpflicht. Sie gilt auch für die Bewohner der Lager und die sonstigen palästinensischen Bevölkerungsteile und wird eingehalten. In der Gesundheitsstation werden im Durchschnitt täglich etwa 70 Patienten von vier Ärzten versorgt. Darüber hinaus erfolgt eine Beratung von Schwangeren. Die Ärzte besuchen regelmäßig Schulen zur Gesundheitsaufklärung und führen Impfaktionen u. a. mehr durch.

Das Vorhaben weist ein Potenzial zur Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter auf. Spezifische Maßnahmen in diesem Bereich sind nicht durchgeführt worden, entsprechende Wirkungen wurden nicht beobachtet. Das Vorhaben stellte nicht auf eine Verbesserung der Umweltsituation ab. Auch wenn uns hierzu keine genauen Daten vorliegen, ist davon auszugehen, dass der Anteil der Armen der in den Flüchtlingslagern und den Squattersiedlungen lebenden Bevölkerung signifikant höher ist als im Landesdurchschnitt (14 %) und in einer Größenordnung von über 30 % liegt. Die Zielgruppe profitiert unmittelbar von der im Rahmen des Vorhabens bereitgestellten sozialen Infrastruktur. Durch die konzeptionell vorgesehene Einbeziehung der Zielgruppe in die Gestaltung des Vorhabens durch Beteiligung der CICs wurde ein Beitrag zur Verbesserung der Partizipation geleistet.

Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt:

Relevanz: Die unzureichende Ausstattung der palästinensischen Flüchtlingslager und Squattersiedlungen mit wirtschaftlicher und sozialer Basisinfrastruktur war ein entwicklungspolitisch relevantes Kernproblem bei Projektprüfung. Die Wirkungshypothese, durch die Finanzierung von wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur in den Flüchtlingslagern und den Squattersiedlungen eine Verbesserung der Lebenssituation der hier lebenden Bevölkerung zu erreichen, ist plausibel. Es wurde eine den lokalen Rahmenbedingungen angemessene Konzeption verfolgt, so dass die erstellten Infrastruktureinrichtungen nach Durchführung von den hierfür zuständigen Trägerorganisationen in Jordanien ohne nennenswerte Probleme betrieben werden. Die FZ-Maßnahmen waren als Teil des Community Infrastructure Programme sinnvoll abgestimmt mit Eigenanstrengungen des Partnerlandes und der Weltbank als dem Lead Donor. Wir beurteilen die Relevanz des Vorhabens als gut (Teilbewertung Stufe 2).

Effektivität: Projektziel des Vorhabens war eine angemessene Nutzung der erstellten sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur. Auch wenn keine quantitativen Indikatoren für die Zielerreichung definiert wurden, zeigen die verfügbaren Informationen über die verbesserte Bereitstellung von Wasser (regelmäßige Bereitstellung, verringerte Verluste, verbesserte Wasserqualität), die Auslastung der Schulen und die verbesserte Transportsituation, dass die Projektziele erreicht wurden. Da in den Lagern in den genannten Bereichen kein alternatives Angebot von

Infrastruktur besteht, wäre es ohne das Vorhaben für die hier lebende Bevölkerung nicht zu einer Verbesserung bei der Versorgung mit Infrastruktur gekommen. Wir beurteilen die Effektivität des Vorhabens als gut (Teilbewertung: Stufe 2).

Effizienz: Im Rahmen der Planung erfolgte ein Alternativenvergleich, wobei kostenminimale Lösungen unter Berücksichtigung einer Mindestversorgung ausgewählt wurden. Die spezifischen Investitionskosten beurteilen wir als angemessen (Produktionseffizienz). Untersuchungen der Weltbank für das Gesamtvorhaben zeigen, dass die Einheitskosten im Bereich Straßen um bis zu 25 % geringer lagen, als sonst in Jordanien üblich. Einschränkungen mit Blick auf die Allokationseffizienz bestehen insofern, als im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung, auf den rd. 1/3 der eingesetzten FZ-Mittel entfallen, die Tarife auf einem Niveau liegen, das die Vollkosten des Trägers Water Authority of Jordan lediglich zu 68 % deckt. Die Betriebskosten werden zu 133% gedeckt. Unter Berücksichtigung der sektoralen Mittelverwendung beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens als zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Programmgebieten zu leisten. Angesichts des hohen Anschlussgrades von nahe 100%, des deutlich gestiegenen Pro-Kopf-Verbrauchs an Wasser (von 60 auf 100 l/Tag) und der verbesserten Versorgungssicherheit, hat das Vorhaben einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der im Wasserbereich bei Projektprüfung defizitären Versorgungslage geleistet. Für die anderen Komponenten (Schulen, Krankenstationen, Straßeninfrastruktur) liegen keine quantitativen Daten vor. Die im Rahmen von Befragungen ermittelte hohe Zufriedenheit (90 %) der Zielgruppe mit den durchgeführten Maßnahmen zeigt, dass das Oberziel in erheblichem Maß erreicht worden ist. Wir beurteilen die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens als gut (Teilbewertung: Stufe 2).

Nachhaltigkeit: Der aktuelle Zustand der finanzierten Infrastruktur zum Zeitpunkt der Schlussprüfung, d.h. nach mindestens 4 Jahren Betrieb, war gut. Für den Teil der Infrastruktur, für den keine Nutzerbeiträge erhoben werden (Schulen, Straßen, Gesundheitsstationen), wird das Risiko, dass über die wirtschaftlich- technische Lebensdauer der Einzelvorhaben ihr Betrieb nicht aufrecht erhalten werden kann, im Wesentlichen von den staatlichen Mittelzuweisungen an die unterschiedlichen Betriebsträger bestimmt. Der deutliche Anstieg der Budgetmittel für das Bildungsministerium lässt es als plausibel erscheinen, dass auch in Zukunft die erforderlichen Mittel für den Betrieb (v.a. Lehrkräfte) und die Unterhaltung bereit gestellt werden. Gleiches erscheint für die Mittelbereitstellung für das Department of Palestinian Affairs, dessen Zuständigkeit im Bereich Straßen und Wege in den Lagern liegt, plausibel. Mit Blick auf die Einzelvorhaben im Bereich Wasserver- und Abwasserentsorgung sind die erhobenen Gebühren nicht ausreichend, um die Gesamtkosten zu decken. Bislang sind Defizite der Water Authority of Jordan jedoch regelmäßig durch den Staatshaushalt ausgeglichen worden, so dass wir die Risiken für den Betrieb der im Rahmen des FZ-Vorhabens finanzierten Infrastruktur für noch tragbar ansehen. Insgesamt gehen wir angesichts der vergleichsweise akzeptablen Leistungsfähigkeit der relevanten Betriebsträger davon aus, dass die Unterhaltung und Instandhaltung der aus FZ-Mitteln finanzierten Infrastruktur zumindest auf einem Niveau gesichert ist, dass ihr Betrieb in dem Maße aufrecht erhalten wird, dass auch bei einem Rückgang die entwicklungspolitischen Wirkungen insgesamt noch deutlich positiv bleiben (Teilbewertung: Stufe 2).

Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als gut (Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Um die Wirkungen von Vorhaben zur Verbesserung der Lebenssituation benachteiligter Teile der städtischen Bevölkerung genauer bestimmen zu können, sollte bei PP, auch wenn es sich

um offene Programme handelt, an repräsentativen Standorten Daten im Rahmen eines Base – Line Surveys erhoben werden und auf dieser Basis quantitative Indikatoren für die Zielerreichung formuliert werden.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, „Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Effizienz 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 O-

berzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.