

# Ex-post-Evaluierung – Jemen

>>>

**Sektor:** Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft (CRS-Code: 1515000; Einzelvorhaben I-III) bzw. Bildungspolitik und Verwaltung im Bildungswesen (CRS-Code: 1111000; Einzelvorhaben IV)  
**Vorhaben:** Social Fund for Development (SFD) I-IV (BMZ-Nr.: 2003 65 155, 2004 65 757, 2005 66 059\*, 2007 65 248)  
**Träger des Vorhabens:** Social Fund for Development (SFD)



## Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

	SFD Phase III** (Plan)	SFD Phase III (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	23,50	28,07
Eigenbeitrag*** Mio. EUR	3,50	7,87
Sonstige Einnahmen**** Mio. EUR		0,20
Finanzierung Mio. EUR	20,00	20,00
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	20,00	20,00
Gesamtfinanzierung aller Geber Mio. USD	758,26	457,00*****

\*) Vorhaben in der Stichprobe 2015; \*\*) Die einzelnen Finanzierungsbeiträge der Vorhaben I-IV fließen in die Phase III des SFD und werden als Gesamtvorhaben betrachtet, da zwischen den im Rahmen der vier Vorhaben geförderten Maßnahmen nicht unterschieden werden kann; \*\*\*) Eigenbeiträge der Regierung (6,00 Mio. EUR) und der Zielgruppe (1,87 Mio. EUR); \*\*\*\*) Zinserträge und Gebühren für Ausschreibungsunterlagen; \*\*\*\*\*) In der Phase III wurden 7.226 Projekte mit einem Finanzierungsvolumen von 828 Mio. USD genehmigt, davon wurden 2004-2010 4.921 Projekte mit einem Finanzierungsvolumen von 457 Mio. USD abgeschlossen, die verbleibenden Projekte wurden in die Phase IV übertragen.

**Kurzbeschreibung:** Die Vorhaben SFD I-IV kofinanzierten mit 20 Mio. EUR die dritte Phase des von zahlreichen bi- und multilateralen Gebern unterstützten jemenitischen Social Funds for Development (SFD). Der SFD finanzierte in der Phase III zwischen 2004 und 2010 landesweit 4.921 Projekte zur Rehabilitation und Erweiterung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur in Armutsgemeinden mit einem Gesamtvolumen von 457 Mio. USD. Die Mittel wurden maßgeblich für Maßnahmen in den Sektoren Bildung, Wasserver- und Abwasserentsorgung, ländlicher Straßenbau, Gesundheit, Schutz des jemenitischen Kulturbesitzes sowie Organisations- und Institutionenentwicklung eingesetzt.

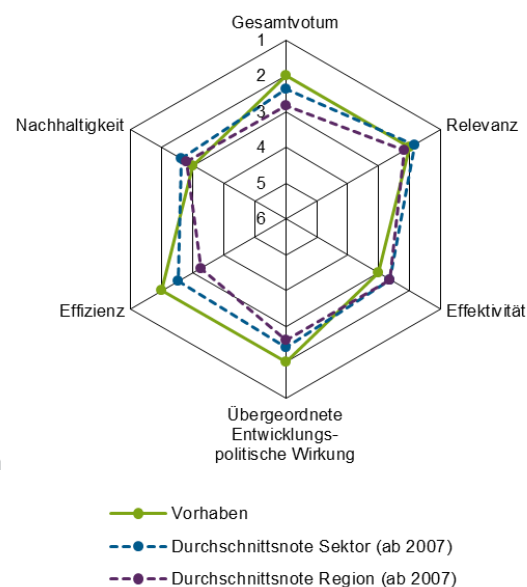
**Zielsystem:** Entwicklungspolitisches Ziel war es, zu Armutsreduzierung, Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung und Stabilisierung im Konfliktkontext beizutragen. Programmziel waren die nachhaltige Nutzung und der Betrieb der armutsorientiert und kosteneffizient bereitgestellten Basisinfrastruktur durch die Zielgruppe und die Versorgung der Bevölkerung in der Konfliktsituation.

**Zielgruppe:** Sozial und wirtschaftlich benachteiligte Bevölkerungsgruppen, insbesondere Arme, Frauen und Kinder; darüber hinaus Mittler wie lokale Verbände und Initiativen, Nichtregierungsorganisationen, Lokalräte und (lokale) Behörden.

## Gesamtvotum: Note 2 (alle Vorhaben)

**Begründung:** Der SFD ist ein erfolgreiches Beispiel für die Koordinierung zahlreicher bi- und multilateraler Geber zur Förderung einer effizienten und effektiven Umsetzungsinstitution, die die jemenitischen Kommunen in bislang drei abgeschlossenen Programmphasen mit ihrer dezentralen Struktur und ihren kompetenten Mitarbeitern auch nach dem Ausbruch des Bürgerkriegs wirksam unterstützt und ihre Erfahrung und Expertise in den Politikgestaltungsprozess einbringt. Das angestrebte Niveau der Wirkungsindikatoren wurde bei einer guten Effizienz der Projektmaßnahmen größtenteils übertroffen.

**Bemerkenswert:** Der SFD hat seit seiner Gründung 1997 in einem fragilen politischen Umfeld über 12.500 Projekte mit einem Finanzierungsvolumen von über 1,2 Mrd. USD umgesetzt und so wirkungsvoll zur Versorgung der Bevölkerung mit kommunalen Dienstleistungen und damit zur Stabilisierung der Grundversorgung im Konfliktkontext beigetragen.



# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note 2

### Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Der Jemen ist von chronischer Armut und Unterentwicklung geprägt, das Bevölkerungswachstum ist hoch und die wirtschaftliche Situation im Land hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich verschärft. Seit 2006 belegt der Jemen die oberen Plätze des Fragile State Index und war auch im Implementierungszeitraum des Vorhabens von einer angespannten Sicherheitslage, innerstaatlichen Konflikten und Fragilität geprägt. Seit Juni 2004 lieferten sich schiitische Huthi-Aufständische und Regierungstruppen des mehrheitlich sunnitischen Jemen schwere Kämpfe, die sich, unterbrochen von Kampfpausen, zu einem bis heute andauernden Bürgerkrieg entwickelten, in dem die staatlichen Einrichtungen die Sicherheit und Grundversorgung der Bevölkerung nur sehr eingeschränkt gewährleisten können. Anfang 2011 kam es zu zivilen Unruhen, die zum Rücktritt des Präsidenten Saleh führten. In den Bürgerkrieg sind Regierungstruppen und Militärallianz unter Führung Saudi-Arabiens auf der einen Seite und Einheiten der Huthis und dem Ex-Präsidenten Saleh loyalen Verbänden, unterstützt durch den Iran, auf der anderen Seite involviert, darüber hinaus auch Separatisten im Südjemen sowie Anhänger des Al-Qaida-Ablegers auf der arabischen Halbinsel und des sogenannten Islamischen Staats.<sup>1</sup>

Der jemenitische Social Fund for Development (SFD) wurde 1997 auf Initiative der Weltbank zur Unterstützung der jemenitischen Sozial- und Wirtschaftspolitik gegründet. Die hier betrachtete Phase III des SFD wurde zwischen 2004 und 2010 umgesetzt und als erste Phase des SFD durch die deutsche FZ kofinanziert. Die Maßnahmen konzentrierten sich auf die Rehabilitierung und Erweiterung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur in Armutsgebieten sowie die Stärkung der lokalen Partizipationsmöglichkeiten und Strukturen durch Organisations- und Institutionenentwicklung.

Die Ex-post-Evaluierung basiert auf umfangreichem Material inklusive rigoroser Wirkungsanalysen und aktueller Auskünfte des SFD.

### Relevanz

Die flächendeckende Versorgung mit sozialen Grunddiensten ist im Jemen nicht gegeben und wird durch ungünstige naturräumliche Bedingungen und die beschränkte Leistungsfähigkeit der Kommunen als lokale Dienstleister erschwert. Das politische System ist gekennzeichnet durch Regierungsinstitutionen, die als schwach, ineffektiv und korrupt wahrgenommen werden, sowie zahlreiche Interessens- und Machtgruppierungen. Die Förderung der dritten Phase des SFD hatte mit Blick auf den niedrigen Entwicklungsstand, die hohe Armut und die zunehmende politische Fragilität eine hohe Relevanz. Der SFD hatte sich seit 1997 in zwei vorangegangenen Programmphasen als effiziente und effektive Implementierungsinstitution bewährt, die über das Büro in Sana'a und neun Regionalbüros erfolgreich sowohl mit den Kommunen als auch der zentralstaatlichen Ebene zusammenarbeitet und ihre Erfahrungen und Kompetenzen in (nationale) Institutionen und Politiken einbringt bzw. einfließen lässt.<sup>2</sup> Auch nach Ausbruch des bewaffneten Konflikts zwischen Huthi-Aufständischen und Regierungstruppen 2004 hatte der SFD als neutrale Parallelstruktur das Potential, die Versorgung der Bevölkerung mit kommunalen Dienstleistungen weiterzuführen, Kommunikationsbrücken zwischen lokalen und zentralstaatlichen Strukturen und Verwaltungsebenen zu schaffen und so auch dazu beizutragen, die Wahrnehmung des Zentralstaats durch die Bevölkerung positiv zu beeinflussen. Die Auswahl des SFD als Projektträger wird daher positiv bewertet.

Das Ziel eines verbesserten Zugangs der Bevölkerung zu kommunalen Dienstleistungen sowie als Querschnittsthema eine verstärkte Einbindung der Bevölkerung, insbesondere von Frauen, in Entscheidungs-

<sup>1</sup> Siehe Informationen des deutschen Auswärtigen Amtes und der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland zur Innenpolitik im Jemen

<sup>2</sup> Institutionelle Wirkungsanalyse von 2006: „SFD has evolved into a successful and ‚model‘ organisation in the Yemen context that operates on a nation-wide basis and has broadened participatory development efforts to rural and remote areas.“ (DFID Institutional Evaluation Februar 2006, S. 8)

prozesse und eine Stärkung technischer und administrativer Kapazitäten der Kommunalverwaltungen waren im Einklang mit dem im Jahr 2000 verabschiedeten jemenitischen Local Authority Law und der Armutsbekämpfungsstrategie von 2003. Die Aufrechterhaltung und Ausweitung des Zugangs der Bevölkerung zu kommunalen Dienstleistungen erlangte in der Konfliktsituation neue Dringlichkeit, die konfliktsensible Gestaltung wurde durch den transparenten und streng standardisierten Projektauswahlprozess sichergestellt. Auch das Querschnittsthema der Förderung der Chancengleichheit von Frauen war im Jemen, der bis heute auf dem letzten Platz des Gender Inequality Index rangiert, von hoher Relevanz.

Die hohe Ownership der jemenitischen Regierung zeigte sich u.a. darin, dass der SFD bereits im Jahr der Gründung 1997 gesetzlich verankert wurde (SFD law). Die ungetrübt starke Unterstützung des SFD lässt sich am hohen Eigenbeitrag der jemenitischen Regierung erkennen, der in der Phase III mit über 14 % der Gebermittel bzw. 23 % bei Berücksichtigung der „special programs“<sup>3</sup> deutlich über den versprochenen Anteil von 10 % der Gebermittel hinausging.<sup>4</sup>

Der Jemen hängt stark von der Finanzierung durch Geber ab, erhielt jedoch trotz des hohen Bedarfs im Jahr der Projektprüfung 2003 nur 13 USD Entwicklungshilfe pro Einwohner, im Vergleich zu durchschnittlich 33 USD pro Einwohner in den am wenigsten entwickelten Ländern.<sup>5</sup> Der SFD ist ein Beispiel für die erfolgreiche Koordinierung zahlreicher bi- und multilateraler Geber im Sinne der Erklärung von Paris und dem Aktionsplan von Accra; er wurde neben Weltbank und der deutschen FZ u.a. durch die USA, das Vereinigte Königreich, Saudi Arabien, die Niederlande, Italien und die Europäische Kommission unterstützt.

Aufgrund der hohen Entwicklungsrelevanz und Dringlichkeit der Maßnahmen, der stimmigen Projektkonzeption, der hohen Ownership von Partnerseite und der erfolgreichen Koordinierung zwischen den Gebern und der jemenitischen Regierung wird die Relevanz als hoch bewertet.

### Relevanz Teilnote: 2

#### Effektivität

Das Programmziel („Nachhaltige Nutzung und Betrieb der armutsorientiert und kosteneffizient bereitgestellten Basisinfrastruktur durch die Zielgruppe“) wurde dem fragilen Kontext entsprechend angepasst zu: 1) Nachhaltige Nutzung und Betrieb der armutsorientiert und kosteneffizient bereitgestellten Basisinfrastruktur durch die Zielgruppe und 2) Versorgung der Bevölkerung in der Konfliktsituation.

Die folgenden Indikatoren wurden zur Bewertung der Zielerreichung herangezogen:

Indikator	Zielwert	Ex-post-Evaluierung*
(1) Mind. 80 % der Haushalte bestätigen, dass die realisierten Projekte Gemeindeprioritäten darstellen.	≥ 80 %	90 %
(2) Durchschnittliche Steigerung der Schulbesuchsraten um 7 %, bei einer Steigerung der Schulbesuchsrate von Mädchen um mind. das 1,5-fache der Steigerungsrate der Jungen.	+ 7 %; ≥ 1,5	+ 26,5 %; 3,3
(3) Mind. 70 % der Haushalte berichten über einen verbesserten Zugang zur Wasserversorgung.	≥ 70 %	86 %**

<sup>3</sup> Z.B. Labor Intensive Works Program, Food Facility, Rain-fed Agricultural and Livestock Project

<sup>4</sup> World Bank Implementation Completion and Results Report von Dezember 2010, S. 31

<sup>5</sup> U.a. aufgrund von „low absorption capacities of its state institutions, the lack of security and limited state legitimacy“, vgl. Lamis Al-Iryani, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet (2013), Delivering good aid in hard places: The Yemen social fund for development approach, S. 16

(4) Mind. 75 % der finanzierten Einzelprojekte weisen keine ernsthaften Probleme in Betrieb, Unterhaltung und Nutzungsgrad auf.	≥ 75 %	Stichprobe von 18 Projekten: Zustand und Nutzung sind sehr gut bis noch akzeptabel: 72 %; Wartung erfolgt: 28 %
---	--------	---

\*) Datenquellen: Indikatoren 1-3: DFID Yemen Social Fund for Development – Impact Evaluation (The Recovery and Development Consortium, November 2010), 4: Bericht der technischen Abschlusskontrolle von November 2013; \*\*) Befragte Haushalte in Projekten, die im Zeitraum 2006-2010 fertiggestellt wurden (DFID Impact Evaluation November 2010)

Der SFD stimmte sich in der Projektvorbereitung und -durchführung mit den Kommunen und der Zielgruppe ab und förderte ihre Beteiligung an der Auswahl armutsorientierter Infrastruktur und ihre „Ownership“ für die Projekte. 75 % der befragten Männer und 34 % der Frauen gaben an, an den Treffen zur Projektauswahl teilgenommen zu haben (2003: keine Teilnahme von Frauen<sup>6</sup>). 90 % der Haushalte bestätigten, dass die ausgewählten Projekte Gemeindeprioritäten seien (Indikator 1), 79 % gaben an, dass die Auswahl auf Grundlage eines breiten Konsenses erfolgt war.<sup>7</sup> Im Vergleich zur 2003 durchgeführten Wirkungsanalyse stieg die Bestätigungsrate hinsichtlich der Gemeindeprioritäten im Jahr 2010 um 20 Prozentpunkte.<sup>8</sup> Die Ownership der Haushalte wird als hoch bewertet, 57 % trugen mit Eigenbeiträgen zur Finanzierung der Infrastrukturmaßnahmen bei. Der gesamte Eigenbeitrag der Zielgruppe lag mit 7 % der Projektkosten deutlich über dem geforderten Mindestanteil von 5 % der Projektkosten.<sup>9</sup>

Knapp die Hälfte der Mittel floss in den Bildungssektor.<sup>10</sup> Die Schulbesuchsraten von Mädchen zwischen 6 und 14 Jahren stiegen in den Programmregionen während der Phase III des SFD um 45 % (knapp 24 Prozentpunkte) und die der Jungen um rund 13 % (10 Prozentpunkte).<sup>11</sup> Insgesamt lagen die durchschnittlichen Schulbesuchsraten 2010 mit 82 % 17 Prozentpunkte über den Baselinedaten von 2003, die Steigerungsrate der Mädchen war 3,3-mal so hoch wie die der Jungen (Indikator 2).<sup>12</sup> Landesweit stiegen die Schulbesuchsraten von 70 % im Jahr 2003 auf 81 % 2010 und 85 % 2013.<sup>13</sup>

12 % der Mittel flossen in Projekte der Wasserver- und Abwasserentsorgung, hier sollte insbesondere der Zugang zur Wasserversorgung verbessert werden (Indikator 3). Dass dies gelang, bestätigen 86 % der im Jahr 2010 befragten Haushalte in „kürzlich“ (Zeitraum 2006-2010) fertiggestellten Wasserversorgungsprojekten. Für Infrastruktur, die im Zeitraum 1997-2006 fertiggestellt worden war, betrug die Zustimmungsrate der 2010 befragten Haushalte allerdings nur noch 40 %.<sup>14</sup> Der mit der Wasserversorgung verbundene Kosten- und Zeitaufwand der Bevölkerung konnte reduziert werden. Insbesondere für Regenwassersammelsysteme und Rückhaldedämme für Bewässerungszwecke wurde beim Vergleich der Ziel- und Kontrollgruppen eine signifikante Zeitersparnis durch die verbesserte Wasserversorgung sowohl in der Trocken- als auch der Regenzeit nachgewiesen. Die mit der Double Difference-Methode<sup>15</sup> untersuchte Nettokostensenkung für die Zielgruppe betrug bei Regenwassersammelsystemen und Rückhaldedämmen 18-24 % in der Trocken- und 19-21 % in der Regenzeit.<sup>16</sup> Landesweit entwickelte sich der Zugang zur Wasserversorgung negativ, der Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu verbesserter Wasserversorgung sank von 58 % im Jahr 2003 auf knapp 55 % in 2010 und 2012.<sup>17</sup>

<sup>6</sup> Lamis Al-Iryani, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet (2013), S. 12

<sup>7</sup> DFID Impact Evaluation November 2010, S. 15

<sup>8</sup> Lamis Al-Iryani, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet (2013), S. 12

<sup>9</sup> World Bank Implementation Completion and Results Report Dezember 2010, S. 31

<sup>10</sup> Für eine ausführliche Darstellung der im folgenden genannten Mittelverteilung über Sektoren und Phasen des SFD siehe Lamis Al-Iryani, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet (2013), S. 9

<sup>11</sup> Datenvergleich zwischen 2003 als Baselinejahr und DFID-Wirkungsanalyse 2010

<sup>12</sup> DFID Impact Evaluation (November 2010), S. 25

<sup>13</sup> World Bank Development Indicators zu „net enrolment rate (primary, both sexes)“ (30.06.2016)

<sup>14</sup> Der deutlich niedrigere Zugang zu Wasserversorgung an „älteren“ Projektstandorten betrifft die Nachhaltigkeit der geförderten Infrastruktur und wird unter diesem Punkt bewertet. Bei der Bewertung der Effektivität wird das Ergebnis für die in der Phase III des SFD implementierte Infrastruktur herangezogen. Während der technischen Abschlusskontrolle wurden nur Abwasserentsorgungsprojekte und keine Wasserversorgungsprojekte begutachtet.

<sup>15</sup> Ableitung der Effektstärke durch Vergleich von Versuchs- und Kontrollgruppen zu zwei Zeitpunkten

<sup>16</sup> DFID Impact Evaluation November 2010, S. 41 ff.

<sup>17</sup> World Bank Development Indicators zu „population with access to improved water source“ (30.06.2016)

Indikator 4 wurde während der 2013 durchgeführten technischen Abschlusskontrolle auf Basis einer Stichprobe von 18 besuchten Projekten bewertet. Eine erneute Besichtigung von Projekten zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung war aufgrund der kritischen Sicherheitslage nicht möglich. Das Anspruchsniveau des Indikators wird mit Blick auf den jemenitischen Kontext als hoch bewertet. Darüber hinaus kann die Stichprobe von 18 Projekten zwar als Indiz für die nachhaltige Nutzung und den Betrieb der Infrastruktur herangezogen werden (siehe Darstellung im Teil zur Nachhaltigkeit), die Ergebnisse können jedoch nicht als repräsentativ für die über 7.000 in der Phase III des SFD umgesetzten Projekte betrachtet werden. Bei 13 Projekten (72 %) waren Zustand und Nutzungsgrad sehr gut bis noch akzeptabel, nur 5 Projekte wurden gewartet (28 %). In den Umfragen der DFID-Wirkungsanalyse fiel die Meinung der Bevölkerung zu Zustand und Wartung der Infrastruktur – zumindest noch 2010 – deutlich positiver aus.<sup>18</sup> Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass bei einem partizipativen Kommunalentwicklungsansatz Abstriche bei der Qualität der Infrastruktur teils auch durch Lernerfahrungen der Bevölkerung und/oder dezentralen Strukturen „ausgeglichen“ werden.

Das angestrebte Niveau der Indikatoren ist insbesondere unter Berücksichtigung des Konfliktkontexts hoch. Die Indikatoren 1 und 2 wurden übertroffen, der Indikator 3 wurde für Wasserversorgungsprojekte, die innerhalb der vergangenen vier Jahre fertiggestellt worden waren, übertroffen. Der Zielwert von Indikator 4 wurde auf Basis der besuchten Stichprobe nicht erreicht, während sich die Bevölkerung mit Zustand und Wartung der Infrastruktur zufrieden zeigte.

Zwischen 1997 und 2012 setzte der SFD Projekte in über 10.000 Dörfern und 3.700 städtischen Gebieten in 333 Distrikten und 1.976 Unterdistrikten („uslas“) in allen 21 Gouvernoraten um,<sup>19</sup> viele davon in Konfliktgebieten. Der räumliche Deckungsgrad der 4.921 der Phase III zugeordneten Projekte war hoch, sie erreichten 57 % der jemenitischen Bevölkerung<sup>20</sup> direkt (13.384.316 Personen), davon 52 % Frauen.<sup>21</sup>

Die Programmzielerreichung wird als zufriedenstellend bewertet. Einschränkungen in Nutzung und Betrieb der Infrastruktur steht die erfolgreiche Versorgung großer Teile der Bevölkerung in der Konfliktsituation gegenüber.

### Effektivität Teilnote: 3

### Effizienz

Der 1997 gegründete administrativ und finanziell autonome SFD hat sich als wichtige Umsetzungsinstitution zur Unterstützung der jemenitischen Sozial- und Wirtschaftspolitik etabliert, der ein hoher Grad an Effizienz in der Umsetzung von Maßnahmen bescheinigt wird. Obwohl – bzw. auch gerade weil – der SFD eine von der Unterstützung durch Geber abhängige Parallelinstitution ist, wird er als in der jemenitischen Institutionenlandschaft wichtige und neutrale Institution wahrgenommen, die die Kommunen durch ihre dezentrale Struktur und ihre gut ausgebildeten Mitarbeiter wirksam unterstützen kann und die Kommunalentwicklung auch im hochgradig fragilen Konfliktumfeld erfolgreich aufrechterhalten bzw. vorantreiben konnte. 74 % der befragten Haushalte bezeichneten die Arbeitsqualität des SFD als ausgezeichnet.<sup>22</sup> Die Verwaltungskosten lagen mit 4,7 % der Investitionskosten deutlich unter der Vorgabe von maximal 10 %.

Bei der Auswahl der Projekte berücksichtigt der SFD Kosten pro Begünstigtem und Outputseinheit. Die Kosten pro Begünstigtem lagen zwischen 9 USD (Gesundheitssektor) und 217 USD (Bildungssektor). Die durchschnittlichen Investitionskosten betragen im Bildungssektor 120 Tsd. USD pro Projekt<sup>23</sup> bzw. 268 USD pro m<sup>2</sup>, in schwer erreichbaren, entlegenen Gebieten 332 USD/m<sup>2</sup> (Jahr 2010). Ein Vergleich der Weltbank zu Kosten von Schulinfrastruktur im Jemen über verschiedene Trägerinstitutionen hob die

---

<sup>18</sup> DFID Impact Evaluation November 2010, S. 16 f

<sup>19</sup> Lamis Al-Iryani, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet (2015), The Yemen Social Fund for Development: An Effective Community-Based Approach amid Political Instability, International Peacekeeping, S. 325

<sup>20</sup> Bevölkerung 2010: 23,56 Mio.; 2014: 26,14 Mio. (World Bank Development Indicators, 30.05.2016)

<sup>21</sup> Auskunft des SFD, Mai 2016

<sup>22</sup> DFID Impact Evaluation November 2010, S. 17

<sup>23</sup> Zum Vergleich: In Afghanistan lagen die durchschnittlichen Schulbaukosten zwischen 2006 und 2009 Daten von Weltbank und DFID zufolge bei 53.211-190.568 USD pro Schule und 8.407-12.614 USD pro Klassenzimmer (Afghanistan Public Expenditure Review 2010). Bei FZ-Projekten im Bildungssektor, die über das jemenitische Bildungsministerium mit dem Public Works Project als Umsetzungseinheit abgewickelt wurden, lagen die Investitionskosten für Schulen bei 159.000 USD pro Schule.

Effizienz der dezentralen Implementierungsstruktur des SFD mit den gut ausgestatteten Regionalbüros, gut ausgebildetem Management und Vergabespezialisten hervor.<sup>24</sup> Einer von jemenitischem Bildungsministerium und KfW beauftragten Studie zu Schulbaukosten im Jemen zufolge liegen die Angebote der Baufirmen in Projekten, die über das Public Works Project<sup>25</sup> oder den SFD als Umsetzungsinstitutionen ausgeschrieben werden, aufgrund von transparenten Vergabeprozessen und termingerechten Zahlungen 20 % unter den Angeboten vergleichbarer Ausschreibungen über das Bildungsministerium.<sup>26</sup> Die Produktionseffizienz wird als gut beurteilt.

Die geförderte Infrastruktur war Umfragen zufolge zu größten Teilen im Einklang mit den Prioritäten der Zielgruppe und hatte eine hohe Relevanz für die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. In einzelnen Fällen, in denen die geförderte Infrastruktur nicht genutzt wird, z.B. da die erforderliche Ausstattung von den zuständigen staatlichen Stellen nicht wie vorgesehen zur Verfügung gestellt wurde, ist die Relevanz der ausgewählten Infrastruktur und damit die Allokationseffizienz in Frage zu stellen. Dies wurde bei zwei der 18 während der Abschlusskontrolle besuchten Projekten beobachtet: Da die Bücher für die Frauenbibliothek in Balquis vom zuständigen Ministerium seit Fertigstellung 2010 bis zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung nicht angeschafft worden waren, konnten die Räumlichkeiten nur für Workshops genutzt werden. Das 2007 fertiggestellte Regionalmuseum in Dhamar wurde nicht mit Ausstellungsstücken ausgestattet, zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung existierte das Gebäude nach der Zerstörung durch einen Luftangriff nicht mehr. Dem SFD zufolge stehen derzeit jedoch nur noch in einigen wenigen Projekten der Phase III Lieferungen von Möbeln und Ausstattung aus, die meisten Gebäude werden auch ohne vollständige Ausstattung genutzt. Gleichzeitig bestätigte die Wirkungsanalyse von 2006, dass die Förderung von Schulinfrastruktur durch den SFD mit einem „Crowding-in-Effekt“ verbunden war „in particular, (...) on the education ministry's delivery of books, staff, and other educational inputs“.<sup>27</sup>

Der über das Programm verbesserte Zugang zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur wurde zu einem Aufwand von 44 USD pro direkt Begünstigtem erzielt. Die Allokationseffizienz wird trotz einzelner Nutzungseinschränkungen der geförderten Infrastruktur vor dem Hintergrund der gelungenen, keine Gruppe bevorzugenden Versorgung großer Bevölkerungsteile in einem konfliktiven Umfeld als gut bewertet.

Die Effizienz wird bei guter Produktions- und Allokationseffizienz als gut bewertet.

### Effizienz Teilnote: 2

## Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Bei Projektprüfung wurden neben dem unzureichenden Zugang zu kommunaler Infrastruktur auch die geringe Einbindung der Bürger, insbesondere Frauen, in (lokale) Entscheidungsprozesse und die technischen und administrativen Schwächen der Distrikte als Hauptprobleme identifiziert. Das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel der Phase III des SFD war es, zur Armutsreduzierung und Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung im Jemen beizutragen. Als Querschnittsaufgabe sollte zudem die Chancengleichheit von Frauen gefördert werden. Aus heutiger Sicht ist für das Vorhaben vor dem Hintergrund des anhaltenden Konflikts im Jemen und der besonderen Rolle des SFD im fragilen Kontext die folgende duale Zielsetzung angemessen: Beitrag zur 1) Armutsreduzierung und Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung und 2) Stabilisierung im Konfliktkontext. Die Stärkung der lokalen Partizipationsmöglichkeiten und Strukturen wurde neben der Förderung der Chancengleichheit von Frauen als Querschnittsthema betrachtet.

---

<sup>24</sup> DFID Impact Evaluation November 2010, S. 22 f

<sup>25</sup> <http://www.pwpyemen.org>

<sup>26</sup> School Construction Costs in Yemen Cross-Sector and Multi-Institutional Assessment Study March 2008, S. 9. Zu den Angeboten an andere jemenitische Institutionen im Vergleich zum SFD befragt, liegt der SFD gefolgt vom Public Works Project vorne (DFID Institutional Evaluation Februar 2006, S. 28). Auch Lamis Al-Iryani, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet (2013) schreiben die hohe Kosteneffizienz des SFD vor allem „its operational autonomy, rapid payment process, and transparent procurement practices“ zu (S. 11).

<sup>27</sup> Lamis Al-Iryani, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet (2013), S. 13

Die folgenden Indikatoren wurden zur Bewertung der Zielerreichung herangezogen:

Indikator	Zielwert	Ex-post-Evaluierung*
(1) Mind. 40 % der geförderten Projekte erreichen die Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze.	≥ 40 %	79 % (30 % extrem arme, 24 % moderat arme und 25 % arme Haushalte)
(2) Mind. 70 % der Haushalte bestätigen, dass sie die Projektkomitees als effektiv wahrnehmen.	≥ 70 %	84 %
(3) Mind. 50 % der Projektbegünstigten sind weiblich.	≥ 50 %	52 % (6.982.507 Personen)

\*) Datenquellen: Indikator 1: World Bank Implementation Completion and Results Report Dezember 2010; Indikator 2: DFID Impact Evaluation November 2010; Indikator 3: Auskunft des SFD im Mai 2016.

Ein Beitrag der SFD-geförderten Projekte zur Armutsreduzierung und Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung in den Zielregionen wird auf Basis des (Hilfs-)Indikators 1 als plausibel erachtet. Auswertungen der Weltbank zufolge erreichten die geförderten Maßnahmen maßgeblich arme Haushalte.<sup>28</sup> Der absolute Wert des Human Development Index verschlechterte sich zwischen 2003 und 2010, der Anteil der armen Bevölkerung erhöhte sich zwischen 2006 und 2013 von 37,5 % auf 40,0 %.<sup>29</sup>

Der SFD trug der DFID-Wirkungsanalyse zufolge in einzelnen Fällen dazu bei, den Dialog zwischen Kommunen und dem Zentralstaat zu verbessern. Nach Verabschiedung des Local Authority Law im Jahr 2000 unterstützte der SFD Strukturen auf lokaler Ebene (Lokalräte und Distriktbüros der Ministerien), Gouvernorats- und Distriktebene sowie das Ministerium für lokale Verwaltung durch Trainings- und Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen beim Aufbau der notwendigen institutionellen Voraussetzungen, um den neuen Aufgaben und Pflichten nachkommen und kommunale Infrastrukturprojekte auf dezentraler Ebene effizient und effektiv planen und umsetzen zu können. Besonders eng arbeitete der SFD mit dem Ministerium für lokale Verwaltung und direkt mit den Kommunen zusammen.<sup>30</sup> Indikator 2 wurde ex post ergänzt, um die Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten der Zielgruppe zu bewerten. Laut DFID-Umfrage wurde die Arbeit der Projektkomitees von einer großen Mehrzahl der Haushalte (84 %) als effektiv wahrgenommen.<sup>31</sup> Durch die hohe Transparenz und Einbeziehung der Zielgruppe in der Vorbereitung und Umsetzung von SFD-Projekten, so u.a. transparente Vergabeprozesse in den Projekten, Veröffentlichung von Finanzaufstellungen, Möglichkeit der Teilnahme an öffentlichen Sitzungen und Wahl der Mitglieder der Projektkomitees wurden in den Kommunen demokratische und partizipative Entscheidungsprozesse gefördert.<sup>32</sup> Besonders positiv ist hervorzuheben, dass legitimierte staatliche Strukturen – soweit vorhanden – durch den SFD und die Partizipation der Bevölkerung nicht geschwächt, sondern im Gegenteil eher gestärkt wurden. Mit Blick auf lokale Verwaltungsstrukturen auf Distrikt- und Gouvernoratsebene ist hingegen – auch beeinflusst durch die politische Instabilität – von einer eingeschränkten (nachhaltigen) Wirksamkeit der punktuellen Trainings und Maßnahmen der Organisations- und Institutionenentwicklung auszugehen.

Indikator 3 wurde mit 52 % direkt begünstigten Mädchen und Frauen leicht übertroffen. Im Vergleich zum Zeitraum 1997-2002 erhöhte sich ihr Anteil im Zeitraum 2004-2009 insbesondere im Gesundheitssektor

<sup>28</sup> World Bank Implementation Completion and Results Report Dezember 2010, S. 63

<sup>29</sup> UNDP Human Development Report 2003 (Rang 148 von 175; absoluter Wert: 0,470 – Datenbasis 2001; absoluter Wert 2003 gemäß UNDP Human Development Report 2005: 0,489) und UNDP Human Development Report 2010 (Rang 133 von 169; 0,439); Armutszahlen gemäß Multidimensional Poverty Index (UNDP Human Development Report 2015)

<sup>30</sup> DFID Institutional Evaluation Februar 2006, Kapitel 2.2, 3 und 4; DFID Impact Evaluation November 2010, S. 18; Lamis Al-Iryani, Alain de Janvry & Elisabeth Sadoulet (2015), S. 333 f

<sup>31</sup> DFID Impact Evaluation November 2010, S. 19

<sup>32</sup> Ob die Partizipationsmöglichkeiten der besonders armen Bevölkerung eingeschränkt waren, wurde im Rahmen der Wirkungsanalysen nicht beleuchtet. Unabhängig von ihrer Einkommenssituation erklärten jedoch 75 % der Haushalte, dass männliche Haushaltsmitglieder an Projektauswahltreffen teilnahmen. (DFID Impact Evaluation November 2010, S. 15)

und im Mikrofinanzsektor deutlich (Zunahme um 13 bzw. 25 Prozentpunkte auf Anteile zwischen 65 und 77 %)<sup>33</sup>. Im Bildungssektor entwickelte sich der Anteil zwar ebenfalls positiv, war jedoch mit 45 % weiblicher Begünstigter im Jahr 2009 weiterhin vergleichsweise niedrig. Die Wirkungsanalyse von DFID wies für die SFD-Projekte positive Wirkungen auf die Einschulungsraten von Mädchen nach, immerhin knapp ein Drittel der Mädchen nutzten die mit der verbesserten Wasserversorgung verbundene Zeitersparnis für den Schulbesuch. Trotz anfänglicher Vorbehalte gegen gemischte Räte, waren zudem in den Projektkomitees der 2004-2010 implementierten Projekte 2.147 Frauen vertreten (Gesamtanteil von 24 %).<sup>34</sup>

Es wird als plausibel betrachtet, dass der SFD durch die erfolgreiche Versorgung der Bevölkerung in allen Gouvernoraten des Landes in einer sich kontinuierlich von allgemeiner Unsicherheit und bewaffnetem Konflikt hin zu einem Bürgerkrieg verschärfenden Situation zur Stabilisierung im Konfliktkontext – zumindest durch einen merkbaren Beitrag zu Grundversorgung und Partizipation der Bevölkerung – beigetragen hat.

Die übergeordnete, entwicklungspolitische Wirksamkeit wird daher, auf Basis der plausibel erscheinenden Beiträge zu Armutsreduzierung, Verbesserung der Lebensbedingungen und Stabilisierung im Konfliktkontext sowie der verstärkten Partizipationsmöglichkeiten der Zielgruppe und positiver Wirkungen mit Blick auf die Chancengleichheit von Frauen noch als gut bewertet.

## Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

### Nachhaltigkeit

Die nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung ist eng mit dem angemessenen Betrieb der Infrastruktur und dem Fortbestehen des SFD als Trägerinstitution verbunden. Bei der Überprüfung des baulichen Zustands der Infrastruktur im Rahmen der technischen Abschlusskontrolle wurde der Zustand der Hälfte der begutachteten Gebäude, Netze und Ausrüstung als sehr gut oder gut beurteilt, 15 der besuchten 18 Projekte<sup>35</sup> waren in einem sehr guten bis noch akzeptablen Zustand, wobei in zwei Fällen die Infrastruktur nicht genutzt wurde. In der Haushaltsbefragung im Rahmen der DFID-Wirkungsanalyse von 2010 wurde die Qualität der Projekte je nach Sektor von 54-89 % der befragten Haushalte als gut bis ausgezeichnet bezeichnet.<sup>36</sup> Der Nutzungsgrad der 18 besuchten Projekte lag bei der Abschlusskontrolle bei durchschnittlich 85 %. Nur knapp ein Drittel der sich in Betrieb befindlichen besuchten Projekte wurde angemessen instandgehalten. Die Meinung der Haushalte zur Wartung fiel dennoch positiv aus. Bei lediglich 3-9 % der Projekte in den verschiedenen Sektoren wurde der Wartungszustand der Infrastruktur von der Bevölkerung als mangelhaft beurteilt.<sup>37</sup> Im Verlauf des Bürgerkriegs im Jemen wurden 67 der 4.921 der Phase III zugeordneten Projekte und zwei der 551 der FZ-Kofinanzierung zugeordneten Projekte zerstört. Die zerstörte Infrastruktur wurde bislang nicht wieder aufgebaut.<sup>38</sup>

Die gesteigerte Partizipation der Bevölkerung und die Stärkung der lokalen Strukturen werden nur dann über die Planung und Umsetzung der SFD-Projekte hinaus nachhaltig sein, wenn es zu entsprechenden Fortschritten in der fiskalischen Dezentralisierung kommt und Mittel für Wartung und neue Projekte, die auf kommunaler Ebene unter Einbeziehung der Bevölkerung geplant werden, auch zur Verfügung gestellt werden. Diesbezügliche positive Entwicklungen sind in der gegenwärtigen Situation eher unwahrscheinlich.

Die Nachhaltigkeit des SFD als Institution hängt im Wesentlichen von der Hilfe von außen ab, die aus politischen Gründen jedoch anhalten dürfte. Der Phase IV des SFD (2011-heute), in der Maßnahmen mit einem Finanzierungsvolumen von über 1 Mrd. USD umgesetzt werden sollen, wurden von 14 Gebern, da-

---

<sup>33</sup> DFID Impact Evaluation November 2010, S. 21

<sup>34</sup> Auskunft des SFD, Mai 2016. Dem SFD zufolge wirkt sich die Anwesenheit von verwandten, männlichen Komiteemitgliedern positiv auf die Teilnahme von Frauen aus, in den meisten Fällen diene die Teilnahme der Frauen jedoch lediglich der Erfüllung der vom SFD vorgegebenen Quote von zwei Frauen je Komitee.

<sup>35</sup> Im Jahr 2013 bei der technischen Abschlusskontrolle besuchte Projekte in den Sektoren Bildung, Abwasser, Gesundheit und Schutz des jemenitischen Kulturbesitzes

<sup>36</sup> DFID Impact Evaluation November 2010, S. 17

<sup>37</sup> DFID Impact Evaluation November 2010, S. 16

<sup>38</sup> Auskunft des SFD, Mai 2016



runter die deutsche FZ, und der jemenitischen Regierung bislang 902 Mio. USD zugesagt. 4.359 Projekte wurden genehmigt, davon wurden 2.788 Projekte bereits abgeschlossen.<sup>39</sup>

Die Nachhaltigkeit wird zusammenfassend als zufriedenstellend bewertet.

**Nachhaltigkeit Teilnote: 3**

---

<sup>39</sup> Auskunft des SFD, Juni 2016 (Stand der Zahlen: 29.05.2016)

### 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:

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.