

Palästinensische Gebiete: Ländliches Finanzsektorprogramm (EGP)

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	16110 / Beschäftigungspolitik	
BMZ-Projektnummer	1995 66 555 Beschäftigungsprogramm I 1997 65 280 Beschäftigungsprogramm II 1998 65 692 Beschäftigungsprogramm III	
Projektträger	Job Creation Program (JCP) Gaza	
Consultant	DIWI-Consult	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1/1996	2/1996
Durchführungszeitraum	39 Monate	48 Monate
Investitionskosten	8,2 Mio. EUR	8,2 Mio. EUR
Eigenbeitrag	nicht quantifiziert	nicht quantifiziert
Finanzierung, davon FZ-Mittel	8,2 Mio. EUR	8,2 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Programmziele der in direkter zeitlicher Abfolge von 1996 bis 1999 durchgeführten Vorhaben „Beschäftigungsprogramm III“ waren die kurzfristige und temporäre Schaffung von Arbeitsplätzen im Baugewerbe des Gazastreifens und ein Beitrag zur Beseitigung gravierender Engpässe in der sozialen Infrastruktur (insbesondere Schulbauten). Durch die Vorhaben sollte ein vorübergehender Beitrag zur Linderung der hohen Arbeitslosigkeit geleistet und damit indirekt zur Förderung des Friedensprozesses in Palästina beigetragen werden. Des Weiteren sollten Beiträge zur Erhöhung der Bildungschancen der heranwachsenden Bevölkerung erbracht werden (Oberziele). Die Durchführungseinheit („Job Creation Programme“) des Programmträgers „Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction“ im Gazastreifen wurde durch einen aus FZ-Mitteln finanzierten Consultant während der Programmdurchführung unterstützt. Als Programmindikatoren wurden Lohnkostenanteile von 20-30 % an den Investitionskosten und eine bestimmte nach Programmphasen unterschiedliche Anzahl von Bauten (Klassenzimmer, Kindergärten) festgelegt. Die angestrebten Beschäftigungseffekte wurden in Tagen quantifiziert (140.000 Tage für alle drei Programmphasen).

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

Die Maßnahmen waren als schnell wirksame Programme konzipiert, um die im Aufbau begriffene Autonomiebehörde (Palestinian Authority) und das neu entstehende palästinensische Erziehungswesen zu stärken. Die Umsetzung erfolgte weitgehend planmäßig. Alle drei Programme wurden innerhalb von 48 Monaten (Plan: 39 Monate) durchgeführt, wobei die tatsächlichen

Baukosten in den meisten Fällen unter den Vertragswerten lagen. Es wurden wie geplant kleine lokale Bauunternehmen eingesetzt. Bei der Auswahl der ausgebauten Schulen wurde auf die Vorschläge des Erziehungsministeriums zurück gegriffen, das aufgrund seiner dezentralen Struktur den lokalen Bedarf adäquat erfassen kann und relativ gut organisiert ist. Der Träger und seine Durchführungseinheit („Job Creation Programme“) boten einen geeigneten Rahmen zur organisatorisch-finanziellen Umsetzung des Programms. Die Umsetzung des arbeitsintensiven Ansatzes und die Erfassung der tatsächlichen Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen erwies sich als wesentlich komplexer als vorgesehen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die effiziente Durchführung der Einzelprojekte spiegelt sich vor allem in den als günstig bewerteten spezifischen Investitionskosten der Infrastrukturmaßnahmen wider. Beispielsweise lagen die Einheitskosten pro Quadratmeter Schulraum in EGP I–III zwischen 184 und 196 USD (für Räumlichkeiten mit Fundamenten, Fachräumen und weiteren Details). Die effiziente Durchführung der Einzelprojekte wurde auch dadurch gesichert, dass bei allen dafür in Frage kommenden Projekttypen (z. B. Schulen, Kindergärten) weitestgehend standardisierte Pläne und standardisierte Kostenansätze verwendet wurden. Diese Standardansätze waren grundsätzlich auch angemessen.

Das zuständige Erziehungsministerium kommt seinen Verpflichtungen für den Betrieb der Schulen und Kindergärten insofern nach als laufende Kosten (Gehälter, Lehrmaterialien und kleinere Reparaturen) und sonstige Betriebskosten finanziert werden. Ebenso wurden ausreichend neue Lehrer eingestellt, um den Unterricht an den neu gebauten Schulen sicher zu stellen. Ein Problem für die langfristige Nachhaltigkeit der finanzierten Infrastrukturmaßnahmen ist das Fehlen eines Haushaltstitels für größere Reparaturen an den Schulen und Kindergärten. Positiv hervorzuheben ist das i.d.R. hohe Engagements der Elternvertretungen und der Gemeinden für die laufende Instandhaltung der Schulen und Kindergärten. Für die Eltern ist es i.d.R. finanziell tragbar, ihren Kindern den Besuch einer staatlichen Grundschule zu ermöglichen, da die von der Regierung geforderten Gebühren bei Nichtzahlung keinen Schulverweis zur Folge haben und ein ausgeklügeltes System von Kostenbefreiungen und kompensatorischen Zahlungen („Zakatsystem“) durch wohlhabende Bürger existiert. Das Tragen von Schuluniformen ist zwar vorgeschrieben, wird aber sehr flexibel und unter Berücksichtigung niedriger Anschaffungskosten gehandhabt. Der routinemäßige Unterhalt der Schulen funktioniert vergleichsweise gut.

Die gesamtwirtschaftliche Verzinsung des Kapitaleinsatzes kann nicht berechnet werden, da die mit den Einzelvorhaben beabsichtigten Wirkungen vorrangig sozialer und sozioökonomischer Art sind. Befragt nach den Wirkungen der FZ-Beiträge, stimmen die meisten der bei Schlussprüfung befragten Eltern und Lehrkräfte zu, dass sich ihre Lebensbedingungen in den letzten 10 Jahren tendenziell verbessert haben. Insbesondere werden die Verbesserungen im Bildungswesen als positive Veränderung wahrgenommen. Diese beziehen sich auf (i) mehr Autonomie in der Verwaltung der einzelnen Schulen, (ii) Verbesserung der Gebäudeinfrastruktur und (iii) Einführung neuer Inhalte durch das neue Curriculum. Die politische Lage wurde während der Schlussprüfung als „stabil und vergleichsweise friedlich“ eingestuft, wobei die mit der Umsetzung des „Disengagement Plans“ verbundenen Risiken als erheblich wahrgenommen werden.

Die allgemeine wirtschaftliche Situation wird dagegen von den Befragten als eindeutig schlechter als Mitte der 90er-Jahre (vor EGP I) eingestuft. Der Verlust der Beschäftigungsmöglichkeiten für Palästinenser in Israel, der mit der Schließung der Grenzen während der zweiten Intifada einherging, konnte durch Fördermaßnahmen der internationalen Gemeinschaft nicht ausgeglichen werden. Maßnahmen wie EGP I-III haben eine begrenzte soziale Ausgleichsfunktion, die aber eine grundlegende politische Lösung des israelisch-palästinensischen Konflikts nicht ersetzen kann. Positiv ist zu bewerten, dass durch die Vergabe von Bauleistungen an kleine und mittlere Unternehmen der schwache Privatsektor gefördert wurde.

Der gesellschaftliche Nutzen ist am besten für die Zielgruppe im weiteren Sinne, die Schulkinder und Lehrkräfte, nachvollziehbar. Insgesamt wurden rund 30.000 Kinder durch die Maßnahmen im Schulbau direkt begünstigt, die ohne diese Investitionen keinen gleichwertigen Zugang zu Grundbildung gehabt hätten. Des Weiteren wurden 1.100 Lehrkräfte durch die Maßnahmen

dauerhaft beschäftigt. Darüber hinaus wurden beim Bau der Schulen und Kindergärten temporär Beschäftigung und Einkommen geschaffen (rd. 160.000 Arbeitstage).

Von den temporären Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen der Baumaßnahmen haben nur Männer profitiert, da Frauen in den Palästinensischen Gebieten aus kulturellen Gründen nicht als Bauarbeiterinnen tätig sind. Jeweils rund 50 % der neu eingestellten Lehrkräfte sind Frauen und Männer. Jungen und Mädchen haben gleichberechtigt Zugang zu den Schulen. Es bestehen keine geschlechtsspezifischen Diskriminierungen von Mädchen im Hinblick auf den Schulbesuch.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Beschäftigungsprogramme in erster Linie dazu beigetragen haben, den allgemeinen Zugang zu Grund- und in geringerem Umfang Sekundarbildung im Gazastreifen zu verbessern. Spezifische und dauerhafte Beschäftigungswirkungen treten vor allem durch die Neueinstellung von Lehrern auf. Auch beim Bau der Einrichtungen wurden temporär Arbeitsplätze geschaffen. Die bei Programmprüfung identifizierten Risiken bei der Durchführung (Kostenerhöhungen, Verzögerungen aufgrund des israelisch-palästinensischen Konflikts) sind nicht eingetreten. Ebenfalls nicht materialisiert hat sich das Risiko, dass aufgrund von Budgetrestriktionen der laufende Betrieb (Neueinstellung von Lehrern, Schulmaterialien) der Schulen gefährdet ist. Es besteht im Hinblick auf die langfristige Nachhaltigkeit das Risiko, dass größere Reparaturen und Wartungsarbeiten nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden können, weil es keine adäquate Budgetposition dafür gibt.

In einer zusammenfassenden Bewertung aller vorstehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der beiden Programme:

Effektivität:

Als Programmziele wurden formuliert: (i) die temporäre Schaffung von Arbeitsplätzen im Baugewerbe des Gazastreifens (EGP I-III), (ii) der Ausgleich gravierender Engpässe der sozialen und städtischen Infrastruktur (EGP I) bzw. der schulischen Infrastruktur (EGP II+III). Gemessen an den Zielindikatoren wurden die temporären Beschäftigungseffekte realisiert bzw. übertroffen. Der Anteil der Lohnkosten an den Gesamtkosten („Arbeitsintensität“) der drei Programmphasen lag bei 34 %, einschließlich indirekter und qualifizierter Arbeit. Es wurde Beschäftigung im Umfang von ca. 160.000 Tagen (rd. 530 Personenjahre) geschaffen. Die Effektivität der direkten Beschäftigungsmaßnahmen im Baugewerbe bewerten wir als zufrieden stellend. Der wesentlich gewichtigere und dauerhafte (indirekte) Beschäftigungseffekt der Programme besteht in den rd. 1.100 zusätzlich geschaffenen Dauerarbeitsplätzen für Lehrer. Darüber hinaus haben die Programme einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der schulischen Infrastruktur geleistet. Insgesamt bewerten wir unter besonderer Gewichtung der indirekten Beschäftigungswirkungen und der positiven Beiträge der Programme im Hinblick auf die Verbesserung der schulischen Infrastruktur die Erreichung der Programmziele als zufrieden stellend (Stufe 2).

Relevanz/Signifikanz

Oberziele der Vorhaben EGP I-III waren Beiträge zum vorübergehenden Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Erhöhung der Bildungschancen der heranwachsenden Bevölkerung zu leisten. Mit den Programmen wurden temporäre Beschäftigungseffekte erzielt, wie sie im Rahmen eines normalen Schulbauprogramms in den Palästinensischen Gebieten erwartet werden können. Wesentlich relevanter sind die indirekt realisierten dauerhaften Beschäftigungseffekte. Durch den Ausbau der schulischen Infrastruktur wurde ein Beitrag zur Verbesserung der Bildungschancen der heranwachsenden Bevölkerung geleistet. Insgesamt bewerten die Erreichung der Oberziele als zufrieden stellend (Stufe 2).

Effizienz

Die Einheitskosten für die Schulen und Kindergärten waren gemessen an den spezifischen Investitionskosten niedrig und die Vorhaben wurden mit vertretbaren Abweichungen vom Zeitplan durchgeführt. Daher bewerten wir die Produktionseffizienz als zufrieden stellend. Die Allokationseffizienz bewerten wir ebenfalls als zufrieden stellend: Kinder aus allen sozialen Schichten haben – trotz der Erhebung von Schulgeldern – einen gleichberechtigten Zugang zur Grundbildung. Durch das „Zakatsystem“ findet ein Ausgleich zwischen Wohlhabenderen und Armen in dem Sinne statt, dass die Wohlhabenden die Schulgelder für Ärmere übernehmen.

Darüber hinaus werden keine Kinder aufgrund der Nichtzahlung der Schulgelder vom Unterricht ausgeschlossen. Die Schulen wurden nach transparenten und nachvollziehbaren Kriterien entsprechend des vom Erziehungsministerium ermittelten Bedarfs errichtet. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz als zufrieden stellend (Stufe 2).

Unter Abwägung der o.g. Teilkriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit der Vorhaben insgesamt als zufrieden stellend (Gesamtbewertung: Stufe 2). Entgegen den Erwartungen bei Programmprüfung besteht auch 10 Jahre nach Beginn der Programme die hohe Konflikt bedingte Arbeitslosigkeit (de facto Aussperrung der palästinensischen Arbeitnehmer aus dem israelischen Arbeitsmarkt) fort. Programme zur temporären Schaffung von Arbeitsplätzen können die negativen Auswirkungen mildern und kritische Zeiträume überbrücken, das Beschäftigungsproblem aber nicht lösen. Aus heutiger Sicht hätten die Abfederungsmaßnahmen schon früher durch Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen und sich selbst tragenden Wirtschaftsentwicklung (z. B. Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen) ergänzt und schließlich abgelöst werden können.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Geberfinanzierte Programmdurchführungseinheiten sind nur eine suboptimale Lösung für die Durchführung von FZ-Projekten und Programmen. Für den Aufbau von entsprechenden dauerhaften Durchführungskapazitäten sind Träger mit einem eigenen Personalstamm ein besser geeigneter Ansatz.

Bei der Konzeption von Beschäftigungsprogrammen und arbeitintensiven Maßnahmen durch die FZ sollten grundsätzlich die folgenden Aspekte beachtet werden: In der Planungsphase sollte geprüft werden, wie die Arbeitsintensität der vorgesehenen Maßnahmen unter Berücksichtigung von Effizienzgesichtspunkten gesteigert werden kann. Die Zielindikatoren von Beschäftigungsprogrammen sollten eindeutig formuliert werden im Hinblick auf die Einbeziehung indirekter Arbeitsleistungen und qualifizierter Arbeit (Planung, Bauaufsicht) versus Beschränkung auf direkte un- und angelernte Arbeit. Bauunternehmer, Consultants und Bauleiter sollten mit den vorhandenen ILO-Handbüchern vertraut gemacht werden.

Schulbauprogramme sollten neben dem Bau von Klassenräumen qualitätsrelevante Faktoren wie z. B. die Ausstattung mit Fachräumen und pädagogische Fragen stärker einbeziehen.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

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

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?

- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte **(Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.