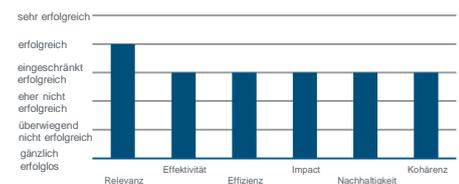


Ex-post-Evaluierung

Beschäftigungsintensives Investitionsprogramm für Jordanier und syrische Flüchtlinge EIP, Phasen I und II, Jordanien

Titel	Beschäftigungsintensives Investitionsprogramm für Jordanier und syrische Flüchtlinge EIP, Phasen I und II		
Sektor und CRS-Schlüssel	Materielle Nothilfe 7201000		
Projektnummer	2016 40 580 (Phase I) und 2017 40 729 (Phase II)		
Auftraggeber	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)		
Empfänger/ Projektträger	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	Haushaltsmittelzuschuss 10 Mio. EUR (Phase I) und 10 Mio. EUR (Phase II)		
Projektlaufzeit	07/2016-10/2017 (Phase I) und 11/2017-12/2019 (Phase II)		
Berichtsjahr	2023	Stichprobenjahr	2022

Gesamtbewertung: eingeschränkt erfolgreich



Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Ziel der Phasen I und II des Vorhabens auf Outcome-Ebene war es, in Irbid und Mafrq die Infrastruktur zu verbessern und die Beschäftigungsfähigkeit von syrischen Geflüchteten und Jordanierinnen und Jordanier zu erhöhen. Auf der Impact-Ebene sollten die dortigen Lebensbedingungen verbessert und ein Beitrag zur Stärkung der sozialen Kohäsion geleistet werden.

Die Vorhaben waren Teil der Beschäftigungsoffensive Nahost (BONO) und setzten Cash for Work-Maßnahmen um. Die Umsetzung teilte sich in die Komponenten (1) arbeitsintensive Infrastrukturmaßnahmen und (2) Trainings- und Schulungsmaßnahmen für syrische Geflüchtete und Jordanierinnen und Jordanier sowie Institutionen in den Projektgebieten auf. Beide Phasen wurden als Direktleistung durch die International Labour Organisation (ILO) durchgeführt.

Wichtige Ergebnisse

Die Vorhaben waren effektiv in Bezug auf die kurzfristige Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten und leisteten einen Beitrag zur sozialen Kohäsion in den jordanischen Aufnahmegemeinden. Zudem entfalteten sie positive Gender-Effekte. Aus folgenden Gründen werden die Vorhaben als „eingeschränkt erfolgreich“ bewertet:

- Die Maßnahmen der Vorhaben waren relevant. Sie linderten den Druck auf die Aufnahmegemeinden und entsprachen damit den politischen Prioritäten und Strategien zum Umgang mit der Fluchtkrise.
- Die Lebenssituation in den Aufnahmegemeinden wurde durch die Bereitstellung von kurzfristigen Einkommen und die Rehabilitierung lokaler Infrastruktur durch Cash for Work-Maßnahmen verbessert.
- Die geschlechterübergreifende Teilnahme von sowohl syrischen Geflüchteten wie auch jordanischen Staatsbürgern an den Vorhaben trug einerseits zur sozialen Kohäsion bei und wirkte andererseits positiv auf die Veränderung von stereotypen Rollenbildern.
- In Bezug auf den Wirkungsstrang „Trainings“ bzw. Komponente 2 blieb die Konzeption der Vorhaben ungenau. Die Maßnahmen, die in Komponente 2 umgesetzt wurden, waren ungeeignet, um langfristige Beschäftigungseffekte zu erzielen.
- In der Umsetzung wurde ein Fokus auf Komponente 1 bzw. die Schaffung kurzfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten gelegt. Angesichts dieser internen Prioritätensetzung und externer Faktoren waren die langfristigen Beschäftigungseffekte der Vorhaben gering und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen „eingeschränkt erfolgreich“.

Schlussfolgerungen

- Die Vorhaben waren geeignet, um die akute Notlage angesichts der Fluchtkrise zu lindern.
- Punktuelle, individuelle Trainingsmaßnahmen lösen keine längerfristigen Beschäftigungseffekte aus.
- ILO nahm im Arbeitsbereich eine wichtige Beraterrolle bezüglich Arbeits- und Sozialstandards und Geberharmonisierung unter Cash for Work-Programmen ein.
- Maßnahmen zur langfristigen Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit bedürfen detaillierter Arbeitsmarktanalysen.
- Die Teilnahme von Frauen an Arbeit im öffentlichen Raum hängt von den Arbeitsbedingungen, wie der Bereitstellung von Schutzkleidung oder Transport zum Arbeitsplatz, ab.

Ex-post-Evaluierung – Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Rahmenbedingungen und Einordnung der Vorhaben

Die Phasen I und II des „Beschäftigungsintensiven Investitionsprogramms für Jordanier und syrische Flüchtlinge“ (Employment Intensive Investment Programme, EIIP; BMZ-Nr. 2016.4058.0 und 2017.4072.9) waren Teil der Beschäftigungsoffensive Nahost (BONO), die im Februar 2016 im Rahmen der Konferenz *Supporting Syria and the Region* in London von der Deutschen Bundesregierung gestartet worden war. Die vorangegangene Fluchtkrise 2015/2016 hatte zur Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf die Bekämpfung von Fluchtursachen und Unterstützung von Aufnahmeländern geführt. Dabei lag der Fokus auf den Anrainerstaaten Syriens, die einen Großteil der Geflüchteten aufgenommen hatten.

Mitte 2016 waren in Jordanien über 600.000 Geflüchtete aus Syrien registriert, wobei Schätzungen von einer sehr viel höheren Anzahl ausgingen.¹ Die meisten Geflüchteten lebten in den nördlichen Gouvernoraten Irbid und Mafrqa an der Grenze zu Syrien. Die dortige Arbeitsmarktsituation, die bereits vorher stark angespannt gewesen war, verschlechterte sich dramatisch. Die Arbeitslosenquote stieg in Irbid von 12,2 % im Jahr 2010 auf 14 % im Jahr 2015; in Mafrqa von 13,9 % im Jahr 2010 auf 15,2 % im Jahr 2015.² Der Druck auf die Gemeindeverwaltungen und die zahlreichen Familien, die Verwandte und Bekannte aus Syrien aufgenommen hatten, nahm zu und es kam zu sozialen Spannungen.

Angesichts dieser Situation, die in allen Anrainerstaaten Syriens ähnlich war, hatte die BONO zum Ziel, schnell verfügbares Einkommen, sowohl für Geflüchtete als auch vulnerable Bevölkerung der Aufnahmegemeinden, bereit zu stellen (1). Dafür wurden in den meisten Fällen Cash for Work-Programme (CfW-Programme) umgesetzt, die gleichzeitig zur Rehabilitation und Erneuerung der lokalen Infrastruktur beitrugen. Dadurch sollten weiter die Lebensbedingungen in den Aufnahmegebieten verbessert werden (2). Daneben sollten den Zielgruppen langfristige berufliche Perspektiven eröffnet werden (3).³ Angesichts dieser Zielsetzung kann die BONO als Versuch eines Brückenschlags zwischen kurzfristigen Unterstützungsmaßnahmen und langfristigen Wirkungen verstanden werden.⁴

Dieser Anspruch spiegelt sich auch in der Planung der Phasen I und II von EIIP wider: So sollte nicht nur kurzfristig Einkommen bereitgestellt und Infrastruktur verbessert werden, sondern es bestand auch die Absicht, einen längerfristigen Beitrag zur Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppen zu leisten. Die Vorhaben waren Teil der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) und wurden aus der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge (re)integrieren“⁵ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert. Empfänger und Projektträger war die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO). Die ILO wurde direkt von der FZ mit der Durchführung der Vorhaben beauftragt, sodass es keine Beteiligung anderer internationaler Geber im Rahmen dieser Vorhaben gab. Der FZ-Beitrag belief sich auf 10 Mio. EUR in Phase I und 9,93 Mio. EUR in Phase II nach Kürzung; Eigenbeiträge gab es keine. Phase I begann 07/2016 und endete 10/2017. Phase II schloss direkt daran an und lief von 11/2017 bis 12/2019.

Für den Zweck dieser Evaluierung wurde Phase II zu Phase I, die Teil der Stichprobe für Ex-post-Evaluierungen (EPE) im Jahr 2022 war, zugebündelt. Beide Phasen werden gemeinsam betrachtet, da die jeweiligen Maßnahmen nicht hinreichend voneinander abgegrenzt werden können und damit eine phasenspezifische Wirkungszuordnung nicht sicherzustellen ist. So unterschieden sich die Phasen in der Auswahl einiger Infrastrukturtypen, ihre grundsätzliche Konzeption, Zielsetzung und Indikatoren wurden jedoch beibehalten. Darüber hinaus wurde ein Teil der Mittel aus Phase I in Phase II verwendet. Die beiden zu evaluierenden Phasen I und II von EIIP werden im folgenden Bericht als „die Vorhaben“ bezeichnet; mit „Gesamtprojekt“ ist EIIP von Phase I bis heute gemeint.

¹ Vgl. BPB 2016, GIGA 2016, UNHCR 2016.

² Vgl. The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour 2016, The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour 2010.

³ Vgl. BMZ 2023.

⁴ Vgl. DEval 2021.

⁵ Die Sonderinitiative heißt heute „Geflüchtete und Aufnahmeländer“ (SIGA).

Kurzbeschreibung der Vorhaben

Der konzeptionelle Ansatz der Phasen I und II geht auf ILO zurück, die bis heute beschäftigungsintensive Investitionsprogramme in gleicher Form in mehr als 70 Ländern, v.a. in Afrika, umsetzt. Kernstück ist die Verbindung zwischen der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung lokaler Infrastruktur, wobei ein besonderes Augenmerk auf Arbeits- und Sozialstandards und der Beteiligung vulnerabler Gruppen, insbesondere von Frauen und Menschen mit Behinderung, liegt.

Im Rahmen der Phasen I und II wurden jeweils zwei Maßnahmenpakete bzw. Komponenten umgesetzt. In Komponente 1 wurden arbeitsintensive Infrastrukturmaßnahmen umgesetzt, die in drei Gruppen unterteilt werden können. Jede davon wurde in Zusammenarbeit mit anderen staatlichen Partnern geplant und umgesetzt: (1) Straßenarbeiten (Reparatur, Verbesserung, Reinigung) mit dem Ministerium für Öffentliche Arbeiten und Wohnen (Ministry of Public Works and Housing, MPWH); (2) landwirtschaftliche Infrastruktur (Zisternenbau und Terrassierungen, Bau von Gewächshäusern, Arbeit in Baumschulen) mit dem Landwirtschaftsministerium (Ministry of Agriculture, MoA) sowie (3) Arbeiten in Gemeinden, die sogenannten *Community Works* (Reinigung, Verschönerungsarbeiten, Reparaturen) mit den Kommunalverwaltungen der Gemeinden Sahel Horan (Phasen I und II), Hosha (Phase I) und Al Khaldiyah (Phase II). Sowohl mit den Sektorministerien als auch den Gemeindeverwaltungen wurden Umsetzungsvereinbarungen unterschrieben. Für die Umsetzung der Infrastrukturmaßnahmen wurden entweder Baufirmen beauftragt oder die Durchführung erfolgte direkt über die Gemeinden. Die Firmen und die Gemeinden nahmen syrische Geflüchtete und jordanische Bürgerinnen und Bürger der aufnehmenden Gemeinden unter Vertrag, die für ihre Arbeit ein Gehalt bezogen (Cash for Work). Die Schulungsmaßnahmen, die im Rahmen von Komponente 2 durchgeführt wurden, umfassten On the job-Trainings für die Beschäftigten sowie Schulungen für Personal der staatlichen Partnerinstitutionen als auch von Baufirmen.

Als CfW-Maßnahmen werden generell Arbeiten an Infrastruktur bezeichnet, die möglichst ohne Maschinen durchgeführt werden können und daher besonders arbeitsintensiv sind. Zudem erfordern sie in der Regel keine oder wenig Vorkenntnisse. Die Beschäftigten erhalten für die getätigte Arbeit ein Gehalt (*cash*). Als CfW+ können Maßnahmen bezeichnet werden, die durch zusätzliche Ausbildungsaktivitäten oder Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in den Aufnahmegemeinden ergänzt werden, und CfW++ beschreibt Vorhaben, bei denen weniger arbeitsintensive Beschäftigungsmaßnahmen im Vordergrund stehen, sondern vielmehr Berufs- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Unterstützung zur Existenzgründung.⁶

Zielgruppe der Vorhaben waren, jeweils zur Hälfte, von der Krise betroffene syrische Geflüchtete⁷ und Jordanierinnen und Jordanier in den grenznahen Bezirken Irbid und Mafraq.

⁶ Vgl. DEval 2021: 6.

⁷ Syrische Geflüchtete, die zum Zeitpunkt der Implementierung in Geflüchtetencamps lebten, wurden von den Phasen I und II nicht adressiert.

Karte von Jordanien inkl. Projektgemeinden

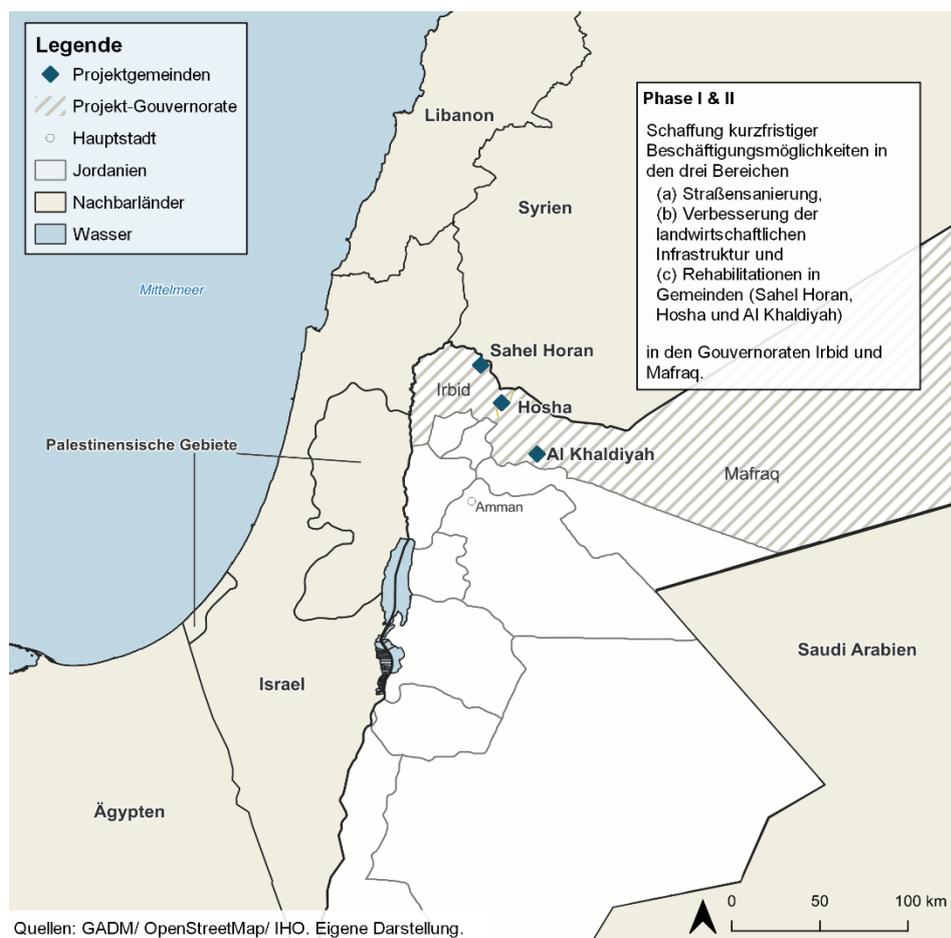


Abbildung 1: Standortkarte der Projektgebiete von EIPP I und II.

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Die Auszahlung der Mittel erfolgte in jeder der betrachteten Phasen in zwei Tranchen à 5 Mio. EUR. Es wurden 1,51 Mio. EUR Restmittel aus Phase I in der zweiten Phase verwendet. Zum Zeitpunkt der Entscheidung darüber waren die Mittel jedoch schon vor Ort, sodass es zu keiner Umbuchung zwischen den Phasen kam.

		Inv. Phase I (Plan)	Inv. Phase I (Ist)	Inv. Phase II (Plan)	Inv. Phase II (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	Mio. EUR	10	10	10	9,93
Eigenbeitrag	Mio. EUR	0	0	0	0
Fremdfinanzierung	Mio. EUR	10	10	10	9,93
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	10	10	10	9,93

Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Relevanz

Ausrichtung an Politiken und Prioritäten

Die Ziele der Vorhaben orientierten sich an den politischen Strategien und Prioritäten der jordanischen Regierung zum Umgang mit der Syrienkrise und den damit verbundenen Flüchtlingsströmen in den Jahren 2016 bis 2019. So wurde im *Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2016-2018* innerhalb der Komponente *Livelihood and Food Security* unter anderem die Wichtigkeit von Maßnahmen zur Einkommensschaffung betont.⁸ Daneben unterstützten die Vorhaben die Umsetzung des *Decent Work Country Programme (DWCP)*, das ILO und das jordanische Arbeitsministerium 2006 ins Leben gerufen hatten. In seiner Version 2018-2022 sah es unter anderem die Schaffung guter Arbeitsbedingungen für alle vor und schloss dabei explizit Geflüchtete mit ein.⁹

Von deutscher Seite waren die Vorhaben Teil der BONO und damit Teil der Unterstützung der deutschen EZ für die von der Fluchtkrise besonders betroffenen Anrainerstaaten Syriens. Die BONO wurde auf der oben erwähnten Londoner Syrien-Konferenz 2016 initiiert, auf der die jordanische Regierung unter anderem zusagte, die Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen für syrische Geflüchtete zu vereinfachen.¹⁰

Dieser Zusage sprachen jedoch zunächst die damaligen gesetzlichen Regelungen und Verfahren zur Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen in Jordanien entgegen. Die Genehmigungen mussten auf lokaler Ebene durch die Direktorate ausgestellt werden, wo nicht genügend Kapazitäten zur Verfügung standen, um die große Anzahl erforderlicher Genehmigungen in kurzer Zeit zu bewältigen. Zudem orientierten sich die damaligen Verfahren an der Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen für Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten und nicht für Geflüchtete. So mussten erstere etwa zum Zeitpunkt ihres Grenzübertritts bereits ein Arbeitsverhältnis aufweisen, was Geflüchteten nicht möglich war. Die Situation verbesserte sich erst 2020, als der Prozess zentralisiert und – auf Betreiben von ILO – das sog. „Labour Office“ im Arbeitsministerium als alleinig zuständige Behörde gegründet wurde. So verzeichnete das jordanische Arbeitsministerium in den Jahren 2021 und 2022 die Ausstellung von jeweils über 62.000 Arbeitererlaubnissen für syrische Geflüchtete, während zwischen 2016 und 2020 durchschnittlich nur 43.000 Erlaubnisse jährlich ausgestellt worden waren.¹¹

Ausrichtung an Bedürfnissen und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Von den syrischen Geflüchteten, die in den Jahren 2016-2019 nach Jordanien kamen, blieben, nach Angaben von UNHCR, zwischen 33 % (2016) und 45 % (2019) in den nördlichen Grenzgouvernoraten Irbid und Mafrqa,¹² wo sie entweder bei Verwandten oder anderweitig in den dortigen Gemeinden lebten sowie in dortigen Flüchtlingscamps untergebracht waren. Der Zuzug – die Bevölkerungszahlen von Mafrqa und Irbid sind von 2016 bis 2019 um je ca. 7,6 % gestiegen¹³ – verschlechterte die ohnehin angespannte Arbeitsmarktsituation in beiden Gouvernoraten zusätzlich. Die Fokussierung der Vorhabenmaßnahmen auf die Projektgebiete Irbid und Mafrqa wird daher bis heute als angemessen bewertet. Dazu kam, dass durch den Krieg in Syrien auch Arbeitsplätze im grenzüberschreitenden Handel und Verkehr weggefallen waren. Viele der Geflüchteten waren gezwungen, im informellen Sektor, wie etwa auf Baustellen, zu arbeiten. Laut einer Studie, die ILO 2014 durchgeführt hatte, arbeiteten 99 % der syrischen Geflüchteten außerhalb der jordanischen Arbeitsvorschriften bzw. im informellen Sektor.¹⁴ Der erschwerte Zugang zum regulären Arbeitsmarkt und ein Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten, sowohl für Geflüchtete als auch Jordanierinnen und Jordanier, war Ursache zunehmender Armut und sozialer Spannungen in den Grenzregionen. Das **Kernproblem**¹⁵ wurde damit aus damaliger Sicht und zum Zeitpunkt der Evaluierung korrekt identifiziert. Geflüchtete und vulnerable Jordanierinnen und Jordanier benötigten sowohl

⁸ Vgl. The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Planning and International Cooperation 2015: 30.

⁹ Vgl. ILO 2018: 16.

¹⁰ Vgl. The Hashemite Kingdom of Jordan 2016.

¹¹ Vgl. The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour 2017; The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour 2022.

¹² Im Jahr 2023 leben weiterhin 45,3% der syrischen Geflüchteten in diesen beiden Regionen. Vgl. UNHCR 2023.

¹³ Vgl. The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour 2022.

¹⁴ Vgl. ILO 2015: 3.

¹⁵ Das Kernproblem lautet: „In den nördlichen Distrikten Jordaniens mangelt es an Beschäftigungsmöglichkeiten und Zugang zum Arbeitsmarkt für syrische Geflüchtete und Jordanier.“ (KfW 2016: 7)

kurzfristig Einkommen, um für ihre Grundbedürfnisse aufzukommen,¹⁶ als auch eine längerfristige Beschäftigungsperspektive. Die in Abbildung 2 kombinierte Darstellung der Arbeitslosenquoten mit den syrischen Geflüchtetenzahlen in den verschiedenen Gouvernoraten Jordaniens zum Zeitpunkt 2016 und damit vor Projektimplementierung untermauert die Angemessenheit der Vorhabenausrichtung. Zwar weist Mafrqa eine im Verhältnis zu Irbid geringere Arbeitslosenquote sowie niedrigere Geflüchtetenzahlen im Jahr 2016 auf, jedoch fanden in Irbid neben Amman die meisten syrischen Geflüchteten in Jordanien Obhut und die Arbeitslosenquote war die zweithöchste im ganzen Land. Die Arbeitslosenquoten dienen nur als grobe Annäherungswerte, da diese nicht den informellen Sektor berücksichtigen, der insbesondere für syrische Geflüchtete relevant war. Die tatsächlichen Arbeitslosenquoten in Jordanien waren vermutlich inklusive der informellen Anstellungsverhältnisse deutlich niedriger. Nichtsdestotrotz geben die Arbeitslosenquoten einen Hinweis darauf, wie prekär die Arbeitsmarktsituation für die jordanischen Staatsbürger in den einzelnen Gouvernoraten war und damit Einfluss auf die Akzeptanz ankommender Geflüchteter hatte. Insgesamt zeigt Abbildung 2, dass in beiden Projektgouvernoraten von EIIP im Jahr 2016 ein verhältnismäßig hoher Handlungsbedarf mit Blick auf die sozio-ökonomische Intergration von syrischen Geflüchteten in Jordanien bestand und die Ausrichtung der Phasen I und II von EIIP an der richtigen Stelle ansetzte.

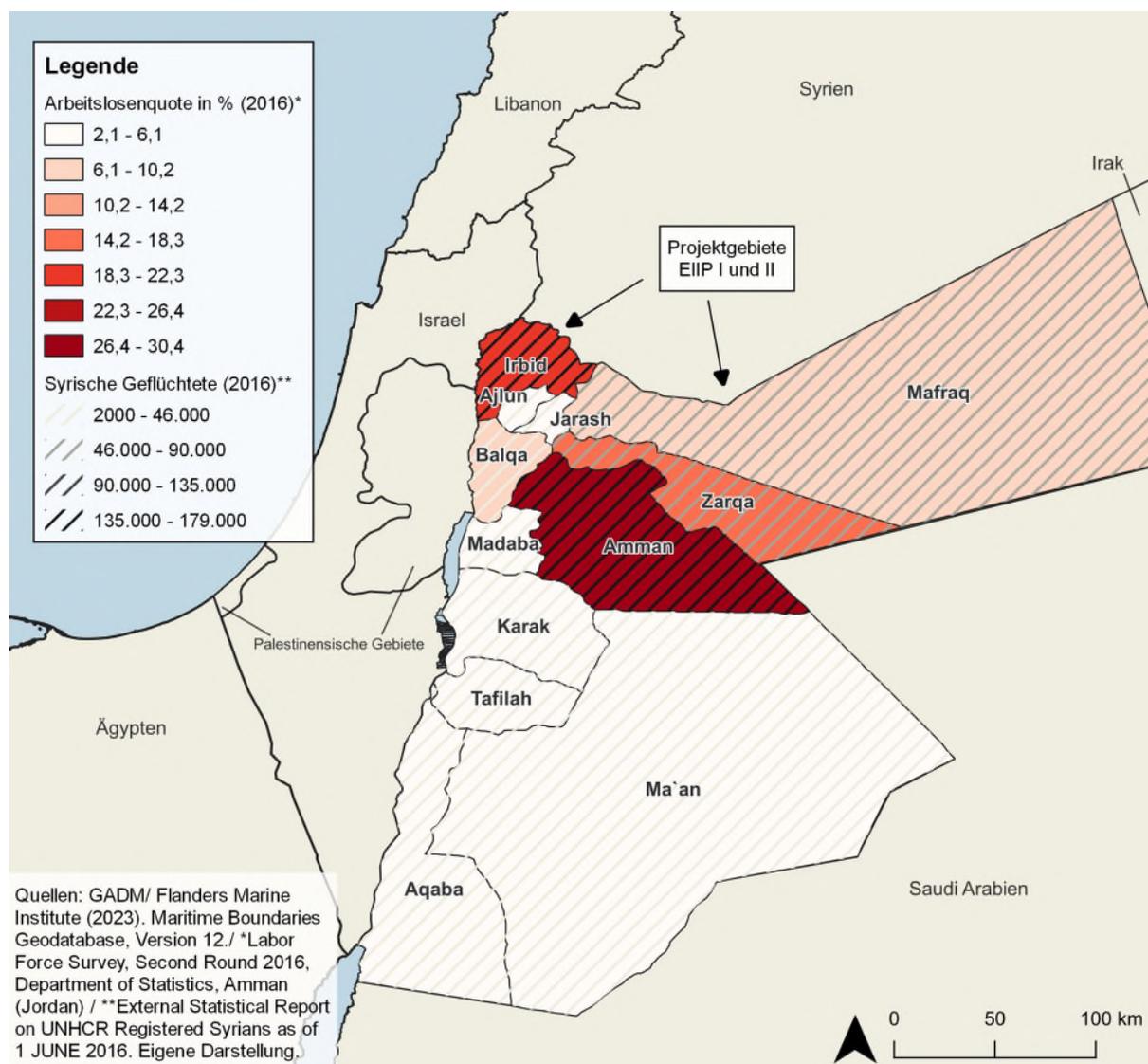


Abbildung 2: Absolute Geflüchtetenzahlen von syrischen Staatsbürgern und Gesamtarbeitslosenquote je Gouvernorat in Jordanien für das Jahr 2016.

¹⁶ Eine Umfrage unter EIIP-Beschäftigten zeigte, dass die meisten von ihnen ihr CfW-Gehalt für täglichen Konsum verwendeten (vgl. ILO/NAMA 2019: 20).

Die Vorhaben wurden auf die Bereitstellung möglichst vieler Beschäftigungsmöglichkeiten ausgerichtet. Auch wenn die Beschäftigungsverhältnisse damit nur von kurzer Dauer waren und nicht am generell vorherrschenden Arbeitsplatzmangel ansetzten, ist dieser Ansatz – angesichts der beschriebenen Notlage in den Projektregionen – angemessen.

Die **Auswahl der Beschäftigten** für eine Anstellung im Rahmen der Vorhaben erfolgte zunächst durch die Bau-firmen im Falle der Straßenarbeiten, durch die Vertretungen des Landwirtschaftsministeriums auf Direktoratebene für die landwirtschaftliche Infrastruktur und durch die Gemeindeverwaltungen für die *Community Works*. Es zeigte sich, dass die Auswahl oftmals intransparent war, und die Bewerberinnen und Bewerber versuchten, Druck auf die entsprechenden Verantwortungsträger auszuüben. In Erhebungen der Armut- und Vulnerabilitätssituation, die ILO durchgeführt hatte, sei nach Angaben von ILO zudem deutlich geworden, dass nur schwer zwischen verschiedenen Ausprägungen und Graden von Vulnerabilität unterschieden werden konnte, nicht zuletzt angesichts des generellen Armutsniveaus und der Chancenlosigkeit, der sich weite Teile der Bevölkerung in den Projektregionen ausgesetzt sahen. Vor diesem Hintergrund wurde ein Zufallsverfahren (*Balloting System*) eingeführt und aus den eingegangenen Bewerbungen öffentlich eine zu den vorab festgelegten Quoten passende Menge an Frauen und Männern, syrischen und jordanischen Personen sowie Menschen mit Behinderung gezogen. Dieses neue Verfahren stieß auf große Zustimmung und Konflikte, zu denen es vormals wegen der Auswahl der Beschäftigten gekommen war, konnten beigelegt werden.

Die Entscheidung über die Quoten für die Auswahl der Beschäftigten, die zu Projektbeginn getroffen wurde, erscheint – damals wie heute – als angemessen. So entsprach die paritätische Beteiligung von syrischen und jordanischen Personen an den Infrastrukturmaßnahmen (50 %-50 %) der Tatsache, dass beide Gruppen in gleicher Weise unter Armut und einem erschwerten Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten litten und Spannungen zwischen beiden Gruppen abgebaut werden sollten. Die Quote von 10 % für die Beteiligung von Frauen war ebenfalls passend gewählt, da die Anstellung von Frauen für öffentliche Arbeiten außerhalb geschlossener Gebäude zunächst auf Ablehnung, sowohl von Seiten der Bevölkerung als auch der Bau-firmen, stieß. Zahlreiche Sensibilisierungsmaßnahmen mit der ansässigen Bevölkerung und *Community Leaders* sowie den institutionellen Partnern waren erforderlich, bevor langsam ein Bewusstseinswandel stattfand. In späteren Projektphasen wurde die Frauenquote angehoben und beläuft sich in der aktuellen Phase VI auf 30 %. Es war für die Arbeiterinnen und Arbeiter möglich, sich mehrfach auf CfW-Maßnahmen innerhalb der Vorhaben zu bewerben. So nahmen manche auch zunächst als Beschäftigte teil und wurden dann als Teamleiterinnen oder Teamleiter in einer anderen CfW-Maßnahme erneut angestellt. Genauere Informationen zu dieser Form der „Mehrfachbeschäftigung“ liegen nicht vor.

In ähnlicher Weise musste auch für die Beteiligung von Menschen mit Behinderung zunächst geworben werden. Dazu kam weiter, dass geeignete Tätigkeiten identifiziert werden mussten, die von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen im Rahmen der Infrastrukturmaßnahmen ausgeübt werden können. Die Quote von 3 % ist daher angemessen. Sie wurde vom Projektträger über beide Phasen beibehalten.¹⁷

Angemessenheit der Konzeption

Die Wirkungslogik der Vorhaben umfasst zwei Wirkungsstränge, zu „Infrastruktur“ und „Trainings“, die sich einerseits in der Konzeption der beiden Komponenten und der Formulierung eines dualen Modulziels widerspiegeln. Andererseits sind beide Stränge eng miteinander verflochten und können nur gemeinsam bewertet werden. Über die Definition des ersten Wirkungsstranges herrscht weitgehend ein gemeinsames Verständnis unter den Beteiligten: Durch die kurzfristige Anstellung von syrischen Geflüchteten und Jordanierinnen und Jordaniern in CfW-Maßnahmen sollte lokale Infrastruktur in den Grenzregionen Irbid und Mafrq verbessert werden. Entsprechend lautete das **erste Modulziel im Projektvorschlag**: Verbesserung ländlicher Infrastruktur unter Verwendung von arbeitsintensiven Methoden.¹⁸

Die **Auswahl der drei Infrastrukturtypen** (Straßenarbeiten, landwirtschaftliche Infrastruktur und *Community Works*), die in den Phasen I und II bearbeitet werden sollten, wurde gemeinsam zwischen ILO und KfW festgelegt. Die Auswahl wurde damals, nach Angaben der Interviewten, angesichts der Dringlichkeit bewusst breit und weniger kriterien- bzw. studienbasiert getroffen. Es bestand jedoch die Absicht, Maßnahmen auszusuchen, von denen die lokale Bevölkerung besonders profitieren sollte. Die genauere Auswahl der konkreten Maßnahmen

¹⁷ Im AK-Bericht von Phase II wird die Quote für Menschen mit Behinderung nicht erwähnt, sodass für die EPE zunächst davon ausgegangen wurde, dass sie in Phase II fallengelassen worden war. Es wurde deswegen eine entsprechende Evaluierungsfrage formuliert (s. Anlage 4).

¹⁸ Vgl. KfW 2016: 7 und dortige Wirkungsmatrix.

(innerhalb der einzelnen Infrastrukturtypen) wurde durch das ILO-Projektteam auf Grundlage der technischen Empfehlungen eines ILO-Consultants getroffen. Zudem stellten die Partnerinstitutionen (MPWH, MoA und die Gemeinden) für ihren jeweiligen Infrastrukturtypus Listen mit möglichen Projekten bereit. Gleichmaßen wurden die Gemeinden auf Basis einer Liste in Frage kommender Gemeinden ausgewählt, die vom Ministerium für Lokalverwaltung (Ministry of Local Administration) bereitgestellt wurde. Kriterien für die Gemeindeauswahl waren die Anzahl von syrischen Geflüchteten, Armutsraten und das Vorhandensein anderer geberfinanzierter Projekte in ähnlichen Sektoren.

Die Auswahl der Infrastrukturmaßnahmen entspricht dem EIP-Ansatz von ILO, der – neben der Einkommenschaffung – auch den Mehrwert, den die Gemeinden aus den Infrastrukturverbesserungen ziehen, zum Ziel hat.¹⁹ So kommt auch die Cluster Evaluation von ILO zum Schluss, dass Phase II – sowie das EIP-Vorhaben in Libanon, das ebenfalls evaluiert wurde – „have attained a sound balance between providing short-term employment and asset creation and preservation“ (ILO 2020: 36). Diese Bewertung erscheint grundsätzlich gerechtfertigt, da einerseits arbeitsintensive Maßnahmen ausgewählt werden sollten, und, andererseits, ein zusätzlicher Wert für die Anwohnerinnen und Anwohner durch die verbesserte Infrastruktur geschaffen werden sollte.

Grundlage des zweiten Wirkungsstranges sind die **Auswahl der Trainings**, die im Rahmen der zweiten Komponente umgesetzt werden sollten. Geplant waren unter anderem drei- bis viermonatige berufsbegleitende Ausbildungen in Unternehmen, On the job-Trainings für die Beschäftigten und Schulungen für Personal staatlicher Institutionen und von Baufirmen, was als angemessen erscheint, um die Beschäftigungsfähigkeit der jordanischen und syrischen Arbeiterinnen und Arbeiter zu steigern. Die Ausbildungen in Unternehmen und On the job-Trainings sollten sich an die gleichen Arbeiterinnen und Arbeiter richten, die in den CfW-Maßnahmen tätig waren, und sich positiv auf ihre Beschäftigungsfähigkeit auswirken.

Das **zweite Modulziel im Projektvorschlag** lautet: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und des Zugangs zum Arbeitsmarkt für syrische Geflüchtete und Jordanierinnen und Jordanier.²⁰ Die Zielformulierung erscheint als angemessen, da mit den Trainings die Erwartung verbunden war, einerseits Kenntnisse zu vermitteln, die die Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppen steigern sollten. Obwohl einige der syrischen Geflüchteten gut ausgebildet waren, kann dennoch davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Zielgruppe wenig Vorkenntnisse, v.a. in Bezug auf die verfügbaren Tätigkeiten, wie etwa im Baugewerbe, hatten und die anvisierte Kapazitätssteigerung damit sinnvoll ist. Zudem sollten in den Trainings auch Kenntnisse über Arbeitsstandards und -bedingungen vermittelt werden. Andererseits sollte durch die Trainings das Umfeld angesprochen werden, Stigmata – etwa bei staatlichen Institutionen und Baufirmen – abgebaut und damit der Zugang zum Arbeitsmarkt erhöht werden. Davon abgesehen herrschte keine absolute Klarheit über die Bedeutung von „Beschäftigungsfähigkeit“ und die damit verbundenen Wirkungszusammenhänge. So war nicht genau definiert, ob durch Komponente 2 Anschlussbeschäftigungen generiert werden sollten oder das Umfeld für die Durchführung der konkreten CfW-Maßnahmen bereitet werden sollte, d.h. es bestand von Projektbeginn an eine gewisse Unklarheit bezüglich eines längerfristigen Wirkungsanspruchs in Zusammenhang mit den Trainings. „[...] [T]his role of trainings is not clearly distinguished from its contribution to the effective implementation of project activities in the results matrix or project documents, and such a distinction is difficult to make.“ (ILO 2020: 16). Gleichmaßen wurde nicht eindeutig definiert, ob durch die Trainings von Partnerinstitutionen eine institutionelle Stärkung stattfinden sollte, die sich dann positiv auf den politischen Kontext, wie etwa auf den Prozess zur Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen, auswirken würde. Eine solche Fokussierung auf Beratung und Kapazitätsaufbau für eine Verbesserung des Ausstellungsprozesses der Arbeitsgenehmigungen wäre angesichts der Tatsache, dass sich diese über längere Zeit als Hemmnis für die Umsetzung der CfW-Maßnahmen erwiesen, sinnvoll gewesen.

Für die Zwecke der EPE wurden diese beiden Wirkungsstränge in einem Modulziel zusammengefasst und in der letztgenannten Thematik auf eine verbesserte Beschäftigungsfähigkeit der Arbeiterinnen und Arbeiter abgestellt. Auf Grundlage der Projektdokumentation wurde davon ausgegangen, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit der Beschäftigten durch ihre Teilnahme an den Infrastrukturmaßnahmen und die Trainings erhöht habe. Das **angepasste Modulziel** lautet demnach: In Irbid und Mafraq ist die Infrastruktur verbessert und die Beschäftigungsfähigkeit von syrischen Geflüchteten und Jordanierinnen und Jordaniern erhöht.

Im **Wirkungsgefüge** ist das Modulziel i.d.R. auf Outcome-Ebene verortet. Im vorliegenden Fall beschreibt das Modulziel, vor allem bezüglich der Infrastruktur, jedoch direkte Ergebnisse der Projektaktivitäten und könnte

¹⁹ Vgl. ILO 2019.

²⁰ Vgl. KfW 2016: 8 und dortige Wirkungsmatrix. Im Fließtext ist lediglich von einem verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt die Rede; in der Wirkungsmatrix wird zusätzlich die verbesserte Beschäftigungsfähigkeit als zweites Modulziel genannt.

daher auch als Output verstanden werden. Gleichmaßen messen die Outcome-Indikatoren größtenteils die Umsetzung von Aktivitäten, wie etwa die Höhe der in Infrastruktur investierten Mittel oder die Anzahl der geschaffenen Arbeitstage. Entsprechend werden in der ILO-Cluster Evaluation die Ziele auf Output-Ebene angesiedelt (und als Outcome die Verbesserung der Lebensbedingungen definiert).²¹ Für die EPE wurde die Verortung des Modulziels auf Outcome-Ebene beibehalten, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass mit den Vorhaben kurzfristige Wirkungen erzielt werden sollten. Bereits aus der Projektdokumentation wurde deutlich, dass das BMZ in der Praxis einen Schwerpunkt auf die Schaffung möglichst vieler Beschäftigungsmöglichkeiten legte; auch wenn die Zielsetzung der BONO schon damals grundsätzlich darüber hinausging (s. oben).

Im rekonstruierten Wirkungsgefüge (siehe Abbildung 3) wurde jedoch eine zusätzliche Ebene eingezogen, die die **Nutzung der Outcomes** darstellen soll und erforderlich ist, um die Lücke zwischen Modulziel (Outcome) und angestrebten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) zu schließen. So muss die verbesserte Infrastruktur genutzt und über einen längeren Zeitraum erhalten bleiben, damit sich dadurch ein positiver Effekt auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung ergibt. Bezüglich des Wirkungsstranges „Trainings“ ist davon auszugehen, dass langfristige entwicklungspolitische Wirkungen dann erzielt werden, wenn die Beschäftigten im Anschluss an ihre Teilnahme an den Vorhaben eine Arbeitsstelle oder selbstständige Beschäftigung finden.

Es wurde für beide Phasen ein Programm- bzw. Impactziel definiert, um damit die erwarteten entwicklungspolitischen Wirkungen abzubilden. Dennoch handelte es sich bei den Vorhaben um Einzelmaßnahmen; ein EZ-Programm, das FZ- und TZ-Module zusammenführt, bestand nicht. Das **Impact-Ziel im Projektvorschlag** lautete, dass syrische Geflüchtete und Jordanierinnen und Jordanier bessere Lebensbedingungen aufgrund von erhöhtem Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten und verbesserter Infrastruktur haben.²²

Das Impact-Ziel ist sehr weit gefasst und schwierig zu messen. Im Gegensatz zu den Outcome-Zielen, die in einem direkten Zusammenhang mit den Aktivitäten der Vorhaben stehen, sind die Wirkungszusammenhänge auf Impact-Ebene weniger konkret. Zwei der ursprünglichen Impact-Indikatoren messen den Nutzen der Outcomes (Verbesserter Zugang zu Infrastruktur und Nutzen des erhöhten Einkommens); einer die Verhinderung von sozialen Konflikten. Die Absicht, auf Impact-Ebene die Verbesserung der Lebensbedingungen als einen breiteren Effekt des Vorhabens zu verorten, ist – damals wie heute – angemessen.

Das Impact-Ziel wurde im Rahmen der Ex-post-Evaluierung so angepasst, dass es einen friedensfördernden Beitrag im Sinne der dualen Zielsetzung abbildet. Die friedensfördernde Ausrichtung des Vorhabens leitet sich aus der FS1-Kennung ab und erscheint auch zum Zeitpunkt der Evaluierung als sinnvoll. Es erscheint plausibel, dass die inklusiven Beschäftigungs- und Trainingsmaßnahmen der Phasen I und II zu einer Verbesserung der sozialen Kohäsion führen. Durch das Kennenlernen syrischer Geflüchteter und jordanischen Aufnahmegemeinden im Rahmen der Beschäftigung sowie den Abbau ökonomischer und sozialer Exklusion sollten gesellschaftliche Spannungen gelindert werden.²³ Des Weiteren werden auf Impact-Ebene drei zusätzliche Indikatoren für die EPE formuliert, die die neue Wirkungsebene (Use of outcome) abbilden sollen. Zudem messen die neuen Indikatoren entwicklungspolitische Wirkungen und sind daher bewusst ambitionierter formuliert. Das **angepasste Impact-Ziel** lautet nun: Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur mittelfristigen Verbesserung der Lebensbedingungen der Anrainerbevölkerung in Irbid und Mafrqa sowie zur Stärkung der sozialen Kohäsion zwischen syrischen Geflüchteten und aufnehmenden Gemeinden.

²¹ Vgl. ILO 2020 : 16.

²² Vgl. KfW 2016 : 8.

²³ Vgl. DEval 2021: 18.

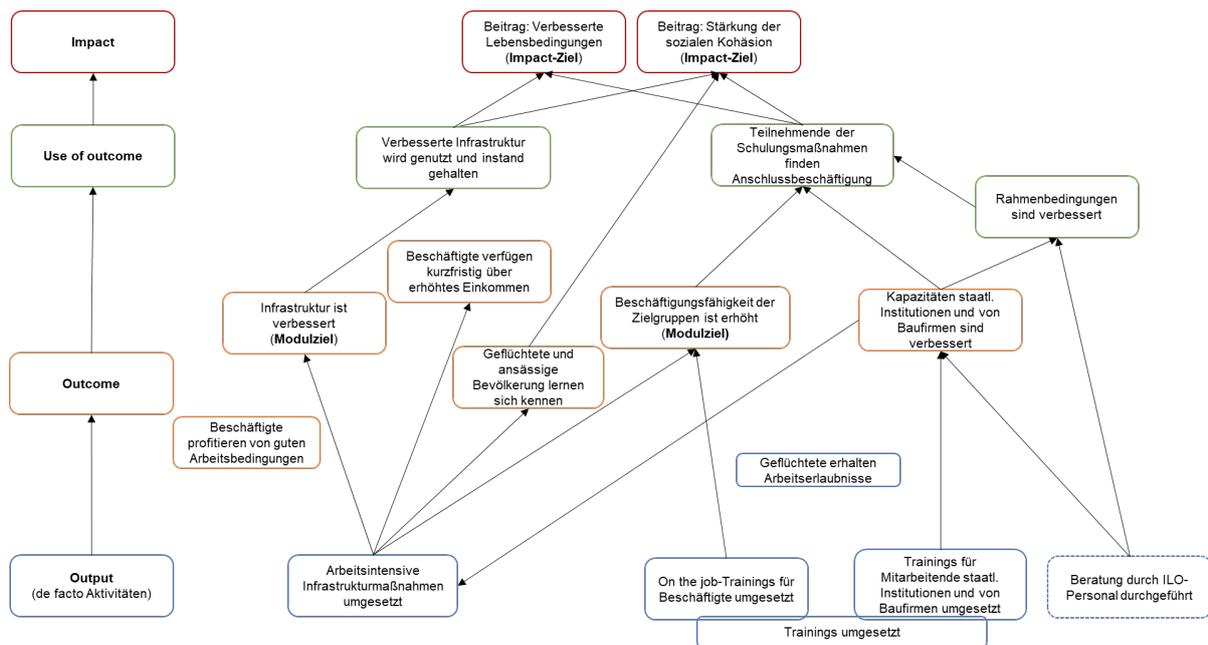


Abbildung 3: Rekonstruiertes Wirkungsgefüge (eigene Darstellung).

Drei der vorhandenen **Indikatoren** auf Outcome-Ebene messen die durch die Vorhaben geschaffenen Arbeitsmöglichkeiten: die Anzahl der geschaffenen Arbeitstage, die Anzahl der geschaffenen Jobs und der Prozentsatz der Arbeiterinnen und Arbeiter, die von Arbeitsschutz profitieren. Die ersten beiden sind quantitative Indikatoren; der dritte misst die Qualität der geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Anzahl der Arbeitstage ist ein weitverbreiteter Indikator in CfW-Vorhaben; die Anzahl der geschaffenen Jobs wurde als Indikator von deutscher Seite gewünscht. 2017 gab das BMZ eine Arbeitsanweisung heraus, mit der unter anderem die Definition von „Jobs“ in allen BONO-finanzierten Vorhaben standardisiert werden sollte. Als Jobs wurden fortan nur noch Beschäftigungen gezählt, die mindestens 40 Arbeitstage andauerten.²⁴ Das veränderte die Zählweise in den Vorhaben und sorgte für Diskussionen zwischen ILO und KfW. Die Absicht, mit der Festlegung auf 40 Tage eine Standardisierung über verschiedene CfW-Projekte hinweg zu erreichen, ist nachvollziehbar. Dennoch sind damit auch Nachteile verbunden. So nahmen ILO und einige der Partnerinstitutionen die BMZ-Definition als Einschränkung wahr, da nach ihren Angaben einige der Infrastrukturmaßnahmen weniger als 40 Tage dauerten oder gute Beschäftigte auch über 40 Tage angestellt werden sollten.²⁵ Ebenso zeigt eine Umfrage unter EIIP-Beschäftigten, dass im Zeitraum zwischen Mai 2018 und Mai 2019 eine große Anzahl an Arbeiterinnen und Arbeitern weit über 40 Tage beschäftigt war (siehe Abbildung 4).

²⁴ Vgl. BMZ 2017.

²⁵ Vgl. ILO 2020: 35.

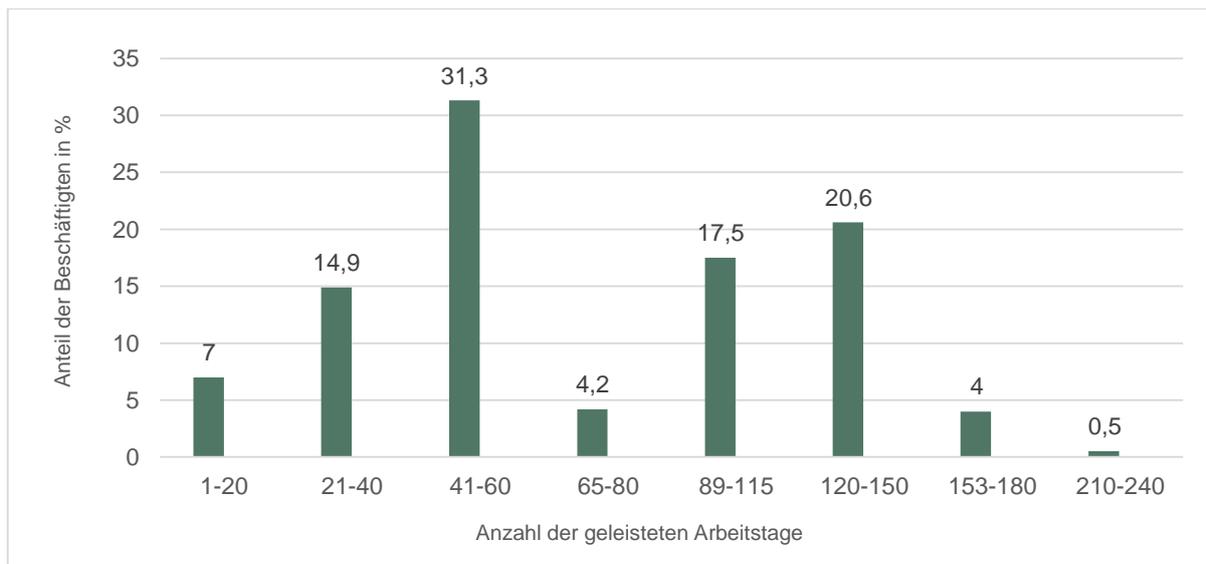


Abbildung 4: Verhältnis Prozentsatz der Beschäftigten/Anzahl der geleisteten Arbeitstage (Zeitraum 05/2018-05/2019) (ILO/NAMA 2019: 13)

Die Indikatoren auf Modulzielebene messen, ebenso wie die Output-Indikatoren, Projektaktivitäten und bilden damit nicht die eigentliche Outcome-Ebene ab. Zudem sind die Formulierungen der Ziele und Indikatoren in den Projektdokumenten innerhalb der KfW und zwischen der ILO und KfW teilweise nicht konsistent.²⁶ Die Zielwerte einiger Indikatoren wurden mehrfach über den Projektverlauf angepasst,²⁷ wobei nicht immer begründet und dokumentiert wurde, wieso und auf welcher Basis die Anpassungen geschahen.

Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit

Die Projektkonzeption von Phase II nahm einige Lernerfahrungen aus Phase I auf. So wurde einerseits der Neubau von Schulen fallengelassen, da deutlich geworden war, dass Schulneubauten für CfW ungeeignet waren, weil sie verschiedene anspruchsvolle Arbeitsschritte erfordern, die von Fachpersonal durchgeführt werden müssen. Daneben wurde der Bau von Gewächshäusern in Phase II nicht weiterverfolgt. Dafür wurden die Anzahl der Forstarbeiten erhöht, um eine höhere Arbeitsintensität, d.h. die Kosten für Arbeiterinnen und Arbeiter im Verhältnis zu den gesamten Baukosten, zu erreichen.

Andererseits kam es zu Veränderungen bei der Bezahlung der Arbeiterinnen und Arbeitern. In Phasen I und II wurden die Beschäftigten durch die Baufirmen bezahlt, was teilweise zu Verzögerungen und anderen Problemen geführt hatte. Später wurde die *Common Cash Facility*²⁸ genutzt und Bankkarten für alle Beschäftigten eingeführt, sodass sie ihre Gehälter an Bankautomaten abheben konnten. Neben der Umstellung auf das *Balloting System* zur Auswahl der Beschäftigten, auf das oben hingewiesen wurde, zeigt diese Anpassung die Fähigkeit der Vorhaben, auf Problemlagen zu reagieren.

Ein dritter Bereich umfasst die Diskussionen um den Stellenwert und das Potential der Trainings bzw. *Capacity Development*-Maßnahmen innerhalb der Vorhaben. ILO und KfW befanden sich konzeptionell in einem Zwiespalt zwischen der dringenden Notwendigkeit auf der einen Seite, möglichst viele Jobs zu schaffen, die den Druck auf die Aufnahmegemeinden und Bevölkerung linderten und gleichzeitig auf die BONO einzahlten, und andererseits der entwicklungspolitischen Überzeugung, auch langfristige Veränderungen erzielen zu wollen. Dieses Spannungsverhältnis hält auch über die nachfolgenden Phasen an. Ähnlich wie die BONO selbst, die über die Jahre eine Weiterentwicklung in Richtung CfW++ erfuhr, wurde auch in der Konzeption von EIIP immer mehr auf

²⁶ Darauf wurde auch 2020 in der ILO-Cluster Evaluation hingewiesen. Vgl. ILO 2020: 83f.

²⁷ So wird etwa im Projektvorschlag als Zielwert für die Anzahl der zu schaffenden Arbeitstage (Indikator 1.1) ca. 170.000 angegeben. Im AK-Bericht von Phase I ist von einem Zielwert von 125.000 die Rede. Der Zielwert für Phase II wird im Finanzierungsvorschlag mit 200.800 angegeben; im Abschlusskontrollbericht von Phase II mit 224.000.

²⁸ Die Common Cash Facility wurde 2016 gegründet und stand jordanischen und syrischen Personen zur Verfügung. Im Falle der Geflüchteten ermöglichte sie es, die Auszahlungen an die Datenbank von UNHCR zu koppeln, in der alle Geflüchteten registriert sind. Damit sollen sichere und transparente Zahlungen möglich sein. Die Common Cash Facility wird von zahlreichen Geberorganisationen genutzt. Vgl. (30.06.2023).

Langfristigkeit abgestellt. So enthält die aktuelle Phase VI von EIP etwa auch Maßnahmen in Bezug auf Verwaltung und Instandhaltung der Infrastrukturen.

Zusammenfassung der Benotung

Das Kernproblem, der erschwerte Zugang zum regulären Arbeitsmarkt und ein Mangel an Beschäftigungsmöglichkeiten, sowohl für Geflüchtete als auch Jordanierinnen und Jordanier, wurde korrekt identifiziert und die Auswahl der Maßnahmen danach ausgerichtet. Zudem entsprachen die Vorhaben den politischen Prioritäten der deutschen und jordanischen Regierung. Demgegenüber weist die Konzeption jedoch, vor allem in Bezug auf den mittelfristigen Wirkungsstrang „Trainings“ (Komponente 2), Inkonsistenzen auf. So wurde nicht eindeutig definiert, welcher zeitliche Horizont mit der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppen verbunden war und ob eine Stärkung auf institutioneller Ebene stattfinden sollte, die sich positiv auf das politische Umfeld auswirken würde. Weiter sind die Zielformulierungen teilweise ungenau und die Indikatoren spiegeln nicht vollumfänglich die erwarteten Projektwirkungen, vor allem auf Outcome-Ebene, wider.

Der Fokus der Maßnahmen lag bereits in der Konzeptionsphase auf dem kurzfristigen Wirkungsstrang „Infrastruktur“ (Komponente 1), was sich auch in der Verteilung der Projektmittel auf die Komponenten niederschlug (vgl. Kap. Effizienz). Diese Schwerpunktsetzung war angemessen angesichts der Dringlichkeit der durch die Syrienkrise ausgelösten Notlage und entsprach den politischen Prioritäten und Strategien der deutschen und jordanischen Regierung. Aus diesem Grund fallen die konzeptionellen Inkonsistenzen in Bezug auf Komponente 2 bei der Bewertung der Relevanz weniger ins Gewicht und diese wird – trotz der nachgewiesenen Mängel – noch als erfolgreich bewertet.

Relevanz: 2

Kohärenz

Interne Kohärenz

Das BMZ beauftragte die Durchführungsorganisationen, KfW und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, mit CfW-Projekten, sodass sowohl FZ- wie auch TZ-Instrumente zum gleichen Zeitpunkt eingesetzt wurden, die aber nicht komplementär ausgerichtet waren. Während die Implementierung der FZ-Vorhaben über die ILO erfolgte, setzte die TZ ihre CfW-Vorhaben über verschiedene Nichtregierungsorganisationen um. Damit war eine große Zahl an „Umsetzern“ beteiligt, was die Abstimmung über die Auswahl der Standorte für die Infrastrukturmaßnahmen erschwerte. So kam es, dass in der Forschungsstation Maru Station in Irbid, die als unabhängige Einheit vom Landwirtschaftsministerium betrieben wird, neben dem Hydrokultur-Gewächshaus, das von der KfW in Phase II finanziert worden war, ein weiteres Gewächshaus im gleichen Stil mit Finanzierung der GIZ errichtet wurde. Der Direktor der Forschungsstation gab an, dass der Bedarf so groß gewesen sei, dass er den Bau eines zweiten Gewächshauses angefragt habe. Beide Häuser sind tatsächlich bis heute in Betrieb und werden komplett ausgelastet. Nichtsdestotrotz war dieser Fall ein Weckruf, der bildlich deutlich machte, wie verbesserungswürdig die Abstimmung über geplante Projekte und deren Standorte war.

ILO betrieb die Gründung einer Arbeitsgruppe, an der die verschiedenen Umsetzungsorganisationen der CfW-Programme teilnahmen, darunter auch die NGO, die von der GIZ beauftragt waren, sowie ILO. Dieses Format der sogenannten *Cash for work Group* erleichterte erheblich die Abstimmung zwischen TZ und FZ. Ein weiteres Instrument waren die Standard Operating Procedures (SOP), die ebenfalls von ILO initiiert worden waren und 2019 in der *Cash for work Group* verabschiedet wurden. Sie legten Grundsätze, auch in Bezug auf die Gehaltshöhe, für alle CfW-Vorhaben fest.²⁹ Sowohl die Arbeitsgruppe als auch die SOP wurden in den folgenden Phasen fortgesetzt. Eine Abstimmung mit anderen FZ-Vorhaben war nicht erforderlich, da während des Implementierungszeitraumes von Phase I und II keine vergleichbaren Maßnahmen im gleichen Sektor durchgeführt wurden.

²⁹ In Phase I betrug das Tagesgehalt zunächst 15 JOD (inkl. Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung); später 14 JOD, wobei die Arbeitgeber die Sozialversicherung komplett übernahmen. Für *Community Works* wurden 12 JOD Tagesgehalt für unqualifizierte Arbeitskräfte und 14 JOD für semi-qualifizierte bzw. Teamleiterinnen und Teamleiter gezahlt.

Externe Kohärenz

Die FZ-Vorhaben unterstützten die Eigenanstrengungen der jordanischen Regierung. Zum Beispiel förderten die im Rahmen der Komponente 2 durchgeführten landwirtschaftlichen Infrastrukturmaßnahmen die Umsetzung eines bestehenden Agrarsubventionsprogramm des MoA.

Im Rahmen des *Jordan Response Plan* müssen sich alle Geberprojekte, die in Jordanien umgesetzt werden – und so auch die Phasen I und II, im *Jordan Response Information System for the Syria Crisis* (JORISS) registrieren, was teilweise Monate dauerte und den Umsetzungsstart verzögerte. Neben der grundsätzlichen Registrierung war weiter nicht vorgesehen, das System zur operativen Abstimmung zwischen Gebern zu nutzen. Angesichts der Tatsache, dass mehrere Geber im CfW-Bereich engagiert waren³⁰, wären jedoch institutionalisierte Abstimmungsmodalitäten förderlich gewesen, um Synergien zwischen den verschiedenen Akteuren zu identifizieren und optimal zu nutzen.

Das in den FZ-Vorhaben genutzte Geldtransfersystem, über welches die Beschäftigten ihr Gehalt bezogen, war hochkohärent mit anderen Gebern nachdem auf die *Common Cash Facility* umgestellt worden war (vgl. Kap. Relevanz).

Zusammenfassung der Benotung

Eine zwischen FZ und TZ arbeitsteilig abgestimmte Durchführung der Vorhaben fand nicht statt. Jedoch nahm die ILO eine maßgebliche Rolle bei der Vereinheitlichung von Prozessen zwischen den CfW-Programmen der deutschen FZ und TZ und damit Herstellung interner Kohärenz ein. So konnte die Abstimmung zwischen FZ und TZ durch die *Cash for work Group* und die SOP erheblich verbessert werden. Zudem bestand ein großer Bedarf an CfW-Maßnahmen, die eine Beauftragung mehrerer deutscher Durchführungsorganisationen zur Folge hatte und thematische Überschneidungen zwischen TZ und FZ wahrscheinlicher werden ließen. Die externe Kohärenz der Vorhaben ist in Bezug auf die Unterstützung politischer Eigenanstrengungen der jordanischen Regierung als hoch zu bewerten. Demgegenüber fehlte es jedoch an institutionalisierten Abstimmungsmechanismen mit anderen internationalen Gebern. Aufgrund dieser vorliegenden Mängel wird die Kohärenz der Vorhaben insgesamt nur als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Kohärenz: 3

Effektivität

Erreichung der (intendierten) Ziele

Das im Rahmen der EPE angepasste Ziel lautet: In Irbid und Mafrq ist die Infrastruktur verbessert und die Beschäftigungsfähigkeit von syrischen Geflüchteten und Jordanierinnen und Jordaniern ist erhöht.

Die Erreichung des Ziels auf Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:³¹

Indikator	Zielwert lt. PP/EPE	Status bei PP (EIIP 2016/EIIP II 2017)	Ist-Wert bei AK (EIIP I 2018/ EIIP II 2020)	Ist-Wert bei EPE (2023)
1.1 Anzahl der geschaffenen Arbeitstage	I: 125.000 II: 224.000 = 349.000	I+II: 0	I: 137.106; erfüllt II: 285.969; erfüllt	kein neuer Ist-Wert

³⁰ Neben den BMZ-finanzierten CfW-Programmen wurden ab 2016 noch weitere von NORAD (Norwegen), WFP, UNHCR/ UNICEF und ICDF (Taiwan) umgesetzt.

Quelle: [DIE \(2020\) Community Effects of Cash-For-Work Programmes in Jordan. Supporting Social Cohesion, More Equitable Gender Roles and Local Economic Development in Contexts of Flight and Migration. S. 56 f.](#)

³¹ Die Angaben zu den Indikatoren 1.1-1.4 stammen aus den Abschlusskontrollberichten. Der Zielwert für Indikator 2.1 wurde dem ursprünglichen Indikator 2.2 von Phase I (Anteil der Teilnehmenden, die eine Zertifizierung erhalten) entnommen. Die Indikatoren werden durchnummeriert, wobei sich die erste Ziffer auf die Zuordnung zur jeweiligen Komponente bezieht.

	50 %-50 % Geflüchtete-Jordanierinnen/Jordanier 10 % Frauen		(49 % Syrierinnen/Syrier; 17 % Frauen) = 423.075	
1.2 Prozentualer Anteil der Beschäftigten, die von Arbeitsschutz profitieren	80 %	I+II: 0	I: 89 %; erfüllt II: 88,5 %; erfüllt	kein neuer Ist-Wert
1.3 Anzahl der vom Vorhaben geschaffenen Jobs	I: 4.150 II: 3.600	I+II: 0	I: 4.638 (ILO-Zählweise); erfüllt II: 4.552 (ILO-Zählweise); erfüllt II: 3.067 BMZ-Definition (nicht-erfüllt) ³²	kein neuer Ist-Wert
1.4 Höhe der in Infrastrukturmaßnahmen investierten Mittel	I: 6,4 Mio. EUR II: 8,686 EUR	I+II: 0	I: 5,9 Mio. EUR; nicht erfüllt II: 8,93 Mio. EUR; erfüllt	kein neuer Ist-Wert
2.1 NEU: % der Teilnehmenden an den Schulungsmaßnahmen des Vorhabens (syrische Geflüchtete und Jordanierinnen und Jordanier), die die Kurse erfolgreich abschließen	65 %	n.a. (da neuer Indikator für EPE)		Kein Wert, da ILO keine entsprechenden Zahlen lieferte; auf Basis von Zielgruppeninterviews erfüllt

Die de facto Output-Indikatoren, die hier als Proxy für Outcome-Indikatoren verwendet werden (siehe dazu auch Relevanz), beziehen sich auf die Quantifizierung der Vorhabenleistungen im Rahmen der Infrastrukturmaßnahmen (Komponente 1) (Nr. 1.1-1.4 in der obigen Tabelle), sodass ihre Erreichung nur zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle gemessen werden kann. Sie messen primär die Umsetzung, nicht aber die Nutzung der finanzierten Aktivitäten.

Die Zielwerte der Indikatoren wurden mehrheitlich erfüllt und in fast allen Fällen sogar übertroffen. Lediglich die Anzahl der in Phase II geschaffenen Jobs bleibt hinter dem Zielwert zurück, sofern die 2017 eingeführte BMZ-Definition angelegt wird, die eine Mindestbeschäftigungsdauer von 40 Tagen vorsieht (s. oben). Daneben wurde der Zielwert für die in Infrastrukturmaßnahmen investierten Mittel in Phase I nicht ganz erreicht (Indikator 1.4). Die Zielunterschreitung dieses Indikators wirft insbesondere vor dem Hintergrund der in Phase I vorhandenen Restmittel Fragen auf, die auch im Rahmen der Interviews nicht geklärt werden konnten und im Rahmen der Evaluierung negativ bewertet werden. Der für die Messung von Komponente 2 im Rahmen der EPE neu hinzugefügte Indikator (Nr. 2.1 in der obigen Tabelle), der den erfolgreichen Abschluss der Trainingsmaßnahmen messen sollte, konnte nicht erhoben werden, da ILO – trotz mehrmaliger Nachfragen – keine entsprechenden Daten lieferte. Aufgrund der Interviews mit Arbeiterinnen und Arbeiterin kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die meisten Teilnehmenden der Schulungsmaßnahmen diese auch erfolgreich abschlossen. Keiner der interviewten Beschäftigten berichtete davon, die Kurse abgebrochen zu haben. Die Zielerreichung von Komponente 2 wird daher als erfolgreich bewertet.

³² Das BMZ führte 2017 40 Tage als Mindestbeschäftigungsdauer in CfW-Vorhaben ein (vgl. Kap. Relevanz). Davor wurde jede einzelne CfW-Maßnahme – unabhängig von ihrer Dauer – als Job gezählt.

Es wird zudem deutlich, dass einige Indikatoren, v.a. die zur quantitativen Messung der geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten, enger gemonitort wurden als andere; manche wurden in der Praxis gar nicht erhoben. Diese Monitoringschwerpunkte ergaben sich aus dem Fokus, den die BONO zu Beginn auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten legte (siehe Relevanz). Angesichts der Dringlichkeit der Syrienkrise und der großen Bedarfe der Zielgruppen war diese Schwerpunktsetzung nachvollziehbar; sie hätte jedoch eindeutiger dokumentiert werden können. Obwohl die Konzeption der Vorhaben auch eine längerfristige Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppen vorsah, entsprachen die Phasen I und II in der tatsächlichen Umsetzung weniger CfW+, sondern vielmehr reinen CfW—Vorhaben. Diese unterschieden sich jedoch von klassischen CfW-Programmen, da ein besonderer Schwerpunkt auf lokale Infrastruktur und deren Nutzung durch die Bevölkerung gelegt wurde als auch auf die Einführung von Arbeits- und Sozialstandards (s. Relevanz zum EIIP-Ansatz).

Beitrag zur Erreichung der Ziele

Bezüglich der in **Komponente 1** durchgeführten **Infrastrukturmaßnahmen** beziffern die meisten Output-Indikatoren die Anzahl der durchgeführten Arbeiten. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:³³

Output-Indikatoren	Zielwert Phase I	Status Phase I (2018)	Zielwert Phase II	Status Phase II (2020)
Anzahl der km an Straßeninstandhaltungsarbeiten	660km	668km	1345	1404
Anzahl der durchgeführten landwirtschaftlichen Infrastrukturmaßnahmen				
Zisternenbau	350	231	41	81
Terrassierungsarbeiten	15km	7,5km	5km	7,2km
Gewächshäuser	150	26	-	-
Bewässerungssysteme	15km ²	-	-	-
Forstarbeiten		151ha	345ha	275ha
Hydrokultur-Gewächshäuser	-	-	2	2
Produktion von Baumsetzlingen in Baumschulen	-	-	-	4 Baumschulen; 150.000 zusätzliche Setzlinge
Zusätzliche Schulräume/Reparaturarbeiten in Schulen	25	0	25	13

Es zeigt sich, dass viele Output-Indikatoren erreicht wurden. Lediglich die Anzahl der neugebauten Zisternen und Gewächshäuser sowie die Terrassierungsarbeiten blieben in Phase I unter ihren jeweiligen Zielwerten.³⁴ Bewässerungssysteme wurden nicht gebaut, wobei im Rahmen der EPE nicht nachvollzogen werden konnte, wieso davon abgesehen wurde. Dafür wurden Forstarbeiten als eine sinnvolle Maßnahme identifiziert, um die Arbeitsintensität zu steigern. Schulneubauten zeigten sich als ungeeignet für CfW-Maßnahmen; es wurden in Phase II jedoch Reparaturarbeiten in Schulen durchgeführt (s. auch Kap. Relevanz).

Die *Community Works* umfassten in Phase II die folgenden Arbeiten:

Community Works	Status Phase II (2020)
Reinigungsarbeiten	
○ Straßen	203km
○ Entwässerungsgräben	4,25km
○ Parks und Spielplätze	18
○ Schulhöfe	33
○ Öffentliche Einrichtungen	21
○ Moscheen	91
○ Friedhöfe	28
Bäume gepflanzt	2.600
Bordsteine frisch gestrichen	35,8km

³³ Es werden in den Projektunterlagen unterschiedliche Angaben zu den Indikatoren gemacht. Bei widersprüchlichen Angaben werden hier die Daten aus den Abschlusskontrollberichten übernommen.

³⁴ Angaben zu den Hintergründen der Zielwertunterschreitung der Indikatoren liegen zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht vor.

Im Rahmen der Vorhaben wurden durch die CfW-Maßnahmen verschiedene Infrastrukturprojekte geschaffen, repariert oder gereinigt. Die Auswahl der Infrastrukturmaßnahmen fand so statt wie geplant (vgl. Kap. Relevanz und Anhang 3). Die Projektbesuche im Rahmen der EPE³⁵ zeigten die gute Qualität der Neubauten und Reparaturarbeiten, etwa der Zisternen und Hydrokultur-Gewächshäuser sowie von Arbeiten zur Entwässerung von Straßen, wie zum Beispiel Drahtgeflechtbehälter zum Abstützen von Wassergräben oder kleine Tunnelanlagen am Straßenrand. Das gleiche gilt für Baumpflanzungen in den Gemeinden, Reparaturarbeiten an Gehwegen und Spielplätzen sowie Terrassierungen. Alle diese Maßnahmen bestehen fort, werden genutzt und instandgehalten. Lediglich die Nutzung der Zisternen ist dadurch eingeschränkt, dass Pumpen erforderlich sind, um das Wasser zu entnehmen. Es ist davon auszugehen, dass nur wenige der Landwirte über solche Pumpen verfügen und damit zu einer effizienten Nutzung der Zisternen in der Lage sind. Dazu kommt, dass die Zisternen auf privatem Gelände gebaut wurden, sodass sie nur von ihren Besitzern verwendet werden können.

Die Infrastrukturmaßnahmen ermöglichten den Beschäftigten, – durch den CfW-Ansatz – kurzfristig ein Einkommen zu beziehen und damit ihren Lebensstandard zu verbessern. Die Beschäftigten und sonstigen Projektbeteiligten, die im Rahmen der EPE befragt wurden, betrachteten dies als Hauptverdienst der Vorhaben. Von den Zisternen abgesehen, trugen die CfW-Maßnahmen der Vorhaben zudem zu einer Verbesserung der lokalen Infrastruktur in den Projektregionen bei, von denen breite Teile der Bevölkerung profitierten. Daneben wurde während der Interviews betont, dass die Tätigkeiten unter fairen Arbeitsbedingungen und in gemischten Gruppen mit Frauen, Männern und Menschen mit Behinderung stattgefunden hätten. Dies habe Rollenbilder und Vorurteile in Frage gestellt und zu neuen Dynamiken in Familien und Gemeinden geführt (s. auch Kap. Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen). Zu den projektinternen Faktoren, die den Erfolg der Vorhaben begünstigten, gehörten das zufällige Auswahlsystem der Arbeiterinnen und Arbeiter, das gleiche Chancen für alle Bewerberinnen und Bewerber sicherstellte und zu einer breitgefächerten Auswahl an Beschäftigten führte. Daneben waren die Sensibilisierungsmaßnahmen und Beratungsleistungen von ILO zur Beteiligung von Frauen, Arbeitsbedingungen und Nicht-Diskriminierung ein wichtiger Erfolgsfaktor.

In Bezug auf **Komponente 2**, die Steigerung der **Beschäftigungsfähigkeit**, wurde das Projektziel nicht vollumfänglich erreicht. Trotz der Trainings konnte die Fähigkeit der Zielgruppen, einen Job zu erlangen, nicht wesentlich erhöht werden. Nach Angaben der Interviewten, lag dies einerseits daran, dass – wie oben erläutert – die projektinternen Prioritäten auf der Schaffung möglichst vieler kurzfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten lagen. Die Trainings verfolgten in erster Linie das Ziel, den Beteiligten die Expertise an die Hand zu geben, die sie unmittelbar in den Vorhaben benötigten. So wurde den Arbeiterinnen und Arbeitern etwa erklärt, wie sie die jeweiligen CfW-Arbeiten zu erledigen hatten, und sie erhielten ein kurzes Training zu Arbeits- und Sozialstandards. Mitarbeitende von Ministerien und Baufirmen wurden zur Bedeutung und Umsetzung arbeitsintensiver Infrastrukturmaßnahmen geschult. Über diese punktuellen Maßnahmen hinaus, fanden nicht wie geplant Schulungen in Unternehmen und längere On the job-Trainings statt. Daneben lagen weitere Hindernisse in externen Gegebenheiten: So ist die Ursache von Arbeitslosigkeit vielfach nicht eine mangelnde Befähigung der Arbeitssuchenden – gerade syrische Geflüchtete sind oftmals sehr gut ausgebildet –, sondern in erster Linie das Fehlen von Beschäftigungsangeboten. In Irbid und Mafraq gibt es, wenn überhaupt, offene Stellen im Baugewerbe, in der Landwirtschaft sowie bei Armee und Polizei und im öffentlichen Sektor. Die Arbeitsmöglichkeiten sind damit – insbesondere für Geflüchtete – stark eingeschränkt; viele versuchen, nach dem Abschluss einer CfW-Maßnahme direkt in der nächsten weiterbeschäftigt zu werden und möchten dabei die jeweilige Beschäftigungsdauer möglichst lange ausdehnen. Die DEval-Evaluierung der BONO zeigte ebenfalls, dass längere CfW-Beschäftigungen weder zu einer größeren Linderung der aktuellen Notlage noch zu weiterführender Beschäftigung führen.³⁶

Nichtsdestotrotz gaben einige der Interviewten an, durch die Teilnahme an der CfW-Maßnahme neue Fertigkeiten und Erkenntnisse erworben zu haben, die es ihnen in einigen Fällen ermöglichten, sich beruflich selbstständig zu machen. So begannen etwa zwei Frauen, die in einer Baumschule gearbeitet hatten, ihre eigenen Baumsetzlinge zu verkaufen.

Qualität der Implementierung

Die Verwaltung der CfW-Maßnahmen, also die Registrierung der Beschäftigten, Überprüfung der geleisteten Arbeitszeit und der Prozess zur Bezahlung ihrer Gehälter, erforderte sehr großen administrativen Aufwand, den ILO gut meisterte. Dabei hatte ILO einige Prozesse, wie etwa zur Auszahlung der Gehälter, im Projektverlauf

³⁵ Die kurzfristigen Maßnahmen, wie Aufräumarbeiten und Wartungsarbeiten, etwa an Straßen, konnten naturgemäß nicht beachtet werden.

³⁶ Vgl. DEval 2021: Kap. viii.

angepasst und verbessert. Bei der Zählung der geleisteten Arbeitstage kam es immer wieder zu Rückfragen durch die KfW, was vor allem daran lag, dass die Ministerien fehlerhafte Zahlen an ILO übermittelt hatten.

Partnerinstitutionen nahmen – wie oben erläutert – an der Auswahl der Gemeinden und Infrastrukturmaßnahmen teil (vgl. Kap. Relevanz); darüber hinaus waren sie jedoch nicht an der Projektsteuerung beteiligt. Angesichts der Ausgestaltung der Vorhaben erscheint dies angemessen.

Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)

Im Rahmen der Evaluierung wurden sowohl nicht-intendierte positive als auch negative Wirkungen der Vorhaben festgestellt. Als nicht-intendierte positive Wirkung sind vor allem die guten Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten hervorzuheben. So gaben die Arbeiterinnen und Arbeiter, die im Rahmen der EPE interviewt wurden, an, mit den Arbeitsbedingungen sehr zufrieden gewesen zu sein; einige, vor allem Frauen, hoben die guten Arbeitsbedingungen als besonderes Merkmal der Vorhaben hervor. In Umfragen, die ILO regelmäßig während der Implementierung unter Beschäftigten durchführte, kam es jedoch teilweise auch zu Beschwerden.

Eine weitere nicht-intendierte positive Wirkung ergibt sich durch die Sensibilisierung des MPWH für die Möglichkeiten, die Instandhaltung ihrer Straßen für CfW zu nutzen. Dabei wurden Verträge mit Baufirmen, die auf Performance (anstatt Stückzahlen) basieren, als neues Instrument eingeführt und damit Anreize für arbeitsintensive Umsetzungsformen gesetzt. Nach eigenen Angaben führt das MPWH derzeit eine Studie durch, um die Potentiale dieser performancebasierten Verträge zu analysieren. Die Einführung dieses neuen Ansatzes bietet die Möglichkeit einer langfristigen Veränderung in den Prozessen des Ministeriums, die zur Schaffung zusätzlicher Jobeffekte führen können.

Nicht-intendierte negative Wirkungen der CfW-Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt konnten nicht festgestellt werden. So konnte nicht bestätigt werden, dass Beschäftigte andere Tätigkeiten aufgaben, um an den CfW-Maßnahmen der Vorhaben teilzunehmen; ebenso wenig gab es zum Zeitpunkt der Evaluierung Hinweise darauf, dass die gezahlten CfW-Gehälter zu Marktverzerrungen geführt hätten.

Zusammenfassung der Benotung

Die Vorhaben waren überwiegend effektiv in Bezug auf Komponente 1, die die arbeitsintensive Bereitstellung neuer und verbesserter Infrastruktur durch die Zielgruppen vorsah. Trotz der teilweisen Unterschreitung der Zielwerte der Indikatoren 1.3 und 1.4 wird die Implementierung der Maßnahmen unter Komponente 1 als noch erfolgreich bewertet. Die BMZ-seitige Anpassung der Definition von geschaffenen Jobs und die damit einhergehende neue Zählweise wurde im Implementierungskonzept der Phase II nicht ausreichend berücksichtigt, sodass es zu einer Unterschreitung der Zielwerte kam. Aufgrund des an dem unterschiedlichen konzeptionellen Anspruch an die Mindestbeschäftigungsdauer geknüpften Operationalisierungsansatzes, wird die Zählweise der ILO für die Bewertung der Zielerreichung des Indikators herangezogen, der erfüllt wurde. Die Zielunterschreitung der Infrastrukturausgaben in Phase I (Indikator 1.4) wirft jedoch vor dem Hintergrund der in dieser Phase vorhandenen Restmittel Fragen auf, die auch im Rahmen der Interviews nicht geklärt werden, konnte und im Rahmen der Evaluierung negativ bewertet wird. In Bezug auf die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der jordanischen und syrischen Arbeiterinnen und Arbeiter (Komponente 2) bleiben die Vorhaben hinter der erwarteten Zielsetzung zurück. Auf Basis der Interviews wurde zwar der Abschluss der angebotenen Schulungs- und Trainingsmaßnahmen mehrheitlich bestätigt (Indikator 2.1), doch dienten diese primär dazu, den Beschäftigten die Kenntnisse zu vermitteln, die sie unmittelbar für die Ausführung der CfW-Arbeiten benötigten. Zu einer über die CfW-Maßnahmen hinausgehende Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit kam es damit nicht. Dies lag größtenteils an der Prioritätensetzung der an den Vorhaben beteiligten Institutionen, d.h. BMZ, KfW und ILO, auf der Schaffung möglichst vieler Beschäftigungsmöglichkeiten, d.h. einem Fokus auf Komponente 1, sowie an nicht-beeinflussbaren externen Faktoren. Letztlich wurden zusätzliche nicht-intendierte positive Wirkungen in den Bereichen gerechte Arbeitsbedingungen und Beschäftigung von Frauen erzielt. Trotz der mehrheitlich erfüllten Indikatoren der Komponenten 1 und 2, werden die Vorhaben aufgrund der Abstriche in der Zielerreichung insgesamt nur als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Effektivität: 3

Effizienz

Produktionseffizienz

Die geplante Verteilung der in den Phasen I und II bereitgestellten Projektmittel auf die unterschiedlichen Kostenpositionen wurde – abgesehen von den Restmitteln – umgesetzt. Die Verwaltungskosten von ILO in Höhe von 9,1 %, die sich in Phase II leicht erhöht haben (auf 10,05 %), sind mit denen anderer UN-Organisationen vergleichbar und damit angemessen.

Komponenten	Kosten/Finanzierung in Mio. EUR				
	Phase I (PV 2016)	Phase I (AK 2018)	Phase II (FiVo 2017)	Phase II (angepasstes Budget)	Phase II (AK 2020)
Projektkosten/Direkte Investitionen					
Komponente 1	6,31	Nicht bekannt	6,61	8,22	8,43
Komponente 2	0,49	Nicht bekannt	0,7	0,52	0,5
TOTAL	6,8	5,89	7,31	8,74	8,93
Projektmanagement					
Personalkosten	1,84	Nicht bekannt	1,29	1,27	1,3
Betriebskosten (inkl. M&E)	0,45	Nicht bekannt	0,49	0,46	0,28
TOTAL	2,29	1,68	1,78	1,73	1,58
Administrative Kosten ILO					
TOTAL	0,91	0,76	0,91	1,05	1,0
Gesamtkosten	10	8,33 (1,67 Restmittel bei AK)	10	11,51 (Übertrag von 1,51 aus Phase I wegen Wechselkurschwankung)	11,51 (später dann abzügl. Rückzahlung i.H.v. 64.234,65 EUR)

Durch Verzögerungen, durch die es vor allem wegen der obligatorischen JORISS-Registrierung kam, wurde die geplante Laufzeit von 16 Monaten in Phase I um 2 Monate und in Phase II von ursprünglich 15 um 11 Monate überschritten. Die Laufzeitüberschreitung in Phase I ist damit unwesentlich. In Bezug auf Phase II wurde nicht erwartet, dass sich der Registrierungsprozess über einen so langen Zeitraum erstrecken würde.

Allokationseffizienz

Die breite und sukzessive Auswahl unterschiedlicher Infrastrukturmaßnahmen, die über den offenen Programmansatz ermöglicht wurde, bot in der Implementierung Vorteile. So konnten zu Beginn des Gesamtprojekts verschiedene Infrastrukturmaßnahmen vor allem im Hinblick auf landwirtschaftliche Infrastruktur, die den Bau von Zisternen und Gewächshäusern, Forstarbeiten, Terrassierungen sowie die Arbeit in Baumschulen umfasste, in ihrer Umsetzung getestet und Erfahrungen in Bezug auf ihr Potential für inklusive Beschäftigung, etwa zur Einbindung von Frauen bei den verschiedenen Arbeiten, gemacht werden. Im Gegenzug wurden teilweise Abstriche in der Arbeitsintensität in Kauf genommen, die sich in Phase II durchschnittlich auf 58 % belief, wobei die

Bandbreite von 32 % beim Zisternenbau bis 80 % bei den *Community Works* reichte.³⁷ Die zu Ungunsten der Arbeitsintensität teilweise Ausrichtung der Maßnahmen auf den Aspekt der Beschäftigungsinklusivität wird im Rahmen der Evaluierung als angemessen bewertet, da das Ziel der Schaffung einer hohen Anzahl an kurzfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten in einem ausgewogenen Verhältnis zur Zielgruppenausrichtung auf vulnerable Bevölkerungsgruppen stand.

Insgesamt wird die Allokationseffizienz der durchgeführten Maßnahmen von Phase I und II zum Zeitpunkt der Evaluierung in Bezug auf die Projektziele und Prioritätensetzungen teilweise jedoch als verbesserungswürdig erachtet. Die unterschiedliche finanzielle Mittelausstattung beider Komponenten entspricht zwar der Schwerpunktsetzung auf die kurzfristigen CfW-Maßnahmen im Rahmen von Komponente 1, jedoch hätte eine etwas höhere finanzielle Mittelausstattung der Komponente 2 umfangreichere Trainingsangebote, die über die CfW-Maßnahmen hinausgehendes Wissen vermitteln, ermöglicht. Eine entsprechende Reallokation der eingesetzten Mittel hätte möglicherweise das Potential gehabt, die Wirkungen der Phasen I und II mit Bezug zur Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

Alternativ hätte eine ausschließliche Mittelfokussierung der Phasen I und II auf Komponente 1 zwar einen höheren Deckungsgrad der Maßnahmen erreicht, da eine größere Anzahl an Arbeitenden kurzfristig beschäftigt und mehr Infrastruktur hätte verbessert werden können, jedoch wären bei einem solchen Vorgehen die positiven Wirkungen in Bezug auf Arbeitsbedingungen und die Sensibilisierung für die Anstellung von Frauen eventuell nicht erreicht worden.

Das Vorliegen der Restmittel in Phase I und die Verausgabung in Phase II wirkt sich ebenfalls negativ auf die Allokationseffizienz aus, da die unmittelbaren Wirkungen (Outcome) von Phase I dadurch geschmälert wurden³⁸ und somit eine Fehlallokation der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aufzeigt.

Zusammenfassung der Benotung

Rückschlüsse auf die Produktionseffizienz lassen sich aufgrund der limitierten Datenlage nur begrenzt ableiten und fallen daher bei der Bewertung der Effizienz weniger ins Gewicht. Insgesamt wird die Produktionseffizienz jedoch aufgrund der Implementierungsverzögerung in Phase II als verbesserungswürdig bewertet. Aufgrund größerer Abstriche in der Allokationseffizienz, insbesondere durch den Verbleib von Restmitteln und die damit verbundene Fehlallokation von FZ-Mitteln, wird die Effizienz der Vorhaben insgesamt als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Effizienz: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen

Das im Rahmen der EPE angepasste Impact-Ziel lautet: Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur mittelfristigen Verbesserung der Lebensbedingungen der Anrainerbevölkerung in Irbid und Mafrqa sowie zur Stärkung der sozialen Kohäsion zwischen syrischen Geflüchteten und aufnehmenden Gemeinden.

Die Erreichung des Ziels auf Impact-Ebene kann wie folgt entlang der originären und im Rahmen der EPE angepassten Indikatoren zusammengefasst werden:

Indikator	Zielwert PP/EPE	Status PP (EIIP I 2016/ EIIP II 2017)	Ist-Wert bei AK (EIIP I 2018/ EIIP II 2020)	Ist-Wert bei EPE (2023)
NEU: (1) Anzahl der syrischen Geflüchteten und	EPE NEU: deskriptive Erhebung, keine	n.a. (da neuer Indikator)	n.a. (da neuer Indikator)	Erfüllt (qualitative Aussage)

³⁷ Vgl. ILO 2020: 34.

³⁸ Das Ziel der Infrastrukturinvestitionen in Phase I wurde nicht erreicht (siehe Effektivität).

Jordanierinnen und Jordanier in Mafraq und Irbid, die die verbesserte Infrastruktur nutzen	Quantifizierung möglich				
NEU: (2) Anzahl der Projektgemeinden, die über Instandhaltungspläne für die verbesserten Infrastrukturen verfügen und diese umsetzen					Teilweise erfüllt (qualitative Aussage)
NEU: (3) % der Teilnehmenden an den Schulungsmaßnahmen des Vorhabens, die nach Abschluss ihrer CfW-Tätigkeit eine Beschäftigung (selbstständige Tätigkeit oder Anstellung) finden.	60 % (von ursprünglichem Outcome-Indikator 2.1. übernommen, s.o.)				Nicht erfüllt (qualitative Aussage)
NEU: (4) Prozess zur Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen ist verbessert	EPE NEU: deskriptive Erhebung, keine Quantifizierung möglich	0	0		Erfüllt (qualitative Aussage)
(5) Durch das Vorhaben wurde kein gewaltsamer Konflikt geschaffen oder verschärft					Erfüllt (qualitative Aussage)

In Irbid und Mafraq wurden in den Jahren 2016 bis 2019 Teile der lokalen Infrastruktur verbessert, von der ein Großteil öffentlich zugänglich war (außer die Zisternen, die auf Privatgelände gebaut wurden). Einige dieser Verbesserungen, wie etwa Neubauten und Baumpflanzungen, haben bis heute Bestand und verbessern das dortige Lebensumfeld. Die Infrastrukturen, die im Rahmen der Evaluierung besichtigt wurden, werden von den zuständigen Instanzen gewartet, wobei alle Befragten die geringen finanziellen Ressourcen betonten, die sowohl Gemeinden als auch Ministerien für Wartung zur Verfügung stünden. Die Beschäftigungseffekte in den Projektregionen waren kurzfristiger Natur, da die positiven Einkommenseffekte der CfW-Maßnahmen auf den Anstellungszeitraum begrenzt waren. Trotz der Schulungen und des zusätzlichen Kompetenzerwerbs durch die CfW-Tätigkeiten, gaben nur wenige der interviewten Beschäftigten an, im Anschluss an die CfW-Maßnahmen eine längerfristige Anstellung gefunden zu haben. Dies entspricht den Ergebnissen der Umfrage unter Arbeiterinnen und Arbeitern, die bereits 2019 im Auftrag von ILO durchgeführt wurde, nach denen nach ihrer Beschäftigung in EIIP nur 28,8 % der Befragten eine Anstellung innehatten (siehe auch Abbildung 5). Dieser Wert ist geringer als vor der Tätigkeit in den Vorhaben. (Vgl. ILO/NAMA 2019: 60)

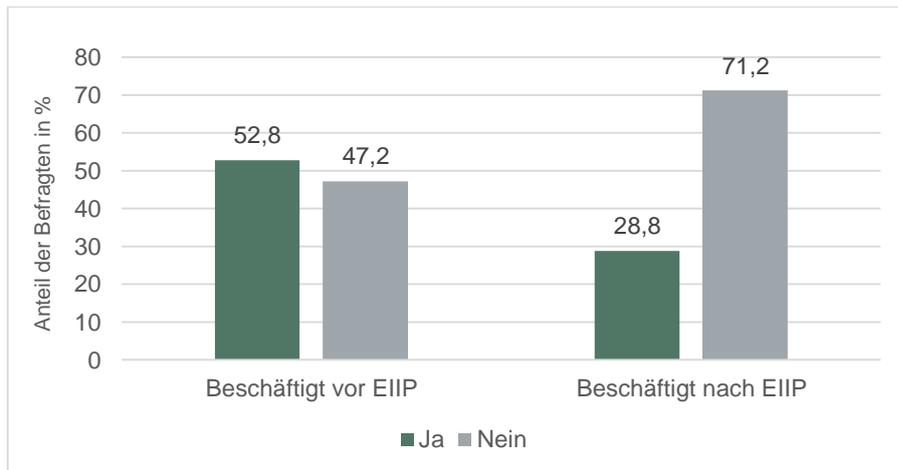


Abbildung 5: Vergleich zwischen Beschäftigung vor und nach Teilnahme an EIIP (ILO/NAMA 2019: 60)

Es habe sich jedoch, so gaben Interviewte an, der bürokratische Kontext verbessert, da syrische Geflüchtete leichter Arbeitsgenehmigungen erhielten und diese nicht mehr an einen Arbeitgeber (sog. Kafala-System³⁹) gebunden waren. Darüber hinaus sei es in den relevanten Jahren zu keinen gewaltsamen Konflikten in den Projektregionen gekommen.

Mit Bezug auf die sozio-ökonomische Entwicklung der Projektgouvernorate Irbid und Mafrqa von EIIP I und II zeigt Abbildung 6, dass zum Zeitpunkt der Evaluierung, im Jahr 2023, die Arbeitslosenquoten auf den Stand von vor 2016 zurückgefallen sind und der Druck auf den jordanischen Arbeitsmarkt weiterhin hoch ist. Während des Implementierungszeitraumes beider Phasen sind die Arbeitslosenquoten zeitweise in Irbid um 6 % gefallen, während sie in Mafrqa um ca. 6 % angestiegen sind.

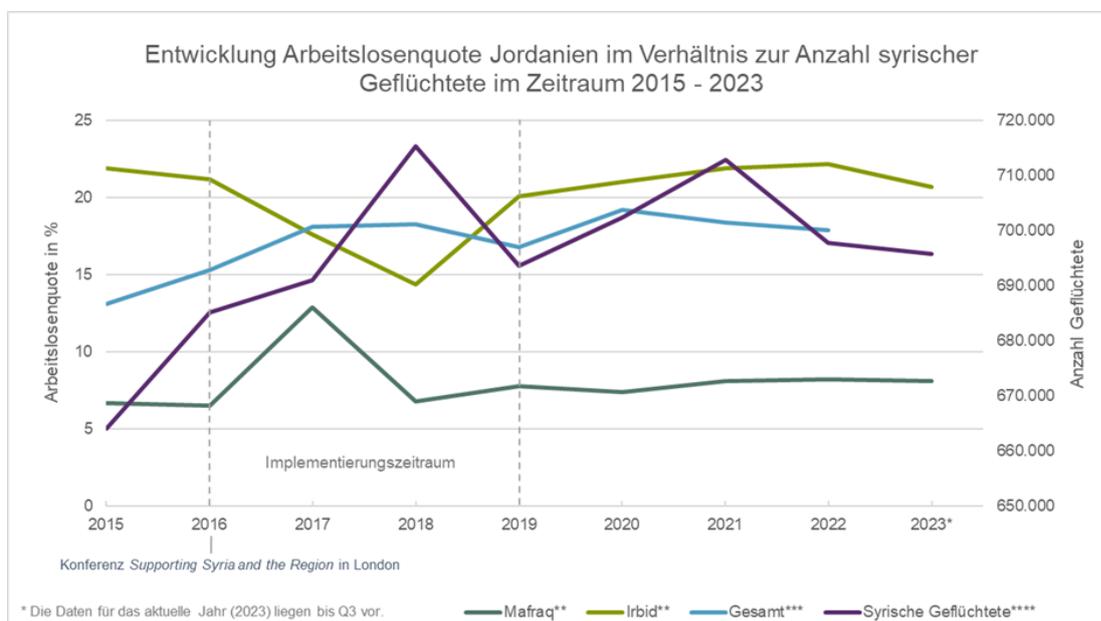


Abbildung 6: Entwicklung Arbeitslosenquote Jordanien im Verhältnis zur Anzahl syrischer Geflüchteter; Zeitraum 2015-2023. Quellen: **Labor Force Survey, Second Round 2016, Department of Statistics, Jordan/ ***International Labour Organization. "ILO Modelled Estimates and Projections database (ILOEST)" ILOSTAT (September 05, 2023)/ **** UNHCR Refugee Data Finder (Zugriff: 14.12.2023). Eigene Darstellung.

³⁹ Im Kafala-System übernimmt ein einheimischer Bürger, oftmals der Arbeitgeber, eine Bürgerschaft für den ausländischen Arbeiter oder die ausländische Arbeiterin, was oftmals einen Wechsel des Arbeitsplatzes erschwert oder unmöglich macht. Teilweise kommt es unter dem Kafala-System, das in vielen arabischen Ländern angewendet wird, zu Menschenrechtsverletzungen.

Beitrag zu übergeordneten (intendierten) developmentspolitischen Veränderungen

Die Schaffung und Verbesserung der lokalen Infrastruktur können den Vorhaben zugeordnet werden. Drahtgeflechtbehälter, Wasserkanäle, Terrassierungen und Aufforstungen sowie Verschönerungsarbeiten in den Gemeinden sind bis heute sichtbar und funktionsfähig. Übergeordnete Wirkungen einmaliger Tätigkeiten, wie Aufräumarbeiten oder das Pflanzen von Baumsetzlingen in Baumschulen können aufgrund ihrer Kurzfristigkeit nicht bewertet werden.

Der Beitrag zur sozialen Kohäsion durch die Vorhaben wurde von allen Befragten während der Evaluierung bestätigt, wobei vor allem die Aufräumarbeiten in den Gemeinden auf positive Resonanz bei Anwohnerinnen und Anwohnern gestoßen seien. Ehemalige Beschäftigte erzählten, dass Menschen aus ihren Häusern gekommen seien, um sich bei ihnen für die Arbeit zu bedanken und ihnen Wasser und Tee zu bringen. Dabei wurde die Tatsache, dass syrische und jordanische Personen zusammenarbeiteten, von den meisten Befragten als positiver Aspekt hervorgehoben. Vor allem die Beschäftigten selbst gaben an, sich kennengelernt und teilweise Freundschaften geschlossen zu haben. Einschränkend muss jedoch angemerkt werden, dass manche der Arbeiterinnen und Arbeiter beider Bevölkerungsgruppen sich bereits kannten, da die Verbindungen über die Grenze hinweg zwischen Familien und Bekannten oder aus geschäftlichen Gründen bereits vor Ausbruch des Konfliktes zum Teil eng waren. In einigen Gesprächen entstand so der Eindruck, das gemeinsame Arbeiten zwischen Geflüchteten und ansässiger Bevölkerung sei weniger konfliktreich gewesen als das durch die gemeinsam durchgeführten Maßnahmen erfolgte Zusammenbringen von Männern und Frauen. Letzteres stieß zu Beginn von EIIP auf große Widerstände (vgl. Kap. Relevanz).

Der Einfluss der Vorhaben auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen durch längerfristige Beschäftigungsmöglichkeiten über die kurzfristigen Gehaltszahlungen im Rahmen der CfW-Komponente hinaus, war gering. So gaben in der Umfrage 2019 nur 9,3 % der jordanischen und 10,3 % der syrischen Befragten an, EIIP habe ihnen geholfen, eine Anschlussbeschäftigung zu finden (vgl. ILO/NAMA 2019: 62). Auf die Frage, in welcher Form diese Hilfe stattgefunden hatte, antworteten sie mehrheitlich, durch die Beziehungen, die sie mit anderen Beschäftigten aufbauen konnten. Die Antworten von Männern und Frauen fallen hier weit auseinander, wie der folgenden Abbildung 7 entnommen werden kann.

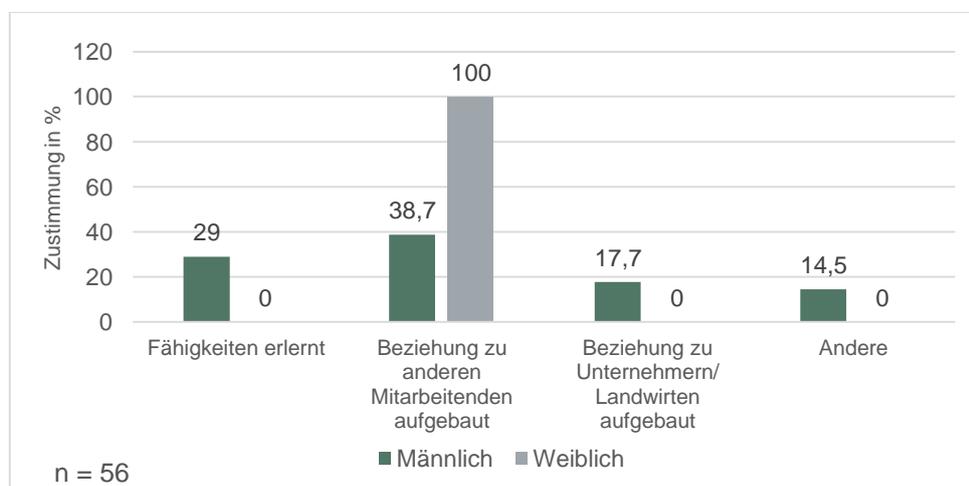


Abbildung 7: Angaben von Beschäftigten zu den Gründen, aus denen EIIP ihnen geholfen hat, eine Anschlussbeschäftigung zu finden (ILO/NAMA 2019: 62)

In den Interviews im Rahmen der EPE gaben auch Frauen an, durch die Vorhaben neue Techniken erlernt zu haben, etwa bei ihren Arbeiten in Baumschulen. Auf die Frage nach Anschlussbeschäftigungen betonten jedoch alle Befragten in erster Linie, dass es in Irbid und Mafrq grundsätzlich und für alle schwierig sei, eine Arbeit – vor allem im formellen Sektor – zu finden (vgl. Kap. Effektivität).

Breitenwirksamkeit der Vorhaben zeigte sich in der Rolle, die ILO bei der Geberabstimmung im Rahmen der *Cash for Work Group* und bezüglich der SOP einnahm. Darüber hinaus beriet ILO das jordanische Arbeitsministerium und andere Akteure zu Arbeits- und Sozialstandards und brachte – durch die Zentralisierung des Ausstellungsprozess – das Thema Arbeitsgenehmigungen entscheidend voran (vgl. Kap. Effektivität). Dadurch dass ILO als Projektträger für die Vorhaben ausgewählt worden war und seine Rolle als normsetzende Institution im

Bereich Arbeitsstandards aktiv ausfüllte, konnte ein Mehrwert über die Aktivitäten der Vorhaben hinaus erzielt werden.

Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) developmentspolitischen Veränderungen

Die Vorhaben leisteten einen positiven Beitrag dazu, die Akzeptanz für die Tätigkeit von Frauen in öffentlichen Räumen zu erhöhen. Dies steht in einem direkten Zusammenhang mit der Sensibilisierung und Durchsetzung von Arbeitsstandards und Bedingungen, unter denen Frauen besser arbeiten können, wie etwa die Bereitstellung von Toiletten, Schutzausrüstung (Handschuhe, Westen und Schuhe) und die Organisation eines sicheren Transportes zur Baustelle und zurück in die Gemeinden. Darüber hinaus wurde durch die personalisierten Bankkarten sichergestellt, dass die Frauen ihre Gehälter eigenständig abheben konnten. Zudem konnten sie den Verlust der Karte melden und eine neue anfordern, wenn sie die Karte etwa an ihre Ehemänner abgeben mussten. Von einigen der im Rahmen der EPE befragten Frauen wurde angegeben, dass die Betreuung kleiner Kinder eine Herausforderung dargestellt habe, da sie sie nicht auf die Baustellen hätten mitbringen können. ILO gab an, den Versuch unternommen zu haben, eine Kinderbetreuung einzurichten, was jedoch wegen der lokalen Gesetzgebung nicht möglich gewesen sei.

Zusammenfassung der Benotung

Auf Ebene übergeordneter Wirkungen zeigt sich ein gemischtes Bild bezüglich der Beiträge der Phasen I und II. Die Vorhaben leisteten einen Beitrag zur Stärkung der sozialen Kohäsion, indem diese Räume der Begegnung schufen und damit den Abbau von Vorurteilen ermöglichten. Darüber veränderten die gemeinsamen Tätigkeiten von Frauen und Männern stereotype Rollenbilder und führten zu einem Empowerment der an den Vorhaben beteiligten Frauen. Die verbesserte Infrastruktur, die bis heute Bestand hat, wirkte positiv auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen. Allerdings leisteten die Vorhaben mit Bezug zur Verbesserung der Beschäftigungssituation für jordanische und syrische Arbeitende nur einen geringen Beitrag. Über diesen Wirkungsstrang sind keine mittelfristigen Verbesserungen der Lebensbedingungen zu erwarten, sodass die Vorhaben trotz positiver Beiträge zu übergeordneten developmentspolitischen Wirkungen insgesamt nur als eingeschränkt erfolgreich bewertet werden.

Übergeordnete developmentpolitische Wirkungen: 3

Nachhaltigkeit

Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Die Kapazitäten der an den Vorhaben beteiligten Partnerinstitutionen sind, sowohl technisch als auch finanziell, gering. Die staatlichen Institutionen, d.h. die Gemeindeverwaltungen, MoA und MWPH, bemühen sich, die verbesserte Infrastruktur instand zu halten. Jedoch mangelt es laut Angaben dieser an finanziellen Mitteln, um der Aufgabe dauerhaft nachzukommen.

Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten

Die institutionelle Stärkung der an den Vorhaben beteiligten Partnerinstitutionen war kein erklärtes Ziel der Vorhaben und die operative Prioritätensetzung eine andere (vgl. Kap. Relevanz). Der Aufbau von Kapazitäten, der über die Trainings erfolgte, setzte auf individueller Ebene an und wurde nicht durch einen ganzheitlichen Maßnahmenkatalog zur Begleitung organisationaler und institutioneller Veränderungsprozesse ergänzt. Die Trainings, die für Mitarbeitende der staatlichen Institutionen durchgeführt wurden, konnten an den geringen Kapazitäten der beteiligten Institutionen nicht strukturell etwas verändern. Dennoch gab es punktuelle positive Veränderungen, etwa im MPWH, das durch die Vorhaben die Vorteile Performance-basierter Verträge mit Baufirmen kennenlernte und aktuell prüft, inwiefern sie diese weiterhin einsetzen können. Daneben wurden die Prozesse zur Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen in Zusammenarbeit mit dem MoL verbessert und Gemeindeverwaltungen für die Möglichkeiten, die CfW bietet, sensibilisiert.

Erwartungen hinsichtlich langfristiger Wirkungen und Nachhaltigkeit, die von Seiten aller Beteiligten bestanden, spiegelten sich nicht eindeutig in der Konzeption der Vorhaben wider und wurden in der Implementierung nicht prioritär behandelt. Obwohl es sich – angesichts der Laufzeiten der Phasen von 16 bzw. 26 Monate – nicht um

klassische Vorhaben der Not- und Übergangshilfe handelt, entsprechen sie dennoch der Logik, kurzfristige Unterstützung angesichts der Syrienkrise als akuter Notsituation zu leisten.

Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit

Phasen I und II bereiteten die Grundlagen für die Fortführung von EIIP in den darauffolgenden Phasen. So ergaben sich verschiedene Erkenntnisse in Bezug auf Prozesse und die Auswahl der Maßnahmen, die in den darauffolgenden Phasen sowie bis heute, in der aktuellen Phase VI, umgesetzt werden (vgl. Kap. Relevanz). So wurden nach Phase II keine Zisternen mehr gebaut und auch der Bau von Hydrokultur-Gewächshäusern, von denen zwei in Phase II errichtet wurden, wurde nicht mehr weiterverfolgt. Die Schulkomponente wurde nach Phase II aus EIIP rausgelöst und in einem gesonderten Vorhaben durch das United Nations Office for Project Services (UNOPS) umgesetzt. Darüber hinaus legten die Vorhaben die Basis für die Beschäftigung von Frauen in den CfW-Maßnahmen in den Folgephasen, was als eine wesentliche dauerhafte Gender-Wirkung einzuschätzen ist. Letztlich wurde ein Beitrag zur Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards in Jordanien – auch im Kontext von kurzfristigen Arbeitsverhältnissen und unter Einbezug von Geflüchteten – geleistet, der ebenfalls als nachhaltig einzuschätzen ist. Phasen I und II zeigen damit eine hohe Anschlussfähigkeit auf.

Dem steht die Kurzfristigkeit der Einkommens- und Beschäftigungseffekte gegenüber, die nur teilweise von den positiven Wirkungen der rehabilitierten oder neugebauten Infrastruktur, die ebenfalls zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen in den Projektregionen führte, aufgefangen werden konnte.

Zusammenfassung der Benotung

Obwohl mit der Einführung von Komponente 2 die Hoffnung verbunden war, durch Trainings und Schulungen nachhaltige Verbesserungen für die Zielgruppe mit Bezug zur ihrer Beschäftigungsfähigkeit zu erreichen, spiegelte sich diese Absicht weder in der Gesamtkonzeption wider noch war die Projektdurchführung darauf ausgelegt. Während von einigen Infrastrukturmaßnahmen, die in Phase I und II umgesetzt wurden, eine dauerhafte Wirkung angenommen werden kann (z.B. Straßenrehabilitierung, Sanierungsarbeiten), kann bei anderen (z.B. Aufräumarbeiten) keine Nachhaltigkeit festgestellt werden. Trotz des Vorliegens von Risiken für die Dauerhaftigkeit der Wirkungen, zeigen Phasen I und II eine hohe Anschlussfähigkeit auf, die eine Verstetigung der Wirkungen als plausibel erscheinen lassen. Aufgrund der überwiegend positiven Ergebnisse bei gleichzeitigem Vorliegen von Mängeln wird die Nachhaltigkeit insgesamt als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Nachhaltigkeit: 3

Gesamtbewertung

Die Phasen I und II des EIIP werden insgesamt als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

Bei der Gesamtbewertung spielt die Relevanz der Vorhaben eine Rolle, insbesondere die Auswahl der Maßnahmen angesichts der 2016 akuten Fluchtkrise und der großen Bedarfe der Aufnahmegemeinden und Zielgruppen. Diese Situation rechtfertigte die Tatsache, dass mehrere Geber und auch die deutsche TZ und FZ in ähnlicher Form CfW-Programme umsetzten. Das Engagement von ILO in Bezug auf Geberabstimmung und die Definition von Regeln und Normen für CfW sind ein maßgeblicher Beitrag der Vorhaben für mehr Kohärenz in diesem Politikfeld.

Ein weiteres zentrales Kriterium für die Gesamtbewertung ist die Effektivität der Vorhaben in Bezug auf die Verbesserung lokaler Infrastruktur und die Bereitstellung kurzfristiger Einkommen. Auf übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungsebene leisteten sie einen Beitrag zur Stärkung der sozialen Kohäsion in den Aufnahmegemeinden und wirkten positiv auf die Veränderung von Rollenbildern und das Empowerment von Frauen.

Demgegenüber sind die Beschäftigungseffekte, die durch die Vorhaben ausgelöst wurden, kurzfristiger Natur und ihr Einfluss auf eine dauerhafte Verbesserung der Lebensbedingungen gering.

Beiträge zur Agenda 2030

Die Vorhaben leisteten einen Beitrag zur Erreichung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG), insbesondere zu den SDG 1, 2, 5, 8 und 16 durch ihren Fokus auf die Schaffung von Einkommen (Armutreduktion und Abbau von Hunger) unter menschenwürdigen Arbeitsbedingungen sowie ihres Beitrages zu Geschlechtergerechtigkeit und einem friedlichen Miteinander.

Universaler Geltungsanspruch, gemeinsame Verantwortung und Rechenschaftslegung

Durch die starke Übereinstimmung der Vorhaben mit den Prioritäten der Partnerregierung und zahlreicher anderer Geber wurde dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortung der Agenda 2030 Rechnung getragen. Zudem leisteten die Vorhaben einen wesentlichen Beitrag zur Geberabstimmung und der Verhandlung gemeinsamer Prinzipien mit anderen Gebern im CfW-Bereich, die auch einer gemeinsamen Rechenschaftslegung dienen.

Zusammenspiel ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung

Die Vorhaben bringen die ökonomische und soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung zusammen, indem sie anerkennen, dass Einkommen und wirtschaftliches Wohlergehen in Zusammenhang mit sozialer Kohäsion stehen. So wirkten die Vorhaben über die Beteiligung am Arbeitsmarkt auf soziale Aspekte, wie den Abbau von Stigmata gegenüber Geflüchteten und die Veränderung geschlechtsspezifischer Rollenbilder.

Inklusivität/Niemanden zurücklassen

Die Vorhaben leisteten einen Beitrag, um Frauen und Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt zu beteiligen. Vorurteile, die insbesondere verhindert hatten, dass Frauen in öffentlichen Räumen körperliche Arbeit verrichteten, wurden abgebaut. In den Gemeinden wurde die Inklusion benachteiligter Gruppen gefördert.

Projektspezifische Stärken und Schwächen sowie projektübergreifende Schlussfolgerungen und Lessons Learned

Zu den Stärken der Vorhaben zählen insbesondere:

- Angemessene Identifikation des Kernproblems und passende Auswahl der Maßnahmen, um kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen
- Übereinstimmung der Vorhaben mit Prioritäten und Politiken der jordanischen und deutschen Regierungen sowie das Ausnutzen von politischem Momentum
- Positiver Beitrag zur Geberharmonisierung und inhaltlichen Abstimmung zwischen CfW-Programmen
- Lern- und Anpassungsfähigkeit der Vorhaben, z.B. in Bezug auf die Auswahl der Infrastrukturmaßnahmen und Verbesserung von Prozessen zur Auswahl und Bezahlung der Beschäftigten
- Positive Gender-Effekte, d.h. Einwirken auf Rollenbilder und Empowerment der beteiligten Frauen
- Positive Wirkung auf Arbeits- und Sozialstandards durch ILO als normsetzende Organisation in diesem Bereich

Zu den Schwächen der Vorhaben zählen insbesondere:

- Unklare Definition des zeitlichen Wirkungsanspruches von Komponente 2
- Ungenaue Konzeption in Bezug auf die Capacity Development-Effekte der Vorhaben
- Keine Analyse und Dokumentation des Nachhaltigkeitsanspruches
- Konzeption der Vorhaben sieht keine Interventionen auf Policy-Ebene vor, die den generellen Arbeitsplatzmangel in den Gouvernoraten Ibrid und Mafrq adressierten
- Uneindeutige Definition der Wirkungshypothesen und Verortung der Ziele auf den Wirkungsebenen
- Unpräziser Umgang mit Indikatoren bezüglich Formulierungen, Wertbestückung und Zielwerten
- Inkonsistenzen in der Projektdokumentation

Schlussfolgerungen und Lessons Learned:

- Die Vorhaben waren geeignet, um die akute Notlage angesichts der Fluchtkrise in den Aufnahmege-
meinden und bei Zielgruppen zu lindern.
- Qualifizierungsangebote i.S. von Trainingsmaßnahmen sind bei gleichzeitigem Vorliegen eines Arbeits-
platzmangels, bereits gut ausgebildeter Zielgruppen und eines ausgeprägten informellen Sektors keine
sinnvolle Maßnahme, um die Beschäftigungsfähigkeit von Zielgruppen zu erhöhen.
- Punktuelle Trainingsmaßnahmen, die lediglich auf individueller Ebene (bei Personen und nicht Organi-
sationen und Institutionen) ansetzen, können keine längerfristigen Beschäftigungseffekte auslösen.
- Detaillierte Arbeitsmarktanalysen sowie des legalen Kontexts (in Bezug auf Arbeitsgenehmigungen, An-
erkennung von Abschlüssen, Abschluss unterbrochener Berufsausbildungen und Studiengängen etc.)
sind essenzielle Entscheidungsparameter, um geeignete Maßnahmen für eine langfristige Verbesse-
rung von Beschäftigungsmöglichkeiten zu identifizieren
- Die Übernahme der nachhaltigen Verwaltung und Instandhaltung verbesserter Infrastruktur durch natio-
nale Ministerien und Behörden ist bei gleichzeitigem Ressourcenmangel eine Herausforderung, auf die
FZ-Vorhaben nach Beendigung keinen Einfluss haben. FZ-Vorhaben sollten daher bereits in der Kon-
zeption den gezielten Aufbau institutioneller Kapazitäten sowie technische Beratung zur Verbesserung
organisationaler Strukturen und die Entwicklung innovativer Nutzungs- und Wartungskonzepte berück-
sichtigen, um die Dauerhaftigkeit von Wirkungen auch über das Projektende hinaus sicherzustellen.
- Die Gender-Effekte der Vorhaben sind wesentlich; es wurde gezeigt, dass es maßgeblich von den Ar-
beitsbedingungen, wie etwa der Bereitstellung von Schutzkleidung, von Transport zum und vom Arbeits-
platz sowie von Beschwerdemechanismen, abhängt, ob Frauen am Arbeitsmarkt teilnehmen und dies
gesellschaftlich akzeptiert wird.

Evaluierungsansatz und Methoden

Methodik der Ex-post-Evaluierung

Die Ex-post-Evaluierung folgt der Methodik eines Rapid Appraisal, d.h. einer datengestützten, qualitativen Kontributionsanalyse und stellt ein Expertenurteil dar. Dabei werden dem Vorhaben Wirkungen durch Plausibilitätsüberlegungen zugeschrieben, die auf der sorgfältigen Analyse von Dokumenten, Daten, Fakten und Eindrücken beruhen. Dies umschließt – wenn möglich – auch die Nutzung digitaler Datenquellen und den Einsatz moderner Techniken (z.B. Satellitendaten, Online-Befragungen, Geocodierung). Ursachen für etwaige widersprüchliche Informationen wird nachgegangen, es wird versucht, diese auszuräumen und die Bewertung auf solche Aussagen zu stützen, die – wenn möglich – durch mehrere Informationsquellen bestätigt werden (Triangulation).

Dokumente:

BMZ (2017), German employment initiative “Partnership for Prospects (P4P)”, Methodology note on job definition and monitoring.

BMZ (2023), Cash for work. Die Beschäftigungsoffensive Nahost, s. Cash for Work | BMZ (27.06.2023).

BPB (2016), Düstere Aussichten: Syrische Flüchtlinge in Jordanien.

DEval (2021), Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei konfliktbedingten Krisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost.

GIGA (2016), Syrische Flüchtlinge in Jordanien: Zwischen Schutz und Marginalisierung, in: GIGA Focus Nahost, 3.

ILO (2014), The impact of the Syrian Refugee crisis on the Labour Market in Jordan: A preliminary Analysis.

ILO (2015), Work permits for Syrian refugees in Jordan.

ILO (2018), Decent Work Country Programme 2018-2022.

ILO (2019), Employment through Labour Intensive Infrastructure in Jordan (Informationsblatt über das Vorhaben).

ILO/NAMA (2019), Workers Survey – Phase II, Employment through Labour Intensive Infrastructure in Jordan, Analytical Report.

ILO (2020), Cluster Evaluation of Employment Intensive Infrastructure Programmes (EIIPs) in Jordan and Lebanon.

KfW (2016), Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Jordanien: Programmorschlag Teil B, FZ-Modul: Beschäftigungsintensives Investitionsprogramm für Jordanier und syrische Flüchtlinge in Jordanien.

KfW (2017), Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Jordanien: Finanzierungsvorschlag aus Vorratsprüfung für die zweite Phase über 10 Mio. EUR, Beschäftigungsintensives Investitionsprogramm für Jordanier und syrische Flüchtlinge in Jordanien.

KfW (2018), Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Jordanien: Abschlusskontrolle: ILO, Jordanien, Beschäftigungsintensives Investitionsprogramm für Jordanier und syrische Flüchtlinge in Jordanien (EIIP, Phase I).

KfW (2020), Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Jordanien: Abschlusskontrolle: ILO, Jordanien, Beschäftigungsintensives Investitionsprogramm für Jordanier und syrische Flüchtlinge in Jordanien (EIIP, Phase II).

The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Planning and International Cooperation (2015), Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2016-2018.

The Hashemite Kingdom of Jordan (2016), The Jordan Compact: A New Holistic Approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian Refugee Crisis, s. [Supporting Syria the Region London 2016 - Jordan Statement.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](#) (27.06.2023)..

The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour (2010), The National Labour Market Figures 2008-2010.

The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour (2016), The National Labour Market Figures 2014-2015.

The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour (2017), The National Labour Market Figures 2012-2016.

The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour (2022), The National Labour Market Figures 2017-2021.

The Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Labour (2023), The National Labour Market Figures 2018-2022.

UNHCR (2016), Global Trends: Forced Displacement in 2015.

UNHCR (2023), Operational Data Portal: Syria Regional Response.

zuzügl. KfW-Projektdokumentation (Berichterstattungen, Reiserückkehrvermerke, E-Mails etc.)

Datenquellen und Analysetools:

Protokolle/Mitschriften der durchgeführten Interviews

Interviewpartner:

Projekträger (ILO), KfW, GIZ, Sektorministerien, Gemeindeverwaltungen, Beschäftigte

Der Analyse der Wirkungen liegen angenommene Wirkungszusammenhänge zugrunde, dokumentiert in der bereits bei Projektprüfung entwickelten und ggf. bei Ex-post-Evaluierung aktualisierten Wirkungsmatrix. Im Evaluierungsbericht werden Argumente dargelegt, warum welche Einflussfaktoren für die festgestellten Wirkungen identifiziert wurden und warum das untersuchte Projekt vermutlich welchen Beitrag hatte (Kontributionsanalyse). Der Kontext der Entwicklungsmaßnahme wird hinsichtlich seines Einflusses auf die Ergebnisse berücksichtigt. Die Schlussfolgerungen werden ins Verhältnis zur Verfügbarkeit und Qualität der Datengrundlage gesetzt. Eine Evaluierungskonzeption ist der Referenzrahmen für die Evaluierung.

Die Methode bietet für Projektevaluierungen ein – im Durchschnitt - ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis, bei dem sich Erkenntnisgewinn und Evaluierungsaufwand die Waage halten, und über alle Projektevaluierungen hinweg eine systematische Bewertung der Wirksamkeit der Vorhaben der FZ erlaubt. Die einzelne Ex-post-Evaluierung kann daher nicht den Erfordernissen einer wissenschaftlichen Begutachtung im Sinne einer eindeutigen Kausalanalyse Rechnung tragen.

Folgende Aspekte limitierten die Evaluierung:

- Zahlreiche, kleinteilige Projektstandorte, die teilweise nicht mehr eindeutig identifiziert werden konnten
- Schwierigkeit, Beschäftigte aus vergangenen Projektphasen zu kontaktieren
- Schlechte Verfügbarkeit von verlässlichen statistischen Daten

Methodik der Erfolgsbewertung

Zur Beurteilung der Vorhaben nach den OECD DAC-Kriterien wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenergebnisse sind wie folgt belegt:

- Stufe 1** sehr erfolgreich: deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
- Stufe 2** erfolgreich: voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
- Stufe 3** eingeschränkt erfolgreich: liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
- Stufe 4** eher nicht erfolgreich: liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
- Stufe 5** überwiegend nicht erfolgreich: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
- Stufe 6** gänzlich erfolglos: das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der sechs 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 „eingeschränkt erfolgreich“ (Stufe 3) bewertet werden.

Abkürzungsverzeichnis:

AK	Abschlusskontrolle
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BONO	Beschäftigungsoffensive Nahost
CfW	Cash for Work
DAC	Development Assistance Committee
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DWCP	Decent Work Country Programme
EIIP	Employment Intensive Investment Programme
EPE	Ex-post-Evaluierung
EUR	Euro
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FiVo	Finanzierungsvorschlag
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
FZ E	FZ Evaluierung
HDI	Human Development Index
ILO	International Labour Organization
JORISS	Jordan Response Information System for the Syria Crisis
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MoA	Ministry of Agriculture
MoL	Ministry of Labour
MPWH	Ministry of Public Works and Housing
NAMA	NAMA Strategic Intelligence Solutions
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PP	Projektprüfung
PPB	Projektprüfungsbericht
PV	Programmvorschlag
SDG	Sustainable Development Goals
SOP	Standard Operating Procedure
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
USD	US Dollar

Impressum

Verantwortlich:

FZ E

Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank

FZ-Evaluierung@kfw.de

Kartografische Darstellungen dienen nur dem informativen Zweck und beinhalten keine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten. Die KfW übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Benutzung entstehen, wird ausgeschlossen.

KfW Bankengruppe

Palmengartenstraße 5-9

60325 Frankfurt am Main, Deutschland

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Zielsystem und Indikatoren

Anlage 2: Risikoanalyse

Anlage 3: Vor- und Nachteile verschiedener Infrastrukturmaßnahmen

Anlage 4: Evaluierungsfragen entlang der OECD DAC-Kriterien/ Ex-post Evaluierungsmatrix

Anlage 1: Zielsystem und Indikatoren

Projektziel auf Outcome-Ebene		Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)			
<p>Bei Projektprüfung:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verbesserung ländlicher Infrastruktur unter Verwendung von arbeitsintensiven Methoden. 2. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und des Zugangs zum Arbeitsmarkt für syrische Geflüchtete und Jordanierinnen und Jordanier. 		<p>EIIP I+II sind Teil der BONO und spiegeln ihre Zielsetzung – sowohl auf Outcome- als auch auf Impact-Ebene – wider.</p> <p>Nichtsdestotrotz beziehen sich die beiden Outcome-Ziele der Phasen auf direkte Ergebnisse der Projektaktivitäten und könnten daher auch als Outputs verstanden werden. Gleichmaßen messen die Outcome-Indikatoren größtenteils die Umsetzung von Aktivitäten. Da es sich jedoch um ein CfW-Programm handelt, das in erster Linie kurzfristige Effekte erzielen sollte, waren und sind die Projektziele sowie ihre Indikatoren angemessen.</p> <p>Für die EPE werden die beiden angestrebten Veränderungen, die im doppelten Modulziel beschrieben werden (verbesserte Infrastruktur und verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt), in einem Modulziel zusammengefasst. Es wird in der EPE auf die Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppe abgestellt, da sie als ein direktes Ergebnis der CfW-Maßnahmen und der damit verbundenen On the job-Trainings verstanden wird; und dies der Wirkungsebene, auf der das Modulziel der beiden Phasen angesiedelt ist, entspricht.</p> <p>Die Zielniveaus der Indikatoren wurden in mehreren Fällen über den Projektverlauf angepasst. Liegen aus diesem Grund verschiedene Angaben zu den Zielniveaus vor, orientiert sich die EPE an den Angaben aus den beiden AK-Berichten.</p>			
Bei EPE (falls Ziel modifiziert)					
In Irbid und Mafrq ist die Infrastruktur verbessert und die Beschäftigungsfähigkeit von syrischen Geflüchteten und Jordanierinnen und Jordaniern ist erhöht.					
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP / EPE (neu)	Status PP (PV I: 2016) (FV II: 2017)	Status AK (I: 2018) (II: 2019)	Status EPE (2023)
Indikator 1.1 (PP) Anzahl der geschaffenen Arbeitstage	Indikator misst die Umsetzung der arbeitsintensiven Beschäftigungsmaßnahmen. Die Zielniveaus des Indikators wurden zwischen beiden Phasen mehrfach angepasst.	I: 125.000 II: 224.000 = 349.000 50%-50% Geflüchtete-Jordanierinnen und Jordanier	I+II: 0	I: 137.106 II: 285.969 (49% Syrierinnen und Syrier; 17% Frauen) = 423.075	Erfüllt, kein neuer Ist-Wert

		10% Frauen			
Indikator 1.2 (PP) % der Beschäftigten, die von Arbeitsschutz profitieren	Ind. bezieht sich auf die Beschäftigte, die an den Arbeitsmaßnahmen des Vorhabens teilnehmen. Er misst damit die Qualität der vom Projekt angebotenen kurzfristigen Jobs, was als besonders angemessen erscheint.	80%	I+II: 0	I: 89% II: 88,5%	Erfüllt, kein neuer Ist-Wert
Indikator 1.3 (PP) Anzahl der vom Vorhaben geschaffenen Jobs	Ind. misst die durch die Arbeitsmaßnahmen des Vorhabens geschaffenen Jobs, was angemessen ist. Seit 07/2017 gilt die Definition des BMZ (min. 40 Tage in Beschäftigung).	I: 4.150 II: 3.600	I+II: 0	I: 4.638 II: 4.552 (von denen 3.067 der BMZ-Definition entsprechen)	Erfüllt, wobei nicht alle Jobs der 2017 eingeführten BMZ-Definition entsprechen; kein neuer Ist-Wert
Indikator 1.4 (PP) Höhe der in Infrastrukturmaßnahmen investierten Mittel	Ind. ist angemessen.	I: 6,4 Mio. EUR II: 8,686 EUR	I+II: 0	I: 5,9 Mio. EUR II: 8,93 Mio. EUR	In Phase II erfüllt, in Phase I nicht erfüllt, kein neuer Ist-Wert
Indikator 2.1 (PP) % der syrischen Begünstigten, die an den Schulungsmaßnahmen des Vorhabens teilgenommen haben, finden eine Arbeit und erhalten eine Arbeitsgenehmigung (neuer Ind. für EPE zu Beschäftigung auf Impact-Ebene (s.u.))	Ind. bezieht sich auf syrische Geflüchtete, die an den Trainings teilnehmen; darüber hinaus ist jedoch nicht eindeutig bestimmt, ob die kurzfristige Beschäftigung im Rahmen der Arbeitsmaßnahmen gemeint ist oder ob sich der Ind. auf eine längerfristige Beschäftigung bezieht. Da er Outcome-Ziel 2 (Beschäftigungsfähigkeit) messen soll, wird für die EPE davon ausgegangen, dass der Ind. eine längerfristige Beschäftigung, über die Maßnahmen des Vorhabens hinaus, meint. Zudem wird für die EPE die gesamte Zielgruppe des Vorhabens (Geflüchtete und Jordanierinnen und Jordanier) in den Ind. einbezogen. Der neue Ind. wird auf der Impact-Ebene verortet (s.u.).	60%			
Indikator 2.1 (EPE) NEU % der Teilnehmenden an den Schulungsmaßnahmen des Vorhabens (syrische Geflüchtete und Jordanierinnen und	Entsprechend der Logik der Outcome-Indikatoren des Vorhabens wird für die EPE ein neuer Indikator formuliert, der die Aktivitäten des Vorhabens zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Outcome-Ziel) abbildet.	65% (Zielwert orientiert sich an dem von Output-Ind. 2.2. als Mittelwert von Phase I und II)	n.a.	n.a.	Kein Wert, da ILO keine entsprechenden Zahlen lieferte

Jordanier), die die Kurse erfolgreich abschließen					
--	--	--	--	--	--

Projektziel auf Impact-Ebene	Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)
<p>Bei Projektprüfung:</p> <p>Syrische Geflüchtete und Jordanierinnen und Jordanier haben bessere Lebensbedingungen aufgrund von erhöhtem Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten und verbesserter Infrastruktur</p>	<p>Das Impact-Ziel ist sehr weit gefasst und schwierig zu messen. Im Gegensatz zu den Outcome-Zielen, die in einem direkten Zusammenhang mit den Aktivitäten des Vorhabens stehen, sind die Wirkungszusammenhänge auf Impact-Ebene weniger konkret. Zwei der ursprünglichen Impact-Indikatoren messen den Nutzen der Outcomes (Verbesserter Zugang zu Infrastruktur und Nutzen des erhöhten Einkommens); einer die Verhinderung von sozialen Konflikten.</p> <p>Die Absicht, auf Impact-Ebene die Verbesserung der Lebensbedingungen als einen breiteren Effekt des Vorhabens zu verorten, ist – damals wie heute – angemessen. Das Impact-Ziel wird für die EPE so angepasst, dass es den Beitrag des Vorhabens zu Frieden und Sicherheit im Sinne der dualen Zielsetzung, die sich durch die FS1-Kennung ergibt, abbildet.</p>

Bei EPE (falls Ziel modifiziert):

Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur mittelfristigen Verbesserung der Lebensbedingungen der Anrainerbevölkerung in Irbid und Mafrq sowie zur Stärkung der sozialen Kohäsion zwischen syrischen Geflüchteten und aufnehmenden Gemeinden.

Indikator	Bewertung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP / EPE (neu)	Status PP (PV I: 2016) (FV II: 2017)	Status AK (I: 2018) (II: 2019)	Status EPE (2023)
Indikator 1 (PP) Anzahl der syrischen Geflüchteten und Jordanier, die von verbessertem Zugang zu Infrastruktur und Dienstleistungen profitieren	Damit die Impact-Indikatoren jeweils auf der gleichen Wirkungsebene ansetzen, wird der bestehende Indikator im Rahmen der EPE umformuliert, sodass er auf die Nutzung der verbesserten Infrastruktur abzielt. Zudem wird ein zweiter Indikator hinzugefügt, der die Instandhaltung der verbesserten Infrastruktur in den Blick nimmt. Damit soll die Brücke zwischen dem Modulziel der Phasen (Teilaspekt verbesserte Infrastruktur) und dem Impact-Ziel (Teilaspekt verbesserte Lebensbedingungen) geschlagen werden.				
Indikator 1 (EPE) UMFORMULIERT Anzahl der syrischen Geflüchteten und		EPE NEU: qualitative Erhebung, keine Quantifizierung möglich	n.a.	n.a.	Erfüllt

Jordanierinnen und Jordanier in Mafrq und Irbid, die die verbesserte Infrastruktur nutzen					
Indikator 2 (EPE) NEU Anzahl der Projektgemeinden, die über Instandhaltungspläne für die verbesserten Infrastrukturen verfügen und diese umsetzen		EPE NEU: qualitative Erhebung, keine Quantifizierung möglich	n.a.	n.a.	Teilweise erfüllt
Indikator 3 (PP) Anzahl der syrischen Geflüchteten und Jordanier, die von erhöhtem Einkommen profitieren	Der Ind. misst, wie viele weitere Personen/Familienmitglieder von dem erhöhten Einkommen, dass der/die einzelne/r Arbeiter/in durch die CfW-Maßnahmen erhält, profitieren. Über diese Hochrechnung hinaus, ist sein Informationsgehalt beschränkt. Er wird daher für die EPE durch einen Indikator ersetzt, der auf langfristige Beschäftigung (und damit längerfristig höheres Einkommen) abstellt. Dafür wird Outcome-Ind. 2.1. umformuliert und als Indikator 3 hier neu dazugefügt (vgl. oben).				
Indikator 3 (EPE) NEU % der Teilnehmenden an den Schulungsmaßnahmen des Vorhabens, die nach Abschluss ihrer CfW-Tätigkeit eine Beschäftigung (selbstständige Tätigkeit oder Anstellung) finden.	Wenn keine entsprechenden Erhebungen vorliegen, kann der Ind. in der EPE nur durch Interviews bzw. einzelne Beispiele erhoben und sein Wert geschätzt werden.	60% (von ursprünglichem Outcome-Ind. 2.1. übernommen, s.o.)	n.a.	n.a.	Nicht erfüllt
Indikator 4 (EPE) NEU Prozess zur Ausstellung von	Wenn keine entsprechenden Erhebungen vorliegen, kann der Ind. in der EPE nur durch Interviews bzw. einzelne Beispiele erhoben werden.	EPE NEU: deskriptive Erhebung, keine Quantifizierung möglich	n.a.	n.a.	Erfüllt

Arbeitsgenehmigungen ist verbessert	Es gibt einen Output-Ind. (2.1.), der auf den Prozess der Arbeitsgenehmigungen abstellt. Es liegen jedoch keine Daten zu ihm vor.				
Indikator 5 (PP) Durch das Vorhaben wurde kein gewaltsamer Konflikt geschaffen oder verschärft	Für die EPE kann der Indikator nur über die Einschätzung der Beteiligten erhoben werden.	EPE NEU: deskriptive Erhebung	0	0	Erfüllt

Anlage 2: Risikoanalyse

Risiko ex-ante (Projektvorschlag)	Risiko ex-post (bei EPE)	Relevantes OECD-DAC Kriterium
<p>Destabilisierung durch soziale, wirtschaftliche und politische Krisen</p> <p>Risiko: keine Angabe</p> <p>Beeinflussbarkeit: gering</p>	<p>Es kam zu keinen sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Krisen; das Vorhaben wirkte positiv auf die soziale Kohäsion.</p> <p>Risiko: gering</p> <p>Beeinflussbarkeit: gering</p>	Impact (s. Bericht S. 17)
<p>Unsicherheit bezüglich Zusage des Arbeitsministeriums, Arbeitsgenehmigungen für syrische Geflüchtete auszustellen</p> <p>Risiko: mittel</p> <p>Beeinflussbarkeit: gering</p>	<p>Langsame Ausstellung der Arbeitsgenehmigungen verlangsamte die Projektumsetzung, bis es 2020 zu einer Verbesserung durch die Einrichtung des „Labour Office“ kam. ILO beriet diesen Prozess.</p> <p>Risiko: mittel</p> <p>Beeinflussbarkeit: hoch</p>	Relevanz (s. Bericht S. 4)
<p>Nicht ausreichendes Interesse der Bauunternehmen an der Nutzung beschäftigungsintensiver Methoden</p> <p>Risiko: mittel</p> <p>Beeinflussbarkeit: mittel</p>	<p>Baufirmen wurden zur Bedeutung und Umsetzung arbeitsintensiver Infrastrukturmaßnahmen geschult. Kein Hinweis darauf, dass Firmen kein Interesse an der Nutzung beschäftigungsintensiver Methoden gehabt hätten.</p> <p>Risiko: gering</p> <p>Beeinflussbarkeit: mittel</p>	Relevanz (s. Bericht S. 6)
<p>Mangelnde Bereitschaft der Bauunternehmen, syrische Geflüchtete zu beschäftigen</p> <p>Risiko: gering</p> <p>Beeinflussbarkeit: keine Angabe</p>	<p>Risiko muss differenziert betrachtet werden: Für den Einsatz von Frauen in öffentlichen Arbeiten sowie von Menschen mit Behinderung musste bei Baufirmen geworden und sensibilisiert werden.</p> <p>Risiko: gering (generell ggü. syrischen Geflüchteten), aber mittel ggü. Frauen und Menschen mit Behinderung</p> <p>Beeinflussbarkeit: mittel</p>	Relevanz (s. Bericht S. 5)
<p>Gesamtbewertung:</p> <p>Risiko: mittel</p> <p>Beeinflussbarkeit: mittel</p>	<p>Gesamtbewertung:</p> <p>Risiko: gering</p> <p>Beeinflussbarkeit: mittel</p>	

Anlage 3: Vor- und Nachteile verschiedener Infrastrukturmaßnahmen

Projekttyp	Vorteile	Nachteile
Reparatur und Instandhaltung von Straßen (mit MPWH)	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Beschäftigungsintensität - Hohe Visibilität schaffte Akzeptanz - Möglichkeit, Frauen und ungelernete Arbeiter zu integrieren (bspw. bei Reinigung der Straße) - Konzepte für beschäftigungsintensive Arbeit und PBC wurden in MPWH eingeführt 	<ul style="list-style-type: none"> - geringe Nachhaltigkeit, v.a. bei Reinigungsarbeiten
Zisternenbau und Terrasierungen (mit MoA)	<ul style="list-style-type: none"> - Alignment mit nationalem Programm zur Unterstützung lokaler Landwirte (mit MoA) - Unterstützung der lokalen Wirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> - öffentliches Investment in privaten Landbesitz - Auswahl der Landwirte schwer zu kontrollieren - Schwierigkeit, Wasser aus Zisternen zu pumpen (Bauern haben keine Pumpen)
Hydrokulturgewächshäuser (mit Nat. Center for Agricultural Research/MoA)	<ul style="list-style-type: none"> - Bereitstellung neuer Technologien für lokale Landwirte (durch die Forschungsstation) - Arbeit für Frauen geeignet - Gewächshäuser können für verschiedene Zwecke genutzt werden (nicht nur Hydrokultur) 	<ul style="list-style-type: none"> - Technologie erfordert hohe Anfangsinvestitionen und ist daher von den Landwirten vor Ort nur schwer replizierbar
Baumschulen	<ul style="list-style-type: none"> - Baumschulen können ihre Produktion erheblich steigern - Arbeit für Frauen geeignet - Arbeitnehmer erlernten Techniken, die sie in ihren Haushalten oder bei der Gründung ihres eigenen Unternehmens einsetzen konnten 	<ul style="list-style-type: none"> - Transport (da Baumschulen außerhalb der Gemeinden)
<i>Community Works</i>	<ul style="list-style-type: none"> - hohe Sichtbarkeit und direkter Nutzen für die lokale Bevölkerung generierten hohe Akzeptanz 	<ul style="list-style-type: none"> - Geringe Kapazität der Gemeinde, Projekte nach Abschluss von EIP fortzuführen

Anlage 4: Evaluierungsfragen entlang der OECD-DAC-Kriterien/ Ex-post-Evaluierungsmatrix

Relevanz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Ausrichtung an Politiken und Prioritäten			1	o	
Sind die Ziele der Maßnahme an den (globalen, regionalen und länderspezifischen) Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen (entwicklungspolitischen) Partner und des BMZ, ausgerichtet?	Sind die Ziele von EIIP I+II an den Politiken und Prioritäten der jordanischen Regierung und des BMZ ausgerichtet?	Interviews mit Ministerien und Gemeinden; KfW und ILO			
Berücksichtigen die Ziele der Maßnahme die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Verwaltungskapazitäten, tatsächliche Machtverhältnisse (auch bzgl. Ethnizität, Gender, etc.)?)	Berücksichtigen die Ziele von EIIP I+II die Rahmenbedingungen und Kapazitäten der beteiligten Ministerien und Gemeinden?	Interviews mit Ministerien und Gemeinden; KfW und ILO Daten zur Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen (Daten von MoL)			
Bewertungsdimension: Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			2	o	
Sind die Ziele der Maßnahme auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der Zielgruppe ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?	Welche sind die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der syrischen Geflüchteten und der ansässigen Bevölkerung in Mafraq und Irbid? Sind die Ziele von EIIP I+II darauf ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?	Interviews mit Ministerien und Gemeinden; KfW und ILO; Beschäftigte Daten zu Arbeitslosigkeit, Beschäftigung in informellem Sektor und Armutssituation in Irbid und Mafraq (Daten von ILO und MoL)			
Wurden dabei die Bedürfnisse und Kapazitäten besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität,	An welchen Kriterien orientierte sich die Auswahl der Beschäftigten? War sie angemessen? Ist die Auswahl der Quoten (Männer/Frauen und syrische und jordanische Personen), die für das Vorhaben	Interviews mit Ministerien und Gemeinden; KfW und ILO; Beschäftigte			

<p>etc.) berücksichtigt? Wie wurde die Zielgruppe ausgewählt?</p>	<p>getroffen wurde, angemessen? Wieso wurde die Quote für Menschen mit Behinderung in Phase II fallen gelassen?</p>				
<p>Hätte die Maßnahme (aus ex-post Sicht) durch eine andere Ausgestaltung der Konzeption weitere nennenswerte Genderwirkungspotenziale gehabt? (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>Inwiefern hätten EIIP I+II noch stärker auf die Bedürfnisse von Frauen ausgerichtet werden können? Hätten mehr Frauen beteiligt werden können?</p>	<p>Interviews mit Ministerien und Gemeinden; KfW und ILO; Beschäftigte</p>			
<p>Bewertungsdimension: Angemessenheit der Konzeption</p>			<p>3</p>	<p>+</p>	
<p>War die Konzeption der Maßnahme angemessen und realistisch (technisch, organisatorisch und finanziell) und grundsätzlich geeignet zur Lösung des Kernproblems beizutragen?</p>	<p>War die Konzeption von EIIP I+II angemessen, um zur Lösung des Kernproblems beizutragen? Inwiefern sind die Komponenten geeignet, die anvisierten kurz- und mittelfristigen Ziele der Phasen zu erreichen?</p> <p>An welchen Kriterien und Prioritäten orientierte sich die geografische und technische Auswahl der Infrastrukturprojekte? Inwiefern gab es partizipative Ansätze zur Auswahl der Infrastrukturprojekte? War sie angemessen, d.h. ausgerichtet an Prioritäten des Partners und sinnvoll zur Erreichung der Projektziele?</p> <p>Inwiefern war die Auswahl der Kooperationspartner und Kursinhalte der Trainingsmaßnahmen angemessen?</p>	<p>Interviews mit ILO und KfW; Ministerien und Gemeinden</p>			
<p>Ist die Konzeption der Maßnahme hinreichend präzise und plausibel (Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems sowie der dahinterliegenden Wirkungsannahmen)?</p>	<p>Sind das Zielsystem von EIIP I+II und die dahinterliegenden Wirkungsannahmen nachvollziehbar? Ist das Zielsystem überprüfbar? Wurden Zielwerte und Indikatoren nachvollziehbar gesetzt/ausgewählt? (Wirkungsgefüge bewerten)</p>	<p>Interviews mit ILO und KfW; Ministerien und Gemeinden</p> <p>DEval-Evaluierung der BONO (DEval 2021)</p> <p>ILO-Cluster Evaluation (u.a. von Phase II) (ILO 2020)</p>			

<p>Bitte Wirkungskette beschreiben, einschl. Begleitmaßnahmen, ggf. in Form einer grafischen Darstellung. Ist diese plausibel? Sowie originäres und ggf. angepasstes Zielsystem unter Einbezug der Wirkungsebenen (Outcome- und Impact) nennen. Das (angepasste) Zielsystem kann auch grafisch dargestellt werden. (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>Wird unter der vorangegangenen Frage behandelt</p>		
<p>Inwieweit ist die Konzeption der Maßnahme auf einen ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit) hin angelegt?</p>	<p>Inwiefern hätten längerfristige Wirkungen stärker in der Projektkonzeption beachtet werden können? Welche Erwartungen bestanden an die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Komponente 2) hinsichtlich längerfristiger Beschäftigung; welche an die weitere Instandhaltung und längerfristige Nutzung der Infrastrukturen? (Verortung als CfW oder CfW+?)</p>	<p>Interviews mit ILO und KfW; Ministerien und Gemeinden</p>	
<p>Bei Vorhaben im Rahmen von EZ-Programmen: ist die Maßnahme gemäß ihrer Konzeption geeignet, die Ziele des EZ-Programms zu erreichen? Inwiefern steht die Wirkungsebene des FZ-Moduls in einem sinnvollen Zusammenhang zum EZ-Programm (z.B. Outcome-Impact bzw. Output-Outcome)? (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>Entfällt</p>	<p>Vorhaben sind nicht Teil eines EZ-Programms; die Frage nach dem Zusammenspiel der Wirkungsebenen wird oben bei der Frage nach der Wirkungslogik beantwortet</p>	
<p>Sonstige Evaluierungsfrage 1</p>	<p>Inwiefern war die BMZ-Methodik und -Definition, CfW-Jobs auf 40 Tage festzusetzen, angemessen? Welche Vor- und Nachteile bringt dieses Vorgehen mit sich?</p>	<p>Interviews mit ILO und KfW; Ministerien und Gemeinden</p>	
<p>Bewertungsdimension: Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit</p>			<p>2 0</p>
<p>Wurde die Maßnahme im Verlauf ihrer Umsetzung auf Grund von veränderten</p>	<p>Wurden Verbesserungspotentiale, die im Rahmen von Phase I identifiziert wurden,</p>	<p>Interviews mit ILO und KfW; Ministerien und Gemeinden</p>	

Rahmenbedingungen (Risiken und Potentiale) angepasst?	in die Konzeption von Phase II aufgenommen?	
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Wurden Verbesserungspotentiale, die sich aus den Phasen I und II ergaben, in den Folgephasen umgesetzt? Kam es zu Veränderungen in der Projektkonzeption durch eine Weiterentwicklung der BO Nahost (wie sie die DEval-Eva. nahelegt)?	Interviews mit ILO und KfW; Ministerien und Gemeinden (Info zu Umsetzung in Folgephasen nur über Interviews, da zusätzliches Studium der Folgephasen den Umfang der EPE übersteigt)

Kohärenz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Interne Kohärenz (Arbeitsteilung und Synergien der deutschen EZ):			3	-	Es bestand Bedarf an zahlreichen, ähnlich gestalteten CfW-Programmen.
Inwiefern ist die Maßnahme innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig konzipiert (z.B. Einbindung in EZ-Programm, Länder-/Sektorstrategie)?	Inwiefern wurden EIIP I+II komplementär zu Vorhaben der TZ konzipiert und umgesetzt?	Interviews mit KfW und GIZ; ILO			
Greifen die Instrumente der deutschen EZ im Rahmen der Maßnahme konzeptionell sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?	Inwiefern wurden EIIP I+II komplementär zu anderen Projekten der FZ in den gleichen oder benachbarten Sektoren (Beschäftigung, Bildung, Governance etc.) konzipiert und umgesetzt?	Interviews mit KfW und GIZ			
Ist die Maßnahme konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich die deutsche EZ bekennt (z.B. Menschenrechte, Pariser Klimaabkommen etc.)?	Wie wurde die Rolle der ILO als für die Normsetzung im Bereich Arbeitsrecht zuständige Internationale Organisation innerhalb von EIIP I+II genutzt; sowohl in der Konzeption als in der Umsetzung?	Interviews mit KfW und GIZ; ILO			

<p>Bewertungsdimension: Externe Kohärenz (Komplementarität und Koordinationsleistung im zum Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der dt. EZ):</p>			2	o	
<p>Inwieweit ergänzt und unterstützt die Maßnahme die Eigenanstrengungen des Partners (Subsidiaritätsprinzip)?</p>	<p>Welche Eigenanstrengungen unternimmt die jordanische Regierung, um syrische Geflüchtete in den Arbeitsmarkt zu integrieren? Inwieweit ergänzt und unterstützten EIIP I+II die Eigenanstrengungen der jordanischen Regierung?</p>	<p>Interviews mit Ministerien und Gemeinden; KfW und ILO</p>			
<p>Ist die Konzeption der Maßnahme sowie ihre Umsetzung mit den Aktivitäten anderer Geber abgestimmt?</p>	<p>Inwiefern gab es Abstimmungen, etwa zur Höhe der Bezahlung der Beschäftigten, mit anderen Gebern im CfW-Bereich?</p>	<p>Interviews mit KfW und GIZ; ILO</p>			
<p>Wurde die Konzeption der Maßnahme auf die Nutzung bestehender Systeme und Strukturen (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für die Umsetzung ihrer Aktivitäten hin angelegt und inwieweit werden diese genutzt?</p>	<p>Inwiefern wurden vorhandene Systeme zur Auswahl der Beschäftigten (Registrierung) und ihrer Bezahlung (Banksysteme) genutzt? Inwiefern wurden jordanische Behörden in die Planung und Umsetzung der Trainingsmaßnahmen eingebunden?</p>	<p>Interviews mit KfW und GIZ; ILO; Ministerien und Gemeinden</p>			
<p>Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für Monitoring/Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?</p>	<p>Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für Monitoring/Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?</p>	<p>Interviews mit KfW und GIZ; ILO; Ministerien und Gemeinden</p>			

Effektivität

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
<p>Bewertungsdimension: Erreichung der (intendierten) Ziele</p>			3	o	

<p>Wurden die (ggf. angepassten) Ziele der Maßnahme erreicht (inkl. PU-Maßnahmen)? Indikatoren-Tabelle: Vergleich Ist/Ziel</p>	<p>--</p>	<p>Indikatorentabelle</p> <p>Für neuen Indikator:</p> <p>% der Teilnehmenden an den Schulungsmaßnahmen des Vorhabens (syrische Geflüchtete und Jordanierinnen und Jordanier), die die Kurse erfolgreich abschließen</p> <p>Daten von ILO: Teilnehmerlisten der Trainings, Drop-off Rate, Anzahl der Zertifizierten; Differenzierung nach Geflüchteten/Jordanierinnen und Jordanier, Männer-Frauen (diese Daten wurden nicht geliefert)</p>					
<p>Bewertungsdimension: Beitrag zur Erreichung der Ziele</p>					3	+	
<p>Inwieweit wurden die Outputs der Maßnahme wie geplant (bzw. wie an neue Entwicklungen angepasst) erbracht? (Lern-/Hilfsfrage)</p>	<p>Inwieweit wurden die Outputindikatoren erreicht?</p>	<p>Indikatorentabelle Interviews mit ILO (für Nachfragen zu Zielwerten)</p>					
<p>Werden die erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten genutzt?</p>	<p>Inwieweit wird die geschaffene/verbesserte Infrastruktur erhalten? Inwieweit nutzen die Beschäftigte ihre verbesserte Beschäftigungsfähigkeit und erlangen langfristige Jobs? Inwieweit wurde der Prozess zur Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen und die generellen Rahmenbedingungen verbessert?</p>	<p>Diese Fragen werden durch Outcome-Ind. abgebildet, da es sich um ein CfW-Projekt handelt, das v.a. kurzfristige Effekte erzielen will (s.o.).</p>					
<p>Inwieweit ist der gleiche Zugang zu erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten (z.B. diskriminierungsfrei, physisch erreichbar, finanziell erschwinglich, qualitativ, sozial und kulturell annehmbar) gewährleistet?</p>	<p>Haben alle Bevölkerungsgruppen den gleichen Zugang zu der verbesserten öffentlichen Infrastruktur?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden</p>					

Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?		Frage stellt sich auf Outcome-Ebene nicht, da Outcome-Ziele direkte Ergebnisse des Vorhabens sind.			
Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?		Frage ist für die EPE nicht relevant, da sich die Ziele bereits auf die intendierten Begünstigten beziehen (Geflüchtete/ansässige Jordanierinnen und Jordanier).			
Hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler beteiligter und betroffener Gruppen (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), beigetragen?	Inwiefern profitierten besonders vulnerable Teile der Zielgruppe (z.B. sozio-ökonomisch benachteiligte Teile der ansässigen Bevölkerung) von EIIP I+II? Vgl. auch mit Auswahl der Beschäftigten	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien			
Gab es Maßnahmen, die Genderwirkungspotenziale gezielt adressiert haben (z.B. durch Beteiligung von Frauen in Projektgremien, Wasserkomitees, Einsatz von Sozialarbeiterinnen für Frauen, etc.)? (FZ E spezifische Frage)	Gab es über die Mindestquote von Frauen bei den CfW-Projekten (10%) weitere Maßnahmen in EIIP I+II, um Frauen zu adressieren?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien			
Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele von EIIP I+II?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien			
Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme (auch unter Berücksichtigung der vorab antizipierten Risiken)? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele von EIIP I+II (auch unter Berücksichtigung der vorab antizipierten Risiken)?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien			
Bewertungsdimension: Qualität der Implementierung			2	o	

Wie ist die Qualität der Steuerung und Implementierung der Maßnahme (z.B. Projektträger, Consultant, Berücksichtigung von Ethnizität und Gender in entscheidungsfindenden Gremien) im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten?	Was waren wichtige Steuerungsmechanismen, die von ILO umgesetzt wurden? Welchen Beitrag haben diese Steuerungsmechanismen zur Zielerreichung geleistet?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien			
Wie ist die Qualität der Steuerung, Implementierung und Beteiligung an der Maßnahme durch die Partner/Träger zu bewerten?	In welcher Form haben Partner an der Steuerung von EIIP I+II und ihrer Umsetzung teilgehabt? Welchen Beitrag hat dies zur Zielerreichung geleistet?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien			
Wurden Gender Ergebnisse und auch relevante Risiken im/ durch das Projekt (genderbasierte Gewalt, z.B. im Kontext von Infrastruktur oder Empowerment-Vorhaben) während der Implementierung regelmäßig gemonitort oder anderweitig berücksichtigt? Wurden entsprechende Maßnahmen (z.B. im Rahmen einer BM) zeitgemäß umgesetzt? (FZ E spezifische Frage)	Wurde die Beteiligung von Frauen an EIIP I+II qualitativ gemonitort (über die Erfüllung der Quote hinaus)?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien			
Bewertungsdimension: Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)			2	0	
Sind nicht-intendierte positive/negative direkte Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch sowie ggf. bei vulnerablen Gruppen als Betroffene) feststellbar (oder absehbar)?	Sind nicht-intendierte positive/negative direkte Wirkungen feststellbar oder absehbar? Kam es zu Beschwerden durch Beschäftigte über ihre Arbeitsbedingungen? Wie wurde damit umgegangen? Kam es durch EIIP I+II zu Marktverzerrungen, d.h. z.B. waren die Löhne angemessen, schlugen Beschäftigte andere Jobangebote aus, um an EIIP I+II teilzunehmen, und wie erfolgte die Auswahl der Baufirmen?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien; Beschäftigte			
Welche Potentiale/Risiken ergeben sich aus den positiven/negativen nicht-	Wenn ja, welche Potentiale/Risiken ergeben sich aus diesen nicht-intendierten Wirkungen?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien; Beschäftigte			

intendierten Wirkungen und wie sind diese zu bewerten?		
Wie hat die Maßnahme auf Potentiale/Risiken der positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen reagiert?	Wenn ja, wie haben EIIP I+II auf diese Potentiale/Risiken reagiert?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien; Beschäftigte

Effizienz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Produktionseffizienz			3	-	Keine Input-Output-Relation möglich
Wie verteilen sich die Inputs (finanziellen und materiellen Ressourcen) der Maßnahme (z.B. nach Instrumenten, Sektoren, Teilmaßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Kostenbeiträge der Partner/Träger/andere Beteiligte und Betroffene, etc.)? (Lern- und Hilfsfrage)	Wie verteilen sich die Projektmittel auf die Komponenten und Managementkosten? Wurde die geplante Verteilung umgesetzt?	PV, FiVo und AK-Berichte			
Inwieweit wurden die Inputs der Maßnahme im Verhältnis zu den erbrachten Outputs (Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen) sparsam eingesetzt (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)? Z.B. Vergleich spezifischer Kosten.		Angesichts der verschiedenen Maßnahmen und der beiden Wirkungsstränge von EIIP I+II, können Inputs und Outputs nicht in einen direkten Zusammenhang gestellt werden. Auch die DEval-Evaluierung der BONO nimmt keine umfassende Bewertung des Effizienz-Kriteriums vor (DEval 2021: 126).			
Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten die Outputs der Maßnahme durch einen alternativen Einsatz von Inputs erhöht werden können (wenn möglich im Vergleich zu Daten		Alternativ hätten andere Infrastrukturprojekte ausgewählt werden können. Die Frage nach der Angemessenheit der Auswahl wird oben gestellt.			

aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)?				
Wurden die Outputs rechtzeitig und im vorgesehenen Zeitraum erstellt?	Inwiefern haben EIIP I+II ihren anvisierten Zeitplan angehalten und wieso kam es zu Verzögerungen?	Interviews mit KfW und ILO		
Waren die Koordinations- und Managementkosten angemessen? (z.B. Kostenanteil des Implementierungsconsultants)? (FZ E spezifische Frage)	Waren die Kosten für Projektmanagement und die ILO-Verwaltungskosten (ILO-Standardkosten) angemessen?	Interviews mit KfW und ILO		
Bewertungsdimension: Allokationseffizienz			3	o
Auf welchen anderen Wegen und zu welchen Kosten hätten die erzielten Wirkungen (Outcome/Impact) erreicht werden können? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Fand die Auswahl der Infrastrukturprojekte und Schulungsmaßnahmen tatsächlich so statt wie geplant? Inwiefern hätten andere Infrastrukturen und Kursinhalte zur Erreichung der Projektziele ausgesucht werden können?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien; Beschäftigte		
Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – die erreichten Wirkungen kostenschonender erzielt werden können?	Inwiefern wäre es möglich gewesen, die Projektziele durch ein geringeres Investment in Infrastruktur und Schulungsmaßnahmen zu erreichen?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien; Beschäftigte		
Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – mit den vorhandenen Ressourcen die positiven Wirkungen erhöht werden können?	Wäre es möglich gewesen, die positiven Wirkungen bei gleichbleibendem Investment, noch zu erhöhen, etwa durch flankierende Maßnahmen, die keine zusätzlichen Kosten erfordern?	Interviews mit ILO und KfW; Gemeinden und Ministerien; Beschäftigte		

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

<p>Evaluierungsfrage</p>	<p>Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben</p>	<p>Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)</p>	<p>Note</p>	<p>Gewichtung (- / o / +)</p>	<p>Begründung für Gewichtung</p>
<p>Bewertungsdimension: Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen</p>			3	o	
<p>Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)</p>	<p>Zu welchen Veränderungen kam es in Irbid und Mafrq zwischen 2016 und 2019 in Bezug auf die dortigen Lebensbedingungen? Welchen Veränderungen zeigten sich in den Jahren danach bis heute?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten</p>			
<p>Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen (sozial, ökonomisch, ökologisch und deren Wechselwirkungen) auf Ebene der intendierten Begünstigten feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)</p>	<p>Wie haben sich die Lebensbedingungen von syrischen Geflüchteten in Irbid und Mafrq zwischen 2016 und 2019 entwickelt? Welchen Veränderungen zeigten sich in den Jahren danach bis heute?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten</p>			
<p>Inwieweit sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)</p>	<p>Inwiefern haben sich die Lebensbedingungen von sozio-ökonomisch benachteiligten Teilen der Bevölkerung in Irbid und Mafrq zwischen 2016 und 2019 verändert? Welchen Veränderungen zeigten sich in den Jahren danach bis heute?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten</p>			
<p>Bewertungsdimension: Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen</p>			3	o	
<p>In welchem Umfang hat die Maßnahme zu den festgestellten bzw. absehbaren übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen</p>	<p>Was war der Beitrag von EIIP I+II zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Irbid und Mafrq sowie zur Stärkung der sozialen Kohäsion zwischen</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten</p>			

Stabilität), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, tatsächlich beigetragen?	syrischen Geflüchteten und aufnehmenden Gemeinden?	
Inwieweit hat die Maßnahme ihre intendierten (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele erreicht? D.h. sind die Projektwirkungen nicht nur auf der Outcome-Ebene, sondern auch auf der Impact-Ebene hinreichend spürbar? (z.B. Trinkwasserversorgung/Gesundheitswirkungen)	Wurde das Impact-Ziel (s.o.) erreicht, d.h. halten die Gemeinden die (öffentliche) Infrastruktur in Stand, konnten die CfW-Beschäftigte eine Anschlussbeschäftigung finden und wurde der Prozess zur Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen für syr. Geflüchtete verbessert? Wurde die soziale Kohäsion in den Gemeinden verbessert?	Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten
Hat die Maßnahme zur Erreichung ihrer (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?		Frage entfällt, da das Impact-Ziel bereits auf Ebene der intendierten Begünstigten angesiedelt ist.
Hat die Maßnahme zu übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen bzw. Veränderungen von Lebenslagen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, beigetragen?	Inwiefern haben sich durch EIIP I+II die Lebensbedingungen insbesondere von sozio-ökonomisch benachteiligten Teilen der Bevölkerung und von Frauen in Irbid und Mafrq verbessert?	Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten
Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung des Impact-Ziels?	Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; ILO und KfW
Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung des Impact-Ziels?	Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; ILO und KfW

<p>Entfaltet das Vorhaben Breitenwirksamkeit?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inwieweit hat die Maßnahme zu strukturellen oder institutionellen Veränderungen geführt (z.B. bei Organisationen, Systemen und Regelwerken)? (Strukturbildung) - War die Maßnahme modellhaft und/oder breitenwirksam und ist es replizierbar? (Modellcharakter) 	<p>Welche strukturellen oder institutionellen Veränderungen wurden durch EIIP I+II ausgelöst? Welche Aspekte/Erfahrungen von EIIP I+II wurden in andere CfW-Programme übernommen oder anderweitig repliziert? Inwiefern wurde durch die Implementierung der Folgephasen von EIIP Breitenwirksamkeit erreicht?</p>	<p>Interviews mit Ministerien und Gemeinden; Beschäftigte; ILO und KfW; GIZ</p>			
<p>Wie wäre die Entwicklung ohne die Maßnahme verlaufen? (Lern- und Hilfsfrage)</p>					
<p>Bewertungsdimension: Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen</p>			2	0	
<p>Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität) feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)?</p>	<p>Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen feststellbar?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; ILO und KfW</p>			
<p>Hat die Maßnahme feststellbar bzw. absehbar zu nicht-intendierten (positiven und/oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beigetragen?</p>	<p>Welchen Beitrag haben EIIP I+II zu diesen Veränderungen geleistet?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; ILO und KfW</p>			
<p>Hat die Maßnahme feststellbar (bzw. absehbar) zu nicht-intendierten (positiven oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen (innerhalb oder außerhalb der Zielgruppe) beigetragen (Do no harm, z.B. keine</p>	<p>Inwiefern haben EIIP I+II zu nicht-intendierten Veränderungen auf Ebene besonders vulnerabler Gruppen beigetragen, z.B. innerhalb der Zielgruppe auf Frauen?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; ILO und KfW</p>			

Verstärkung von Ungleichheit (Gender/Ethnie, etc.)?		
---	--	--

Nachhaltigkeit

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen					Nicht bewertungsrelevant, da die Vorhaben keinen Einfluss auf die Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen haben
Sind die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit (nach Beendigung der Förderung) zu erhalten?	Sind die Gemeinden in der Lage und willens, die öffentliche Infrastruktur, die durch EIIP I+II verbessert wurde, in stand zu halten? Können die Beschäftigte die Erfahrung mit EIIP I+II nutzen, um eine langfristige Beschäftigung zu finden? Welche Erfahrungen/Maßnahmen aus EIIP I+II können die beteiligten Ministerien nutzen, um die Situation von syrischen Geflüchteten zu verbessern? Inwiefern sind Baufirmen bereit, syrische Geflüchtete zu beschäftigen?	Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; Ministerien; ILO und KfW			
Inwieweit weisen Zielgruppe, Träger und Partner eine Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber zukünftigen Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?		Frage wird nicht bearbeitet, da, aufgrund der Risiken, die im PV identifiziert wurden, die Fragen hier die gleichen sind wie unter der obigen Teilfrage.			
Bewertungsdimension: Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten:			3	o	

<p>Hat die Maßnahme dazu beigetragen, dass die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) sind die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit zu erhalten und ggf. negative Wirkungen einzudämmen?</p>	<p>Welchen Beitrag haben EIIP I+II zur Einstellungsänderung und dem Kapazitätsaufbau bei Gemeinden, Beschäftigte, Ministerien und Baufirmen geleistet?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; Ministerien; ILO und KfW</p>			
<p>Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Zielgruppe, Träger und Partner, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?</p>		<p>Frage wird nicht bearbeitet, da, aufgrund der Risiken, die im PV identifiziert wurden, die Fragen hier die gleichen sind wie unter der obigen Teilfrage.</p>			
<p>Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) besonders benachteiligter Gruppen, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?</p>		<p>Frage entfällt, da die gesamte Zielgruppe des Vorhabens eine vulnerable Gruppe ist.</p>			
<p>Bewertungsdimension: Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit</p>			3	0	
<p>Wie stabil ist der Kontext der Maßnahme) (z.B. soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht) (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Welche Veränderungen (politisch, wirtschaftlich, ökologisch) könnten auftreten, die sich auf die Lebensbedingungen in Irbid und Mafraq auswirken? Wie wahrscheinlich ist es, dass sie eintreten?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; Ministerien; ILO und KfW</p>			
<p>Inwieweit wird die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen der Maßnahme durch den Kontext beeinflusst? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Könnten dadurch die Verbesserungen, die durch EIIP I+II zustande kamen, gefährdet werden?</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; Ministerien; ILO und KfW</p>			
<p>Inwieweit sind die positiven und ggf. negativen Wirkungen der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen?</p>	<p>Inwiefern kam es durch EIIP I+II zu einer dauerhaften Verbesserung der Lebensbedingungen in Irbid und Mafraq? Kam es durch EIIP I+II zu</p>	<p>Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; Ministerien; ILO und KfW</p>			

	Verschlechterungen in Irbid und Mafrq, die ebenfalls von langer Dauer sein könnten?	
Inwieweit sind die Gender-Ergebnisse der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen (Ownership, Kapazitäten, etc.)? (FZ-E spezifische Frage)	Inwiefern kam es durch EIIP I+II zu einer dauerhaften Verbesserung der Situation von Frauen in Irbid und Mafrq?	Interviews mit Gemeinden und Beschäftigten; Ministerien; ILO und KfW