

# Ex-post-Evaluierung: Regionalprogramm Palästinensische Flüchtlingslager Nahost REPAC I und II, Palästinensische Gebiete

<b>Titel</b>	REPAC I und II		
<b>Sektor und CRS-Schlüssel</b>	Materielle Nothilfe (CRS-Cod 72010)		
<b>Projektnummer</b>	BMZ-Nr. 2009 65 061; 2012 66 840		
<b>Auftraggeber</b>	BMZ		
<b>Empfänger/ Projektträger</b>	UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)		
<b>Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument</b>	7,5 Mio. EUR (REPAC I); 6,67 Mio. EUR (REPAC II); BMZ-Haushaltsmittel		
<b>Projektlaufzeit</b>	Mai 2011 – Oktober 2015 (Phase I) / April 2013 – Februar 2017 (II)		
<b>Berichtsjahr</b>	2022	<b>Stichprobenjahr</b>	2022

## Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Das Ziel der FZ-Vorhaben auf der Outcome-Ebene war der verbesserte Zugang zu und eine angemessene Nutzung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur für palästinensische Geflüchtete in und um ausgewählte palästinensische Flüchtlingslager im Libanon und Jordanien. Entwicklungspolitisches Ziel (Impact) war die Verbesserung der Lebensbedingungen der durch die anhaltende Krise betroffenen palästinensischen Geflüchteten und einen Beitrag zur Friedenssicherung und Stabilität in und um ausgewählte palästinensische Flüchtlingslager in den Programmgebieten zu leisten.

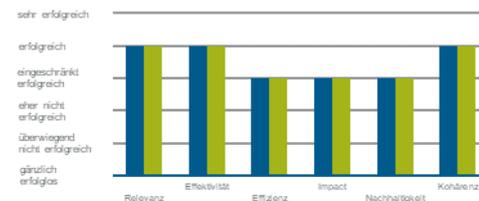
REPAC I und II umfassten in einem offenen Programmansatz Rehabilitierungs- und Neubaumaßnahmen in den Bereichen Wohnraum, Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie Grundbildung. Die Identifizierung der einzelnen Programmmaßnahmen erfolgte über die partizipative Einbindung der Begünstigten im Rahmen sogenannter „Working Groups“ (WG), die mit Unterstützung von UNRWA „Camp Improvement Plans“ (CIP) entwickelten und umsetzten.

## Wichtige Ergebnisse

Wohnraum war in allen Flüchtlingscamps eine besonders große Priorität der Zielgruppe. Neben den sozialen und wirtschaftlichen Infrastrukturmaßnahmen konnten insgesamt 554 Unterkünfte rehabilitiert bzw. neugebaut werden. So konnte zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe beigetragen werden, weswegen die Vorhaben als erfolgreich bewertet werden.

- Beide Vorhaben setzten am zentralen Kernproblem der prekären Lebensbedingungen der Zielgruppe im Interventionskontext an und waren dazu geeignet, diesem entgegenzuwirken.
- Die Vorhaben waren konsistent zu den Zielen der deutschen EZ und wirkten komplementär zueinander. Durch eine Bündelung der bilateralen TZ- und FZ-Maßnahmen konnten Synergieeffekte genutzt und eine sinnvolle Komplementarität der EZ-Instrumente sichergestellt werden.
- Die Zielwerte aller Outcome-Indikatoren konnten erfüllt werden. REPAC I und II konnten einen wichtigen Beitrag dazu leisten, einen verbesserten Zugang zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur zu erreichen.
- Die Selbsthilfekomponente (Ausführung der Arbeiten durch die Begünstigten in Eigenregie) wirkte sich positiv auf die Produktionseffizienz aus. Die großen Verzögerungen im Projektlauf waren teilweise vorhersehbar gewesen, jedoch für den Interventionskontext nichts Ungewöhnliches.
- Eine stabilisierende bzw. konfliktmindernde Wirkung durch den partizipativen CIP-Ansatz ist weiterhin plausibel, allerdings müssen bereits bestehende Konfliktlinien in den Camps besser berücksichtigt werden, um nicht intendierte negative Wirkungen in Zukunft zu vermeiden.
- Trotz sich verschlechternder Rahmenbedingungen im Interventionskontext bestehen auch zum Zeitpunkt der Evaluierung alle finanzierten Maßnahmen weiterhin und werden von der Zielgruppe genutzt. Die Selbsthilfekomponente wirkte sich positiv auf die Nachhaltigkeit der Vorhaben aus.

## Gesamtbewertung: erfolgreich



## Schlussfolgerungen

- Die Konzeption als offene Programme in Kombination mit dem partizipativen CIP-Ansatz ermöglichte eine bedarfsorientierte Maßnahmenauswahl und sorgte für die nötige Legitimität der Maßnahmen bei der Zielgruppe.
- Durch die Selbsthilfekomponente konnten nicht nur bessere Ergebnisse hinsichtlich der Bauqualität erzielt werden, sondern auch ein höheres Level an Ownership.
- Abhängigkeiten von der Bauplanung komplementärer Maßnahmen (z.B. Infrastruktur), außerhalb des Einflussbereichs des Projektträgers, sollten vermieden werden.
- Die Rahmenbedingungen im Libanon und Jordanien verschlechtern sich weiter, palästinensische Geflüchtete sind dort auch in Zukunft auf internationale Hilfe angewiesen.

# Bewertung nach DAC-Kriterien

## Gesamtvotum: Note 2

### Teilnoten:

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

Aufgrund desselben Interventionskontextes, der fast deckungsgleichen Implementierungszeiträume sowie der kontinuierlich gemeinsamen Berichterstattung der REPAC Phasen I und II, lässt sich keine ausreichende Trennschärfe der Wirkungen ableiten, sodass eine gemeinsame Betrachtung und Bewertung beider Phasen im Rahmen dieser Evaluierung erfolgt. Die Noten sind daher identisch und bilden insgesamt ein gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis ab. In Anbetracht der prekären Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung innerhalb der Flüchtlingscamps wurde im Rahmen der Evaluierung ein besonderer Fokus auf die OECD DAC-Kriterien Relevanz, Effektivität und Impact gelegt.

### Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Die Mehrheit der palästinensischen Bevölkerung - über 5,7 Mio. - sind Geflüchtete.<sup>1</sup> Etwa ein Drittel von ihnen lebt in 58 von UNRWA<sup>2</sup> verwalteten Flüchtlingscamps in den Palästinensischen Gebieten (PG), also in der Westbank und im Gazastreifen, in Jordanien, im Libanon und in Syrien. Rund 200.000 Geflüchtete leben zudem in inoffiziellen Camps, während die restlichen zwei Drittel in den Städten der Gastländer oder in der unmittelbaren Umgebung der Flüchtlingscamps untergekommen sind.<sup>3</sup> Die Lebensbedingungen in fast allen Flüchtlingscamps sind von engen Wohnverhältnissen durch eine hohe Bevölkerungsdichte, Unsicherheit aufgrund der Anwesenheit illegaler und bewaffneter Gruppierungen, Arbeitslosigkeit, Armut und mangelhaften sanitären und hygienischen Verhältnissen geprägt.<sup>4</sup>

Formell haben die arabischen Gastländer die Hoheit über die Flüchtlingscamps, da das Land, auf dem diese errichtet wurden, in der Regel staatliches Eigentum oder in Privatbesitz ist. Somit kommen den Geflüchteten in den Camps lediglich die Nutzungsrechte für den auf dem Land erbauten Wohnraum zu. Allerdings hat sich die zur Verfügung stehende Fläche seit Entstehung der Camps nicht vergrößert und kann dementsprechend nicht den demographischen Entwicklungen gerecht werden, was zu einer Überbevölkerung vieler Camps führt. Darüber hinaus werden die Unterkünfte oft ohne Genehmigung, ohne Berücksichtigung baulicher Standards oder viel zu nah aneinandergelassen. Viele der privaten Häuser, Gesundheitseinrichtungen oder Schulen sind baufällig, einige sind vom Einsturz bedroht. Zudem wird in vielen Flüchtlingscamps und deren Umgebung aufgrund der mangelhaften Lebensbedingungen, hygienebedingter Krankheiten und unzureichender Zukunftsperspektiven der Bewohnenden von einem erhöhten Konfliktpotential ausgegangen.<sup>5</sup>

Derzeit (Stand: 2021) leben 479.537 palästinensische Geflüchtete im Libanon.<sup>6</sup> Etwa 45 % von ihnen leben in den 12 Flüchtlingscamps des Landes. Den palästinensischen Geflüchteten im Libanon stehen

<sup>1</sup> Laut UNRWA Definition sind „Palästina-Flüchtlinge“ Personen und deren Nachkommen, die zwischen dem 1. Juni 1946 und dem 15. Mai 1948 ihren gewöhnlichen Wohnsitz in Palästina hatten und infolge des Konflikts von 1948 sowohl ihre Heimat als auch ihre Lebensgrundlage verloren.

<sup>2</sup> United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)

<sup>3</sup> KfW (2009): Programmorschlag (PV) zum FZ-Programm REPAC

<sup>4</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2006): Die Palästinensischen Flüchtlingslager im Nahen Osten.

<sup>5</sup> KfW (2009): PV zum FZ-Programm REPAC.

<sup>6</sup> UNRWA (2021): UNRWA in Figures 2020 – 2021. Online: <https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/unrwa-figures-2020-2021>.

mehrere grundlegende Rechte nicht zu; so ist es ihnen beispielsweise untersagt, in diversen Berufen zu arbeiten oder Eigentum in Form von Immobilien zu besitzen. Da ihnen formal die Staatsbürgerschaft eines anderen Staates fehlt, können palästinensische Geflüchtete nicht die gleichen Rechte in Anspruch nehmen, wie andere im Libanon lebende und arbeitende Ausländer.<sup>7</sup> In Jordanien leben insgesamt 2.307.011 (Stand: 2021) palästinensische Geflüchtete, mehr als in allen anderen Gastländern.<sup>8</sup> Etwa 18 % leben in den zehn anerkannten Flüchtlingscamps im ganzen Land und die meisten, jedoch nicht alle, besitzen die volle jordanische Staatsbürgerschaft.<sup>9</sup> Doch auch in Jordanien sind die Lebensbedingungen der palästinensischen Geflüchteten in den Flüchtlingscamps, insbesondere in isolierten und ländlich gelegenen Camps, weitaus schlechter als die der Bevölkerung des Gastlandes.<sup>10</sup>

Im Rahmen ihrer Bemühungen, eine friedliche Entwicklung in der Region zu unterstützen, beauftragte die deutsche Bundesregierung die KfW im Jahr 2011 damit, ein Regionalprogramm zur Verbesserung der Lebensbedingungen in palästinensischen Flüchtlingscamps und angrenzenden Gebieten im Nahen Osten zu entwickeln und durchzuführen.<sup>11</sup> Das "Regionalprogramm Palästinensische Flüchtlingslager Nahost" (REPAC<sup>12</sup>) umfasst bisher zwölf Phasen, die sich teilweise noch in der Implementierung befinden<sup>13</sup> und wird vom Projektträger UNRWA durch alleinige Zuschussfinanzierung des BMZ und damit als "Single Donor"-Vorhaben über die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) durchgeführt. Darüber hinaus sind alle REPAC-Phasen in das EZ-Programm "Unterstützung Palästinensischer Flüchtlinge" (Supporting Palestinian Refugees) eingebunden. Der Projektträger UNRWA wurde im Jahr 1949 auf Basis der UN Resolution 302 mit dem Mandat gegründet, die Grundversorgung der palästinensischen Flüchtlinge in der Nahost-Region sicherzustellen. Das Mandat von UNRWA ist zeitlich begrenzt und wird seit der Gründung regelmäßig von der Generalversammlung der UN verlängert, aktuell bis zum 30. Juni 2023.

Konkret beinhalten die REPAC-Vorhaben den Auf- und Ausbau sowie die Rehabilitation sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in ausgewählten palästinensischen Flüchtlingscamps im Libanon, Jordanien sowie im Gazastreifen, um dort die Lebensbedingungen zu verbessern und gleichzeitig selbstbestimmte Entwicklungsprozesse der palästinensischen Geflüchtetengemeinschaften zu unterstützen. Dabei unterscheiden sich die Phasen des Regionalprogramms bezüglich der Umsetzung in Maßnahmen, die auf Grundlage von partizipativen Prozessen durch Campbewohner bzw. -komitees identifiziert werden (bspw. REPAC Phase I, II & IV) sowie Maßnahmen zur Deckung unmittelbarer Grundbedürfnisse, die ohne Vorschaltung entsprechender partizipativer Prozesse auf Basis eines Top-Down-Ansatzes ablaufen (bspw. REPAC Phase V & VI).<sup>14</sup> Unter erstere Kategorie fallen die Phasen I und II<sup>15</sup>, die Gegenstand dieser Evaluierung sind und in einem Flüchtlingscamp im Libanon (Rashidieh) sowie in zwei Flüchtlingscamps in Jordanien (Talbieh und Husn) von Mai 2011 bis Oktober 2015 (Phase I) und April 2013 bis Februar 2017 (Phase II) implementiert wurden.<sup>16</sup>

## Relevanz

Vor allem die Flüchtlingscamps im Libanon sind und waren Schauplatz langer und heftiger Auseinandersetzungen, die teilweise zu erheblichen Zerstörungen, traumatisierenden Erfahrungen und einer in manchen Regionen angespannten Beziehung sowohl zwischen Geflüchteten in den Camps als auch zwischen ihnen und der Bevölkerung in den Gastländern, insbesondere in der unmittelbaren Umgebung der Camps, geführt haben. Konflikte entstehen hauptsächlich sowohl aufgrund rivalisierender parteilicher als auch religiöser Zugehörigkeiten. Darüber hinaus funktionieren die Flüchtlingscamps im Libanon weitgehend als autonome Einheiten, und die interne "Polizeiarbeit" wird der politischen Führung des Camps überlassen. Die Beilegung von Konflikten erfolgt meist auf lokaler Ebene und folgt eher gewohnheits-

---

<sup>7</sup> UNRWA (2022): Where we work – Lebanon. Online: <https://www.unrwa.org/where-we-work/lebanon>.

<sup>8</sup> UNRWA (2021): UNRWA in Figures 2020 – 2021. Online: <https://www.unrwa.org/resources/about-unrwa/unrwa-figures-2020-2021>.

<sup>9</sup> UNRWA (2022): Where we work – Jordan. Online: <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan>.

<sup>10</sup> KfW (2009): PV zum FZ-Programm REPAC.

<sup>11</sup> UNRWA (2011): 1<sup>st</sup> Progress Report 07 Dec. 2011 - REPAC.

<sup>12</sup> REPAC - "Regional Programme for the Improvement of Living Conditions of Palestinian Refugee Camps"

<sup>13</sup> KfW (2021): REPAC Mid-term Evaluation 2020/21.

<sup>14</sup> UNRWA (2011): 1<sup>st</sup> Progress Report 07 Dec. 2011 - REPAC.

<sup>15</sup> BMZ-Nr. 2009 65 061 (Phase I); 2012 66 840 (Phase II). Stichprobenjahr: 2022 (Phase I); Phase II wurde zugebündelt.

<sup>16</sup> Der formale Projektabschluss erfolgte am 31.01.2020 mit dem Bericht der Abschlusskontrolle (AK).

rechtlichen Regeln und Vorschriften als denen, die im libanesischen Strafrecht verankert sind. Aus diesem Grund kam es auch nicht selten zu Kämpfen um die politische Kontrolle der Camps.<sup>17</sup> Die palästinensischen Geflüchteten, die im Libanon in überfüllten Camps leben und durch eine diskriminierende Politik an einer inklusiven gesellschaftlichen Teilhabe behindert werden, gehören zudem seit jeher zu den ärmsten Menschen des Landes.<sup>18</sup> Laut einer UNRWA Studie ist die Wahrscheinlichkeit im Libanon unter extremen Armutsbedingungen leben zu müssen, viermal höher für palästinensische Geflüchtete als für die libanesische Bevölkerung.<sup>19</sup> Derzeit (2022) leben insgesamt 93% der palästinensischen Geflüchteten im Libanon unterhalb der Armutsgrenze.<sup>20</sup> Die jüngste Wirtschaftskrise im Libanon, ausgelöst durch die COVID-19-Pandemie und schlechte Regierungsführung verschärft die aktuelle sozio-ökonomische Situation vieler Geflüchteter abermals.

Die sozioökonomische Situation der palästinensischen Geflüchteten ist auch in Jordanien schlecht. Zwar leben die meisten palästinensischen Geflüchteten in Jordanien nicht in Camps, allerdings ist die Lage derjenigen, die in den Camps leben aufgrund der sehr niedrigen Einkommen und der hohen Armutsquote schon immer prekär. So wird die Armutsquote in den palästinensischen Flüchtlingscamps auf fast 31 % (2021) geschätzt.<sup>21</sup> Die hohe Zahl der Arbeitsplatzverluste in verschiedenen Sektoren und die Einkommensverluste der ärmeren Haushalte aufgrund der Folgen der COVID-19 Pandemie werden höchstwahrscheinlich zu einem generellen Anstieg der Armutsquote im Jahr 2022 führen. Zusätzlich ist Jordanien aufgrund der hohen Zahl von Geflüchteten (rd. 2,3 Mio. bei einer Gesamteinwohnerzahl von 10,3 Mio. Menschen<sup>22</sup>), die im Land untergebracht und von langfristiger Vertreibung betroffen sind, mit stetig wachsenden sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert.<sup>23</sup>

Die Zielgruppe aller REPAC-Programme umfasste Bewohner in und um palästinensische Flüchtlingscamps im Libanon, Syrien, Jordanien und den PG. Im spezifischen Fall der Phasen I und II war die Zielgruppe geographisch jedoch auf die Bevölkerung der drei ausgewählten Flüchtlingscamps im Libanon, Rashidieh, und Jordanien, Talbieh und Husn, beschränkt. Die Auswahl der Flüchtlingscamps erfolgte anhand von zuvor abgestimmten sozioökonomischen und armutsrelevanten Kriterien.<sup>24</sup> Im Rahmen der REPAC-Vorhaben kamen Flüchtlingscamps zudem nur dann für Investitionen in Frage, wenn bereits ein partizipativer Camp Improvement Plan (CIP) mit UNRWA erstellt bzw. durchgeführt wurde, die Finanzierung für die Durchführung eines CIP gesichert war oder bereits ähnliche partizipative Planungsprozesse stattgefunden haben. In Ausnahmefällen konnten Camps für ein neues beschleunigtes CIP-Konzept ("Fast Track") ausgewählt werden. Dieser Ansatz gewährleistete eine umfassende und entwicklungsorientierte Auswahl der Investitionen und kann auch aus heutiger Sicht als angemessen bewertet werden.<sup>25</sup> Zum Zeitpunkt der Projektprüfung waren zunächst die Flüchtlingscamps El Buss und Dbayah im Libanon sowie Jerash in Jordanien geplant. Nach erneuter Betrachtung der Kriterien (dringende Handlungsbedarfe, Bevölkerungsgröße, Armut, Arbeitslosigkeit und Zustand der Sozialinfrastruktur) wurden schlussendlich Rashidieh im Libanon (als sogenanntes "Fast-Track" Projekt) sowie Talbieh und Husn in Jordanien priorisiert.<sup>26</sup> Diese kriterienbasierte Auswahl erscheint sowohl aus damaliger als auch aus heutiger Sicht angemessen.

Das zum Zeitpunkt der Projektprüfung festgelegte Ziel der FZ-Maßnahmen auf der Outcome-Ebene war "der verbesserte Zugang zu und angemessene Nutzungsmöglichkeit von nachfrageorientierter sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur für die Bevölkerung in und um palästinensische Flüchtlingslager". Da diese Zielformulierung auch aus heutiger Sicht grundsätzlich als angemessen angesehen werden kann,

<sup>17</sup> KfW (2009): PV zum FZ-Programm REPAC.

<sup>18</sup> UNRWA (2022): Hitting Rock Bottom - Palestine Refugees in Lebanon Risk their Lives in Search of Dignity. Online: <https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/hitting-rock-bottom-palestine-refugees-lebanon-risk-their-lives-search>.

<sup>19</sup> Chaaban et al. (2011): Socio-Economic Survey of Palestinian Refugees in Lebanon. Report published by the American University of Beirut (AUB) and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).

<sup>20</sup> UNRWA (2022): Socio-economic Situation of Palestine Refugees in Lebanon Crisis Monitoring Report – High Frequency Survey Results – September 2022.

<sup>21</sup> UNICEF (2021): Socio-Economic Assessment and Practices in Jerash Camp - May 2021.

<sup>22</sup> Worldbank (2022): Jordan - Population, total. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=JO>.

<sup>23</sup> UNRWA (2022): Syria, Lebanon and Jordan 2022 Emergency Appeal Progress Report.

<sup>24</sup> KfW (2020): AK.

<sup>25</sup> UNRWA (2011): 1<sup>st</sup> Progress Report 07 Dec. 2011 - REPAC.

<sup>26</sup> KfW (2020): AK.

wurde diese lediglich geographisch auf die ausgewählten Flüchtlingscamps zugespielt. Das dieser EPE zugrunde gelegte Ziel auf der Outcome-Ebene lautete demnach: "Ziel der Vorhaben auf der Outcome-Ebene war der verbesserte Zugang zu und eine angemessene Nutzung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur für palästinensische Geflüchtete in und um ausgewählte palästinensische Flüchtlingslager im Libanon und Jordanien".

Die zum Zeitpunkt der Projektprüfung auf Impact-Ebene festgelegte Zielformulierung, "Entwicklungspolitisches Ziel ist die schnelle und sichtbare Verbesserung der Lebensbedingungen der durch die anhaltende Krise betroffenen Bevölkerung in und um palästinensische Flüchtlingslager im Nahen Osten. Damit soll ein Beitrag zu Friedenssicherung und Stabilität in den Lagern und der Region insgesamt geleistet werden", erschien zu ambitioniert und wurde auf die konkreten Interventionsgebiete von REPAC I und II zugespielt und der Beitrag zur Friedenssicherung an das realistisch geographisch erreichbare Gebiet angepasst. Letztlich wurden die Attribute der "schnellen und sichtbaren" Verbesserung gestrichen, da "sichtbar" eher auf Outcome-Ebene anzusiedeln wäre und eine schnelle Verbesserung angesichts des verhältnismäßig zeitaufwändigen partizipativen Ansatzes von REPAC I und II, als unangemessen bewertet wird. Das dieser EPE zugrunde gelegte entwicklungspolitische Ziel der Vorhaben (Impact-Ebene) lautet damit: "Die Verbesserung der Lebensbedingungen der durch die anhaltende Krise betroffenen palästinensischen Geflüchteten und einen Beitrag zur Friedenssicherung und Stabilität in und um ausgewählte palästinensische Flüchtlingslager in den Programmgebieten zu leisten."

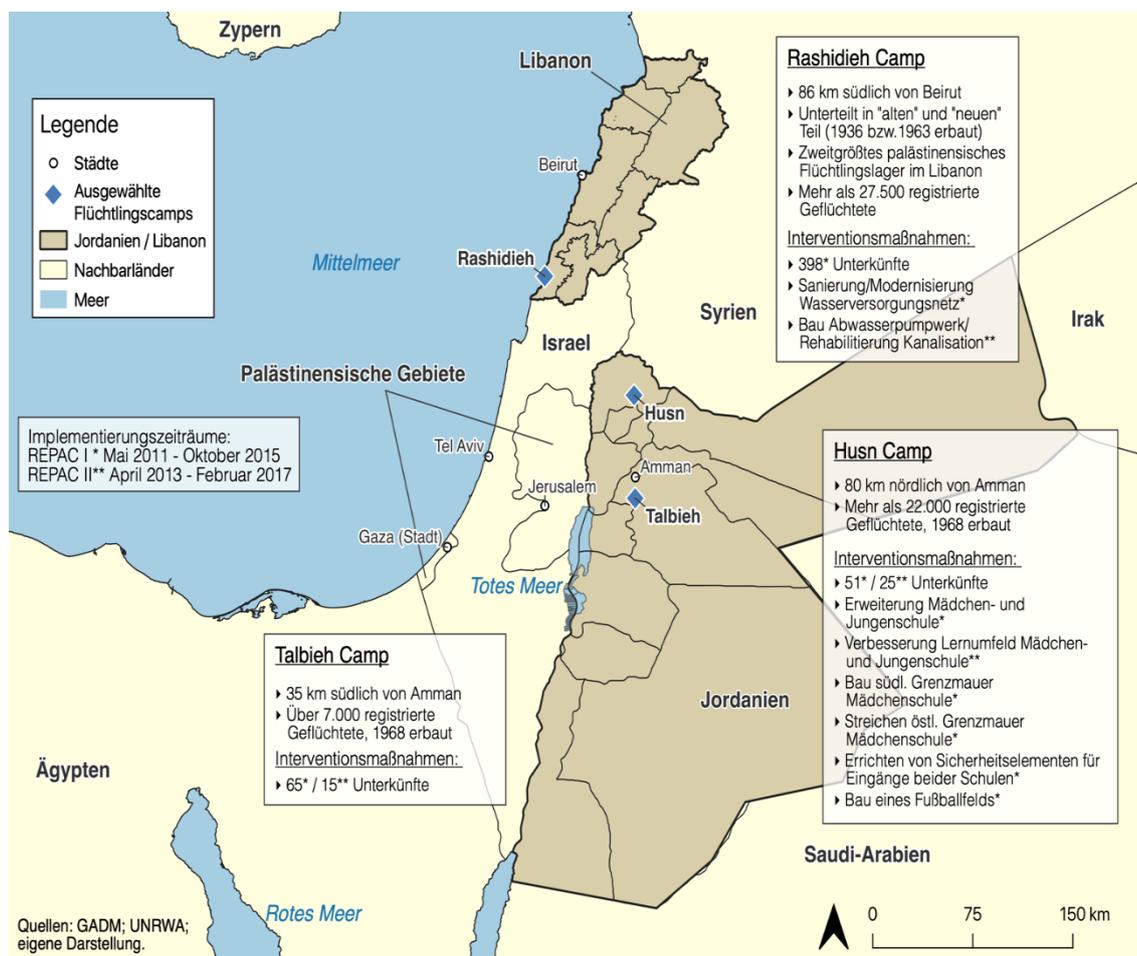


Abbildung 1: Übersichtskarte des Programmgebiets mit finanzierten Einzelmaßnahmen beider Phasen.

Die den Vorhaben zugrundeliegende Wirkungskette basierte auf der Annahme, dass die Implementierung der geplanten Maßnahmen im Bereich sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe führt. In Abhängigkeit der jeweils ausgewählten Infrastrukturmaßnahmen sollte sich dies unter anderem in verbesserten wohnlichen, hygienischen und/oder gesundheitlichen Bedingungen äußern, die zu einer Verringerung entsprechender Erkrankungen beitragen

können. Dies erscheint sowohl aus damaliger wie auch aus heutiger Sicht als plausibel. In Abbildung 1 ist neben einer Übersicht über das gesamte Programmgebiet auch eine Auflistung der einzelnen Maßnahmen unter REPAC I und II zu finden.

Aufgrund ihres ursprünglich temporären Charakters sind alle Flüchtlingscamps nicht auf eine langfristige Nutzung ausgelegt und leiden neben dem starken Verfall der Unterkünfte sowie der öffentlichen Infrastruktur auch unter Überbelegung.<sup>27</sup> Vor allem der Zugang zu adäquatem Wohnraum steht in engem Zusammenhang mit der subjektiv wahrgenommenen Lebensqualität, da diese mit Existenzsicherung, Gesundheit, Bildung, Sicherheit und sozialer sowie familiärer Stabilität verbunden ist.<sup>28</sup> Die Bereitstellung von Bildungsinfrastruktur kann zu einem verbesserten Lernumfeld und damit zur Förderung sozialer Entwicklungschancen beitragen. Durch den partizipativen Ansatz sollte die Zielgruppe die Auswahl der Maßnahmen mitgestalten. Damit sollten unter anderem auch zivilgesellschaftliche Strukturen und Kapazitäten der Selbstverwaltung in den Flüchtlingscamps gestärkt sowie Konflikte im Zusammenhang mit der Durchführung der Vorhaben vermieden werden. Somit, und auch aufgrund einer Verbesserung der Lebensbedingungen und eines damit reduzierten Frust- und Aggressionspotenzials, erscheint auch eine potenziell stabilisierende Wirkung der Vorhaben als plausibel. Auch aus heutiger Sicht lässt sich festhalten, dass das Kernproblem der prekären Lebensbedingungen in den palästinensischen Flüchtlingscamps richtig identifiziert wurde und der Ansatz der Vorhaben konzeptionell dazu geeignet war, dieses Problem zu adressieren und eine Verbesserung der Lebensbedingungen für die Zielgruppe herbeizuführen.

Durch die Operationalisierung der Vorhaben als offene Programme<sup>29</sup> sollte zudem sichergestellt werden, dass auf sich schnell verändernde Rahmenbedingungen und Bedarfe im fragilen Kontext eingegangen und diesen mit der nötigen Flexibilität begegnet werden kann, was auch aus heutiger Sicht als angemessen bewertet wird. In Kombination mit einem partizipativen Ansatz sollte zudem sichergestellt werden, dass die tatsächlichen Bedürfnisse der Zielgruppe angemessen berücksichtigt werden können. Zudem war der Ansatz aufgrund des hohen Niveaus an Transparenz bei der Maßnahmenauswahl dazu geeignet, deeskalierend zu wirken. Die Vorhaben umfassten darüber hinaus eine Selbsthilfekomponente, bei der sich die Geflüchteten an der Fertigstellung ihrer Unterkünfte beteiligen bzw. diese in Eigenregie durchführen oder durchführen lassen konnten, z.B. Fliesen-, Maler- oder Reparaturarbeiten, sofern diese für die Sicherheit der Unterkunft nicht entscheidend sind.

Die Ziele und Maßnahmen der Vorhaben standen auch im Einklang mit dem jordanischen nationalen Entwicklungsplan "Vision 2025", im Rahmen dessen u.a. eine Verbesserung der Infrastruktur sowie die Förderung von Bildung und Gesundheit angestrebt wird<sup>30</sup> und trugen zu den Bemühungen der jordanischen Regierung bei, UNRWA bei der Aufrechterhaltung ihrer Dienstleistungen für palästinensische Geflüchtete zu unterstützen. Im Libanon, wo die eigenen Anstrengungen der Regierung vor großen Herausforderungen stehen, unterstützen internationale Geber das Land beispielsweise mit dem "Lebanon-Reform, Recovery and Reconstruction Framework (3RF)"<sup>31</sup> oder dem "Lebanon Crisis Response Plan (LCRP) 2022"<sup>32</sup>, welche ebenfalls mit den Zielen der beiden REPAC-Vorhaben übereinstimmen. Als UN-Organisation ist UNRWA auch an internationale Normen und Standards gebunden. Durch die Vorhaben konnten darüber hinaus Beiträge zu den SDGs 1 "Keine Armut", 4 "Hochwertige Bildung" und 6 "Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen" erbracht werden. Somit entsprachen diese auch den Entwicklungszielen der Vereinten Nationen.

Sowohl aus damaliger als auch aus heutiger Perspektive setzte die Konzeption der Vorhaben an einem zentralen Kernproblem des Interventionskontextes an: den prekären Lebensbedingungen der Zielgruppe. Die Vorhaben waren durch den Fokus auf die Rehabilitation bzw. Schaffung von sowie den Zugang zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur grundsätzlich dazu geeignet, diesem Kernproblem

<sup>27</sup> UNRWA (2012): Project Progress Report No. 3.

<sup>28</sup> Barakat, S. (2003): Housing reconstruction after conflict and disaster. Humanitarian Policy Group, Network Papers, 43, 1-40.

<sup>29</sup> Offenes Programm bedeutet in diesem Kontext, dass zum Zeitpunkt der PP noch nicht abschließend festgelegt wird, welche konkreten Maßnahmen realisiert werden sollen. Die Identifizierung der einzelnen Programmmaßnahmen erfolgt erst im Laufe der Durchführung, orientiert an aktuellen Gegebenheiten und den Bedarfen der Zielgruppe.

<sup>30</sup> Government of Jordan (2015): Vision 2025 - A national Vision and Strategy.

<sup>31</sup> KfW (2021): REPAC Mid-term Evaluation 2020/21.

<sup>32</sup> Vorher: LCRP 2015-2016; 2017-2021; Government of Lebanon, UNDP, UNHCR (2022): Launch of the 2022 Lebanon Crisis Response Plan (LCRP). Online: <https://lebanon.un.org/en/186879-launch-2022-lebanon-crisis-response-plan-lcrp-government-un-and-partners-appeal-us-32>.

entgegenzuwirken. Der partizipative Ansatz bot zudem die Möglichkeit, Maßnahmen an den dringendsten Bedürfnissen der palästinensischen Geflüchteten auszurichten und der finanzierten sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur damit einen angemessenen Akzeptanzraum innerhalb der Zielgruppe zu bieten. Insgesamt wird die Relevanz der Vorhaben daher als gut bewertet.

## Kohärenz Teilnote: 2

### Kohärenz

In Bezug zur internen Kohärenz unterstützt Deutschland den Libanon seit 2006<sup>33</sup> im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in diversen Schwerpunkten. Auch der Wiederaufbau palästinensischer Flüchtlingscamps ist ein Fokus der deutschen EZ im Libanon, einem Land, das im Verhältnis zu seiner Einwohnerzahl (ca. 6,7 Mio. 2021)<sup>34</sup> so viele Geflüchtete (ca. 1,3 Mio. 2021)<sup>35</sup> aufgenommen hat, wie kein anderer Staat auf der Welt.<sup>36</sup> Im Zuge der Syrienkrise wurde das Engagement weiter ausgeweitet und der Libanon gehört seit 2020 zu den Partnerländern, mit denen das BMZ langfristige gemeinsame Entwicklungsziele verfolgt, wobei die Kooperation vorrangig zu Stabilisierung und Konfliktprävention aber auch zu einer mittel- bis langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung beitragen soll.<sup>37</sup>

Die deutsch-jordanische EZ feierte im Jahr 2019 ihr 60-jähriges Jubiläum, wobei die Zusammenarbeit Schwerpunkte auf die Bereiche Wasser und Abwasser sowie (Berufs-) Bildung und Beschäftigung legt.<sup>38</sup> Ein weiterer Fokus liegt jedoch auch hier auf der Unterstützung von Geflüchteten und aufnehmenden Gemeinden, wobei sich das Engagement seit 2012 verstärkt auf die Unterstützung syrischer Flüchtlinge und jordanischer Gemeinden im Norden des Landes konzentriert.<sup>39</sup>

Somit leisteten REPAC I und II einen Beitrag zu den Zielen der deutschen EZ, indem einerseits der Wiederaufbau palästinensischer Flüchtlingscamps gefördert und die Geflüchteten andererseits durch partizipative Prozesse sowie Beschäftigungswirkungen unterstützt wurden.

Die hier evaluierten Vorhaben verhielten sich komplementär zueinander. Auch wenn die geographische Ausrichtung beider Phasen identisch war und die Rehabilitierung bzw. der Neubau von Wohnraum ebenfalls in beiden Phasen fokussiert wurde, so wurde in Rashidieh ein zusätzlicher Schwerpunkt auf die Wasserver- und Abwasserentsorgung gelegt, während in Husn vermehrt Bildungsprojekte realisiert wurden.

Die REPAC-Vorhaben waren sehr eng mit zwei weiteren Regionalprogrammen der deutschen EZ verbunden: Einerseits handelte es sich dabei um den Regionalen Sozial- und Kulturfonds für palästinensische Geflüchtete und die Bevölkerung des Gazastreifens (S&C-Fonds; BMZ-Nr. 2009 24 530), welcher von UNRWA und der GIZ durchgeführt wurde und nach 2015 durch das Folgevorhaben "Stärkung der sozialen Teilhabe von palästinensischen Flüchtlingen (FASPAR)" (BMZ-Nr. 2014 21 932) fortgeführt wurde. Andererseits handelte es sich um die Entsendung von Experten für Friedensförderung zu UNRWA durch den Zivilen Friedensdienst (ZfD) im Rahmen des Vorhabens "Opportunities for Ex/Change" (OfEC).<sup>40</sup> Gemeinsam bildeten diese drei Regionalprogramme das übergreifende EZ-Programm "Supporting Palestinian Refugees (SPR)" ab, welches auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der palästinensischen Geflüchteten in der Nahost-Region abzielte.<sup>41</sup> Dabei verstärkten sich die Regionalprogramme gegenseitig, indem sie kohärent auf die von Geflüchteten selbst ermittelten und priorisierten Bedürfnisse abgestellt waren, was durch den Aufbau einer strategischen Partnerschaft zwischen dem Infrastruktur- und Campverbesserungsprogramm (ICIP) von UNRWA und dem BMZ ermöglicht wurde.<sup>42</sup> Darüber hinaus

<sup>33</sup> Die EZ wurde zunächst im Jahr 2003 eingestellt, nachdem der Libanon den Status eines "Upper Middle-Income Countries" erreicht hatte. Nach diversen kriegerischen Auseinandersetzungen wurde die Zusammenarbeit wieder aufgenommen.

<sup>34</sup> Worldbank (2022): Lebanon- Population, total. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=LB>.

<sup>35</sup> Worldbank (2022): Refugee population by country or territory of asylum - Lebanon. Online: <https://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.REFG?locations=LB>.

<sup>36</sup> BMZ (2022): Länder - Libanon. Online: <https://www.bmz.de/de/laender/libanon>.

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> BMZ (2022): Länder - Jordanien. Online: <https://www.bmz.de/de/laender/jordanien>.

<sup>39</sup> Ebd.

<sup>40</sup> KfW (2018): Gemeinsame Berichterstattung (BE) zum EZ-Programm Unterstützung palästinensischer Flüchtlinge.

<sup>41</sup> UNRWA (2011): 1<sup>st</sup> Progress Report 07 Dec. 2011 - REPAC.

<sup>42</sup> Ebd.

verfügte das Camp Talbieh bereits über erste Erfahrungen mit partizipativen Auswahlprozessen, die von der GIZ und direkt vom BMZ unterstützt wurden. Auch in Husn und Rashidieh hatte UNRWA mit der Entwicklung ähnlicher Prozesse schon begonnen.<sup>43</sup> So konnte durch REPAC I und II die Weiterentwicklung dieser Prozesse ermöglicht und vorherige Anstrengungen der Etablierung solcher sinnvoll fortgeführt werden.

Doch auch mit weiteren FZ- und TZ-Vorhaben ergaben sich Synergien zu den hier evaluierten REPAC Phasen. Gemeinsam mit dem FZ-Vorhaben „Syrien: Sofortmaßnahme Infrastrukturmaßnahmen in palästinensischen Flüchtlingslagern in der Nahost Region“ (BMZ-Nr. 2008 65 972) und „Libanon: Rehabilitation Wasserversorgung III“ (BMZ-Nr. 2007 65 875) sowie dem TZ-Vorhaben „Regionaler Sozial- und Kulturfonds für palästinensische Flüchtlinge / Gaza“ (BMZ-Nr. 2009 24 530), der ZfD Maßnahme „Psychosoziale Unterstützung und Reintegration von Gewalt besonders betroffener Gruppen“, der SFF-Maßnahme zur „Beratung der UNRWA bei der partizipativen Planung in palästinensischen Flüchtlingslagern, CIP II“ (BMZ-Nr. 1995 35 279) und der direkten Unterstützung von UNRWA durch das BMZ im Rahmen des Treuhandmittelfonds FiT (BMZ-Nr. 2007 07 075) leisteten REPAC I und II einen Beitrag zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lebensbedingungen der palästinensischen Geflüchteten in der Region.<sup>44</sup>

In Bezug zur externen Kohärenz übernahm UNRWA die Gesamtkoordination und Durchführung der Programmaktivitäten. Diese wurden einerseits über die UNRWA Zentrale und andererseits über den partizipativen Ansatz durchgeführt. Gleichzeitig konnte durch die Anbindung des Vorhabens an das UNRWA Department for Infrastructure and Camp Improvement sowie die Einbindung der jeweiligen Länderbüros und der relevanten nationalen Behörden eine Dopplung von Aktivitäten ausgeschlossen und eine Bündelung der unterschiedlichen Geberaktivitäten gewährleistet werden.<sup>45</sup> Während das Verhältnis zwischen UNRWA und den jordanischen Behörden durch eine gute und intensive Zusammenarbeit geprägt ist, ist das Verhältnis zwischen UNRWA und den libanesischen Behörden vergleichsweise weniger stark ausgeprägt. Mit der Unterstützung verschiedener weiterer Geber (z.B. EU, USA, JICA, SDC) konnte UNRWA zudem zahlreiche weitere Projekte durchführen, die ebenfalls darauf abzielten, den Zugang zu sowie die Nutzung von Infrastruktur und Wohnraum sowie die Umwelt- und Gesundheitsbedingungen der palästinensischen Geflüchteten im Nahen Osten zu verbessern.<sup>46</sup>

Mit Bezug zu der internen Kohärenz richteten sich REPAC I und II zu einem hohen Grad an den Zielen der deutschen EZ im Libanon und Jordanien aus. Die betrachteten Phasen waren zudem komplementär zu weiteren FZ- und TZ-Vorhaben im Interventionskontext und in ein übergeordnetes EZ-Programm eingebettet. Durch die Bündelung der bilateralen TZ- und FZ-Maßnahmen wurden Synergieeffekte genutzt und eine sinnvolle Komplementarität der EZ-Instrumente sichergestellt. Mit Bezug zur externen Kohärenz fügten sich die Vorhaben in die Aktivitäten anderer Geber im Interventionskontext ein. Durch die Koordination über UNRWA konnte darüber hinaus eine angemessene Geberabstimmung erreicht werden. Die Kohärenz lässt sich daher zusammenfassend als gut bewerten.

### **Kohärenz Teilnote: 2**

### **Effektivität**

Das dieser EPE auf der Outcome-Ebene zugrunde gelegte Ziel der Vorhaben umfasste den verbesserten Zugang zu und eine angemessene Nutzung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur für palästinensische Geflüchteten in und um ausgewählte palästinensische Flüchtlingscamps im Libanon und Jordanien.

---

<sup>43</sup> KfW (2020): AK.

<sup>44</sup> Ebd.

<sup>45</sup> KfW (2009): PV zum FZ-Programm REPAC.

<sup>46</sup> UNRWA (2016): REPAC Project Progress Report No. 10.

Indikator	Soll-Wert	Ist-Wert bei AK (2020)	Ist-Wert bei EPE (2022)
<b>REPAC I</b>			
(1) Auslastung/Nutzung der realisierten Infrastrukturprojekte:  a) Der Wohneinheiten (Husn, Talbieh und Rashidieh) b) Der Schulen (Husn) c) Des Wasserversorgungsnetzes (Rashidieh) d) Des Fußballfelds (Husn)	80 % (12 Monate nach Bauschluss)	Erfüllt.  a) 100 % b) 100 % c) 100 % d) 100 %	Laut UNRWA erfüllt.
(2) Zustand der Infrastruktur und deren Ausstattung:  a) Der Wohneinheiten (Husn, Talbieh und Rashidieh) b) Der Schulen (Husn) c) Des Wasserversorgungsnetzes (Rashidieh) d) Des Fußballfelds (Husn)	80 % sind in gutem Zustand	Erfüllt.  a) 80 % b) 100 % c) 80 % d) 100 %	Laut UNRWA erfüllt.
<b>REPAC II</b>			
(1) Auslastung/Nutzung der realisierten Infrastrukturprojekte:  a) Der Wohneinheiten (Husn und Talbieh) b) Des Abwasserpumpwerks und der Kanalisation (Rashidieh)	80 % (12 Monate nach Bauschluss)	Erfüllt.  a) 100 % b) 84 %	Laut UNRWA erfüllt.
(2) Zustand der Infrastruktur und deren Ausstattung:  a) Der Wohneinheiten (Husn und Talbieh) b) Des Abwasserpumpwerks und der Kanalisation (Rashidieh)	80 % sind in gutem Zustand	Erfüllt.  a) 80 % b) 80 %	Laut UNRWA erfüllt.

Die Maßnahmen wurden in den Flüchtlingscamps Rashidieh im Libanon sowie Husn und Talbieh in Jordanien umgesetzt. Konkret wurden im Rahmen von **Phase I** insgesamt 398 Shelter sowie die Sanierung bzw. Modernisierung des Wasserversorgungsnetzes in Rashidieh finanziert. Darüber hinaus setzte UNRWA eine Sensibilisierungskampagne zur Förderung einer effizienten Nutzung des Wassers um. Mit der Rehabilitation und dem Neubau der Shelter konnten 1.903 Personen erreicht werden, während alle Bewohner des Camps (31.478) vom Anschluss an das Wasserversorgungsnetz profitierten. Alle Arbeiten im Zusammenhang mit dem Wasserversorgungsnetz wurden am 10. November 2013 abgeschlossen. Ferner wurden unter Phase I 51 (Husn) bzw. 65 (Talbieh) Shelter rehabilitiert sowie jeweils eine Mädchenschule um 9 Klassenräume und eine Jungenschule in Husn um 8 Klassenräume erweitert. Von der Shelter-Rehabilitation konnten 282 (Husn) bzw. 598 (Talbieh) Personen profitieren, während die Schulerweiterungen für insgesamt 681 bzw. 591 Schülerinnen und Schüler vorgesehen waren. Darüber hinaus wurde der Bau eines Fußballfelds in Husn sowie der Bau des südlichen Teils einer Grenzmauer und Streifarbeiten der östlichen Begrenzungsmauer für die dortige Mädchenschule finanziert. Für beide Schulen in Husn wurden darüber hinaus Sicherheitselemente für die Eingänge realisiert.<sup>47</sup>

Im Rahmen von **Phase II** wurde als umfangreichste Maßnahme der Bau eines Abwasserpumpwerks sowie die Rehabilitation der Kanalisation in Rashidieh finanziert, wovon 31.478 Personen profitieren

<sup>47</sup> KfW (2020): AK.

konnten. Ursprünglich war neben der Erneuerung der Abwasserkanalisation auch der Bau von zwei Abwasserpumpwerken sowie eine Hauptpumpstation im ab 1963 durch UNRWA errichteten "neuen Camp" (für rund 80 % der Campfläche) und eine kleinere Pumpstation im bereits 1936 durch die französische Regierung errichteten "alten Camp" (für die restlichen 20 % der Campfläche) vorgesehen. Letztere konnten jedoch trotz mehrerer Lösungsversuche nicht realisiert werden, da keine Einigung bezüglich des Standorts erzielt werden konnte. Der Widerstand einzelner Familien gegen den Bau der Pumpstation auf dem dafür vorgesehenen Grundstück war immens und ein passendes Alternativgrundstück konnte nicht gefunden werden. Nach entsprechender Designanpassung durch UNRWA konnten dennoch rund 84 % der Bewohner über die Hauptpumpstation an das neue Abwassernetz angeschlossen werden, für die restlichen 16 % wurde im Rahmen der Folgephasen eine technische Lösung angestrebt. Da die definierte Zielmarke unter Phase II für Auslastung und Zustand des Abwasserpumpwerks bei 80 % lag, wurde der einschlägige Indikator trotz der vorgenommenen Designpassung weiterhin zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle erreicht. Außerdem konnten in Husn 25 und in Talbieh 15 (jeweils 138 erreichte Personen) weitere Shelter rehabilitiert werden. Zusätzlich wurde unter REPAC II eine Verbesserung des Lernumfelds sowohl in der Mädchen- als auch in der Jungenschule in Husn erreicht, wovon insgesamt 510 Kinder profitierten.<sup>48</sup>

Der Wiederaufbau von Unterkünften in Selbsthilfe führte darüber hinaus zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Arbeiter, Auftragnehmer und Lieferanten innerhalb der Flüchtlingscamps. Laut Angaben von UNRWA konnten pro Shelter-Maßnahme rund 21 lokale Arbeiter beschäftigt werden. Außerdem trug die teilweise in Eigenregie durchgeführte Rehabilitation durch die gewonnenen Erfahrungen zur Qualifizierung der Arbeitnehmer bei.<sup>49</sup>

Im Rahmen der Vor-Ort-Besichtigungen, die im Zuge der Projektabschlüsse 2015 und 2018 durchgeführt wurden, waren alle besuchten Wohneinheiten und Schuleinrichtungen in Jordanien sowie alle Unterkünfte im Libanon uneingeschränkt funktionsfähig und wurden von der Zielgruppe angemessen genutzt. Bei der Abwasserkomponente in Rashidieh war die Kanalisation uneingeschränkt funktionsfähig, während die Pumpstation fertiggestellt, jedoch aufgrund eines fehlenden Anschlusses noch nicht in Betrieb genommen worden war. Alle rehabilitierten bzw. neu erbauten Shelters waren nach mehr als einem Jahr nach Fertigstellung noch in gutem Zustand und wurden von den Familien (Zielgruppe) bewohnt.<sup>50</sup> Im Rahmen der EPE, 7 (REPAC I) bzw. 5 (REPAC II) Jahre nach Fertigstellung und Inbetriebnahme der finanzierten Infrastruktur, wurde erneut der aktuelle Zustand der Einzelmaßnahmen beim Projektträger abgefragt. Mangels sekundärer Datenquellen konnte hinsichtlich der Bewertung des Zustands und der Nutzung zum Zeitpunkt der EPE ausschließlich auf anekdotische Evidenz von UNRWA zurückgegriffen werden. Laut UNRWA befanden sich auch zum Zeitpunkt der Evaluierung alle Shelter, Schulen sowie das Fußballfeld in einem guten Zustand und wurden von der Zielgruppe genutzt. Auch die finanzierten Maßnahmen im Bereich Wasserver- und Abwasserentsorgung waren vollumfänglich in Benutzung und in gutem Zustand.<sup>51</sup> Demnach waren sowohl zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle als auch der EPE alle Indikatoren erreicht. Da Rashidieh direkt an der Küste liegt, ist das Camp oftmals extremen Wetterereignissen ausgesetzt, was regelmäßige Reparaturarbeiten erfordert. Die formale Verantwortung für Wartung und Instandhaltung der öffentlichen Infrastruktur ist im Libanon teilweise unklar und UNRWA sieht hier vor allem die Working Groups in den Camps verantwortlich. Während in Jordanien an einer der Pumpstationen seien zwischenzeitlich Wartungsarbeiten angefallen, die bereits durch UNRWA durchgeführt wurden.

Die Maßnahmenauswahl erfolgte basierend auf partizipativen Prozessen, in die alle Personen der Zielgruppe im Rahmen sogenannter Arbeitsgruppen ("Working Groups") direkt oder in Vertretung eingebunden waren. Die Working Groups wurden aus Vertretern der Geflüchteten, der Campkomitees, der verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderen wichtigen lokalen Stakeholdern gebildet. Hierbei wurden in der Regel existierende Strukturen der jeweiligen Camps genutzt.<sup>52</sup> So konnten die dringenden Bedarfe identifiziert und dementsprechend priorisiert werden. Zu den Auswahlkriterien gehörten

<sup>48</sup> Ebd.

<sup>49</sup> UNRWA (2016): Project Progress Report No. 10.

<sup>50</sup> KfW (2020): AK.

<sup>51</sup> Zwar konnte über aktuelle Satellitenbilder (Google Earth Pro, 2022) der Fortbestand einiger Infrastrukturvorhaben (Fußballfeld in Husn sowie Pumpstation in Rashidieh) erneut bestätigt werden, Rückschlüsse auf die Nutzung können jedoch anhand der Aufnahmen nicht gezogen werden.

<sup>52</sup> Ebd.

u.a.: Priorität und Dringlichkeit für die Gemeinschaft, Abschwächung unmittelbarer lebensbedrohlicher Zustände, Abschwächung von Gesundheitsrisiken, Verbesserung des Bildungsangebots, Schaffung von Einkommensmöglichkeiten, Begünstigung schwacher Mitglieder der Gesellschaft, sowie Nachhaltigkeit des Nutzens.<sup>53</sup> Dabei war die Bereitstellung bzw. Rehabilitation von Wohnraum eine der wichtigsten Prioritäten der Campbewohnenden. Dazu führte UNRWA physische und sozioökonomische Erhebungen durch, um die für eine Intervention in Frage kommenden Unterkünfte transparent auszuwählen.<sup>54</sup>

Während die Shelter nur von den jeweiligen Familien genutzt werden können und somit nicht im breiteren Sinne der Gemeinschaft zugutekommen, stellen vor allem die Maßnahmen im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung wesentliche Verbesserungen in der Lebensqualität der gesamten Zielgruppe dar. So werden beispielsweise Gesundheitsrisiken minimiert, die durch eine Verschmutzung der Trinkwasserquellen hätten auftreten können oder die durch den Kontakt zu verunreinigtem Abwasser entstehen. Auch lässt sich in Bezug auf die Shelters schlussfolgern, dass die Wirkung der Wohnraumrehabilitation für die begünstigten Familien immens ist. Besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen wie Frauen oder Menschen mit Behinderung wurden im Rahmen dieser Phasen zwar nicht explizit priorisiert, profitierten aber ebenfalls von den ausgewählten Maßnahmen<sup>55</sup>. Auch von den Maßnahmen im Bereich der Grundbildung und Freizeit können durch die Auswahl einer Jungen- sowie einer Mädchenschule und durch den neuen Fußballplatz gleichermaßen alle Kinder profitieren. Die intendierte Zielgruppe wurde demnach durch die Maßnahmenauswahl erreicht und konnte durch beide Vorhaben gleichermaßen profitieren.

UNRWAs Position in den Flüchtlingscamps war jedoch nicht unumstritten. Auf der einen Seite ist UNRWA der größte Arbeitgeber für die Geflüchteten und zentraler Anbieter sozialer Transferleistungen, die i.d.R. kostenfrei sind. Auf der anderen Seite wurde UNRWA vorgeworfen, wenig bedarfsgerecht und partizipativ vorzugehen und damit die Abhängigkeit der Geflüchteten eher zu fördern.<sup>56</sup> Die Entwicklungsstrategie UNRWAs zum Zeitpunkt der Projektprüfung beinhaltete einen Kurswechsel, der auch durch REPAC I und II unterstützt werden sollte. Retrospektiv konnte laut Aussagen in den Interviews eine höhere Akzeptanz der Maßnahmen sowie der Arbeit UNRWAs innerhalb der Zielgruppe speziell durch den partizipativen Auswahlprozess und den engen Einbezug der Zielgruppe in den Working Groups erreicht werden. Im Zuge der Vorhaben übernahm UNRWA die Gesamtkoordination und Durchführung aller Programmaktivitäten. Dazu gehörten die Abstimmung mit den zuständigen Regierungsstellen, Auswahl der Flüchtlingscamps, Unterstützung bei Etablierung der einzelnen Working Groups, Steuerung des partizipativen Auswahlprozesses auf Ebene der Flüchtlingscamps, Planung der einzelnen Maßnahmen, Ausschreibung der Bauleistungen, Bauüberwachung sowie die Bereitstellung der Ausstattung (z.B. in den Schulen).<sup>57</sup> Insgesamt lässt sich die Durchführung durch UNRWA als effektiv beurteilen. UNRWAs jahrelange Erfahrung, lokale sowie länderübergreifende Vernetzung und Nähe zur Zielgruppe konnte gewinnbringend eingesetzt werden und machten die Organisation zu einem kompetenten Durchführungspartner.

REPAC I und II konnten einen wichtigen Beitrag dazu leisten, einen verbesserten Zugang zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur palästinensischer Geflüchteter in den ausgewählten Flüchtlingscamps zu erreichen. Da die geplanten Aktivitäten wie vorgesehen realisiert wurden und die Funktionalität und Nutzung der Einrichtungen sowohl zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle als auch zum Zeitpunkt der Evaluierung gegeben ist, wird die Effektivität mit gut bewertet.

### Effektivität Teilnote: 2

### Effizienz

Die Identifizierung, Planungs- und Bauaktivitäten für Phase I wurden im Zeitraum von Mai 2011 bis Oktober 2015 durchgeführt. In Phase II wurden die Maßnahmen im Zeitraum von April 2013 bis Februar 2017 umgesetzt. Vorgesehen war ursprünglich eine Implementierungszeit von 33 Monaten in Phase I und 30

---

<sup>53</sup> UNRWA (2012): 2<sup>nd</sup> Progress Report.

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> Generell versucht UNRWA z.B. weiblich geführte Haushalte und Menschen mit Behinderungen bei der Shelter-Auswahl zu berücksichtigen.

<sup>56</sup> KfW (2009): PV.

<sup>57</sup> KfW (2020): AK.

Monaten in Phase II. Grund für die erheblichen Verzögerungen waren unter anderem die volatile Sicherheitslage, eingeschränkte und verzögerte Genehmigungen für Materialeinführung durch die Libanesische Armee (LAF) in Rashidieh, Probleme bei der Etablierung des CIP aufgrund von Konflikten zwischen politischen Campfraktionen, Proteste von Geflüchteten, die sich benachteiligt fühlten, sowie die verzögerte Fertigstellung komplementärer Infrastruktur durch die libanesische Regierung.<sup>58</sup> Aufgrund des Interventionskontextes hätte bereits bei Projektprüfung damit gerechnet werden können, dass es zu Verzögerungen während der Implementierung kommen kann, weshalb der Zeitplan aus heutiger Sicht als zu ambitioniert bewertet wird. Allerdings war die Vielzahl der Gründe für die Verzögerungen nicht durch die Vorhaben beeinflussbar.

Die Umsetzung der partizipativen Prozesse nahm ebenfalls einige Zeit in Anspruch, da das Konzept in den Flüchtlingscamps zum Teil neu war und infolgedessen verschiedene politische, wirtschaftliche und soziale Probleme auftraten. Die lokalen UNRWA Mitarbeitenden setzten sich täglich mit verschiedenen Problemen auseinander und mussten eine gemeinsame Basis des Einverständnisses mit der Campgemeinschaft entwickeln, um die Durchführung der Projektaktivitäten zu erleichtern.<sup>59</sup> Dennoch wäre die Alternative eines Top-Down Prozesses in diesem Fall trotz potenzieller Zeiteinsparungen nicht der passende Ansatz gewesen. Dies lässt sich einerseits mit einer fehlenden Einbindung der Zielgruppe und somit mangelnder Legitimität der Maßnahmen seitens der Begünstigten erklären, was wiederum das Konfliktpotential weiter erhöht hätte. Andererseits hätte ein Top-Down Ansatz keine Lernerfahrungen hinsichtlich Strukturen der Selbstverwaltung in den Camps begünstigen und innerhalb der Zielgruppe zu einem Gefühl der Bevormundung führen können.

Durch die Konzeption des Vorhabens als offenes Programm ergaben sich die tatsächlichen Kosten für die Einzelmaßnahmen erst im Zuge der Implementierung, waren dabei jedoch durch das vorhandene Budget limitiert. Die Gesamtkosten der FZ-Maßnahmen beliefen sich auf 12,5 Mio. EUR (7,5 Mio. EUR für Phase I und 5 Mio. EUR für Phase II). Darin enthalten waren die standardmäßige Verwaltungsgebühr von UNRWA von 7 % sowie Durchführungskosten u.a. für die Entwicklung des CIP, Planung, Ausschreibung und Bauüberwachung, die mit 7,5 % unter den prognostizierten 8,8 % lagen. Auf die Baumaßnahmen entfielen rund 84 % und 2 % auf Consultingleistungen. Die Durchführungskosten inklusive UNRWAs Managementgebühr lagen somit trotz der verlängerten Projektlaufzeit bei akzeptablen 14 %<sup>60</sup>. Die Kostenstruktur als auch die Verwaltungsgebühr in Höhe von 7 % (beide Phasen) erscheinen in Anbetracht der komplexen Rahmenbedingungen im fragilen Kontext der Vorhaben als angemessen und sind vergleichsweise niedriger als die anderer UN-Organisationen.

Ursprünglich war im Rahmen der Projektprüfung der Einsatz eines internationalen Consultants vorgesehen, welcher UNRWA bei der Erstellung und Validierung von Reports sowie der Steuerung des partizipativen Auswahlprozesses unterstützen sollte. Die Kosten wurden damals mit ca. 10 % des Finanzierungsbeitrags veranschlagt und sollten durch die FZ-Beiträge finanziert werden. Wider Erwarten wurden die Aufgaben des Consultants während der Implementierung der Vorhaben deutlich reduziert, da UNRWA aufgrund langjähriger Erfahrungen und weiterer Unterstützung durch die GIZ selbst in der Lage war, die CIPs zu erarbeiten. Demnach bezogen sich die Aufgaben des Consultants hauptsächlich auf Monitoring und Berichterstattung sowie die Überwachung der Einhaltung zwischen KfW und UNRWA vereinbarter Modalitäten. So konnten Mittel i.H.v. rund 1 Mio. USD eingespart und für Investitionsmaßnahmen eingesetzt werden.

Zwischen den Shelter-Maßnahmen in Jordanien und im Libanon gab es Unterschiede in der Bauqualität und den Baukosten, was zumindest teilweise auf die Selbsthilfekomponente zurückzuführen ist. Die Bauarbeiten in Jordanien wurden über die Beauftragung von Bauunternehmen umgesetzt. Gemäß der UNRWA-Vergabe- und Kategorisierungsprozesse wurden über die Bauunternehmerinitiative kleinere Bauunternehmer aus denselben Camps ausgewählt, die im Rahmen des Vorhabens priorisiert worden waren. Damit konnten weitere palästinensische Geflüchtete beschäftigt werden und von den Vorhaben profitieren. Allerdings wiesen zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle rund 20 % der besuchten Shelter in

<sup>58</sup> KfW (2020): AK.

<sup>59</sup> UNRWA (2014): Project Progress Report No. 6.

<sup>60</sup> KfW (2020): AK.

Jordanien Probleme mit feuchten Wänden im Inneren der Gebäude auf, die auf undichte Dächer und unzureichende Neigung der Flachdächer zurückzuführen waren.

Im Libanon wurden einige Rehabilitierungsmaßnahmen, z.B. die Erneuerung von Badezimmern und Waschräumen, nicht barrierefrei konzipiert, obwohl deren Nutzer zu Personengruppen mit eingeschränkter Mobilität gehörten. Nach Aufforderung durch die KfW passte UNRWA den Witterungsschutz und die Dachkonstruktion der Shelter sowie das barrierefreie Design für die REPAC-Folgephasen an.<sup>61</sup> Im Libanon wurden die Bauarbeiten von den Projektbegünstigten in Eigenregie und -Verantwortung (sog. „self-help“ Ansatz) durchgeführt. Neben Bauüberwachung und Kostenkontrolle übernahm UNRWA hier eine stärkere begleitende Funktion. Zusätzlich zu einer guten Bauausführung zeigte sich im einzigen durch REPAC I und II finanzierten Flüchtlingscamp im Libanon, Rashidieh, dass die Unterkünfte durch die Verwendung individueller und vergleichsweise hochwertigerer Materialien bspw. für Bodenbelag, Wandfliesen, Armaturen und Küchenschränke viel individueller gestaltet wurden. Gleichzeitig ging damit eine Senkung der Baukosten einher. Die niedrigeren Stückkosten für Shelter in Rashidieh im Vergleich zu Husn und Talbieh können durch niedrigere Material- und Lohnkosten in den libanesischen Flüchtlingscamps erklärt werden, aber auch durch den „self-help“-Ansatz, der ein hohes Maß an Eigenleistung von den Betroffenen erforderte.<sup>62</sup> Zusätzlich flossen im Rahmen des "self-help"-Ansatzes teilweise auch Eigenmittel der Begünstigten ein. Im Camp Rashidieh wurden 398 Wohnungen rehabilitiert bzw. neu gebaut. Dies ist eine deutliche Steigerung im Vergleich zu den Planungen bei Projektbeginn (278 Wohnungen) und ist auf deutlich günstigere Baukosten zurückzuführen (durchschnittlich 10.600 USD/Wohnung statt der ursprünglich geplanten 13.500 USD/Wohnung).<sup>63</sup>

Im Rahmen von Phase I wurde in Jordanien zudem eine Jungen- sowie eine Mädchenschule im Husn Camp um 8 bzw. 9 Klassenräume erweitert. Hier konnte der Schulbetrieb bereits im Jahr 2014 in der Mädchenschule und 2015 in der Jungenschule aufgenommen werden. Zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle war die Bauqualität der Schuleinrichtungen insgesamt gut und die Ausstattung der Räume gut bis sehr gut. Die Auslegung der Schulen folgte den damaligen UNRWA-Schulbaustandards, die im regionalen Maßstab als vergleichsweise kosteneffizient galten. Bei den Schulneubauten wurde ein durchschnittlicher Einheitspreis von 491 USD/m<sup>2</sup> (441 EUR/m<sup>2</sup>) Bruttogeschossfläche erreicht, der damit innerhalb der bei der Projektauswahl geschätzten Preisspanne (EUR 400 - 450 EUR/ m<sup>2</sup>) lag. Der realisierte durchschnittliche Einheitspreis befand sich auch innerhalb der Kostenspanne vergleichbarer Projekte in Jordanien und in der Region und wird zum Zeitpunkt der Evaluierung als angemessen bewertet.<sup>64</sup>

Darüber hinaus wurde in der Phase I die Sanierung und Modernisierung des bestehenden Wasserversorgungsnetzes in Rashidieh (Libanon) mit rund 437.000 USD sowie der Bau eines Fußballfelds in Husn (Jordanien) mit rund 87.000 USD finanziert. Unter Phase II wurde als größte Maßnahme die Modernisierung des Abwassersystems in Rashidieh priorisiert und ausgewählt. Hierfür war ein FZ-Volumen von rd. 4,5 Mio. USD eingeplant, tatsächlich wurden rd. 4,3 Mio. USD aufgewendet. Allerdings konnte die Pumpstation mehrere Monate nicht an das öffentliche Netz angeschlossen werden, da die geplante, sich damals im Bau befindliche Kläranlage der Gemeinde Tyre, die für die Aufbereitung des Abwassers aus Rashidieh vorgesehen war, vom libanesischen Council for Development and Reconstruction nicht rechtzeitig fertiggestellt wurde. Das neue Abwassersystem in Rashidieh konnte erst Mitte 2019 sachgerecht ans öffentliche Netz angeschlossen werden, als die kommunale Kläranlage von Tyre fertiggestellt und in Betrieb genommen wurde.<sup>65</sup> In diesem Fall wirkte sich die - wenn auch alternative - Abhängigkeit von komplementärer Infrastruktur negativ auf die Dauer und damit die Effizienz aus.

Insgesamt (beide Phasen) wurden im Libanon im Wohnraum-Sektor Maßnahmen über rund 4,67 Mio. USD finanziert. Die Kosten im Wasser- und Abwassersektor im Libanon beliefen sich auf rund 4,77 Mio. USD. In Jordanien wurden im Wohnraum-Sektor Maßnahmen über rund 2,94 Mio. USD umgesetzt, im Bildungssektor beliefen sich die Kosten auf rund 1,16 Mio. USD. Zählt man das Fußballfeld (ca. 87.000 USD) ebenfalls zum Bildungssektor hinzu, ergibt sich ein Gesamtbetrag von ca. 1,25 Mio USD.

<sup>61</sup> KfW (2020): AK.

<sup>62</sup> KfW (2020): AK.

<sup>63</sup> Ebd.

<sup>64</sup> USAID und FZ-Schulen in Jordanien: ca. 450 - 550 EUR/ m<sup>2</sup>; UNICEF Schulen im Libanon: ca. 500 EUR/ m<sup>2</sup>.

<sup>65</sup> KfW (2020): AK.

Die hohen Investitionen im Wohnraum-Sektor in beiden Ländern lassen sich damit erklären, dass die Rehabilitation und der Neubau von Wohnraum eine der wichtigsten Prioritäten der Campbewohner in beiden Ländern waren.<sup>66</sup> Auch wurde bei einer externen Überprüfung der UNRWA-Programme im Jahr 2010 die Instandsetzung von Unterkünften als eine der wichtigsten Prioritäten hervorgehoben.<sup>67</sup> So konnten von den hier finanzierten Maßnahmen zwar nicht alle Campbewohnenden gleichermaßen profitieren, die individuellen Wirkungen auf die Lebensqualität der Begünstigten waren und sind jedoch enorm. Aufgrund der transparenten Auswahl der in Frage kommenden Familien durch UNRWA kann auch hier davon ausgegangen werden, dass die bedürftigsten und vulnerabelsten Familien begünstigt wurden. Angesichts der Tatsache, dass Rashidieh das einzige Flüchtlingscamp im Libanon war, das über kein Abwassernetz verfügte, kann auch im Wasser- und Abwassersektor von einer bedarfsorientierten Auswahl der Maßnahmen ausgegangen werden, von denen zudem alle Campbewohnenden profitierten. Ein ähnlich hoher Deckungsgrad hätte nur schwer durch andere Maßnahmen erreicht werden können, weswegen die Allokationseffizienz diesbezüglich als sehr hoch eingestuft wird.

Etwa eine halbe Million palästinensischer Flüchtlingskinder besuchen UNRWA-Schulen in Jordanien, Libanon, Syrien, Gaza und im Westjordanland. Doch für viele von ihnen ist der Zugang zu Bildung aufgrund der schwierigen Umstände, unter denen sie leben, ständig gefährdet.<sup>68</sup> In einem Bericht des Norwegian Refugee Council aus dem Jahr 2020 wurden die vielfältigen Herausforderungen beschrieben, mit denen geflüchtete Kinder konfrontiert sind, wenn sie versuchen, Zugang zu Bildung zu erhalten. Dazu gehörten finanzielle Hürden, die Sorge vor Diskriminierung und mangelndem Schutz in der Schule, fehlende Dokumente wie Aufenthaltsgenehmigungen und Bildungsnachweise sowie ein Mangel an verfügbaren Schulplätzen in öffentlichen Schulen.<sup>69</sup> Vor diesem Hintergrund lassen sich die Investitionen im Bildungs- und Freizeitsektor zweifelsfrei als bedarfsorientiert bezeichnen. Auch über das Ende der Vorhaben hinaus kann davon ausgegangen werden, dass durch den Zugang zu Bildung bleibende strukturelle Effekte sowie eine Verbesserung der Lebensbedingungen eintreten kann. Insgesamt wurde der Wirkungsgrad durch die bereitgestellten Mittel optimal ausgenutzt.

Die großen Verzögerungen im Projektlauf wären teilweise vorhersehbar gewesen, sind aber für den Interventionskontext nichts Ungewöhnliches. Die Allokationseffizienz der Vorhaben lässt sich insgesamt als hoch einstufen, da über das offene Programm und den partizipativen Ansatz Maßnahmen im Rahmen der Vorhaben bedarfsorientiert priorisiert wurden. Zudem konnten über die Selbsthilfekomponente Ge-

Indikator	Ist-Wert bei Projektprüfung 2011	Ist-Wert bei Ex-post-Evaluierung (2022)
(1) Sub-National HDI*	Libanon (2011) - South (Rashidieh): 0.785  Jordanien (2011) - Amman (Talbieh): 0.745 - Irbid (Husn): 0.733	Libanon (2019) - South (Rashidieh): 0.761  Jordanien (2019) - Amman (Talbieh): 0.746 - Irbid (Husn): 0.723

\*) Global Data Lab - Institute for Management Research, Radboud University (2022)

winne bei der Produktionseffizienz erzielt werden und mehr Menschen als geplant von den Maßnahmen profitieren. Abstriche müssen hinsichtlich der verzögerten Inbetriebnahme des Abwassersystems in Rashidieh gemacht werden. Insgesamt bewerten wir aufgrund der dargestellten Mängel die Effizienz als zufriedenstellend.

### Effizienz Teilnote: 3

<sup>66</sup> UNRWA (2012): 2<sup>nd</sup> Progress Report.

<sup>67</sup> UNRWA (2012): Project Progress Report No. 3.

<sup>68</sup> UNRWA (2022): Education beyond the front line. Online: <https://www.unrwa.org/campaign/%C2%A0education-beyond-front-line>.

<sup>69</sup> NRC (2022): Lebanon - Children in Lebanon battle barriers to education. Online: <https://www.nrc.no/perspectives/2022/children-in-lebanon-battle-barriers-to-education/>.

## Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das dieser EPE zugrunde gelegte entwicklungspolitische Ziel (Impact-Ebene) der Vorhaben war die Verbesserung der Lebensbedingungen der durch die anhaltende Krise betroffenen palästinensischen Flüchtlinge und einen Beitrag zur Friedenssicherung und Stabilität in und um ausgewählte palästinensische Flüchtlingscamps in den Programmgebieten zu leisten. Das Impact-Ziel der Phasen entsprach weitgehend dem des übergeordneten EZ-Programms "Unterstützung palästinensischer Flüchtlinge". Dieses lautete "Das übergeordnete Ziel aller beteiligten Maßnahmen ist die Verbesserung der Lebensumstände und das konstruktive Zusammenleben der palästinensischen Flüchtlinge in der Region und der Bevölkerung im Gazastreifen". Somit erscheint es plausibel, dass die realisierten Maßnahmen unter REPAC I und II einen Beitrag zum EZ-Programm leisteten, da angesichts der erfüllten Zielindikatoren auf der Outcome-Ebene davon ausgegangen werden kann, dass durch den verbesserten Zugang zu und eine angemessene Nutzung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur tatsächlich eine Verbesserung der Lebensbedingungen der begünstigten Bevölkerung in den unmittelbaren Projektgebieten eingetreten ist.

Während der Projektprüfung wurden keine Indikatoren auf Impact-Ebene definiert, sodass im Rahmen dieser Evaluierung und im Sinne einer Kontributionsanalyse der Sub-National Human Development Index (HDI) als Proxy-Indikator herangezogen wird. Dabei wird jedoch ersichtlich, dass sich der Wert in dem Zeitraum 2011 bis 2019 im Süd-Libanon sowie in Irbid (Jordanien) verschlechtert hat, während in Amman eine marginale Verbesserung ersichtlich ist. Dies dürfte aber auf die generell verschlechterten Rahmenbedingungen im Interventionskontext, u.a. durch die zunehmende Wirtschaftskrise im Libanon, zurückzuführen sein. Zudem erfasst dieser Wert nur aggregiert Entwicklungen auf Gouvernementebe und lässt damit keine Rückschlüsse auf Dynamiken in den tatsächlichen Projektgebieten zu. Dadurch ergibt sich bei der Interpretation dieser Daten eine hohe Attributionsproblematik und der Sub-National HDI wird lediglich als Proxyindikator herangezogen.

Wie vorgesehen konnten in beiden Phasen in allen drei Camps die sogenannten Working Groups gegründet und für die Maßnahmenauswahl eingeschaltet werden. In allen drei Camps wurden Campentwicklungspläne (CIP) erarbeitet. Mit technischer Unterstützung und enger Begleitung durch UNRWA ist es den Working Groups gelungen, die Auswahl und Priorisierung von Infrastrukturmaßnahmen in den Flüchtlingscamps partizipativ vorzunehmen. Durch den partizipativen Ansatz wurde garantiert, dass die Strukturen der Selbstverwaltung in den Flüchtlingscamps berücksichtigt und weiter gestärkt sowie Konflikte im Zusammenhang mit der Durchführung des Vorhabens weitestgehend vermieden wurden.<sup>70</sup> Durch die Anwendung vorabgestimmter sozioökonomischer und armutsrelevanter Kriterien konnten besonders gefährdete (u.a. Kinder, Senioren, Personen mit Behinderungen) und sozial benachteiligte (u.a. Frauen, Arbeitslose) Bevölkerungsgruppen ebenfalls durch die Vorhaben erreicht werden. Der Auswahlprozess der Maßnahmen erlaubte insgesamt eine gezielte armutsorientierte Durchführung, eine bedarfsorientierte Planung und eine größere Sichtbarkeit des deutschen Beitrags in vulnerablen und armen Bevölkerungsgruppen. Insbesondere die partizipative Erarbeitung des CIP im Camp Rashidieh galt innerhalb von UNRWA als Vorbild und wurde anschließend auf andere Camps im Libanon und in Gaza ausgeweitet.<sup>71</sup>

Rashidieh war das einzige Flüchtlingscamp im Libanon, das über kein Abwassernetz verfügte. Vor Implementierung der Modernisierung der Kanalisation sowie des Baus des Abwasserpumpwerks wurde das Abwasser des Camps entweder über offene Kanäle direkt in das Mittelmeer oder in unterirdische Senkgruben geleitet. Neben hohen Gesundheitsrisiken für die Bewohnenden des Camps, hatten beide Arten der ursprünglichen Abwasserentsorgung negative Auswirkungen auf die Umwelt. Die Abwässer, die aus dem Camp ins Meer flossen, verschmutzten nicht nur das Meer, sondern auch angrenzende Sandstrände, was zu Spannungen zwischen der palästinensischen Gemeinschaft im Camp und der libanesischen Gemeinschaft in der benachbarten Stadt Tyre führte. Darüber hinaus bestand die Gefahr, dass natürliche Wasserquellen, durch die sowohl das Camp als auch Tyre mit Trinkwasser versorgt werden, durch das Fehlen eines Abwassernetzes und die Ausbreitung von Senkgruben verschmutzt wurden und eine Nutzung aufgrund dessen nicht weiter möglich gewesen wäre.<sup>72</sup> Allerdings konnte das finanzierte Abwasserpumpwerk mehrere Monate nicht an das öffentliche Netz angeschlossen werden (siehe Effizienz) und UNRWA musste das konzentrierte Abwasser zwischen Ende 2017 und Mitte 2018 weiter

<sup>70</sup> Ebd.

<sup>71</sup> KfW (2020): AK.

<sup>72</sup> UNRWA (2011): 1<sup>st</sup> Progress Report 07 Dec. 2011 - REPAC.

ungeklärt ins Meer ableiten. Insgesamt lässt sich aber schlussfolgern, dass die Vorhaben trotz Verzögerungen übergreifend dazu beitragen konnten, dass weniger verschmutztes Abwasser in die Umwelt gelangt und Gesundheitsrisiken für die Begünstigten minimiert wurden.

Allerdings kam es auch zu nicht intendierten negativen Wirkungen. Während der Implementierungszeit verschlechterte sich die Sicherheitslage in Rashidieh zunehmend, wie UNRWA im August 2015 berichtete. Dies beeinträchtigte die Durchführung des Baus im Rahmen des unter REPAC II finanzierten Abwasser- und Drainagesystems. Grund hierfür war die Auswahl von Arbeitskräften, die für die Durchführung der Arbeiten beschäftigt werden sollten, was ein Streitpunkt zwischen dem Bauunternehmer und dem "Popular Committee"<sup>73</sup> im Lager war. Es bestand zudem die Vermutung, dass zumindest einige der Arbeiter Verbindungen zu kriminellen Banden hatten. UNRWA-Mitarbeiter und der Bauunternehmer wurden wiederholt von bestimmten Campbewohnern bedroht. Die Situation eskalierte in einer Schießerei und die Arbeiten wurden vom 3. bis zum 23. Februar 2015 unterbrochen. Daraufhin wurde eine Gruppe von Sicherheitskräften eingesetzt. Auch der Camp Area Officer intervenierte wiederholt, um zu versuchen, eine akzeptable Lösung für alle Beteiligten zu finden, die einen friedlichen Fortgang der Arbeiten ermöglichen würde. Die sich verschlechternde Situation gipfelte jedoch am 4. Juli 2015 erneut in einem bewaffneten Zusammenstoß, bei dem eine Person zu Tode kam. Zudem gab es Verletzte und Sachschäden. Als Reaktion auf diese Zwischenfälle wurde das von REPAC II finanzierte Bauprojekt erneut unterbrochen, bis die notwendigen Garantien für die Sicherheit des Camps gegeben waren und sich das operative Umfeld verbessert hatte. Am 27. Oktober 2015 konnten die Arbeiten wieder aufgenommen werden.<sup>74</sup>

Es ist allerdings fraglich, inwiefern diese Vorkommnisse ausschließlich auf die Vorhaben zurückzuführen sind. Alle im Rahmen der EPE interviewten Personen waren sich einig, dass das Konfliktpotential in Rashidieh bereits vor Implementierung der Vorhaben vorhanden war, ebenso wie die Unzufriedenheit der Bewohnenden mit der Arbeitsmarktsituation und ihren allgemeinen Lebensbedingungen. In allen Flüchtlingscamps herrschen viele Missstände und Frustrationen, so können sich überschneidende persönliche Krisen wie Ernährungsunsicherheit oder eine fehlende Befriedigung der Grundbedürfnisse, gepaart mit einem Ausschluss von der offiziellen Arbeitswelt und öffentlichen Diensten zu einer Anwendung negativer Bewältigungsmechanismen führen.<sup>75</sup> Es kann also davon ausgegangen werden, dass Konfrontationen früher oder später unabhängig von den Vorhaben vorgekommen wären. Mit dem CIP-Ansatz wurde bereits ein Verfahren gewählt, das deeskalierend wirkt und die Zielgruppe in Entscheidungsprozesse einbindet. Zudem wurden Auswahlkriterien transparent dargelegt. Dennoch hätte das Konfliktpotential bei der Planung und Durchführung eine größere Rolle spielen müssen. So hätte beispielsweise eine Kontextanalyse vor der Intervention dazu beitragen können, Risiken im Voraus zu erkennen sowie die Erwartungen der Begünstigten besser zu steuern.<sup>76</sup> Mittlerweile wurden Mitigationsmaßnahmen in die REPAC-Vorhaben integriert, beispielsweise im Ausschreibungsprozess. So muss beispielsweise ein vorgegebener prozentualer Anteil der Beschäftigten aus den Camps stammen.

Insgesamt wurden gewonnene Erkenntnisse der Phasen I und II in die REPAC-Folgephasen einbezogen und etablierten eine gewinnbringende Zusammenarbeit zwischen der deutschen EZ und UNRWA, von der seither im Rahmen vieler weiterer Vorhaben unzählige palästinensische Geflüchtete im Nahen Osten profitieren konnten. Im Rahmen dieser ersten Phasen wurden Umsetzungsmechanismen etabliert, welche die Qualität und entwicklungspolitische Zielsetzung der Maßnahmen sicherstellten und gleichzeitig operationelle Risiken minimierten. Das Durchführungskonzept wurde für weitere REPAC Phasen auf Basis der aus Phase I und II gewonnenen Erkenntnisse und Lernerfahrungen weiterentwickelt. Insbesondere wurden die Auswahlkriterien für die Camps, die Priorisierung und Definition von Maßnahmen und Designstandards sowie Kriterien für die Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung überarbeitet bzw. neu entwickelt.<sup>77</sup> So wurde beispielsweise ein verpflichtender Versicherungsschutz eingeführt, die Partnerorganisationen<sup>78</sup>

---

<sup>73</sup> Das "Popular Committee" ist eins von vielen verschiedenen Komitees in den Camps. Vertreter dieser Komitees waren ebenfalls in den Working Groups vertreten.

<sup>74</sup> UNRWA (2015): Project Progress Report No. 8.; UNRWA (2016): Project Progress Report No. 10.

<sup>75</sup> UNRWA (2021): Syria Regional Crisis Emergency Appeal 2021.

<sup>76</sup> KfW (2021): REPAC Mid-term Evaluation 2020/21.

<sup>77</sup> Ebd.

<sup>78</sup> In späteren REPAC-Phasen treten neben UNRWA auch UNDP und UNOPS als Trägerorganisationen auf.

bzgl. Umwelt- und Sozialstandards sensibilisiert und Monitoring-Verfahren für deren Einhaltung während der Bauarbeiten etabliert.

In den Flüchtlingscamps und deren Umgebung wurde aufgrund der mangelhaften Lebensbedingungen, hygienebedingter Krankheiten und unzureichender Zukunftsperspektiven der Bewohnenden von einem erhöhten Konfliktpotential ausgegangen.<sup>79</sup> Hinsichtlich der dualen Zielsetzung der Vorhaben lässt sich anführen, dass einerseits die Bereitstellung von individuellen Wohnraum zu einer Stabilisierung beitragen konnte, da Unterkünfte notwendig sind, um Sicherheit und persönlichen Schutz zu gewährleisten und die Widerstandsfähigkeit gegen Krankheiten zu fördern. Laut UNRWA waren viele Unterkünfte in den Flüchtlingscamps durch gefährliche Konstruktionen aus Stahl und Asbestplatten, unzureichende Belüftung und Isolierung, starke Feuchtigkeit und Schimmelpilzbefall gekennzeichnet. Einige Bewohnenden litten bereits unter chronischen Krankheiten, die durch die schlechten Bedingungen in den Unterkünften verschlimmert und mit ihnen in Verbindung gebracht wurden.<sup>80</sup> Darüber hinaus spielen Unterkünfte eine wesentliche Rolle bei der Aufrechterhaltung des Familien- und Gemeinschaftslebens sowie der Verringerung der Anfälligkeit und der Stärkung der Resilienz von Gemeinschaften.<sup>81</sup> Andererseits sind auch die Investitionen in Wasserver- und Abwasserentsorgung ein zentraler Aspekt bei der Verhinderung wasserinduzierter Krankheiten und konnten so einen wichtigen Beitrag für die Gesundheit und Lebensbedingungen der Zielgruppe spielen, was sich wiederum positiv auf das Wohlbefinden und Konfliktpotential auswirken kann. Darüber hinaus ist der Zugang zu Bildung ein wichtiger Faktor für den physischen, psychosozialen und kognitiven Schutz von Kindern in fragilen Kontexten. Indem sie ein Gefühl der Stabilität vermittelt, kann Bildung die psychosozialen Auswirkungen von Konflikten lindern und Zukunftsperspektiven bieten.<sup>82</sup> Insgesamt lässt sich trotz der nicht-intendierten negativen Wirkungen ein positiver Einfluss der Maßnahmen auf die Zielgruppe und Stabilität in den Camps, auch über den Abschluss der Vorhaben hinaus, ableiten.

Die Vorhaben konnten zweifelsfrei zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe beitragen, die allerdings im Rahmen der Evaluierung nur schwer mess- bzw. quantifizierbar ist. Eine stabilisierende bzw. konfliktmindernde Wirkung durch den partizipativen CIP-Ansatz ist zwar weiterhin plausibel, allerdings müssen bereits bestehende Konfliktlinien in den Camps besser berücksichtigt werden, um nicht intendierte negative Wirkungen, wie in Rashidieh, zu vermeiden. Damit werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen der Vorhaben als eingeschränkt erfolgreich bewertet.

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

#### Nachhaltigkeit

Die Vorhaben wurden mit einem eingeschränkten Anspruch auf Nachhaltigkeit durchgeführt, da zum Zeitpunkt der Projektprüfung davon ausgegangen wurde, dass UNRWA (finanziell oder aufgrund mangelnder Kapazitäten) langfristig nicht in der Lage sein würde, die Instand- und Unterhaltungskosten für die Einzelmaßnahmen zu decken. Die Finanzierung von UNRWAs laufenden Kosten ist sehr stark von der Verlässlichkeit der Geberzahlungen abhängig. So führten Unterbrechungen und Kürzungen der Finanzierung durch wichtige Geber 2022 zu einem Finanzierungsdefizit von über 100 Mio. USD.<sup>83</sup> Sollte die Organisation in Zukunft aufgrund finanzieller Probleme nicht weiter in der Lage sein, ihre Arbeit zu vollbringen, würde sich die ohnehin schon katastrophale Lage der palästinensischen Geflüchteten dramatisch verschlechtern, was auch zu wachsenden humanitären Krisen in der gesamten Region beitragen könnte.

Ohnehin haben sich die Rahmenbedingungen seit Abschluss der Vorhaben sowohl in Jordanien als auch im Libanon weiter verschlechtert. Für die palästinensischen Geflüchteten im Libanon könnte die Lage angesichts der vielfältigen und sich verschärfenden Krisen nicht prekärer sein. Die COVID-19-Pandemie und die Explosion im Hafen von Beirut am 4. August 2020 haben das öffentliche Gesundheitssystem und die Wirtschaft weiter belastet und zu einem zusätzlichen Verlust von Lebensgrundlagen und Arbeitsplätzen geführt. Die Inflation ist auf einem Rekordniveau, und für die Menschen, die bereits an den Rand

<sup>79</sup> KfW (2009): PV zum FZ-Programm REPAC.

<sup>80</sup> UNRWA (2012): Project Progress Report No. 3.

<sup>81</sup> European Commission (2017): Humanitarian Shelter and Settlements Guidelines. Thematic Policy Document n°, 9.

<sup>82</sup> Smith, A. (2011). Education and peacebuilding: From 'conflict-analysis' to 'conflict transformation'?

<sup>83</sup> UNRWA (2022): US Contributions to UNRWA in 2021-2022 are Key to Agency's Ability to Operate. Online: <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/us-contributions-unrwa-2021-2022-are-key-agency%E2%80%99s-ability-operate>.

gedrängt sind, hat der Druck auf Einkommen und Lebensunterhalt ein unerträgliches Ausmaß erreicht.<sup>84</sup> In Jordanien haben die Folgen der Pandemie und der Lockdowns ebenfalls die Vulnerabilität und Ungleichheiten verstärkt, insbesondere für diejenigen, die von informeller und täglicher Arbeit abhängig sind. Diese Entwicklungen verschärfen wiederum auch die vielfältigen, bereits bestehenden Schutzbedürfnisse und Risiken, bedrohen den sozialen Zusammenhalt und begünstigen die verstärkte Anwendung negativer Bewältigungsmechanismen.<sup>85</sup>

Die größten Risiken für den Fortbestand der finanzierten Infrastruktur und erzielten Wirkungen für die Zielgruppe bestehen weiterhin in der sehr angespannten Sicherheitslage in den Programmgebieten und der unzureichenden finanziellen Kapazitäten seitens UNRWA und der Camps für eine kontinuierliche Wartung und Instandhaltung. Mit einer dauerhaften politischen Lösung der in der Region schwelenden Konflikte ist in absehbarer Zeit nicht zu rechnen, neue Eskalationen bleiben dahingegen wahrscheinlich. Auch besteht die Möglichkeit, dass sich die Geflüchtetenpolitik der Gastländer verschlechtert, was sich beispielsweise in zusätzlichen Restriktionen (z.B. hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt/ zu Dienstleistungen oder des Aufenthaltsstatus) äußern und zu einer weiteren Verschlechterung der Lebensbedingungen führen könnte. Die generellen Rahmenbedingungen in den Programmgebieten waren und sind durch FZ-Vorhaben jedoch nicht beeinflussbar. Ein weiterer Risikofaktor besteht in den Umweltbedingungen des Interventionskontextes. Da die Schwere und Häufigkeit der extremen Wetterereignisse durch den Klimawandel in Zukunft noch zunehmen dürften, ist insbesondere in Rashidieh aufgrund der Nähe zur Küste mit hohen Bedarfen hinsichtlich der Instandhaltung von Infrastruktur und Wohnraum zu rechnen.<sup>86</sup>

Bereits in der Abschlusskontrolle wurde auf große Unterschiede in der Bauqualität zwischen den Maßnahmen im Libanon und in Jordanien hingewiesen, generell wurde diese jedoch auch in den Interviews als gut bis sehr gut beurteilt. Ebenso existieren alle finanzierten Maßnahmen weiterhin und werden durch die Zielgruppe genutzt. Insbesondere bei Wohnraum, der durch die Selbsthilfekomponente rehabilitiert bzw. neu gebaut wurde, ließ sich bei den Begünstigten ein hohes Maß an Ownership feststellen. Da es sich aber bei allen Shelter-Maßnahmen um individuelle Wohnräume und somit auch Lebensmittelpunkte der Begünstigten handelt, ist davon auszugehen, dass eine langfristige und nachhaltige Nutzung auch von deren Seite angestrebt wird. Auch die restliche Maßnahmenauswahl in den Bereichen sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur basierte auf partizipativen Prozessen und trug somit zur Deckung der dringenden Bedarfe der Zielgruppe bei. Daher ist auch in diesen Bereichen davon auszugehen, dass ein großes Interesse daran besteht, die Nutzung und den Zugang zu dieser Infrastruktur auch in Zukunft aufrechtzuerhalten. Zusammenfassend sind die in der Abschlusskontrolle genannten Risiken auch zum Zeitpunkt der EPE weiterhin vorhanden. Es muss jedoch festgehalten werden, dass viele der Durchführungsrisiken über entsprechende Mitigationsmechanismen antizipiert werden konnten und sich somit nicht materialisiert haben.<sup>87</sup>

Trotz der negativen Auswirkungen auf die Implementierungseffizienz der komplementären Infrastruktur in dem libanesischen Flüchtlingscamp Rashidieh, wirkte sich die Anbindung der Kläranlage an das nationale Abwassernetz in Tyre einerseits positiv auf die Zusammenarbeit zwischen UNRWA und den libanesischen Behörden aus. Andererseits stärkt solch ein Vorgehen im Sinne einer Lokalisierungsstrategie die nationale Integration wichtiger Infrastruktur der palästinensischen Geflüchteten und leistet damit auch einen Beitrag zur Nachhaltigkeit.

Über komplementäre Infrastruktur (Beispiel Abwasser Rashidieh) kann mEn aber auch ein Anreiz geschaffen werden, um sich bspw. mit den nationalen Behörden zu koordinieren (was sich auch immer wieder als äußerst herausfordernd darstellt). Und es ist z.T. alternativlos: Wie ihr ja auch in der EPE schreibt, wurde das Abwasser in Rashidieh zuvor über offene Kanäle direkt in das Mittelmeer oder in unterirdische Senkgruben geleitet. Eine Anbindung an das nationale Netz (Tyre) ist daher mEn äußerst begrüßenswert, nachhaltig und auch positiv als Zusammenarbeit zwischen UNRWA u. den lib. Behörden zu bewerten. Insgesamt verfolgt z.B. LPDC mehr und mehr den Ansatz, die Camps nicht mehr als losgelöste/autarke

<sup>84</sup> UNRWA (2021): Syria Regional Crisis Emergency Appeal 2021.

<sup>85</sup> UNRWA (2022): Syria, Lebanon and Jordan Emergency Appeal 2022.

<sup>86</sup> Beispielsweise baut UNRWA dort derzeit eine Ufermauer, die die Einwirkungen der Witterungsbedingungen abmildern soll.

<sup>87</sup> KfW (2020): AK.

Regionen zu betrachten, sondern "national zu integrieren" (wir haben hier aktuell z.B. Diskussionen, wenn es um die Stromzufuhr geht).

Das erhöhte Konfliktpotential, vor allem in den Flüchtlingscamps im Libanon, wurde bereits zum Zeitpunkt des Programmvorschlags angeführt: "Auf Ebene der Flüchtlingslager besteht die Gefahr, dass Konflikte zwischen rivalisierenden Gruppen aufbrechen".<sup>88</sup> Damals wurde davon ausgegangen, dass dieses Problem überwiegend durch den partizipativen Ansatz und die damit enge Einbindung der Zielgruppe umgangen werden könne, was retrospektiv größtenteils auch erfolgreich war.

Trotz sich verschlechternder Rahmenbedingungen im Interventionskontext bestehen auch zum Zeitpunkt der Evaluierung alle finanzierten Maßnahmen weiterhin und werden von der Zielgruppe genutzt. Vor allem der partizipative Ansatz sowie die Selbsthilfekomponente wirkten sich positiv auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen aus und hat zu einer Stärkung der Selbstverwaltungsstrukturen in den Camps beigetragen. Externe Faktoren (volatile Sicherheitssituation, wirtschaftliche, politische, klimabedingte Entwicklungen) sowie die angespannte finanzielle Lage UNRWAs stellen jedoch weiterhin Risiken dar. Aufgrund der bestehenden Mängel wird die Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen als noch zufriedenstellend bewertet.

### Nachhaltigkeit Teilnote: 3

#### Projektübergreifende Schlussfolgerungen

In fragilen Kontexten haben sich als offene Programme gestaltete Vorhaben, die zwar verhältnismäßig betreuungsintensiv sind, bewährt, da zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht absehbar ist, welche Bedarfe und somit auch Maßnahmen zum Zeitpunkt der Implementierung priorisiert werden müssen. Eine Kombination mit partizipativen Ansätzen ermöglicht nicht nur die erforderliche Flexibilität, sondern gibt den ausgewählten Maßnahmen auch die benötigte Legitimität innerhalb der Zielgruppe. Darüber hinaus kann die Realisierung einer Selbsthilfekomponente zu einem höheren Niveau an Ownership, Nachhaltigkeit und Zufriedenheit bei den Begünstigten führen.

FZ-Vorhaben im fragilen Kontext können nicht in der Lage sein, jahrzehntelang schwelende Konflikte zu lösen oder Feindseligkeiten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu beseitigen. Ansprüche an die Zielsetzung der Vorhaben sollten demnach realistisch formuliert werden.

Eine detaillierte Friedens- und Konfliktanalyse ist essentiell, um bereits bestehende Konfliktlinien ex-ante zu identifizieren und diese adäquat in der Vorhabenkonzption und Implementierung zu berücksichtigen. Die transparente Darlegung von Auswahlkriterien und -prozessen sowie ein enger Einbezug der Zielgruppe trägt ebenfalls dazu bei, Auslöser für potenzielle Konflikte innerhalb der Zielgruppe frühzeitig zu mitigieren sowie Partizipation und Ownership zu stärken und erweist sich als besonders wichtig bei zielgruppennahen Vorhaben in fragilen Kontexten.

Als zu finanzierende Infrastrukturmaßnahmen sollten im Idealfall nur solche ausgewählt werden, die alleinstehend sind und keine funktionale Abhängigkeit zu anderen Teilmaßnahmen, deren Baufortschritt außerhalb des Einflussbereiches der FZ liegt (z.B. die Fertigstellung einer Kläranlage als Voraussetzung für die Modernisierung eines Abwassersystems), aufzeigen. Ansonsten bestehen hohe Risiken für die fristgerechte Fertigstellung der geplanten Maßnahmen, die immer mit hohen Wirkungsverlusten einhergehen. Funktionale Abhängigkeiten können sich in Einzelfällen im Sinne einer Lokalisierungs- und Integrationsstrategie bewähren, um die nationale und/oder subnationale Verantwortungsübernahme finanzierter Infrastruktur zu stärken und sich positiv auf die Nachhaltigkeit auswirken kann.

---

<sup>88</sup> KfW (2009): PV zum FZ-Programm REPAC.

### Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz**, **Kohärenz**, **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 **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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.