

UNRWA-Basisdienstleistungen im Kontext der Syrien-Krise, Libanon und Jordanien

Titel	UNRWA Basisdienstleistungen im Kontext der Syrienkrise im Libanon und Jordanien		
Sektor und CRS-Schlüssel	Multisektorale Hilfe für soziale Grunddienste 1605000		
Projektnummer	2018 49 553		
Auftraggeber	BMZ		
Empfänger/ Projektträger	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	15,00 Mio. EUR/BMZ Haushaltsmittel		
Projektlaufzeit	Dezember 2018 – Dezember 2019 (Finanzierungsvertrag, Finanzierung nachträglich ab August 2018)		
Berichtsjahr	2022	Stichprobenjahr	2022

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

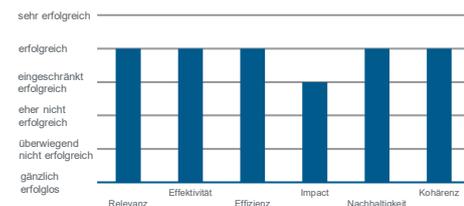
Ziel auf Outcome-Ebene war es, die Nutzung von qualitativ angemessenen Basisdienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich für palästinensische Geflüchtete an ausgewählten Standorten in Jordanien und im Libanon aufrechtzuerhalten. Auf der Impact-Ebene sollte dadurch ein Beitrag zur Resilienz der Zielgruppe sowie zur Wahrung der Stabilität in den Flüchtlingslagern geleistet werden (duale Zielsetzung). Das FZ-Vorhaben umfasste die Refinanzierung bereits von UNRWA gezahlter Gehälter für Personal sowie geringer Betriebskosten in Schulen im Libanon und in Jordanien sowie für Personal in Gesundheitszentren im Libanon, und diente damit der Teilfinanzierung von UNRWA-Programmen im Bildungs- und Gesundheitsbereich.

Wichtige Ergebnisse

Aus folgenden Gründen wird das Vorhaben als „erfolgreich“ bewertet:

- Ausschlaggebend für die als gut bewertete Relevanz war die richtige Adressierung der Kernproblematik, nämlich die prekäre Situation palästinensischer Flüchtlinge (aus Syrien) mit dem Risiko steigender sozialer Konflikte im Libanon und Jordanien sowie die problematische finanzielle Lage von UNRWA.
- Der Zugang zu Basisdienstleistungen wurde aufrechterhalten, weshalb das FZ-Vorhaben als Teilfinanzierung des Bildungs- und Gesundheitsprogramms als effektiv bewertet wurde, auch wenn nicht alle Daten zur Beurteilung der Qualität von Basisdienstleistungen vorlagen.
- Die von UNRWA gezahlten Personalgehälter orientierten sich an den Personalkosten vergleichbarer Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes; daher wurde die Produktionseffizienz der von UNRWA erbrachten Dienstleistungen als angemessen bewertet.
- Obwohl die erzielten Wirkungen auf der Ebene des Impacts nicht quantifizierbar waren, waren resilienzfördernde und stabilisierende Effekte des UNRWA-Bildungs- und Gesundheitssystems plausibel.
- Auf die temporäre Aufrechterhaltung qualitativ angemessener UNRWA-Basisdienstleistungen bezogen, gilt aus heutiger Sicht die Nachhaltigkeitsstufe gut, auch wenn das aus der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge integrieren“ finanzierte Vorhaben nicht auf Nachhaltigkeit ausgelegt war.

Gesamtbewertung: erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Bei der Beauftragung von UNRWA als Projektträger sind sein Organisationszweck als temporäres Hilfsprogramm und seine Quasi-Monopolstellung hinsichtlich der Bereitstellung von Basisdienstleistungen für palästinensische Flüchtlinge zu beachten.
- Das Vorhaben konnte die prekäre finanzielle Situation von UNRWA vorübergehend stabilisieren.
- Ein nachhaltiger Beitrag zur Resilienzstärkung palästinensischer Flüchtlinge und Stabilität in den Aufnahmeländern kann von Vorhaben mit nur einigen Monaten Dauer nicht erwartet werden.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

Relevanz	2
Kohärenz	2
Effektivität	2
Effizienz	2
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3
Nachhaltigkeit	[2]

Das Vorhaben wird insgesamt als gutes, den Erwartungen entsprechendes Ergebnis bewertet, da es keine wesentlichen Mängel aufweist. Wegen des eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruchs wird das Kriterium Nachhaltigkeit bei dem Gesamtvotum nicht berücksichtigt.

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die Syrien-Krise hat die Zahl der palästinensischen Flüchtlinge im Libanon und in Jordanien weiter ansteigen lassen; in Syrien lebende palästinensische Flüchtlinge (Palestine Refugees from Syria/PRS) haben in Folge des Bürgerkriegs Zuflucht in den Nachbarländern gesucht. Die große Flüchtlingspopulation im Kontext der Syrienkrise überfordert das Integrations- und Absorptionspotenzial beider Länder, die zudem unter massiven wirtschaftlichen Problemen leiden, noch verschärft durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Palästinensische Flüchtlinge stehen unter der Obhut der United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees (UNRWA). Das UN-Hilfswerk muss sich ganz überwiegend durch freiwillige Zuwendungen der internationalen Gebergemeinschaft finanzieren, was immer wieder zu Finanzierungsengpässen führt, welche die Erbringung sozialer Basisdienstleistungen durch UNRWA in den Camps gefährden. Mit dem deutschen Finanzierungsbeitrag von 15 Mio. EUR wurden Personalkosten in UNRWA-Schulen in Jordanien und im Libanon und -Gesundheitszentren im Libanon refinanziert, um den Zugang palästinensischer Flüchtlinge zu Dienstleistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit aufrechtzuerhalten.

Relevanz

Das FZ-Vorhaben zur Aufrechterhaltung von UNRWA-Basisdienstleistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit für palästinensische Flüchtlinge in Jordanien und im Libanon war an den entwicklungspolitischen Prioritäten der deutschen Bundesregierung ausgerichtet, wie die Unterstützung von Flüchtlingen und Aufnahmelandern im Kontext der Syrienkrise.¹ Zudem stand das Vorhaben in Einklang mit den internationalen Plänen zur Bewältigung der Syrienkrise, wie dem seit 2014 von den Vereinten Nationen aufgestellten Regional Refugee and Resilience Plan in Response to the Syria Crisis (3RP), der zum ersten Mal den Resilienzgedanken ins Zentrum eines Ansatzes für den Umgang mit einer konkreten, seit mehreren Jahren bestehenden Fluchtsituation stellte.

Umsetzungspartner der 3R-Pläne war u.a. UNRWA, das für die Versorgung der Palästinenser und ihrer Nachkommen zuständige Hilfswerk, die mit Beginn des arabisch-israelischen Kriegs von 1948 zu Flüchtlingen wurden. Mit dem Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien im Jahr 2011 und der Vertreibung der dort lebenden palästinensischen Flüchtlinge wuchs die Zahl der Menschen in Jordanien und im Libanon abermals, die unter das Mandat von UNRWA fielen, und setzte die finanziellen Ressourcen von UNRWA

¹ Seit 2014 hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) spezifische Sonderinitiativen geschaffen, welche die klassische Entwicklungszusammenarbeit ergänzen. Das hier evaluierte Vorhaben wurde im Rahmen der Sonderinitiative "Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge integrieren" finanziert; [Flucht | BMZ](#) (Zugriff: 25.04.2022).

massiv unter Druck.² Aus diesem Grund wurden im Rahmen des hier evaluierten FZ-Vorhabens aus der Sonderinitiative "Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge integrieren" (SI Flucht) 15 Mio. EUR für die zeitlich begrenzte Finanzierung von Lehrkräften und Gesundheitspersonal von UNRWA im Libanon sowie von Lehrkräften in UNRWA-Schulen in Jordanien zur Verfügung gestellt, um den Zugang zu Basisdienstleistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit aufrechtzuerhalten. Davon profitieren sollten palästinensische Flüchtlinge aus Syrien sowie palästinensische Flüchtlinge im Libanon und in Jordanien, die ebenfalls von prekären Lebensbedingungen und multidimensionaler Armut betroffen waren (vulnerable Gruppen).³

Dass das FZ-Vorhaben nicht losgelöst vom UNRWA-Gesamtengagement in Jordanien und Libanon konzipiert wurde und einer Teilfinanzierung von UNRWA-Programmen mit sehr viel größeren Budgets diene, spiegelt sich u.a. in der Formulierung der Wirkungskette des FZ-Vorhabens wider.⁴ So zielte die im Modulvorschlag dargestellte Interventionslogik darauf ab, durch die zeitlich begrenzte Finanzierung von Personal im Bildungs- und Gesundheitswesen (Output) den Zugang zu Basisdienstleistungen aufrechtzuerhalten (Outcome), um die Resilienz der Zielgruppe zu stärken (Impact).⁵ Zudem sollte mit dem Vorhaben laut Modulvorschlag ein Beitrag zur Stabilisierung der Nachbarländer der Syrienkrise geleistet und die Auswirkungen auf die Flüchtlinge verringert werden.⁶

In der vorliegenden EPE wird diese Wirkungskette als sinnvoll erachtet, als das FZ-Vorhaben nicht isoliert vom UNRWA-Gesamtengagement betrachtet werden kann.⁷ So erscheint es in diesem Zusammenhang logisch stringent, dass u.a. durch Gehaltszahlungen der beständige Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsleistungen aufrechterhalten werden konnte, da Schulen oder Gesundheitszentren nicht geschlossen werden mussten, und die Nutzung der Dienstleistungen einen Beitrag zur Resilienz der Zielgruppe leistete.⁸ Modifiziertes Ziel der EPE ist es, auf Outcome-Ebene die Nutzung von qualitativ angemessenen Basisdienstleistungen für palästinensische Geflüchtete in ausgewählten Standorten in Jordanien und im Libanon aufrechtzuerhalten. Auf Impact-Ebene soll dadurch ein Beitrag zur Resilienz der Zielgruppe geleistet werden. Zudem soll ein Beitrag zur Wahrung der Stabilität in den Flüchtlingslagern im Kontext der Syrienkrise geleistet werden (duale Zielsetzung).

Die Diskussion um die Wirkungskette und die Einbettung des FZ-Vorhabens in das UNRWA-Gesamtengagement spiegelt hinsichtlich der Relevanz des FZ-Vorhabens einen Sachverhalt deutlich wider: Von den Maßnahmen des FZ-Vorhabens alleine konnten weder übergeordnete entwicklungspolitische, nachhaltige Wirkungen erwartet werden, noch fiel das Interventionsdesign in die Kernkompetenz der Finanzialen Zusammenarbeit. Vielmehr muss das Vorhaben unter Relevanzgesichtspunkten vor dem Hintergrund der Sonderinitiative "Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge integrieren" geprüft werden, welche sich durch jährliche Mittelzusagen für Ko-Finanzierungen anbot, und wie sie mit der zeitlich begrenzten Finanzierung von Bildungs- und Gesundheitspersonal im Rahmen des Vorhabens geleistet wurde.

Insgesamt wurde mit dem Vorhaben die Kernproblematik richtig erkannt, nämlich die prekäre Situation palästinensischer Flüchtlinge (aus Syrien) mit dem Risiko steigender sozialer Konflikte im Libanon und

² Ende 2020 lebten in Jordanien schätzungsweise über 2,3 Mio. palästinensische Flüchtlinge. Die Angaben zur Anzahl palästinensischer Flüchtlinge aus Syrien in Jordanien betragen 2020 17.495 Menschen (2014: 13.836); [PRS JUNE Snapshot \(Draft 5\) \(unrwa.org\)](#) (Zugriff: 06.05.2022). Im Libanon lebten 2020 schätzungsweise 480.000 palästinensische Flüchtlinge; für 2018 betrug die Anzahl palästinensischer Flüchtlinge aus Syrien im Libanon 29.145 (2016: 32.042); [Palestine Refugees from Syria in Lebanon | UNRWA](#) (Zugriff: 25.04.2022).

³ Insbesondere im Libanon ist die Lage der palästinensischen Flüchtlinge aus Syrien prekär. Ein Survey aus dem Jahr 2015 zeigte, dass dort 90 % der palästinensischen Flüchtlinge aus Syrien unter der Armutsgrenze lebten; [Palestine Refugees from Syria in Lebanon | UNRWA](#) (Zugriff: 25.04.2022).

⁴ Für den Zweijahreszeitraum 2016-2017 lag das Kernbudget (general funds) von UNRWA bei 1,5 Mrd. USD, wovon etwa die Hälfte in Bildungsmaßnahmen investiert wurde. Rund ein Sechstel des Kernbudgets floss in die Gesundheitskomponente.

⁵ Eine Definition von Resilienz liegt weder dem Modulvorschlag noch anderen Projektdokumenten zugrunde.

⁶ Da im Modulvorschlag Frieden und Sicherheit als wichtige Nebenziele des Vorhabens definiert wurden und Basisdienstleistungen in einem Krisengebiet verbessert werden sollten, wurde das Vorhaben mit der Kennung FS 1 (Frieden und Sicherheit) versehen.

⁷ Von der Finanzierung der Gehälter betrachtet, müssten intendierte Wirkungen bei dem UNRWA-Personal ansetzen, und nicht bei den Begünstigten der UNRWA-Dienstleistungen.

⁸ Resilienz wird in der Ex-post-Evaluierung entsprechend der 3R-Pläne als Fähigkeit von Einzelpersonen, Haushalten, Gemeinschaften und Institutionen verstanden, Schocks und Krisen vorherzusehen, ihnen standzuhalten, sich davon zu erholen und sie zu bewältigen (vgl. Impact).

Jordanien sowie die problematische finanzielle Lage von UNRWA, weshalb wir die Relevanz als gut bewerten.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

Interne Kohärenz: Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit führte neben dem Vorhaben zur Aufrechterhaltung der Basisdienstleistungen, das nicht in ein EZ-Programm oder in eine übergreifende Strategie eingebunden war, weitere FZ- und TZ-Vorhaben mit Fokus auf palästinensische Flüchtlinge (aus Syrien) in Jordanien, dem Libanon und der Region durch.⁹ Die Vorhaben ergänzten sich und das hier evaluierte FZ-Vorhaben war an internationalen Normen und Standards der deutschen EZ ausgerichtet, wie bspw. Achtung der Menschenrechte oder Umsetzung der Agenda 2030, zu denen sich auch UNRWA bekannte. Die Additionalität des FZ-Vorhabens ist hingegen kritisch zu bewerten, da durch die Bereitstellung der Mittel im Dezember 2018 bereits durch UNRWA gezahlte Gehälter refinanziert wurden.¹⁰ Zudem stand dies auch der Planbarkeit von Mittelzuflüssen entgegen, wie sie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit erforderlich sind und weshalb Instrumente, wie bspw. die Budgethilfe, geschaffen wurden.

Externe Kohärenz: Das seit den Beitragskürzungen der Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 2018 signifikant größer werdende Finanzierungsdefizit von UNRWA wurde durch Mittelzerhöhung von Gebern wie der Europäischen Union, Deutschland, Saudi-Arabien oder Großbritannien aufgestockt, die damit ebenfalls das UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsprogramm teilfinanzier(t)en, zu dessen Finanzierung auch das FZ-Vorhaben beitrug. Ob einzelne Geber ihre Beiträge dabei ausschließlich an die Finanzierung von Gehältern oder von bestimmten Einrichtungen koppelten, wie im Falle des hier evaluierten Vorhabens, wurde von UNRWA nicht systematisch erfasst. Der von UNRWA zur Verfügung gestellten Übersicht ist lediglich zu entnehmen, ob sie für das UNRWA-Programmbudget zur Grundversorgung in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Not- und Sozialhilfe oder in Nothilfemaßnahmen bzw. zeitlich befristete Projekte bereitgestellt wurden.¹¹ Unabhängig von der finanzierten Komponente war UNRWA für die Geberinstitutionen aufgrund seines alleinigen Mandats zur Versorgung palästinensischer Flüchtlinge ein alternativloser Projektträger, der sich mit staatlichen Institutionen bzw. lokalen Stellen der Aufnahmeländer gut abstimmte und bspw. an den Schulen die jeweiligen Lehrpläne der Aufnahmeländer nutzte.

Insgesamt bewerten wir die Kohärenz noch gut. Die Additionalität des Vorhabens war zwar nicht gegeben, auf der anderen Seite stärkte die Ko-Finanzierung mit anderen Gebern die Kohärenz und es wurden sinnvoll andere Vorhaben ergänzt. Dazu verlief die Abstimmung zwischen UNRWA und den zuständigen Behörden in Jordanien und im Libanon gut.

Kohärenz Teilnote: 2

Effektivität

Ziel auf Outcome-Ebene war es, durch die Teilfinanzierung des UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsprogramms die Nutzung von qualitativ angemessenen Basisdienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich für palästinensische Geflüchtete in ausgewählten Standorten in Jordanien und im Libanon aufrechtzuerhalten.¹²

⁹ Zu den FZ-Vorhaben gehörten bspw. das Regionalprogramm Palästinensische Flüchtlingslager Nahost (REPAC) (u.a. BMZ-Nr. 2009.65.061; 2012.66.840; 2013.67.226; 2014.68.230; 2016.69.118, 2017.68.282), der Wiederaufbau des Nahr el-Bared Camps im Libanon (u.a. BMZ-Nr. 2016.18.677; 2018.18.707) sowie die Beschäftigungsförderung palästinensischer Flüchtlinge im Libanon (BMZ-Nr. 2017.40.851; 2018.49.843). Regionale Vorhaben der TZ waren das Vorhaben zur Stärkung der sozialen Teilhabe von palästinensischen Flüchtlingen (FASPAR), zur Stärkung psychosozialer Unterstützungsstrukturen für palästinensische Flüchtlinge, zur Stärkung der Einflussnahme palästinensischer Flüchtlinge auf ihre Lebensbedingungen (PART) sowie zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und Gewaltprävention durch Kultur- und Sportangebote für palästinensische Flüchtlinge.

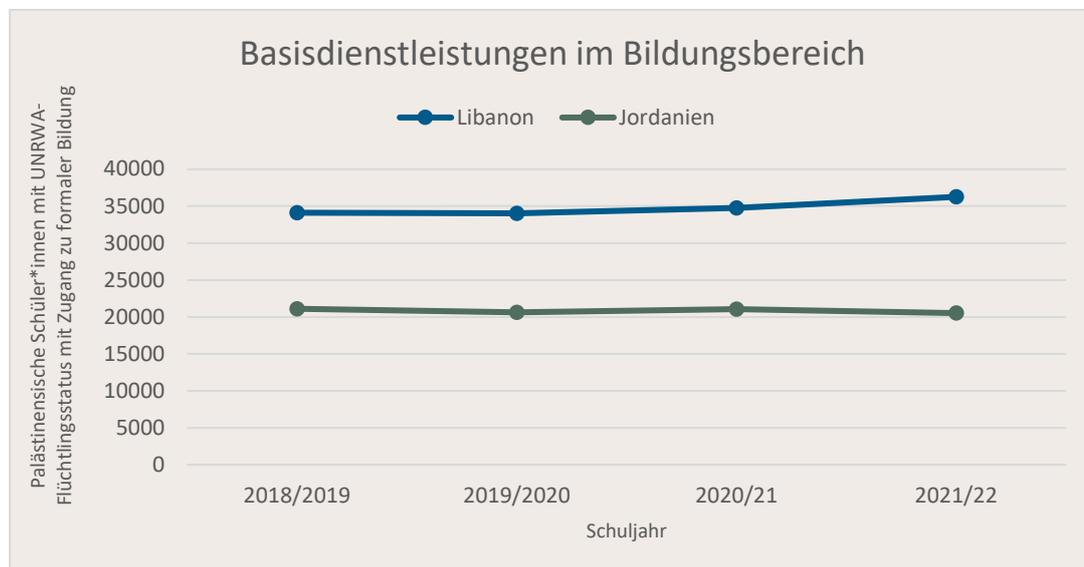
¹⁰ Additionalität ist dann gegeben, wenn der Kooperationspartner bzw. Projektpartner die Entwicklungsmaßnahmen nicht ohne zusätzliche Finanzierung durchgeführt hätte.

¹¹ Die Übersicht der Geberbeiträge findet sich unter [overall donor ranking.pdf \(unrwa.org\)](#) (Zugriff 02.05.2022).

¹² Die Auswahl der Schulen erfolgte nach der Höhe des Anteils palästinensischer Flüchtlinge aus Syrien. Aus diesem Grund wurden insbesondere Schulen ausgewählt, die in Regionen liegen, in den viele syrische Flüchtlinge Zuflucht fanden.

Mit Blick auf den Bildungssektor (73 % der eingesetzten FZ-Mittel) zeigt sich, dass es im Durchführungszeitraum in Jordanien und im Libanon gelungen ist, den anvisierten Zielwert an formal beschulten Kindern zu erreichen¹³ - auch über die Projektlaufzeit hinaus.

Aufrechterhaltung von Basisdienstleistungen im Bildungsbereich, 2018-2021



Quelle: Interne Projektdokumente (Daten von UNRWA)

Begünstigt waren im Durchführungszeitraum in Jordanien zu 56 % und im Libanon zu 53 % Mädchen. Der Anteil palästinensische Flüchtlinge aus Syrien lag im Durchführungszeitraum hingegen lediglich bei 2 % in Jordanien und bei 13 % im Libanon, der Anteil sank im Jahr 2021 in beiden Ländern weiter (11 % im Libanon und 1,4 % in Jordanien). Der Deckungsgrad der Zielgruppe der palästinensischen Flüchtlinge aus Syrien war somit gering, liegt jedoch weit über dem prozentualen Bevölkerungsanteil palästinensischer Flüchtlinge aus Syrien in Relation zu den palästinensischen Flüchtlingen, die bereits vor Ausbruch des Syrienkriegs in Jordanien oder im Libanon lebten (Libanon: 6,1 % sowie Jordanien: 0,8 % (2020).

Indikator	Zielwert PP (2018/19), Status AK (2018/19)	Ex-post-Evaluierung (2021/22)
Anzahl der palästinensischen Flüchtlingskinder mit Zugang zu Bildung im Libanon (62 ko-finanzierte Schulen von insg. 69) - davon Mädchen - davon aus Syrien	34.004, 34.107 17.809, 17.995 4.561, 4.382	36.258 18.760 3.863
Abschlussquote an UNRWA-Schulen im Libanon - nach der 9. Klasse - nach der 12. Klasse	n.v.	100 % (2020/21) 92,61 % (2020/21)
Lehrer-Schüler-Relation an UNRWA-Schulen im Libanon	n.v.	1:27 (2022)

¹³ Die leichten Abweichungen zwischen Zielwert und Status erklären sich durch die Differenz zwischen der Anzahl der Schüler, welche die 10. Klasse abgeschlossen haben, und der Kinder, die in die 1. Klasse eingeschult wurden.

Schulabbruch an UNRWA-Schulen im Libanon (absolut) - Jungen - Mädchen	n.v.	171 (2021/22) 115 56
Anzahl der palästinensischen Flüchtlingskinder mit Zugang zu Bildung in Jordanien (17 ko-finanzierte Schulen von insg. rund 170) - davon Mädchen - davon aus Syrien	21.275, 21.108 11.929, 11.873 342, 358	20.521 11.191 294

Quelle: Interne Projektdokumente (Anschlusskontrolle, Berichte und Daten von UNRWA)

Inwieweit die Basisdienstleistungen im Bildungsbereich von angemessener Qualität waren, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Im Libanon zeigt sich anhand einschlägiger Indikatoren zur Bildungsqualität, dass die Abschlussraten im Schuljahr 2020/21 nach der 9. bzw. 12. Klasse im internationalen Vergleich relativ gut, der Lehrer-Schüler-Quotient hingegen relativ schlecht war.¹⁴ Auch zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern. So deuten die UNRWA-Angaben zum Schulabbruch darauf hin, dass der Zugang zu Bildung zwischen Mädchen und Jungen im Libanon nicht in gleichem Maße genutzt wird und Jungen häufiger die Schule verlassen. Gleichwohl es sowohl in Jordanien als auch im Libanon vor Ausbruch der Corona-Pandemie gelungen ist, die Schulabbrecherquoten an UNRWA-Schulen im Primarbereich deutlich zu reduzieren. Ausschlaggebend hierfür waren u.a. psychosoziale Unterstützung sowie Nachhilfe, um Klassenwiederholungen zu vermeiden, welche ein grundsätzliches Risiko für den Schulabbruch darstellen.¹⁵ Seit Ausbruch der Corona-Pandemie verdichten sich jedoch Hinweise, dass sich die Abbruchquoten wieder erhöhen und Kinder aufgrund der prekären Lebensverhältnisse ihrer Familien die Schule verlassen, um bspw. arbeiten zu gehen.¹⁶

Hinsichtlich der Aufrechterhaltung von Basisdienstleistungen im Gesundheitssektor (15,4 % der FZ-Mittel) im Libanon zeigt sich in quantitativer Hinsicht im Durchführungszeitraum ein ähnliches Bild wie im Bildungssektor. Hier konnten in den 24 Gesundheitsstationen beinahe so viele Untersuchungen durchgeführt werden wie angestrebt.¹⁷ Allerdings konnten die Basisdienstleistungen im Gesundheitssektor nicht über die Projektlaufzeit hinaus aufrechterhalten werden, was UNRWA auf den Ausbruch der Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen Zugangsbeschränkungen zurückführt.

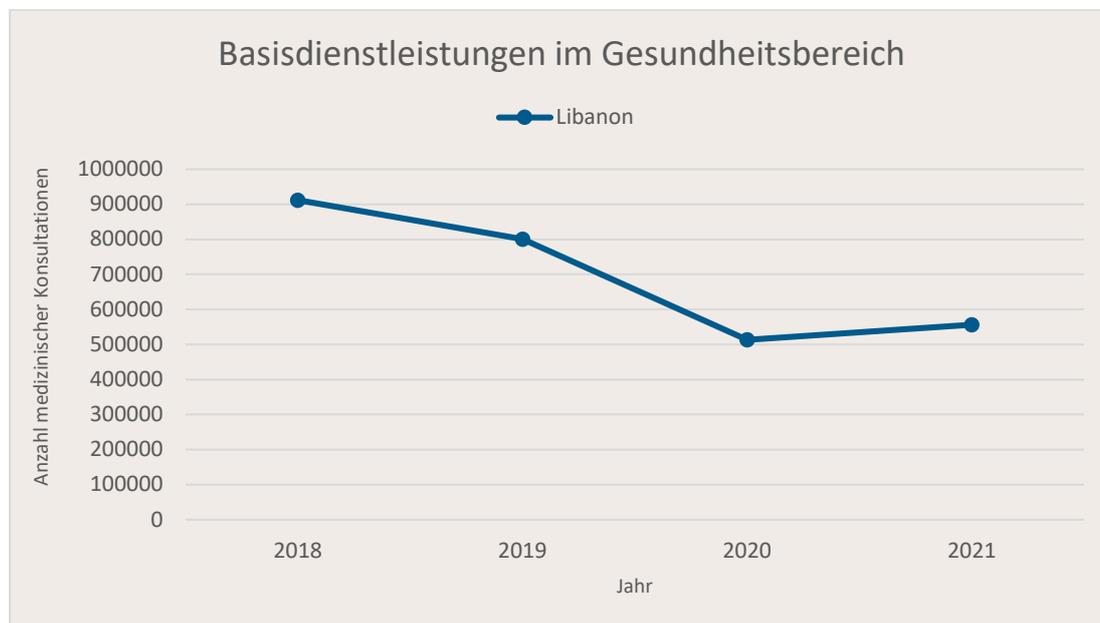
¹⁴ Für Jordanien konnten von UNRWA keine entsprechenden Daten zur Verfügung gestellt werden.

¹⁵ UNRWA Gender Equality Strategy 2016-2021; [2019_gender_implementation_report_final.pdf \(unrwa.org\)](#) (Zugriff: 05.05.2022).

¹⁶ [Palestinian Child Labor... Dreams of a Generation Lost among crises | Reports & Researches | Palestinian Association For Human Rights \(Witness\) \(pahrw.org\)](#) (Zugriff: 05.05.2022).

¹⁷ Die Abweichung zwischen Zielwert und Status werden durch Schätzungsfehler erklärt.

Aufrechterhaltung von Basisdienstleistungen im Gesundheitsbereich, 2018-2021



Quelle: Interne Projektdokumente (Daten von UNRWA)

In qualitativer Hinsicht können die Konsultationen jedoch nicht bewertet werden, weil Daten hierzu fehlen. Ebenso wenig liegen belastbare Daten vor, die Hinweise darauf liefern, inwieweit der Zugang zu medizinischen Konsultationen für vulnerable Gruppen gewährleistet war; auch die Genderverteilung der im Libanon in Anspruch genommenen medizinischen Konsultationen lässt sich nicht exakt spezifizieren. Statistiken von Konsultationen palästinensischer Flüchtlinge aus Syrien im Jahr 2018 in allen UNRWA-Gesundheitszentren im Libanon weisen jedoch auf 60 % weibliche gegenüber 40 % männliche Ratsuchende hin.¹⁸

Da das FZ-Vorhaben neben der geringfügigen Finanzierung von laufenden Kosten (Wasser-, Strom- und Benzinkosten) und kleineren Beschaffungen (Schreibpapier) lediglich der Finanzierung von Gehältern des UNRWA-Schul- und Gesundheitspersonals diene, legt dies die Frage nahe, ob und welche Effekte bei den finanzierten Lehr-, medizinischen Fach- sowie Verwaltungsfachkräften zu beobachten waren. Die durch das FZ-Vorhaben finanzierten Stellen waren nach Angaben von UNRWA in den Schulen zu 58 % und in den Gesundheitszentren zu 52 % von Frauen besetzt; alle Beschäftigten hatten einen Flüchtlingsstatus. Eine Abwanderung jordanischer und libanesischer Fachkräfte (ohne UNRWA-Flüchtlingsstatus) von bspw. staatlichen Schulen an UNRWA-Schulen war folglich nicht gegeben. Ein umgekehrter Effekt ist ebenfalls weitgehend auszuschließen, vor allem im Libanon, da dort für palästinensische Flüchtlinge das Recht zu arbeiten stark eingeschränkt ist und Beschäftigungsmöglichkeiten fast ausschließlich auf die Flüchtlingslager beschränkt sind. Temporärer Haupteffekt der Sicherstellung der Gehälter war UNRWA zufolge, dass die Lehr- und Verwaltungsfachkräfte sowie das medizinische Personal durch die Beschäftigung die Möglichkeit besaßen, ihre Familien finanziell zu unterstützen und zur Deckung der Grundbedürfnisse ihrer Familien beizutragen.¹⁹

Insgesamt kann das FZ-Vorhaben als Teilfinanzierung von UNRWA-Programmen im Bildungs- und Gesundheitsbereich mit dem Ziel der Aufrechterhaltung von Basisdienstleistungen vor dem Hintergrund der

¹⁸ UNRWA (2019): Annual Operational Report 2018 for the Reporting Period 01 January – 31 December 2018. Amman, S. 101.

¹⁹ Inwieweit dadurch - vor allem auch langfristig - negative Bewältigungsstrategien vermieden und die prekäre Lage der Haushalte gelindert wurde, bleibt im Rahmen der Ex-post-Evaluierung offen, ebenso wie die Frage, welchen Einfluss die Finanzierung der Gehälter bspw. auf die Arbeitsmotivation oder das Erleben von Sinnhaftigkeit der Beschäftigten hatte.

verfügbaren Daten als effektiv bezeichnet werden, gleichwohl Aspekte zur Qualitätsbeurteilung der Nutzung von Basisdienstleistungen nicht in ausreichendem Maße bewertet werden können.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Mit dem FZ-Vorhaben wurden hauptsächlich Personalkosten in den UNRWA-Schulen und -Gesundheitszentren refinanziert; 88 % der Kosten entfielen daher auf Gehaltszahlungen. Während der viermonatigen Refinanzierungsphase betragen die Gesamtkosten je Schülerin und Schüler im Libanon 347 USD, in Jordanien knapp 108 USD; umgerechnet auf die monatlichen Pro-Kopf-Kosten bedeutete dies für die UNRWA-Schulen im Libanon fast 87 USD, in Jordanien hingegen nur 27 USD. Die signifikante Differenz der Pro-Kopf-Kosten war durch unterschiedlich hohe Gehälter in den beiden Ländern bedingt. Im Libanon wurde Lehrkräften ein durchschnittliches Monatsgehalt von 1.798 USD gezahlt, in Jordanien hingegen nur 1.119 USD; das Monatsgehalt der schulischen Funktionsträger erreichte in den libanesischen UNRWA-Schulen durchschnittlich 2.364 USD, in den jordanischen Schulen nur 1.357 USD. UNRWA orientiert sich bei den Gehaltszahlungen für das Personal in seinen Schulen und Gesundheitszentren an dem Gehalt für vergleichbare Qualifikations- und Tätigkeitsmerkmale des öffentlichen Dienstes im jeweiligen Land. Im Vergleich mit dem Gehaltsniveau in Jordanien waren die gezahlten Gehälter für das Personal in den libanesischen UNRWA-Schulen relativ hoch, entsprachen aber der dort üblichen Bezahlung von Lehrkräften. Zu berücksichtigen ist dabei auch das anspruchsvolle pädagogisch-didaktische Konzept der UNRWA-Schulen, das auf die Herausbildung von "Bildungsresilienz" abstellt, und mit dem ein Leistungsprofil der Schülerinnen und Schüler erreicht wird, das in weiten Teilen über demjenigen öffentlicher Schulen liegt.

Im Unterschied zu der Refinanzierung von Personalkosten für UNRWA-Erziehungsdienstleistungen im Libanon und in Jordanien, wurden nur im Libanon UNRWA Personalkosten für Gesundheitsdienstleistungen refinanziert. Diese Differenzierung der Mittelallokation basierte auf einer UNRWA-Bedarfsanalyse, der zufolge Palästina-Flüchtlinge im Libanon sich in einer vergleichsweise besonders prekären sozio-ökonomischen und rechtlichen Lage befinden und sie nur beschränkte Zugangsmöglichkeiten zu anderen Dienstleistern im Gesundheitssektor haben; zudem ist die Präsenz palästinensischer Flüchtlinge aus Syrien im Libanon zahlenmäßig und im Verhältnis zur Gesamtzahl palästinensischer Flüchtlinge im Land deutlich höher als in Jordanien (vgl. Relevanz). Mit Monatsgehältern zwischen 1.322 USD und 2.240 USD waren in den Gesundheitszentren rund 250 medizinisch unterschiedlich qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig; sie erbrachten während der fünfmonatigen Laufzeit insgesamt rund 376.705 Konsultationen; pro Konsultation betragen die Kosten 7,81 USD. Diese Produktionskosten der erbrachten Gesundheitsdienstleistungen werden als angemessen bewertet, zumal mit der FZ-Finanzierung ein Angebot von Basisgesundheitsdienstleistungen unter den prekären Bedingungen des Alltagslebens in den Camps sichergestellt werden konnte.

Aussagen über die Allokationseffizienz des FZ-Vorhabens lassen sich aus den zur Verfügung stehenden Daten nur indirekt ableiten, indem die Zahl von mehr als 55 Tsd. begünstigten Schülerinnen und Schülern sowie die hohe Inanspruchnahme medizinischer Konsultationen als Indikatoren der Output-Nutzung aus der Perspektive der Zielgruppe interpretiert werden.

Für die Laufzeit des Vorhabens waren in dem Modulvorschlag vom 16. November 2018 vom Abschluss des Finanzierungsvertrags bis zur Abschlusskontrolle 12 Monate geplant (August 2018 - Juli 2019); der Finanzierungsvertrag wurde jedoch erst im Dezember 2018 geschlossen, die Abschlusskontrolle fand im Dezember 2019 statt. Umgesetzt wurden die finanzierten Maßnahmen aber lediglich in den 4-5 letzten Monaten des Jahres 2018. Die gesamte Durchführungszeit verzögerte sich aber nur unwesentlich, so dass die Zeiteffizienz des Vorhabens als gut bewertet wird.

Aus heutiger Sicht wurde mit dem Vorhaben unter Effizienzgesichtspunkten ein gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis erreicht; wir bewerten daher das Kriterium Effizienz mit der Note gut.

Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Mit dem FZ-Vorhaben als Teilfinanzierung des UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsprogramms sollte auf Impact-Ebene ein Beitrag zur Resilienz der Zielgruppe sowie zur Wahrung der Stabilität in den Flüchtlingslagern im Kontext der Syrienkrise geleistet werden (duale Zielsetzung).

Legt man die Definition der 3R-Pläne zugrunde, so wird Resilienz als die Fähigkeit von Einzelpersonen, Haushalten, Gemeinschaften und Institutionen verstanden, Schocks und Krisen vorherzusehen, ihnen standzuhalten, sich davon zu erholen und sie zu bewältigen. Den Bildungsansatz von UNRWA in Jordanien und im Libanon halten wir im Kontext der Syrien-Krise für geeignet, die Resilienz der Zielgruppe in diesem Sinne zu stärken. Denn neben der Integration palästinensischer Flüchtlinge aus Syrien in das UNRWA-Bildungssystem beinhaltet der Ansatz Professionalisierungsangebote für Lehrkräfte, psychosoziale Unterstützungsmaßnahmen, Lernunterstützungsprogramme sowie Sensibilisierungsmaßnahmen zu Kinderschutz und anderen Themen, welche allesamt der Krisenprävention und -bewältigung dienen und allen palästinensischen Kindern mit Flüchtlingsstatus zur Verfügung stehen.

Gleichwohl es plausibel erscheint, dass der Bildungsansatz von UNRWA einen Beitrag zur Resilienz der Zielgruppe leisten kann, ist der Beitrag im Rahmen der Ex-post-Evaluierung weder mess- noch quantifizierbar. Ebenso wenig kann abgeschätzt werden, inwieweit der Zugang und die Nutzung von Gesundheitsdienstleistungen die Resilienz der Zielgruppe erhalten oder verbessert hat. Allerdings zeigen Studien, dass sich das UNRWA-Gesundheitssystem in Jordanien und im Libanon im Kontext der Syrienkrise als transformativ, absorptions- und anpassungsfähig erwiesen hat. So wurden gestiegene Patientenzahlen erfolgreich bewältigt und Leistungserbringungen durch eine intensivere Zusammenarbeit und Umgestaltung der Personalaufgaben verbessert.²⁰ Diese Befunde schlagen sich auch in der subjektiven Beurteilung des Gesundheitszustands der Zielgruppe aus dem Jahr 2020 nieder. Mehr als zwei Drittel aller befragten palästinensischen Flüchtlinge aus Syrien gaben an, dass ihr Gesundheitszustand sehr gut, gut oder mittel sei; weniger als ein Drittel bewertete ihn als schlecht. Insgesamt bewerteten die Befragten ihren Gesundheitszustand besser als noch im Jahr 2015.²¹

Hinsichtlich der stabilisierenden Wirkungen ist davon auszugehen, dass mit der Aufrechterhaltung der UNRWA-Dienstleistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit ein gewisser Beitrag zur Stabilisierung in den Flüchtlingscamps geleistet werden konnte, gleichwohl nach UNRWA-Angaben in den vergangenen fünf Jahren Konflikte und Gewalt bspw. in den Flüchtlingslagern in Jordanien und im Libanon zugenommen haben. Neben vereinzelt Gewaltdaten und Diebstählen gab es Gewaltandrohungen gegen UNRWA-Mitarbeiter bis hin zu zivilen Unruhen und bewaffneter Gewalt zwischen politischen Gruppierungen im Libanon. Büros der Agentur wurden dort zerstört, verschiedene Infrastruktureinrichtungen gestohlen und UNRWA-Einrichtungen mussten aufgrund der Gefährdung der Sicherheit in beiden Ländern kurzfristig geschlossen werden.

Insgesamt bewerten wir trotz mangelnder empirischer Evidenz und einer unbestrittenen Zuordnungslücke von FZ-Vorhaben und Wirkungen die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen im Sinne Resilienz fördernder und stabilisierender Effekte durch den Zugang und die Nutzung von Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen als zufriedenstellend.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

Nachhaltigkeit

Das aus der Sonderinitiative "Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge integrieren" finanzierte FZ-Vorhaben von nur einigen Monaten Dauer war nicht auf nachhaltige Wirksamkeit ausgelegt.²² Mit dem Vorhaben konnte die finanzielle Situation von UNRWA zur Erbringung der Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen zwar kurzfristig stabilisiert werden, aber eine Weiterführung dieser Aktivitäten nach Beendigung der kurzfristigen FZ-Finanzierung war von weiteren Finanzierungen - auch anderer Geber - abhängig, wobei Anschlussfähigkeit des Vorhabens gegeben war. Die FZ unterstützte UNRWA in den Folgejahren in diesem Bereich weiterhin. Schulen und Gesundheitszentren von UNRWA wurden auch nach

²⁰ [Resilience capacities of health systems: accommodating the needs of Palestinian refugees from Syria | Eldis](#) (Zugriff: 05.05.2022).

²¹ [socio-economic survey report 2020 edit_27.4_vf.pdf \(unrwa.org\)](#) (Zugriff: 05.05.2022).

²² Modulvorschlag 2018, Tz. 5.2.

Abschluss dieses evaluierten FZ-Vorhabens weitergeführt und von der Zielgruppe genutzt (vgl. Effektivität). Insofern waren die positiven Wirkungen des FZ-Vorhabens nachhaltig, sofern man von der Zielsetzung des FZ-Vorhabens ausgeht, durch die Teilfinanzierung des Bildungs- und Gesundheitsprogramms von UNRWA auf Outcome-Ebene die Nutzung von Basisdienstleistungen für palästinensische Geflüchtete sicherzustellen und dadurch auf Impact-Ebene einen Beitrag zur Resilienz der Zielgruppe zu leisten.

Eine politische Lösung der palästinensischen Flüchtlingsfrage, von der auch die zukünftige Aufgabenstellung von UNRWA abhängt, ist auf absehbare Zeit nicht erkennbar. Daher bleibt die Finanzierungssituation von UNRWA weiterhin prekär, und damit auch die Nachhaltigkeit der sozialen Dienstleistungsangebote in den Camps, in denen UNRWA Basisdienstleistungen bereitstellt.

Wird dieses politische Risiko bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit ausgeklammert, und für die Bewertung nur die Sicherstellung der Nutzung qualitativ angemessener UNRWA-Basisdienstleistungen berücksichtigt, gilt für das FZ-Vorhaben unter Berücksichtigung des eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruchs aus heutiger Sicht die Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit); denn mit einiger Wahrscheinlichkeit ist zu erwarten, dass UNRWA die erforderlichen Finanzierungszusagen erhalten wird, so dass die Wirkungen des evaluierten Vorhabens positiv bleiben.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit** sowie zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwendet. 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 Stufen 1–3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4–6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

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.