

# Ex-post-Evaluierung – Naher und Mittlerer Osten

>>>

**Sektor:** (CRS-Code: 72040000) Nahrungsmittelnothilfe; 72010 für humanitäre Aspekte der Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene (IDPs)

**Vorhaben:** Krisenintervention Syrische Flüchtlinge IV (2013 66 715)\*; Krisenintervention Syrische Flüchtlinge (2013 66 970)\*; Stabilisierung Nachbarländer in der Syrienkrise II (2014 67 463)\*; Unterstützung von Flüchtlingen im Irak I (2014 68 727)\*; Stärkung der Resilienz im Kontext der Syrien-/Irakkrise II (2015 67 932); Naher und Mittlerer Osten: Libanon, Stärkung der Resilienz von Flüchtlingen im Kontext der Syrien-/ Irakkrise III (2015 68 161)

**Träger des Vorhabens:** UNICEF and WFP



## Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

		WFP (Plan = Ist)	UNICEF (Plan = Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR		-/-**	-/-**
Eigenbeitrag Mio. EUR		0,00	0,00
Finanzierung Mio. EUR		30,00	68,00
davon BMZ-Mittel Mio. EUR		30,00	68,00

\*) Vorhaben in der Stichprobe 2019 \*\*) Gesamtinvestitionskosten nicht zuordenbar

**Kurzbeschreibung:** Der in 2011 eskalierte Bürgerkrieg in Syrien führte bereits im Jahr 2012 zu einem ansteigenden Zustrom von Flüchtlingen in die Nachbarländer. In den Grenzgebieten wurden Flüchtlingslager (Ägypten und Irak) oder informelle (Zelt)-Siedlungen (Libanon) etabliert, teils siedelten sich die Flüchtlinge in bestehenden Gemeinden an. Im Irak kam es zu einer zweiten Flüchtlingswelle von durch den Islamischen Staat im Irak und in Syrien vertriebenen Binnenflüchtlingen. Der Zuzug belastete die ohnehin knappen Ressourcen und die soziale Infrastruktur in den Aufnahmeländern. Daher wurden finanzielle Mittel vom BMZ über die FZ an UNICEF und WFP geleitet. Im Falle von UNICEF wurde Grundbildung, nachhaltige Wasser- und Sanitärversorgung, Kinderhilfsmaßnahmen, Betreuung sowie Basisgesundheitsversorgung in Irak und Libanon finanziert. Im Falle des WFP wurden Zugang zu Lebensmitteln und Winterdecken in Ägypten, Irak und Libanon finanziert.

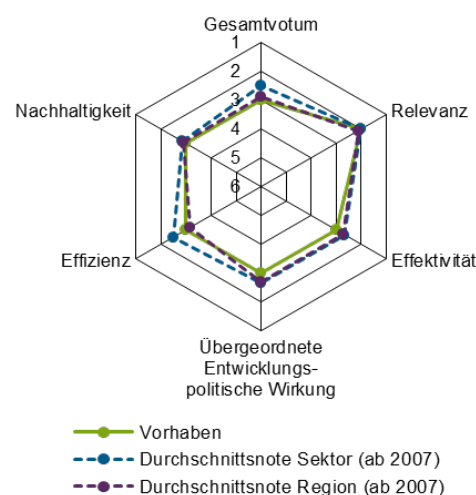
**Zielsystem:** Die Vorhaben waren Bestandteile von regionalen Nothilfeprogrammen der UN-Organisationen, mit denen (1) ein Beitrag (Impact) zur Verbesserung der Grundbedürfnisse der Flüchtlinge und aufnehmenden Gemeinden erzielt und (2) zur Konfliktminderung beigetragen werden sollte. Ziel auf der Outcome-Ebene war (1) den Zugang der Flüchtlinge und der armen Bevölkerung in den aufnehmenden Gemeinden zu Grundbildung, nachhaltiger Wasser- und Sanitärversorgung und Basisgesundheitsversorgung zu verbessern (UNICEF) und (2) die Nahrungsmittelversorgung durch die Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen sicherzustellen (WFP).

**Zielgruppe:** Syrische Flüchtlinge, aufnehmende Gemeinden, besonders aber Flüchtlingskinder.

## Gesamtvotum: Note 3 (alle Projekte)

**Begründung:** Aufgrund hoher Relevanz in der akuten Flüchtlingskrise, zufriedenstellender Effektivität, hoher Verwaltungskosten, aber Schnelligkeit in der Umsetzung und zufriedenstellender Wirkung, schätzen wir das Gesamtergebnis als zufriedenstellend ein.

**Bemerkenswert:** Der FZ ist es gelungen, mittels Weiterleitung von FZ-Mitteln an UN-Organisationen in der Syrienkrise schnelle Wirksamkeit und Sichtbarkeit zu erzeugen. Im Libanon erhielten arme Bevölkerungsschichten in aufnehmenden Gemeinden ebenfalls Zugang zu Nahrungsmitteln und Dienstleistungen, um Konflikte vorzubeugen.



# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note 3 (alle Projekte)

In der Gesamtbetrachtung ergibt sich eine gleiche Bewertung für sämtliche evaluierten BMZ-Nr. Eine Differenzierung je BMZ-Nr. war nicht sinnvoll, da aus verschiedenen BMZ-Nr. in gleiche UN-Programme finanziert wurde und diese Finanzierungen nicht einzelnen Maßnahmen zuordenbar sind. Gleichwohl ergaben sich in der Evaluierung Unterschiede in der Einschätzung der beteiligten UN-Organisationen. Auch wurde länderspezifisch evaluiert. Daraus ergibt sich die folgende Tabelle mit Teilnoten:

### Teilnoten:

<b>Relevanz</b>	<b>2</b>
<b>Effektivität</b>	<b>3</b>
<b>Effizienz</b>	<b>3</b>
<b>Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen</b>	<b>3</b>
<b>Nachhaltigkeit</b>	<b>3</b>

### Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Der im Jahr 2011 eskalierte Bürgerkrieg in Syrien führte bereits im Jahr 2012 zu einem ansteigenden Zustrom von Flüchtlingen in die Nachbarländer (u. a. Irak und Libanon, zu geringem Maße auch Ägypten). Im Irak kam es zu einer zweiten Flüchtlingswelle von durch ISIS vertriebenen Binnenflüchtlingen, insbesondere den Jesiden. Der Zuzug belastete die ohnehin knappen Ressourcen und soziale Infrastruktur in den Aufnahmeländern.

Im Unterschied zu früheren Flüchtlingskrisen handelte es sich bei dieser Krise um Flüchtlinge aus einem Land mittleren Einkommens, die in Länder eines mittleren Einkommens flüchteten. Die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge (94 %) ließen sich nicht in Flüchtlingslagern (327.814 laut UNHCR im Juni 2019), sondern in urbanen Gegenden nieder (5.307.487 laut UNHCR im Juni 2019)<sup>1</sup>, ein Phänomen, das für die UN und die internationale Gebergemeinschaft neu war und für das es noch wenig Erfahrungsmodelle gab. Die FZ-Mittel wurden im Libanon für Flüchtlinge außerhalb von Lagern eingesetzt, in Ägypten für Flüchtlinge sowohl in Lagern als auch außerhalb und im Irak ausschließlich für Flüchtlinge in Lagern.

Daher wurden bilaterale Mittel vom BMZ über die FZ an UNICEF und WFP geleitet. Im Falle von UNICEF wurde Grundbildung, nachhaltige Wasser- und Sanitärversorgung, Kinderhilfsmaßnahmen, Betreuung sowie Basisgesundheitsversorgung finanziert. Im Falle des WFPs wurden Lebensmittelmarken, Kreditkarten für den Zugang zu Lebensmitteln und Winterdecken finanziert. Mithilfe der Lebensmittelmarken und späteren Kreditkarten versprach man sich, die lokale Wirtschaft zu fördern und damit zur lokalen Konfliktminderung zwischen Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden beizutragen.

Bei UNICEF und WFP sind diese Mittel in insgesamt sechs regionale Programme der UN eingezahlt worden. Die Mittel wurden in den Ländern Libanon, Irak und Ägypten eingesetzt. Die FZ-Projekte sind Teil einer längerfristigen Kooperation mit UN-Organisationen, die deutlich mehr FZ-Mittel umfasste, auch in Jahren, in denen die hier evaluierten Mittel eingesetzt wurden. Die Programme der UN-Organisationen gingen regional über die drei über die FZ finanzierten Länder hinaus.

Die UN verwendete den Begriff "Resilienz" um diejenigen Aktivitäten zu beschreiben, die den Bedürftigen unter der aufnehmenden Bevölkerung zugutekamen, um Konflikten und Feindseligkeiten gegenüber syrischen Flüchtlingen vorzubeugen, was besonders im Libanon relevant war, wo syrische Flüchtlinge 16 % der Bevölkerung ausmachten. Insgesamt wurden durch die sechs FZ-Projekte 68 Mio. EUR an UNICEF und 30 Mio. EUR an den WFP weitergeleitet.

<sup>1</sup> Heruntergeladen am 3. Juli 2019: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>.

Neu war ebenfalls, dass sich Flüchtlinge, deren Grundbedürfnisse in den Anrainerländern nicht gedeckt wurden, auf den Weg nach Europa und Deutschland machten, was dort zu einer Kulmination der syrischen Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 führte.

Laut UNHCR wurden 6,7 Millionen Flüchtlinge außerhalb Syriens vertrieben. Innerhalb Syriens gibt es laut UNHCR 6,2 Millionen Binnenflüchtlinge bei einer Gesamtbevölkerung von 18,5 Millionen. Selbst wenn syrische Flüchtlinge bereits spontan nach Syrien zurückgekehrt sind, wird es wegen der anhaltenden Unsicherheit und Zerstörung im Land und gefürchteter Vergeltung, Jahre dauern, bevor der Großteil der syrischen Flüchtlinge zurückkehren kann.

### Aufschlüsselung der Gesamtkosten

Die Übersichtstabelle enthält die FZ-Mittel für die sechs BMZ-Nr., die in dieser Evaluierung untersucht werden. Die FZ-Mittel belaufen sich auf insgesamt 98 Mio. EUR, wovon 68 Mio. EUR an UNICEF und 30 Mio. EUR an WFP weitergeleitet wurden.

	BMZ-Nr.: 201366715	BMZ-Nr.: 201366 970	BMZ-Nr.: 201467463	BMZ-Nr.: 201468727	BMZ-Nr.: 201567932	BMZ-Nr.: 201568161
Finanzierung für UNICEF Mio. EUR	0,00	5,00	15,00	8,00	0,00	40,00
Finanzierung für WFP Mio. EUR	15,00	10,00	0,00	0,00	5,00	0,00
FZ-Finanzierung gesamt Mio. EUR	15,00	15,00	15,00	8,00	5,00	40,00
Davon BMZ-Mittel Mio. EUR	15,00	15,00	15,00	8,00	5,00	40,00

Die Gesamtinvestitionskosten lassen sich nicht sinnvoll beziffern. Die Fiskaljahre der UN-Organisationen sind unterschiedlich zur FZ-Finanzierung. Die Evaluierung deckt zudem nur einen Teil der FZ-Projekte ab, die in einem bestimmten Zeitraum Finanzierung für die UN-Programme bereitgestellt haben.

### Relevanz

Das Kernproblem der dringenden Versorgung syrischer Flüchtlinge und armer Bevölkerungsschichten zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse in den Aufnahmeländern Ägypten, Irak und Libanon sowie die Beschulung von Flüchtlingskindern wurden richtig erkannt. Alle drei Länder hatten sich bereit erklärt, Flüchtlinge aufzunehmen, unter der Bedingung, dass die internationale Gebergemeinschaft sich um die Versorgung und Beschulung kümmere. Ungenügende Deckung der Grundbedürfnisse ließ syrische Flüchtlinge die gefährliche Reise über das Meer nach Europa antreten, die große Gefahren, aber auch neue Chancen mit sich brachte. Daher bestand aus Sicht der deutschen Bundesregierung eine hohe Dringlichkeit, Flüchtlinge in den syrischen Nachbarländern schnell und wirksam zu versorgen.

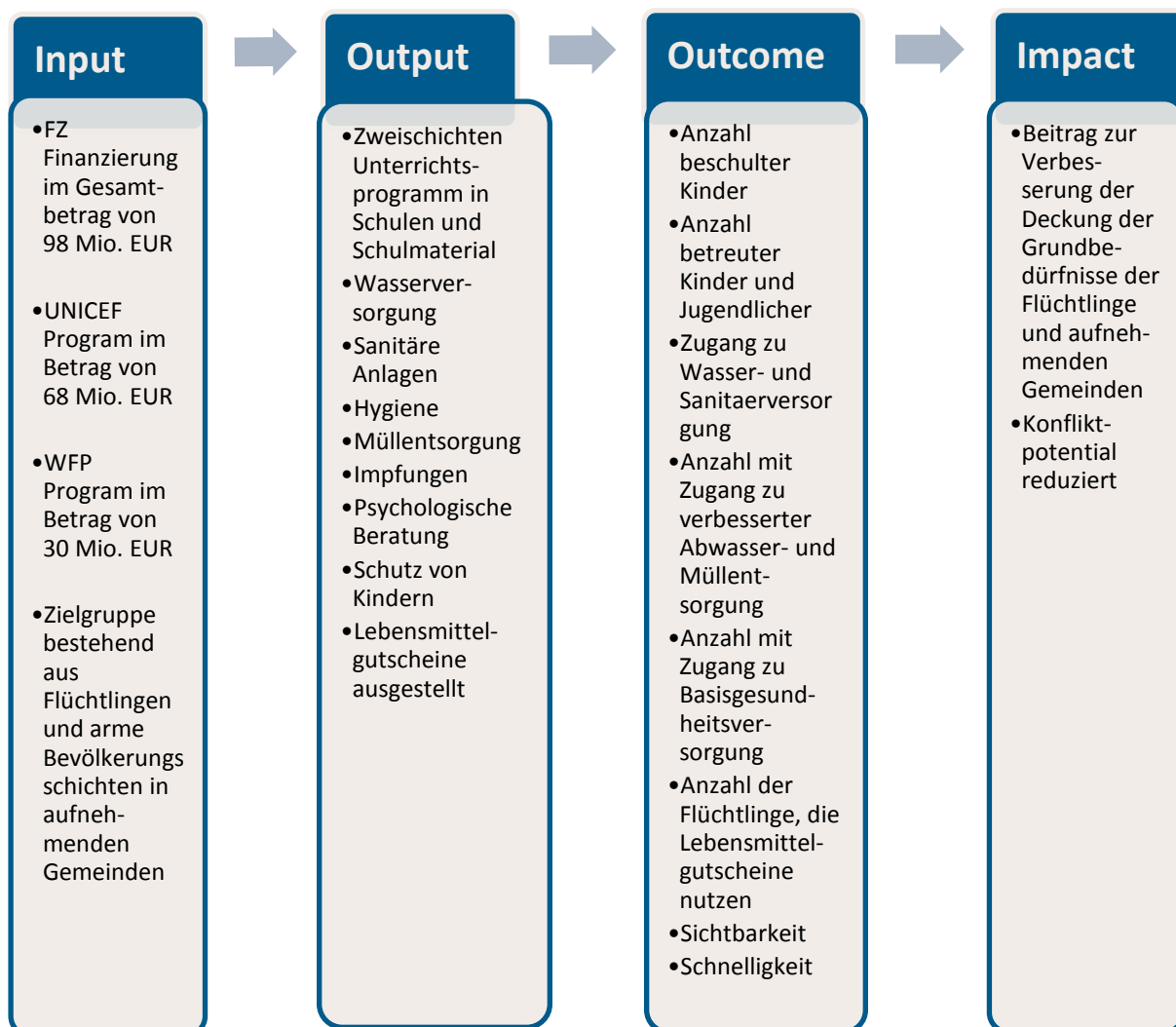
Die Wahl von WFP und UNICEF als Durchführungsorganisationen lag nahe, da diese bereits über Strukturen vor Ort verfügten, die eine Soforthilfe innerhalb eines größeren Geberprogramms wirksam umsetzen konnten. Die Programme, die in ihrer Struktur der Korbfinanzierung (Budgethilfe Programmen) ähnlich sind, basieren auf Geberaufträgen, wie im Falle von UNICEF dem "Regional Response Plan Iraq (3RP Iraq)", dem "Iraq Humanitarian Response Plan (Iraq HRP)"; der "No Lost Generation Strategie" für Irak und dem "Reaching all Children with Education (RACE)" Programm im Libanon. Das Programm des WFP basiert auf dem Regional Emergency Programm (EMOP), dem "Food assistance to Vulnerable Syrian Populations in Jordan, Lebanon, Iraq, Turkey, and Egypt" und dem "Emergency National Poverty Targeting Programme (NPTP) im Libanon. Diese Programme warben jährlich Gebermittel ein für die Versorgung der Flüchtlinge. Alle diese Programme wurden durch FZ-Mittel unterstützt.

Eine wesentliche Funktion der UN-Programme war, Gebermittel einzuwerben, die Geber zu koordinieren und die Mittel durch Strukturen Vorort umzusetzen. Hinsichtlich Einflussnahme und Kontrolle bedeutete dies jedoch für die FZ, dass auf wichtige Kontrollfunktionen verzichtet werden musste.

Aus heutiger Sicht muss man sagen, dass die Wahl von WFP als Durchführungsorganisation mit seiner Lebensmittelversorgung relevant war. Auch UNICEF setzte mit der Versorgung der Flüchtlinge, besonders der Kinder, mit Bildung, Wasser-, Abwasser- und Gesundheitsleistungen an relevanten Punkten an. Bezüglich der Zusammenarbeit mit UNICEF ist anzumerken, dass auch eine längerfristige Versorgung mit Bildung, Wasser-, Abwasser- und Gesundheitsleistungen Teil der Projekte war. Hier wirkte die FZ hinsichtlich nachhaltiger angelegter Konzepte. Während beispielsweise UNICEF ursprünglich einzelne Brunnen hat bohren lassen, die in einer wasserknappen Gegend nicht auf längerfristige Bedürfnisse ausgelegt waren, haben die Experten der FZ auf eine Wasserversorgung gedrungen, die eine nachhaltige Versorgung sicherstellte. Insofern ergeben sich in den über UNICEF finanzierten Maßnahmen Überschneidungen zu Ansätzen der bilateralen FZ. Jedoch gab es zum damaligen Zeitpunkt, mit der geforderten Schnelligkeit und den gewünschten geografischen Schwerpunkten keine sinnvolle Alternative zur Abwicklung über die UN.

Die Wirkungslogik, Zugang der Flüchtlinge und der armen Bevölkerungsschichten in aufnehmenden Gemeinden zu Lebensmittelversorgung, Grundbildung, nachhaltiger Wasser-, Sanitärversorgung und Basisgesundheitsversorgung zu leisten (Outcome), um dadurch zur verbesserten Deckung der Grundbedürfnisse der Flüchtlinge und aufnehmenden Gemeinden beizutragen (Impact), war plausibel (siehe Graphik 1). Die Wirkungslogik wurde ex post rekonstruiert für alle evaluierten FZ-Projekte.

**Graphik 1. Wirkungslogik**



In der Programmlogik wurde besonderer Wert daraufgelegt, nicht nur die Flüchtlinge zu begünstigen, sondern ebenfalls die aufnehmenden Gemeinden, um Konflikte vorzubeugen, was wegen der hohen Flüchtlingszahlen besonders im Libanon wichtig war. Die genaue Zielgruppe wurde aufgrund der Daten des UNHCR ausgewählt, das alle Flüchtlinge registrierte. Jedoch beschlossen auch einige Flüchtlinge, sich nicht registrieren zu lassen, und konnten daher nicht an den Programmen teilnehmen. Der Fokus der Finanzierungen lag auf der Unterstützung der Flüchtlingskinder, so dass besonders Flüchtlingsfamilien von der Förderung profitierten. Im Irak waren die Flüchtlinge in Lagern untergebracht. Flüchtlinge, die im Irak außerhalb der Lager lebten, konnten aufgrund irakischer Bestimmungen nicht von WFP versorgt werden. Im Libanon lebten Flüchtlinge in ländlichen und urbanen Gegenden zusammen mit den aufnehmenden Gemeinden. Aufgrund von früheren Erfahrungen mit palästinensischen Flüchtlingen, die bis heute nicht zurückgekehrt sind, lehnt Libanon Flüchtlingslager ab. Im Libanon wurden arme Bevölkerungsschichten in den aufnehmenden Gemeinden ebenfalls in die Zielgruppe mit aufgenommen.

Zusammenfassend wurde mittels der Finanzierung über UNICEF und WFP an einem entwicklungspolitisch und humanitär hoch relevantem Problem, der syrischen Flüchtlingskrise, angesetzt, weshalb die Relevanz aller evaluierten FZ-Projekte mit gut bewertet wird.

### Relevanz Teilnote: 2 (alle Projekte)

#### Effektivität

Die Ziele auf der Outcome-Ebene (1) Zugang der Flüchtlinge und der armen Bevölkerung in den aufnehmenden Gemeinden zu Grundbildung, nachhaltiger Wasser-, Sanitärversorgung, und Basisgesundheitsversorgung (UNICEF) wurden von den vier von UNICEF durchgeführten Programmen überwiegend erreicht und in einigen Fällen verdoppelt. Die Ziele der (2) Nahrungsmittelversorgung durch die Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen oder Guthaben auf Kreditkarten (WFP) wurden von den zwei ersten Programmen zahlenmäßig nicht, von dem dritten jedoch zu 92 % erreicht.

Die Ziele auf Outcome-Ebene sind auch aus heutiger Sicht angemessen, wobei einige der angegebenen Indikatoren aufgrund fehlender Ausgangs- und Zielwertdaten, insbesondere für Irak, nicht verfügbar sind. Aufgrund der vorhandenen Datenlage sind in einigen Fällen nur Output-, nicht aber Outcomedaten vorhanden.

Die Registrierung der Flüchtlinge und armer einheimischer Bevölkerungsgruppen wurde von UNHCR durchgeführt. Bei der Zielerreichung spielten mehrere Faktoren eine Rolle, wie z. B., ob sich die Registrierung der Flüchtlinge wegen bürokratischer Hürden verzögerte, ob sich die Flüchtlinge registrieren ließen oder nicht, ob Flüchtlinge wie im Irak unvermutet nach Syrien zurückkehrten und ob die UN-Programme ausreichend Mittel einwerben konnten.

Die FZ leistete mit den hier evaluierten Finanzierungen einen Beitrag zur Bewältigung der Flüchtlingskrise in den Syriennachbarländern. Der finanzielle Beitrag war verglichen mit den Gesamtvolumina der UN-Programme gering. Beispielsweise betrug der FZ-Beitrag an der WFP-Gesamtfinanzierung nur 6 %. UNICEF hatte beispielsweise allein im Libanon in den Jahren 2012-14 ein Budget von 297 Mio. USD. Es ist jedoch anzumerken, dass über die evaluierten Projekte hinaus die FZ mit weiteren Finanzierungen die UN-Programme unterstützte.

Die **Versorgung mit Nahrungsmitteln durch den WFP** konnte mittels Lebensmittelpaketen, Lebensmittelkarten und zunehmend auch über Guthaben auf Kreditkarten sichergestellt werden, was eine Innovation darstellte und von einer Kreditkartenfirma pro bono entwickelt wurde. Die Forschung<sup>2</sup> belegt, dass Kreditkarten von Flüchtlingen gegenüber Lebensmittelpaketen bevorzugt wurden. Durch Kreditkarten wurde Missbrauch reduziert, die Lebensmittelwahl der Flüchtlinge vergrößert, und durch gesicherte Nachfrage die Lieferketten verbessert. Schwierigkeiten gab es in Einzelfällen, wenn nicht genügend Läden Lesegeräte für Kreditkarten besaßen. Die Zielerreichung war in den einzelnen Ländern unterschiedlich.

Beispielsweise konnten 2013 die Planzahlen eines von der FZ mitfinanzierten Projektes im Irak nicht erfüllt werden, da die Regierung entschied, dass nur Flüchtlinge in Lagern versorgt werden sollten und eini-

---

<sup>2</sup> Christian Lehmann and Daniel T. R. Masterson (2015). Impact evaluation of a cash-transfer programme for Syrian refugees in Lebanon. Field Exchange 48, November 2014. p56. [www.ennonline.net/fex/48/impactevaluation](http://www.ennonline.net/fex/48/impactevaluation).

ge Flüchtlinge aus Lagern im Irak spontan nach Syrien zurückkehrten. In Ägypten konnten Planzahlen erreicht werden, jedoch Mittel nicht ausgegeben werden, da der Einzelhandel Verträge nicht verlängerte. Im Libanon wurden Planzahlen ebenfalls unterschritten, da die Verhandlungen mit der Regierung mehr Zeit in Anspruch nahmen als geplant.

Laut einer Studie<sup>3</sup>, die für den Libanon durchgeführt wurde, aber nicht direkt die FZ-Maßnahmen gemessen hat, sondern nur inhaltlich analog ist, hat das Lebensmittelmarken/Kreditkartensystem eine positive Wirkung auf die lokale Wirtschaft ausgeübt und Arbeitsplätze geschaffen. Jedoch verschlechterte sich die Versorgung mit Gütern im Libanon aufgrund der engen wirtschaftlichen Verbindung mit Syrien. Food Consumption Scores (FCS), welche den Umfang und die Vielfalt der Essenrationen messen, haben sich durch das Programm in Ägypten und Irak verbessert, während im Libanon zum Zeitpunkt der Studie 2013 noch keine Verbesserung gemessen werden konnte, da die Registrierung von Flüchtlingen durch die Behörden und dadurch die Versorgung langsamer als geplant verlief.

Laut eines Berichtes zu einem der FZ-Projekte (BMZ-Nr.: 2013 66 970), kam es in abgelegenen Orten im Libanon zwar mitunter zu Preiserhöhungen, jedoch arbeitete WFP 2016 mit rd. 400 Einzelhändlern vertraglich zusammen. Dadurch konnte die Marktkonzentration sowie durch Rabatte für syrische Flüchtlinge die Lebensmittelpreise verringert werden. Im Libanon verschlechterte sich Anfang 2016 die Lebensmittelversorgung für syrische Flüchtlinge leicht, da es zu einer Unterfinanzierung durch die Geberländer kam. Zum Jahresende konnte jedoch im Vergleich zum Programmstart des EMOP, eines der WFP-Programme, der Anteil der Familien, die einen niedrigen FCS hatten, um 3 Prozentpunkte verringert und der Anteil der Familien, die eine angemessene Menge an Nahrungsmitteln zur Verfügung hatten, um 12 Prozentpunkte gesteigert werden.

In den Flüchtlingslagern im Irak wurde durch **UNICEF der Zugang zu Schulbildung sowie die Wasser-, Sanitär-, Abwasserversorgung und Müllentsorgung** verbessert. Darüber hinaus wurden Multiplikatoren zur Hygieneerziehung ausgebildet. Ebenfalls im Irak wurden neue Schulen gebaut und bestehende Schulen durch Containerbauten erweitert, Jugend-Cafés zur Weiterbildung und Kinderschutzstätten eingerichtet, die Kinderbetreuung, Nachholunterricht während des Sommers und psychologische Betreuung für Kinder und Jugendliche anboten, die Fälle von Gewalt und schweren Missbrauch erlebt hatten. Darüber hinaus wurden Impfkampagnen und Veranstaltungen zu Missbrauchs-Prävention finanziert. Dies sind in erster Linie Output- und nicht Outcome-Faktoren, jedoch ist die Evaluierung auf vorhandene Daten angewiesen.

Im Libanon wurde die Wasserversorgung durch Verstärkung der Pumpkapazität und Reduzierung von Wasserverlusten sowie den Bau eines Reservoirs verbessert. Darüber hinaus wurde die Müllentsorgung verbessert, nachdem es bei der einheimischen Bevölkerung zu Beschwerden gekommen war. Die Schulinfrastruktur wurde verbessert und ein Zweischichten-Unterricht eingeführt. Syrische Flüchtlinge erhielten Lernmaterial und Winterdecken. Auch informelle Weiterbildungsangebote wurden eingerichtet. Ebenfalls im Libanon wurde durch Bustransport die Sicherheit des Schulbesuchs erhöht.

Aufgrund Zielerreichung oder Übererreichung in Bezug auf Bildung und Wasserver- und Entsorgung und Zielunterreichung mit Bezug auf Ernährungssicherung halten wir ein zufriedenstellendes Ergebnis für gerechtfertigt.

### Effektivität Teilnote: 3 (alle Projekte)

#### Effizienz

Zwei Aspekte sind bei der Evaluierung der Effizienz besonders relevant. Zum einen sind das (1) eine schnelle Umsetzung in der Flüchtlingskrise und zum anderen (2) ein effizienter Mitteleinsatz.

Angesichts der Dringlichkeit war die Wahl der Einzahlung in von WFP und UNICEF geleitete Programme sinnvoll, besonders da Libanon und in geringerem Maß Irak Verantwortung der Flüchtlingsversorgung an die UN abgegeben hatten. Insofern war eine bilaterale Mittelvergabe, die begrenzte bilaterale Mittel für Flüchtlinge aufgewendet hätte, zu dem damaligen Zeitpunkt nicht möglich und von den jeweiligen Regie-

<sup>3</sup> Christian Lehmann and Daniel T. R. Masterson (2015). Impact evaluation of a cash-transfer programme for Syrian refugees in Lebanon. Field Exchange 48, November 2014. p56. [www.enonline.net/fex/48/impactevaluation](http://www.enonline.net/fex/48/impactevaluation).

rungen nicht erwünscht. Aus heutiger Sicht und vor dem Hintergrund, dass Flüchtlinge im Durchschnitt 17 Jahre im Ausland verweilen und Infrastruktur demnach längerfristig ausgelegt werden muss, wäre auch bilaterale Hilfe mit der professionellen Expertise traditioneller FZ dort angebracht, wo es sich um Infrastruktur wie Wasserver- und Entsorgung und Schulbau handelt. In Bezug auf Infrastruktur hat die FZ eine mittel- und langfristige Entwicklungsexpertise, die UN-Organisationen, die auf Nothilfe und kurzfristige Wirksamkeit spezialisiert sind, nicht oder noch nicht besaßen.

Durch das Instrument der Vorratsprüfung und der späteren Definition der Mittelallokation durch WFP und UNICEF gemäß den gelieferten Projektvorschlägen konnten Auszahlungen zügig abgewickelt werden. Die Umsetzung und der Abschluss der Projekte verzögerte sich bei den ersten drei Projekten um jeweils 6, 1, und 7 Monate, während er bei den letzten drei fristgerecht und beim RACE-Projekt im Libanon sogar drei Monate früher als geplant abgeschlossen wurde.

Im Hinblick auf den Mittelaufwand und Produktionseffizienz waren die Projekte teuer. FZ-Mittel wurden zunächst an UN-Organisationen weitergeleitet, die 7-8 % Verwaltungskosten einbehielten. Häufig wurden von den UN-Organisationen Mittel an internationale und lokale NGOs zur Umsetzung weitergeleitet. Sowohl internationale als auch lokale NGOs benötigten ihrerseits entsprechende Verwaltungskosten. Laut einer Studie sind daher Verwaltungskosten bei Projekten, die über UN-Organisationen abgewickelt werden, besonders teuer und können bis zu 60 % betragen im Vergleich zu anderer Projektabwicklung bei bilateralen und multilateralen Organisationen zwischen 6 % und 43 % (Palagashvili and Williamson, 2014). Jedoch muss bei einer Bewertung der Verwaltungskosten berücksichtigt werden, dass alle Projekte im fragilen Kontext wegen der erhöhten Risiken tendenziell teurer sind.

Mit der Finanzierung aus einzelnen FZ-Projekten in regionale UN-Programme geht ein gewisser Anteil an "earmarking" der FZ-Mittel einher. Dies muss aus Effizienzgesichtspunkten kritisch betrachtet werden, da dies mit erhöhtem Verwaltungsaufwand einhergeht. Positiv anzumerken ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass das gezielte Engagement der FZ angabegemäß auch zu höherer Qualität der UN-Programme führte, z. B. in Bezug auf nachhaltige Lösungen. Auch gelang es der KfW, Mittel für Jesiden im Irak zu sichern, die sonst keine gezielte Unterstützung erhalten hätten.

Aufgrund hoher Verwaltungskosten und damit niedriger Produktionseffizienz, aber angemessener Allokationseffizienz (relevante Ansatzpunkte, positive Zielerreichung) und Schnelligkeit der Umsetzung schätzen wir das Ergebnis als zufriedenstellend ein. Hinsichtlich der Projekte über WFP bewerten wir aufgrund der Innovation der Zahlungen durch Kreditkarten und der damit verbundenen größeren Effizienz diese als positiv. In der Gesamtbetrachtung ergibt sich daher eine zufriedenstellende Effizienz.

**Effizienz Teilnote: 3 (alle Projekte)**

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das der Evaluierung zugrunde gelegte Ziel auf der Impact-Ebene war (1) einen Beitrag zur Verbesserung der Grundbedürfnisse der Flüchtlinge und aufnehmenden Gemeinden zu erzielen und (2) zur Konfliktminderung beizutragen.

Durch den UNICEF-Fokus auf **Bildung** konnte zum Teil verhindert werden, dass durch die Konflikte in Syrien und im Irak einer Generation von Flüchtlingen der Zugang zu Bildung verwehrt wurde. Laut Informationen von UNICEF, besuchten zwar 2018 mehr als 2 Millionen syrische Flüchtlingskinder im schulpflichtigen Alter keine Schule (36 %). Das heißt aber auch, dass ein Großteil der Flüchtlingskinder im schulfähigen Alter (64 %) eine Schule besuchte. Zweischichtenunterricht im Libanon und die Renovierung der Schulen trugen dazu bei, dass das öffentliche Schulsystem insgesamt verbessert wurde. Im Irak sorgten Schulen dafür, Stabilität in das Leben von Flüchtlingskindern zu bringen und Lehrer fungierten als Vertrauenspersonen. Was jedoch nicht ausreichend bedacht wurde, war die niedrige Qualifikation der Lehrer, die Unterrichtsqualität und Lernerfolg beeinträchtigte. So war laut einer Studie aus dem Jahr 2014<sup>4</sup> die Durchfallrate für syrische Flüchtlingskinder doppelt so hoch wie der nationale Durchschnitt. Dies

<sup>4</sup> Maha Shuayb, Nisrine Makkouk and Suha Tuttunji. 2014. Widening Access to Quality Education for Syrian Refugees: The Role of Private and NGO Sectors in Lebanon. Center for Lebanese Studies. Beirut, Lebanon. <https://lebanesestudies.com/wp-content/uploads/2014/09/Widening-Access-to-Quality-Education-for-Syrian-Refugees-the-role-private-and-NGO-sectors-in-Lebanon.pdf>.

zeigt aber auch, wie trotz internationaler Finanzierung ein Modell für Bildung in Krisensituationen weitere Ausarbeitung benötigt.

Spannungen zwischen syrischen Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden konnten durch ein präventives Vorgehen von WFP und UNICEF, das zumindest im Libanon jeweils syrische Flüchtlinge und arme Bevölkerungsschichten in aufnehmenden Gemeinden förderte, schon von Anfang an reduziert werden. Weder im Libanon noch im Irak kam es während des Krieges in Syrien zu größeren Konflikten zwischen syrischen Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden, auch wenn die Restriktionen bei der Arbeitserlaubnis die Löhne verringert haben und Flüchtlinge und insbesondere Kinder wegen niedrig bezahlter Kinderarbeit in prekäre Situationen gebracht haben. Die Situation verschlechterte sich allerdings nach Ende der gewaltsamen Auseinandersetzungen, wo syrische Flüchtlinge des Landes verwiesen wurden und die Toleranz der aufnehmenden Gemeinden abnahm.<sup>5</sup>

In der syrischen Flüchtlingskrise, bei der es sich um Herkunfts- und Zielländer der Flüchtlinge eines mittleren Einkommens handelt, war Unterernährung nicht das Hauptproblem in dem Maße wie bei Flüchtlingskrisen in extrem armen Regionen (Hossain 2016). Dies war auch eine Folge der Ausgabe von Guthaben auf Kreditkarten bei der Versorgung der Flüchtlinge durch WFP, die, anders als bei der Versorgung durch Lebensmittelpakete, die Wahl von frischen Produkten und Fleisch zuließ. Als die Vouchers reduziert wurden (wegen Unterfinanzierung), kam es zu Unterernährung, wie Umfragen feststellten.

Im Libanon haben syrische Flüchtlinge gemäß Forschung<sup>6</sup> zwar die Löhne verringert, Arbeitslosigkeit verschärft und eine Ausweitung des informellen Sektors verursacht, zudem hat die große Bevölkerungszunahme Infrastruktur, Dienstleistungen und Ressourcen in hohem Maße beansprucht. Insgesamt haben die Flüchtlinge jedoch durch die Nachfrage nach Lebensmitteln, Dienstleistungen und die Zahlung von Mieten einschließlich humanitärer Hilfe, die ins Land floss, die Wirtschaft des Landes angekurbelt und dadurch den negativen Effekt der Syrienkrise auf die Wirtschaft ausgeglichen.

Die Kinderschutzzonen im Irak wurden von einer Studie von Safe the Children, UNICEF und Columbia University evaluiert. Umfragen in 2013 und 2014 ergaben, dass durch die Betreuung in den Zentren zwar Lernleistungen und das generelle Wohlergehen gesteigert werden konnten, u. a. durch Sport, Musik und die Unterstützung der Eltern, dass aber negative Gedankenmuster und Bewältigungsmechanismen, wie beispielsweise Kinderheirat, Eintritt in bewaffnete Streitkräfte, Migration und Kinderarbeit, dadurch nicht reduziert werden konnten (Lilley, Sarah et al. 2014).

Da sich eine tendenziell positive Wirkung auf die Versorgung und Lebensbedingungen syrischer Flüchtlinge und aufnehmender Gemeinden aufgrund von Literatur und Interviews nachweisen lässt, halten wir insgesamt ein zufriedenstellendes Ergebnis für gerechtfertigt.

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (alle Projekte)

#### Nachhaltigkeit

Aufgrund des Nothilfecharakters (Eilverfahren bei Naturkatastrophen, Krisen und Konflikten im Einklang mit Tz. 47 der FZ-TZ-Leitlinien) hatten alle sechs FZ-Vorhaben einen eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruch.

Die von **UNICEF** geplanten und umgesetzten Schulbauten erhöhten die Sicherheit und Qualität der Infrastruktur im Libanon und im Irak und erreichten, dass öffentliche Schulen auch für einheimische Kinder an Attraktivität gewannen. Eine größere Anschlussfähigkeit der Wasserversorgungsmaßnahmen im Libanon ist durch die FZ im Libanon sichergestellt worden, ein klarer Mehrwert der FZ-Beteiligung an den Projekten. Der Beitrag der FZ, nachhaltigere Lösungen als ursprünglich geplant zu etablieren, ist unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit positiv zu bewerten. Die Bildungsangebote, die beabsichtigten, eine "verlorene Generation" zu vermeiden, können bei den Schülern nachhaltige Wirkungen bewirken, auf die sich bei fortsetzendem Schulbesuchen aufbauen lässt.

<sup>5</sup> No refuge. Politicians are stoking anti-refugee sentiment in Lebanon. A wave of nativist ire has left Syrians with nowhere to turn. The Economist. Aug 22nd 2019, Beirut, Lebanon.

<sup>6</sup> Christian Lehmann and Daniel T. R. Masterson (2015). Impact evaluation of a cash-transfer programme for Syrian refugees in Lebanon. Field Exchange 48, November 2014. p56. [www.ennonline.net/fex/48/impactevaluation](http://www.ennonline.net/fex/48/impactevaluation).



Die vom **WFP** geplanten und umgesetzten Bargeldtransfers hatten das Potential, die Bedürftigen etwas längerfristiger dazu zu befähigen, ihre Ernährungssituation zu verbessern, als dies möglich ist bei direkten Nahrungsmittelhilfen, wobei natürlich auf diese Weise keine nachhaltigen Strukturen etabliert werden.

Gewisse nachhaltige Effekte gelten auch für die Resilienz stärkenden Maßnahmen für die aufnehmenden Gemeinden im Libanon, auch wenn es dort zu Verzögerungen in der Umsetzung kam.

Bei allen sechs Vorhaben wurden die staatlichen Strukturen soweit möglich eingebunden, wodurch die Themen Ernährung, Bildung und Hygiene dort weiter verankert werden konnten. Das hohe Geberengagement in dieser Region bietet vielfältige Ansätze mittels weitergehender Finanzierung an den hier evaluierten Maßnahmen anzusetzen, so dass deren Wirkungen nicht verfallen.

Die Nachhaltigkeit entsprach damit unter Berücksichtigung der an solche Maßnahmen zu stellenden Ansprüche den Erwartungen.

**Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (alle Projekte)**

### Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1–3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4–6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

### Das Kriterium **Nachhaltigkeit** wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufriedenstellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.