

Ex-post-Evaluierung UNRWA Bildung und Gesundheit, Palästinensische Gebiete

Titel	UNRWA Bildungs- und Gesundheitsprogramm— Gaza und Westjordanland, Phase II und Phase III		
Sektor und CRS-Schlüssel	16050 Multisektorale Hilfe für soziale Grunddienste		
Projektnummer	2019 69 245 (Phase II), 2020 68 625 (Phase III)		
Auftraggeber	BMZ		
Empfänger/ Projektträger	United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	25 Mio. EUR/ BMZ (Phase II), 15 Mio. EUR/ BMZ (Phase III)		
Projektlaufzeit	Dezember 2019–Dezember 2020 (Phase II); September 2020–Dezember 2021 (Phase III)		
Berichtsjahr	2022	Stichprobenjahr	2022 (Phase II); 2023 (Phase III)

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

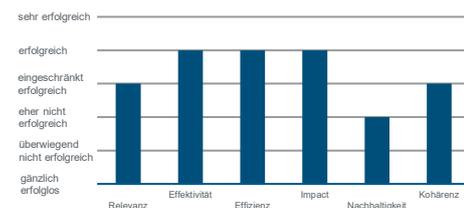
Das Ziel auf Outcome-Ebene war in beiden Phasen, die Nutzung qualitativ angemessener Basisdienstleistungen für palästinensische Geflüchtete im Bildungs- und Gesundheitssektor in den Palästinensischen Gebieten (PG) sicherzustellen. Auf Impact-Ebene war das Ziel, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus und des Gesundheitszustands palästinensischer Geflüchteter in den PG zu leisten sowie zur Wahrung der Stabilität in den Flüchtlingslagern beizutragen. Durch Refinanzierung von UNRWA-Gehältern für Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen in den PG, wurde in Phase II und III versucht, die Ziele umzusetzen.

Wichtige Ergebnisse

Die Vorhaben werden insgesamt als „eingeschränkt erfolgreich“ bewertet. Das Nachhaltigkeitskriterium wird bei der Gesamtbewertung nicht berücksichtigt, da die Vorhaben nicht auf nachhaltige Wirkung angelegt waren. Ausschlaggebend für die Gesamtbewertung ist die höhere Gewichtung der Kriterien Relevanz und Kohärenz, da die dort identifizierten Schwächen vermeidbar gewesen wären.

- Die Relevanz der Vorhaben war eingeschränkt erfolgreich: Diese waren zwar an den Bedürfnissen der Zielgruppe sowie des Projektträgers und seiner Kapazitäten ausgerichtet und konnten zur Lösung der identifizierten Kernprobleme einen Beitrag leisten, wiesen jedoch hinsichtlich der Formulierung der Wirkungskette und der Berücksichtigung qualitativer Aspekte konzeptionelle Schwächen auf.
- Die Kohärenz der Vorhaben wird als nur eingeschränkt erfolgreich bewertet, da hinsichtlich der internen Kohärenz beide Phasen nicht eindeutig zur Humanitären Hilfe abgegrenzt und Doppelfinanzierungen nicht ausgeschlossen werden können.
- Trotz Corona-bedingter teilweiser Unterschreitung der Zielindikatoren im Gesundheitssektor in Phase III, wird die Effektivität insgesamt als erfolgreich bewertet, da zum Zeitpunkt der EPE die Erreichung der Zielwerte wieder gegeben war.
- In beiden Phasen waren Produktions-, Allokations- und Zeiteffizienz erfolgreich, auch im Vergleich mit ähnlichen FZ-Vorhaben in der MENA-Region.
- Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden als erfolgreich bewertet, da der Beitrag des UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsprogramms, in welche die Vorhaben eingebettet waren, zur Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus und des Gesundheitszustands palästinensischer Geflüchteter in den PG plausibel ist.

Gesamtbewertung: eingeschränkt erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Bei FZ-Vorhaben zur Refinanzierung bereits gezahlter UNRWA-Gehälter ist die Steuerung des Projektträgers eingeschränkt.
- Grundsätzlich stellt sich die Frage, inwieweit für die nachträgliche Finanzierung von UNRWA-Aufgaben entwicklungspolitische Standardverfahren der Zusammenarbeit geeignet sind.
- Von Vorhaben kurzfristiger Gehälterrefinanzierung des Projektträgers kann ein nachhaltiger Impact-Beitrag nicht erwartet werden.
- Unterschiede hinsichtlich der Relevanz, Effektivität und Effizienz zeigen sich zwischen den Vorhaben aufgrund der replizierten Konzeptionen kaum.
- Durch die Fokussierung auf Gehaltszahlungen wurde versäumt, qualitative Aspekte im Bildungs- und Gesundheitsbereich zu adressieren.

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

Rahmenbedingungen und Einordnung der Vorhaben

Seit Jahrzehnten prägt der ungelöste Konflikt in und um die Palästinensischen Gebiete (PG) und die damit immer wieder einhergehenden Kriege und Gewaltausbrüche das Leben der Menschen im Westjordanland und im Gazastreifen. Ausgangspunkt dieses Konflikts war die erzwungene Flucht von Mio. Palästinenserinnen und Palästinensern nach der Gründung des Staates Israel 1948 und den israelisch-arabischen Kriegen von 1967 und 1973. Aktuell sind bei dem 1948 für Palästina-Flüchtlinge gegründeten UN-Hilfswerk United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) mehr als 5 Mio. Personen in den PG, in Jordanien, Syrien und im Libanon als Geflüchtete registriert.

Erst 1995 wurde mit dem Abkommen Oslo II die Grundlage für Selbstverwaltung in Teilen der PG durch die Palästinensische Behörde (PB) geschaffen. Israel blieb aber in großen Teilen der PG weiterhin allein zuständig für Sicherheit und Verwaltung. Gespräche zwischen der Regierung Israels und der PB führten, trotz internationaler Vermittlungsanstrengungen, zu keiner dauerhaft tragfähigen Lösung des Konflikts. Auf Phasen des Stillstands und friedlicher Verhandlungen folgten immer wieder Phasen der Gewalt und Gegengewalt. Mit dem Wahlsieg 2006 der als radikalislamistisch eingestuften Hamas, die mit der politischen Partei Fatah um die Macht in den PG konkurrierte, verschärfte sich der Konflikt mit Israel. 2007 übernahm die von der EU als terroristische Organisation eingestufte Hamas die Regierungsgewalt im Gazastreifen, der bereits zuvor durch Israel weitgehend von der Außenwelt abgeschnitten wurde. Die international (auch von Deutschland) präferierte Zweistaatenlösung erscheint derzeit in weite Ferne gerückt.

In den PG verschlechterte sich der Human Development Index (HDI) in den zurückliegenden Jahren zeitweise deutlich. Die wirtschaftliche Entwicklung in den PG hängt in hohem Maße von Israel ab, da beispielsweise alle Exporte und Importe von israelischen Behörden genehmigt werden müssen. Im Durchschnitt der Fünf-Jahres-Periode 2017-2021 stagnierte die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung,¹ das Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen sank sogar, von 3.910 USD im Jahr 2017 auf 3.620 USD fünf Jahre später.² Bei einem jährlichen Bevölkerungswachstum von 2,4 % wirkte sich die wirtschaftliche Stagnation insbesondere auch auf dem Arbeitsmarkt negativ aus, wovon vor allem jüngere Bevölkerungsgruppen betroffen waren. Obwohl das Bildungsniveau in den PG höher ist als in vielen anderen Ländern der arabischen Welt, gestaltete sich für die Jüngeren das Erwerbsleben mangels geeigneter Arbeitsplätze frustrierend. Von den schwierigen Lebensbedingungen in den PG sind die Menschen im Gazastreifen besonders stark betroffen. Auf einer Fläche von nur 360 km² leben rund 2 Mio. Einwohner, davon knapp 1,48 Mio. Geflüchtete (rund 74 %). Seit 2017 kürzte die PB Zahlungen für Stromlieferungen nach Gaza und reduzierte die Gehälter dortiger Mitarbeiter. 2020 verschärfte sich die soziale und wirtschaftliche Situation in den PG durch die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie.³ Die Armutsrate in den PG erreichte 2020 Schätzungen der World Bank zu Folge 29,7 %, ein Anstieg um fast 8 Prozentpunkte gegenüber 2017.⁴

Kurzbeschreibung der Vorhaben

Mit den Vorhaben „Bildungs- und Gesundheitsprogramm UNRWA - Gaza und Westjordanland, Phase II“ sowie „Bildungs- und Gesundheitsprogramm UNRWA - Gaza und Westjordanland, Phase III“ finanzierte Deutschland von Januar 2019 bis Dezember 2019 (Phase II) sowie von Januar 2020 bis Dezember 2020 (Phase III) für unterschiedliche Zeiträume die Gehaltszahlungen von rd. 4.500 Lehrkräften, weiterem Schulpersonal und medizinischen Fachkräften in Phase II sowie rd. 3.100 Lehrkräften, weiterem Schulpersonal und medizinischen Fachkräften in Phase III. Davon profitierten unter Phase II insgesamt 96 Schulen im Westjordanland und 69 Schulen im Gazastreifen sowie unter Phase III 96 Schulen im Westjordanland und 23 Schulen im Gazastreifen. Dadurch wurde in Phase II der Zugang zu Bildung für rd. 113.000 palästinensischen Schülerinnen und Schüler und in Phase III für rd. 68.000 palästinensischen Schülerinnen und Schüler in Gaza und Westjordanland aufrechterhalten. Ebenso wurde palästinensischen Geflüchteten in Gaza der Zugang zu medizinischer Basisversorgung (auch

¹ In dem Zeitraum 2017-2021 verminderte sich das Bruttoinlandsprodukt der PG jährlich um durchschnittlich -0,3 %.

² Bruttonationaleinkommen pro Kopf in konstanten USD von 2015.

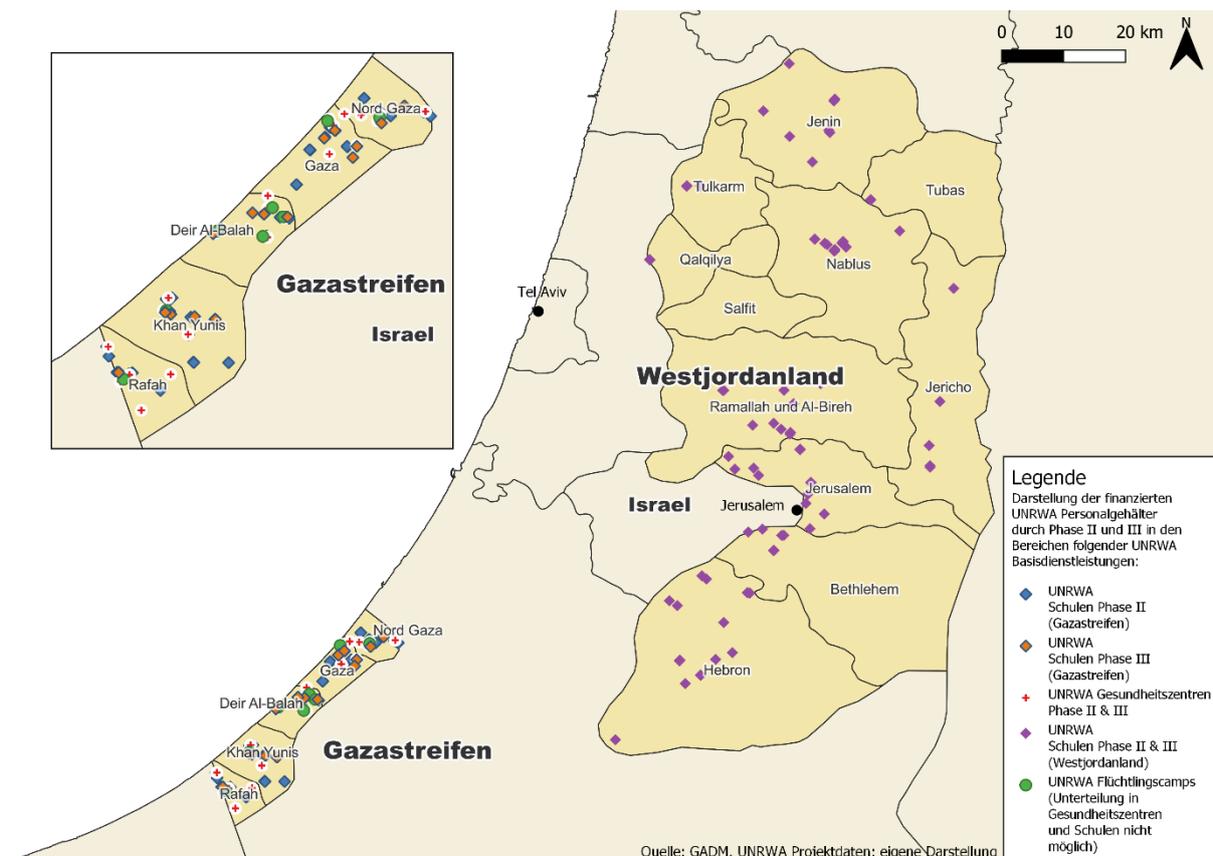
³ Anfang November 2022 meldete die Johns Hopkins University für die PG 703.036 COVID-19 Infektionen und 5.708 an und mit COVID-19 Verstorbene; <https://www.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6> (Zugriff: 09.11.2022).

⁴ <https://www.worldbank.org/en/country/westbankandgaza/publication/economic-update-april-2022> (Zugriff: 11.12.2022).

im Kontext der ab 2020 beginnenden Corona-Krise) gewährleistet und es profitierten jeweils in Phase II und III 22 Gesundheitszentren von der Finanzierung der Gehälter. Beide Vorhaben stabilisierten die weiterhin problematische finanzielle Situation von UNRWA stabilisieren und schlossen an die Vorgängerphase „UNRWA Bildungsprogramm in Gaza und Westjordanland, Phase I“ (BMZ-Nr. 2018 49 553) an.

Im Rahmen dieser Evaluierung erfolgt eine gemeinsame Betrachtung der Phasen II und III⁵, da die jeweiligen Maßnahmen nicht hinreichend voneinander abgegrenzt werden können und damit eine phasenspezifische Wirkungszuordnung nicht sicherzustellen ist.

Karte der Palästinensischen Gebiete inklusive der Projektstandorte



Aufschlüsselung der Gesamtkosten

		Inv. Phase II (Plan)	Inv. Phase II (Ist)	Inv. Phase III (Plan)	Inv. Phase III (Ist)
Investitionskosten (gesamt)		25,0	25,0	15,0	15,0
Mio. EUR					
Eigenbeitrag	Mio. EUR	0,0	0,0	0,0	0,0
Fremdfinanzierung	Mio. EUR	25,0	25,0	15,0	15,0
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	25,0	25,0	15,0	15,0

Phase II war Teil der Stichprobe 2022; Phase III war Teil der Stichprobe 2023.

Bewertung nach OECD DAC-Kriterien

Relevanz

Ausrichtung an Politiken und Prioritäten

Die Vorhaben waren eng an dem hohen Finanzierungsbedarf des UN-Hilfswerks UNRWA ausgerichtet, welches insbesondere ab 2018 stark unterfinanziert war, nachdem die Vereinigten Staaten von Amerika ihre Beiträge für die Organisation zunächst reduziert und schließlich eingestellt hatten.⁶ Zudem stimmten die Vorhaben grundsätzlich mit der Zielsetzung der Entwicklungszusammenarbeit des BMZ mit den PG überein, bessere Lebensbedingungen und umfassende Entwicklungsperspektiven für die in den PG lebenden Menschen zu schaffen, in dem durch beständige Gehaltszahlungen des Personals der Zugang zu wesentlichen Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitssektor aufrechterhalten werden sollte. Damit sollte laut den Programmvorschlägen ein Beitrag dazu geleistet werden, die persönlichen und wirtschaftlichen Entwicklungschancen palästinensischer Geflüchteter in den PG zu verbessern und zur Stabilität in den Flüchtlingslagern beizutragen.

Die weitere Zielsetzung der Entwicklungszusammenarbeit des BMZ mit den PG, Grundlagen für den Aufbau eines zukünftigen palästinensischen Staates mit leistungsfähigen Institutionen zu schaffen, konnte durch das Vorhaben jedoch nicht abgebildet werden.⁷ UNRWA – eine Organisation mit quasi-staatlichen Zügen im Gesundheits- und Bildungssektor⁸ – kooperiert zwar mit unterschiedlichen Ministerien und Einrichtungen der PB, ist in Sektorarbeitsgruppen vertreten und orientiert sich an grundlegenden sektorrelevanten Dokumenten, wie bspw. den Lehrplänen, die das Bildungsministerium der PB herausgibt. Dadurch wird entsprechend der Praxis der Vereinten Nationen in Flüchtlingssituationen UNRWA-Schülerinnen und -Schülern ermöglicht, am Ende jedes Bildungsabschnitts staatliche Prüfungen abzulegen und in die Sekundarstufe II und die Hochschulausbildung des Aufnahmelandes überzugehen. Gemäß ihrer Verpflichtung zur Neutralität gegenüber den politischen Akteuren fördert das Hilfswerk jedoch nicht den Aufbau eines zukünftigen palästinensischen Staates.

Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Die in den Finanzierungsvorschlägen identifizierte Kernproblematik, die prekäre Situation der palästinensischen Geflüchteten in den PG und insbesondere in Gaza, hat bis heute für die knapp 1,4 Mio. palästinensischen Geflüchteten Bestand. So zeigen sich insbesondere in Gaza im Gesundheitssektor deutliche Lücken in der Versorgung der palästinensischen Geflüchteten, von denen 81 % unterhalb der nationalen Armutsgrenze lebten und die auf kostenfreie Dienstleistungen angewiesen waren, die im Bildungs- und Gesundheitsbereich u.a. von UNRWA erbracht werden.⁹ Die FZ-Vorhaben, die darauf abzielten, palästinensischen Geflüchteten Zugang zu kostenfreien Gesundheits- und Bildungsangeboten zu gewährleisten, waren somit auf grundlegende entwicklungspolitische Bedürfnisse palästinensischer Flüchtlingsfamilien ausgerichtet, unter denen Bildung einen hohen Stellenwert besitzt und der sich durch hohe Einschulungs- und Abschlussquoten ausdrückt.

In der Konzeption beider Vorhaben wurden besonders benachteiligte oder vulnerablen Gruppen nicht direkt adressiert, sondern palästinensische Geflüchtete wurden aufgrund ihrer Fluchterfahrung grundsätzlich als vulnerabel betrachtet.¹⁰ Ebenso wenig wurde konzeptionell bei dem finanzierten Schul- und Gesundheitspersonal oder den Begünstigten eine Differenzierung nach Geschlecht, sozio-ökonomischem Status oder Alter vorgenommen, welche bspw. den Vorteil gehabt hätte, die Gleichberechtigung der Geschlechter im Rahmen der Vorhaben

⁶ Seit April 2021 leisten die USA wieder Zahlungen an UNRWA.

⁷ Das BMZ zielt durch die Entwicklungszusammenarbeit mit den PG darauf ab, „bessere Lebensbedingungen und umfassende Entwicklungsperspektiven für die in den Palästinensischen Gebieten lebenden Menschen zu schaffen. Insbesondere soll die Bevölkerung in Gaza und Ost-Jerusalem unterstützt werden. Zum anderen sollen durch die Entwicklungszusammenarbeit Grundlagen für den Aufbau eines zukünftigen palästinensischen Staates mit leistungsfähigen Institutionen geschaffen werden.“; <https://www.bmz.de/de/laender/palaestinisische-gebiete> (Zugriff: 31.10.2022).

⁸ Im Gesundheitssektor versorgte UNRWA im Jahr 2021 47 % der Palästina-Flüchtlinge im Westjordanland und 84 % der Palästina-Flüchtlinge in Gaza mit Basisdienstleistungen; https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA75/A75_26-en.pdf (Zugriff 06.11.2022). Im Bildungssektor übernimmt UNRWA in Gaza die Beschulung von etwa 60 % der Schülerinnen und Schüler in Klassenstufe 1 bis 9, im Westjordanland von knapp 8 %; https://www.pcbs.gov.ps/site/lang__en/708/default.aspx sowie <https://www.unrwa.org/what-we-do/education> (Zugriff: 06.11.2022).

⁹ Vgl. hierzu https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/gaza_crisis_monitoring_survey_report_nov_2021_final.pdf (Zugriff: 06.11.2022).

¹⁰ Als palästinensische Geflüchtete gelten Menschen, deren ständiger Wohnsitz zwischen dem 1. Juni 1946 und 15. Mai 1948 im historischen Palästina war und die durch den Nahostkonflikt sowohl ihr Zuhause als auch ihren Lebensunterhalt verloren hatten, sowie deren Nachkommen; https://www.unrwa.org/de/Fragen_FAQ_zur_UNRWA (Zugriff: 14.12.2022).

explizit zu adressieren, gleichwohl UNRWA insbesondere im Bildungsprogramm auf eine gendersensible Ausgestaltung achtet (vgl. Effektivität).

Neben der prekären Situation palästinensischer Geflüchteter wurde als zweites Kernproblem die problematische finanzielle Lage von UNRWA in den Finanzierungsvorschlägen identifiziert, die ebenfalls nach wie vor Bestand hat. So zeigt sich bei UNRWA eine zwischenzeitliche chronische Unterfinanzierung von durchschnittlich knapp 100 Mio. USD pro Jahr für das Kernbudget als Ergebnis einer Kombination aus veränderten geopolitischen Prioritäten, neuen regionalen Dynamiken und dem Auftreten neuer humanitärer Krisen.

Angemessenheit der Konzeption

UNRWA war aufgrund der Erfahrung und jahrelangen Präsenz in den PG grundsätzlich für die Umsetzung der Vorhaben geeignet. Ebenso war die Finanzierung der Gehälter dazu geeignet, das Kernproblem, nämlich die problematische finanzielle Lage von UNRWA, zu mindern. Allerdings sprechen aus Sicht des Evaluierungsteams keine Gründe für die Zusammenlegung zweier nicht zusammenhängender Komponenten oder die Zweckbindung der FZ-Mittel, da dies für UNRWA, bei begrenzten Verwaltungskapazitäten, mit einem deutlichen Mehraufwand bei der Berichterstattung sowie Rechnungslegung und einer geringen Flexibilität einherging. Ohnehin wurden die Gehälter von UNRWA vor- und mit den FZ-Mitteln lediglich refinanziert und die vorgegebene sektorale, geografische und zeitliche Aufteilung der FZ-Mittel sowie die Auswahl der zu finanzierenden Schulen und Gesundheitszentren folgte von UNRWA geäußerten Bedarfen und nicht konzeptionellen Überlegungen seitens der FZ.

Dass die Vorhaben einen Beitrag zur Lösung des weiteren Kernproblems leisteten, der prekären Situation der palästinensischen Geflüchteten, bzw. zu den in den Programmvorschlägen formulierten Projektzielen auf Outcome- und Impact-Ebene, kann hingegen nur angenommen werden, wenn die Vorhaben in das UNRWA-Gesamtenagement im Bildungs- und Gesundheitsbereich eingebettet werden. Denn rein von der Finanzierung der Gehaltszahlungen betrachtet, müssten intendierte Wirkungen bei dem UNRWA-Personal ansetzen, und nicht bei den Begünstigten der UNRWA-Dienstleistungen.

Wird die Wirkungskette jedoch vor dem Hintergrund der Einbettung der FZ-Vorhaben in das UNRWA-Gesamtenagement beurteilt, so erscheint es als logisch stringent, dass durch Gehaltszahlungen der Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsleistungen aufrechterhalten werden konnte (Outcome-Ziel), da Schulen und Gesundheitszentren aufgrund einer Unterfinanzierung nicht geschlossen werden mussten. Der Zugang und die Nutzung von Basisdienstleistungen kann dann auf Impact-Ebene dazu führen, dass das Bildungsniveau und der Gesundheitszustand palästinensischer Geflüchteter aufrechterhalten sowie die Stabilität in den Flüchtlingslagern im Sinne der Abwesenheit von Gewalt, Konflikten und Unruhen gewahrt wird (duale Zielsetzung), die aufgrund der in Armut lebenden Bevölkerung und des sehr hohen Drucks auf Ressourcen und Dienstleistungen innerhalb der Lager als gefährdet gilt.¹¹ Allerdings wurde es aus entwicklungspolitischer Sicht versäumt, weitere Einflussfaktoren, wie bspw. Qualifikation des Personals oder Lernumfeld, konzeptionell zu adressieren.

Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit

Entgegen dem ursprünglichen Finanzierungsvorschlag für Phase II kam es von Seiten des BMZ zu der Auflage, 5 Mio. EUR der FZ-Mittel für die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung palästinensischer Geflüchteter im Gaza-Streifen einzusetzen, während in Phase I lediglich Mittel für das Bildungsprogramm bereitgestellt wurden. Somit wurden in Phase II der Modultitel und das Modulziel erweitert und die Indikatoren auf den Gesundheitssektor angepasst; Phase III folgte der grundsätzlichen Aufteilung der FZ-Mittel für Bildung sowie Gesundheit. Die konzeptionelle Anpassung der Vorhaben folgte damit den veränderten Bedarfen und wird aus damaliger wie heutiger Sicht als angemessen beurteilt.

Während der Finanzierungsvorschlag für Phase II 80 % der FZ-Mittel für Bildung und 20 % für Gesundheit vorsah, belief sich der in Phase III geplante Anteil der FZ-Mittel für Bildung auf 68,7 % und für Gesundheit auf 31,3 % (jeweils inklusive der UNRWA-Verwaltungsgebühr). Der etwas höhere Anteil für Gesundheit in Phase III war Konsequenz notwendiger Anpassungen an die COVID-19 Pandemie, wie z.B. Umorganisation der Gesundheitszentren entsprechend dem Regelwerk der Weltgesundheitsorganisation (WHO), bedarfsorientierte Auswahl

¹¹ Die Formulierung der Wirkungskette wurde in der vorliegenden EPE leicht angepasst. Auf Impact-Ebene wird anstelle von der Verbesserung persönlicher und wirtschaftlicher Entwicklungschancen von einer Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus und des Gesundheitszustands gesprochen, da Chancen sehr unspezifisch sind. Zudem wurde auf Outcome-Ebene Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsleistungen durch Nutzung von Basisdienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich ersetzt, da Zugang auf Output-Ebene anzusiedeln ist, und Nutzung die Outcome-Ebene widerspiegelt.

der Gesundheitszentren, deren Personalkosten refinanziert wurden, Ergänzung der medizinischen Konsultationen durch telemedizinische Beratung, Umsetzung der nötigen Hygiene- und Distanzregelungen, Ausstattung des Personals mit Schutzausrüstung, medikamentöse Versorgung von Patienten in häuslicher Quarantäne u.a.m..

Zusammenfassung der Benotung:

Unter Berücksichtigung aller Bewertungsdimensionen bewerten wir die Relevanz aufgrund konzeptioneller Schwächen (siehe Angemessenheit der Konzeption) nur als eingeschränkt erfolgreich. Dies gilt für beide Vorhaben, da zwischen Phase II und III hinsichtlich der Relevanz keine großen Unterschiede bestanden. Positiv wirkt sich bei der Bewertung beider Vorhaben aus, dass sie an den Bedürfnissen der Zielgruppe sowie des Projektträgers und seiner Kapazitäten ausgerichtet waren und zur Lösung der identifizierten Kernprobleme einen Beitrag leisten konnten.

Relevanz: Eingeschränkt erfolgreich

Kohärenz

Interne Kohärenz

Beide Vorhaben waren konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich sowohl die deutsche EZ als auch der Projektträger, UNRWA, bekennen, wie bspw. Gleichberechtigung der Geschlechter oder Umsetzung der Agenda 2030. Daneben ergänzten die beiden Vorhaben andere von UNRWA mit Unterstützung der deutschen FZ durchgeführte Vorhaben, wie etwa das Regional Programme for Palestine Refugees in the Near East Region (REPAC)¹², sowie Vorhaben der deutschen FZ in den PG mit anderen Projektträgern. Hierzu zählt bspw. das durch das United Nations Development Programme (UNDP) umgesetzte Investitionsprogramm für Resilienz (IPR – COVID-19 Response), in dessen Rahmen u.a. Soforthilfemaßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten von Gesundheitsdiensten im Kontext der COVID-19 Krise sowie Maßnahmen zur Rehabilitation und Erweiterung sozialer Infrastruktur abgedeckt werden.¹³ Die deutsche TZ leistete einen ergänzenden Beitrag vor allem im Bereich der Berufsbildung, und kooperierte hier ebenfalls mit UNRWA sowie mit anderen Projektträgern. Beispielhaft zu nennen ist das TZ-Vorhaben Bedarfsorientierte Berufsbildung (DoTVET), welches darauf abzielt, Ausbildungspersonal an Berufsschulen und in Ausbildungsbetrieben zu qualifizieren.¹⁴

Hinsichtlich der internen Kohärenz lässt sich zusammenfassend eine grundsätzliche Arbeitsteilung innerhalb der deutschen EZ erkennen, ebenso können Synergien zwischen den Vorhaben angenommen werden. Weniger deutlich grenzten sich die Vorhaben allerdings von den Unterstützungsleistungen der Bundesregierung im Gazastreifen ab, die aus Mitteln des Auswärtigen Amtes (AA) im Rahmen der Humanitären Hilfe an UNRWA geleistet wurden. Während UNRWA über die Mittel des AA für das Kernbudget in den Bereichen Gesundheit und Bildung frei verfügen konnte, waren die FZ-Mittel an die Finanzierung von Gehältern aus dem Kernbudget gebunden. Überschneidungen können hier nicht ausgeschlossen werden.

Externe Kohärenz

UNRWA arbeitet im Bildungs- und Gesundheitssektor mit palästinensischen Ministerien und Behörden ebenso zusammen, wie mit lokalen und internationalen NGOs. Zudem orientiert sich UNRWA im Bildungsbereich an den Bildungsplänen des palästinensischen Bildungsministeriums, um Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit zu geben, staatliche Prüfungen abzulegen und eine Sekundar- sowie Hochschulbildung zu absolvieren. Auch im Gesundheitssektor war die Koordination mit relevanten Institutionen gegeben, wie bspw. mit der WHO. Während UNRWA in den Gesundheitszentren ausschließlich die primäre Gesundheitsversorgung palästinensischer Geflüchteter sicherstellte, lag die sekundäre und tertiäre Gesundheitsversorgung in der Verantwortung privater und zivilgesellschaftlicher Anbieter sowie der konkurrierenden Hamas und Fatah-Partei.¹⁵ Grundsätzlich war die

¹² Informationen zur aktuell laufenden Phase finden sich unter <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/Regionalprogramm-f%C3%BCr-Pal%C3%A4stina-FI%C3%BChtlinge-in-der-Nahost-Region-hier-REPAC-XII--47866.htm> (Zugriff: 11.11.2022).

¹³ Informationen zum Vorhaben finden sich unter <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/ipfz/Projektdatenbank/UNDP-Pal%C3%A4stinensische-Gebiete-Investitionsprogramm-f%C3%BCr-Resilienz-IPR---COVID-19-Response-48187.htm> (Zugriff: 11.11.2022).

¹⁴ Informationen zum Vorhaben finden sich unter <https://www.giz.de/projektseiten/region/2/countries/PS> (Zugriff: 11.11.2022).

¹⁵ Allerdings sind die Rollen der Anbieter nicht klar definiert, und die Zuständigkeiten überschneiden sich, was einerseits zu Doppelarbeit und andererseits zu Lücken in der Versorgung führt. Insgesamt ist der Gesundheitssektor durch eine Vielzahl an Akteuren gekennzeichnet, die sich in

Fatah-geführte PB an der Kooperation mit UNRWA interessiert, denn das Hilfswerk war für die PB vor dem Hintergrund des ungelösten Nahost-Konflikts und den innerpalästinensischen Spannungen in Gaza ein alternativloser Dienstleister, der eine Bevölkerungsmehrheit mit bildungs- und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen versorgte, sowie ein bedeutender Arbeitgeber im Bildungs- und Gesundheitssektor.

Eingebunden in das UNRWA-Engagement in den PG war auch eine Vielzahl weiterer Geber, wie bspw. die Europäische Union oder Großbritannien, die ebenfalls das UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsprogramms teilfinanzierten. Ob und inwieweit einzelne Geber ihre Beiträge dabei ausschließlich an die Gehälterrefinanzierung, wie im Falle der hier evaluierten Vorhaben, oder andere spezifische Maßnahmen koppelten, wurde von UNRWA nicht systematisch erfasst. Ihre Reformforderungen und Lernerfahrungen fanden u.a. im Rahmen der UNRWA Advisory Commission Eingang, deren Ziel es war, UNRWA bei der Medium Term Strategy 2016 bis 2021 zur Steigerung der Effizienz bei der Erbringung von Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen zu unterstützen.

Zusammenfassung der Benotung:

Vor dem Hintergrund des komplexen politischen Umfelds bewerten wir die Arbeitsteilung und die Koordination zwischen den relevanten EZ-Akteuren sowie die Komplementarität von Phase II und III zu anderen Vorhaben im Bildungs- und Gesundheitssektor als gut. Da beide Phasen jedoch nicht eindeutig zur Humanitären Hilfe abgegrenzt und Doppelfinanzierungen nicht ausgeschlossen werden können, bewerten wir die Kohärenz insgesamt nur als eingeschränkt erfolgreich.

Kohärenz: Eingeschränkt erfolgreich

Effektivität

Erreichung der (intendierten) Ziele

Das dieser EPE zugrunde gelegte Ziel auf Outcome-Ebene für beide Vorhaben war es, die Nutzung von qualitativ angemessenen Basisdienstleistungen für palästinensische Geflüchtete im Bildungs- und Gesundheitsbereich in den Palästinensischen Gebieten sicherzustellen.

Durch die Finanzierung der Gehälter im Bildungsbereich für einen Zeitraum von sechs Monaten in Gaza und einen Zeitraum von drei Monaten im Westjordanland konnte in Phase II der Zugang für 67.000 Schülerinnen und Schüler an 69 von insgesamt 278 UNRWA-Schulen in Gaza und 45.681 Schülerinnen und Schüler an 96 von insgesamt 702 UNRWA-Schulen im Westjordanland von Klasse ein bis neun gewährleistet werden, da die Lehrkräfte bezahlt und somit der Unterricht aufrechterhalten bzw. Schulschließungen aufgrund einer Unterfinanzierung vermieden werden konnten.

In Phase III konnte mit der FZ-Finanzierung der Gehälter in Gaza für 6 Monate und im Westjordanland für drei Monate der Zugang für 22.000 Schülerinnen und Schüler an 23 Schulen in Gaza und für 46.028 Schülerinnen und Schüler an 96 Schulen im Westjordanland sichergestellt werden.

Durch Anschlussfinanzierungen ist es UNRWA auch über die Projektlaufzeit hinaus gelungen, den ununterbrochenen Zugang zu schulischer Bildung für palästinensische Flüchtlingskinder in der PG zu sichern. Insgesamt versorgte UNRWA im Schuljahr 2020/21 rd. 286 Tsd. Schülerinnen und Schüler an UNRWA-Schulen von insgesamt 477 Tsd. Schülerinnen und Schüler von Klasse ein bis neun in Gaza und mehr als 45 Tsd. Schülerinnen und Schüler an UNRWA-Schulen von insgesamt 600 Tsd. Schülerinnen und Schüler von Klasse ein bis neun im Westjordanland.¹⁶

In qualitativer Hinsicht bemühte sich UNRWA durch Qualifizierungs- und Reformprogramme um ein hochwertiges Bildungsangebot. Eine große Nachfrage nach UNRWA-Bildungsangeboten, Einsparungszwänge sowie demografisches Wachstum führten jedoch dazu, dass einschlägige Indikatoren zur Bildungsqualität, wie bspw. die durchschnittliche Klassengröße oder der Schüler/Lehrer-Ratio, an UNRWA-Schulen vergleichsweise hoch waren und UNRWA-Schulen in Doppelschichten betrieben werden mussten, insbesondere in Gaza. Dort umfasste bspw. im

ihren Angeboten und der Qualität der Leistungen unterscheiden. Eine verallgemeinernde Aussage, welcher Anbieter qualitativ bessere Leistungen erbringt, ist allerdings nicht möglich; <https://jogh.org/2022/jogh-12-03014> (Zugriff: 16.12.2022).

¹⁶ Vgl. hierzu https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2022/10/UNRWAANNUALOPSRPT2021_271022.pdf sowie https://www.pcbss.gov.ps/site/lang_en/708/default.aspx (Zugriff: 18.11.2022).

Schuljahr 2020/21 die durchschnittliche Klassengröße 41,2 Schülerinnen und Schüler an UNRWA-Schulen (öffentliche Schulen: 39,2), die Schüler/Lehrer-Relation lag an UNRWA-Schulen bei 34,4 (öffentliche Schulen: 25,5). Im Westjordanland lag die durchschnittliche Klassengröße an UNRWA-Schulen bei 27,2 Schülerinnen und Schüler (öffentliche Schulen: 27,8) und die Schüler/Lehrer-Relation bei 26,7 (öffentliche Schulen: 19,8).¹⁷ Auch im Falle der FZ-Vorhaben war das Verhältnis zwischen Schülerinnen und Schülern und finanzierten Lehrkräften an den ausgewählten Schulen in ähnlicher Höhe (vgl. Tabelle sowie Effizienz). Nach Angaben von UNRWA zeigt dies nicht nur, dass die Kapazitäten des Hilfswerks im Bildungsbereich völlig ausgeschöpft sind, sondern die zu vollen Klassen auch mit Sachbeschädigung und Gewalt an Schulen einhergehen.

Auf Grundlage anekdotischer Evidenz werden die UNRWA-Basisdienstleistungen im Bildungsbereich vor dem Hintergrund der schwierigen Rahmenbedingungen noch als angemessen beurteilt; auch waren die Werte hinsichtlich der Klassengröße und dem Schüler/Lehrer-Ratio nicht anders zu erwarten, jedoch besteht zunehmend die Gefahr, dass die Einschnitte im UNRWA-Budget in qualitativer Hinsicht zu weiteren Einbußen führen.

Dass die herausfordernden Rahmenbedingungen für UNRWA, die speziell in Gaza zusätzlich durch Stromausfälle oder Beschränkungen des Waren- und Personenverkehrs gekennzeichnet sind, auch im Gesundheitsbereich grundsätzlich zu Lasten der Qualität gingen, ist anzunehmen; der Zielwert von 1,13 Mio. medizinischen Konsultationen in der Primärversorgung in Gaza in Phase II konnte durch die zehnmonatige Finanzierung von Personal in UNRWA-Gesundheitszentren dennoch erreicht werden. In Phase III wurden entgegen der Planung allerdings in Gaza nur 632.000 Konsultationen durch die zwölfmonatige Finanzierung von Personal in UNRWA-Gesundheitszentren in Gaza erbracht. Gründe hierfür waren notwendige Anpassungen an die COVID-19 Pandemie, wie bspw. die Schließung von 13 der 22 Gesundheitszentren in Gaza (vgl. Relevanz und Effizienz).

Insgesamt profitierten damit folgende UNRWA Einrichtungen unter Phase II und III von der Gehälterfinanzierung aus FZ-Mitteln:

Phase	Interventionsgebiete	
	Westjordanland	Gazastreifen
II	96 Schulen	69 Schulen; 22 Gesundheitszentren
III	96 Schulen	23 Schulen; 22 Gesundheitszentren ¹⁸

Quelle: Abschlusskontrolle Phase II, Abschlusskontrolle Phase III

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

Indikator	Status bei PP	Zielwert lt. PP	Ist-Wert bei AK	Ist-Wert bei EPE ¹⁹
(1) Anzahl der palästinensischen Flüchtlingskinder mit Zugang zu Bildung an 69 Schulen (Phase II) und 23 Schulen (Phase III) in Gaza (Klasse 1-9)	67.000 (Phase II); 23.000 (Phase III)	67.000 (Phase II); 23.000 (Phase III)	67.000 (Phase II); 22.000 (Phase III)	67.155; 22.000 → Erfüllt
(2) Anzahl der palästinensischen Flüchtlingskinder mit Zugang zu Bildung an 96 Schulen (Phase II und III) im Westjordanland (Klasse 1-9)	45.700 (Phase II); 45.681 (Phase II)	45.700 (Phase II); 45.681 (Phase II)	45.681 (Phase II); 46.028 (Phase III)	46.037 → Erfüllt
NEU: (3) Verhältnis zwischen Schülerinnen und Schülern	n.v.	n.v.	35,7 (Phase II); 33,5 (Phase III)	n.v.

¹⁷Vgl. hierzu https://www.pcbs.gov.ps/site/lang__en/708/default.aspx (Zugriff: 18.11.2022).

¹⁸ 13 der Gesundheitszentren wurden während der Implementierung von Phase III geschlossen

¹⁹ Die Angaben zum Bildungsbereich beziehen sich auf das Schuljahr 2021/2022; die Angaben zu den Konsultationen auf 2021 und wurden von UNRWA zur Verfügung gestellt.

und finanzierten Lehrkräften an 69 Schulen (Phase II) und 23 Schulen (Phase III) in Gaza				
NEU: (4) Verhältnis zwischen Schülerinnen und Schülern und finanzierten Lehrkräften an 96 Schulen (Phase II und III) im Westjordanland	n.v.	n.v.	27,8 (Phase II); 27,8 (Phase III)	n.v.
(5) Anzahl medizinischer Konsultationen im Gazastreifen (Phase II und III)	1,13 Mio. ²⁰ (Phase II); 1,13 Mio. (Phase III)	1,13 Mio. (Phase II); 1,13 Mio. (Phase III)	1,13 Mio. (Ph. II); 632.500 (Phase III)	1,12 Mio. ²¹ (jeweils Phase II + III) → Nahezu erfüllt

Quelle: Abschlusskontrolle Phase II, Abschlusskontrolle Phase III, Daten des Projektträgers

Beitrag zur Erreichung der Ziele

Die hohe Auslastung der Schulen und der wieder gestiegene Wert der medizinischen Konsultationen im Jahr 2021 belegen, dass die Basisdienstleistungen von der Zielgruppe genutzt werden, wozu die Vorhaben beitragen konnten, da Personal kontinuierlich bezahlt und Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen durchgehend angeboten werden konnten. Zudem zeigte sich, dass von der Finanzierung viele Mädchen und Frauen profitieren konnten, wenngleich auch nicht in einem immer gleichwertigen Verhältnis.

So wurden im Bildungsbereich in Gaza in Phase II zu 44 % Mädchen begünstigt, im Westjordanland zu 60 %. In Phase III lag der Anteil der Mädchen bei 59,6 % im Westjordanland und 50 % in Gaza.²² Zurückführen lässt sich der relativ hohe Anteil an Mädchen in der Grundbildung auch auf die gendersensible Ausgestaltung des UNRWA-Bildungsprogramms, in dessen Rahmen der gleiche Zugang von Mädchen und Jungen zu Bildungsangeboten forciert wird. Dass UNRWA die Rolle und Teilhabe von Frauen förderte, schlug sich auch in der Anstellung weiblichen Personals nieder, das durch die FZ-Vorhaben finanziert wurde. So waren von den in Phase II (teil)finanzierten 3.525 Lehrkräften und 484 Personen, die als Rektorinnen und Rektoren, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter oder Verwaltungskräfte an Schulen in Gaza und im Westjordanland angestellt waren, nach Angaben von UNRWA in Gaza mehr als 60 % weiblich und im Westjordanland 68 %. In Gaza besaßen mehr als 95 % einen Flüchtlingsstatus, 62 % waren über 45 Jahre alt.²³

Im Gesundheitsbereich, auf den die Maßnahmen in Phase II gemäß der Vorgabe des BMZ ausgedehnt und in Phase III im Kontext der COVID-19 Pandemie fortgeführt wurden, profitierten ebenfalls viele Mädchen und Frauen, da die Gesundheitsversorgung von Müttern und Kindern ein Schwerpunkt der Gesundheitsversorgung von UNRWA darstellte, wobei hier verstärkt auch Männer einbezogen wurden. Zudem wurde 2019 die mobile Anwendung e-Maternal and Child Health in Form einer App eingeführt, um Familien mit eingeschränktem Zugang Gesundheitsdienstleistungen zu ermöglichen. Ähnlich wie im Bildungssektor waren auch im Gesundheitssektor von den insgesamt 502 medizinischen Fachkräften, die in Phase II finanziert wurden, 61 % weiblich, 96 % besaßen einen Flüchtlingsstatus und 45 % waren über 45 Jahre alt.²⁴

Qualität der Implementierung

²⁰ Dieser Wert entsprach ca. einem Drittel der jährlichen medizinischen Konsultationen in UNRWA Gesundheitszentren in Gaza im Jahr 2019 und 2019.

²¹ 2021 wurden insgesamt 3,35 Mio. medizinische Konsultationen erbracht. Legt man hier den Zielwert von 1,13 Mio. (ein Drittel aller Konsultationen) an, dann wurde dieser mit 1,12 Mio. Konsultationen nahezu erfüllt.

²² Weshalb sich der Anteil der Mädchen in Phase III deutlich erhöhte, ließ sich im Rahmen der EPE nicht rekonstruieren.

²³ Angaben zu den in Phase III (teil)finanzierten 2.311 Lehrkräften und 422 weiteren Angestellten an Schulen sowie gleichwertige Angaben zum Westjordanland liegen nicht vor.

²⁴ Angaben zu den in Phase III finanzierten 373 medizinischen Fachkräften liegen ebenfalls nicht vor.

Neben einer gendersensiblen Personal- und Bildungspolitik während den Laufzeiten der Vorhaben, zeichnete UNRWA sich auch durch eine hohe Qualität in der Steuerung und Implementierung der Vorhaben sowie eine gute Anpassungsfähigkeit an die COVID-19 Pandemie aus, sowohl im Bildungs- als auch im Gesundheitsbereich. So entwickelte UNRWA als Reaktion auf die Schulschließungen während der Laufzeit von Phase III u.a. Materialien für Home Schooling sowie eine digitale Lernplattform. Im Gesundheitsbereich wurde bspw. neben medizinischen Fernkonsultationen auch die medikamentöse Versorgung von Patienten in häuslicher Quarantäne angeboten.

Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)

Absehbar war, dass beide Vorhaben nicht nur bei der intendierten Zielgruppe Wirkungen entfaltete, sondern auch auf Ebene des finanzierten Personals, bspw. hinsichtlich der Kaufkraft oder des sozioökonomischen Status des Personals. Zudem beinhalteten die Gehälter auch Sozialabgaben sowie betriebliche Sozialleistungen, z.B. für Transport oder Krankenversicherung. UNRWA war zwar durch die chronische Unterfinanzierung dazu gezwungen, freie Lehrkraftstellen unbesetzt zu lassen oder Lehrkräfte lediglich auf Tageslohnbasis zu bezahlen, dennoch war das UN-Hilfswerk ein verlässlicherer Arbeitgeber mit tendenziell etwas höheren Gehältern für Lehr- und Gesundheitskräfte in Gaza als die PB, welche in der Vergangenheit mitunter Gehälter von Personal im Bildungs- und Gesundheitsbereich in Gaza nicht durchgängig bezahlte oder kürzte. Es liegt jedoch keine Evidenz vor, dass dieser Umstand zu offensichtlichen Konflikten zwischen Personal ohne Flüchtlingsstatus und Lehr- und Gesundheitskräften mit Flüchtlingsstatus führte, welche bei UNRWA angestellt waren, und welche tendenziell etwas besser qualifiziert waren.

Zusammenfassung der Benotung:

Während im Bildungsbereich in beiden Phasen die Zielwerte auch über das Projektende hinaus erfüllt wurden, konnten im Gesundheitssektor nur in Phase II der Zielwerte erreicht werden. Da die Verfehlung in Phase III aber insbesondere auf Einschränkungen im Zuge der Corona-Pandemie zurückzuführen ist, und im Jahr 2021 wieder deutlich mehr Konsultationen erbracht wurden, die dem ursprünglichen Zielwert nahekommen, bewerten wir die Effektivität der Vorhaben als ein voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis.

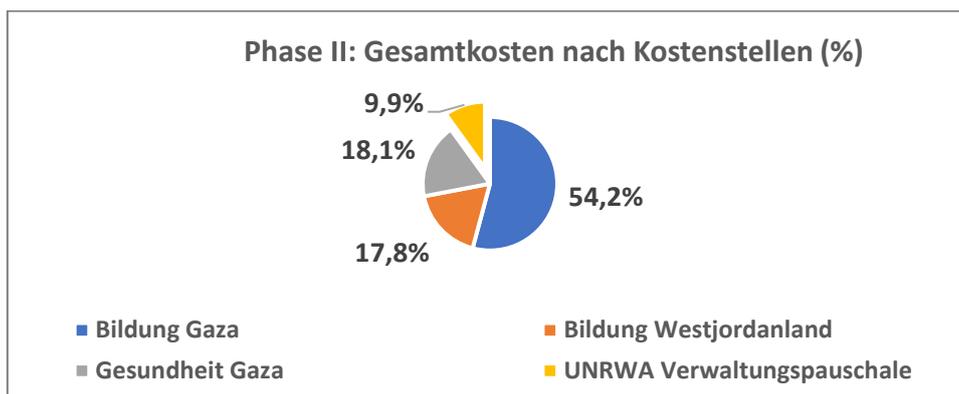
Effektivität: Erfolgreich

Effizienz

Produktionseffizienz Phase II

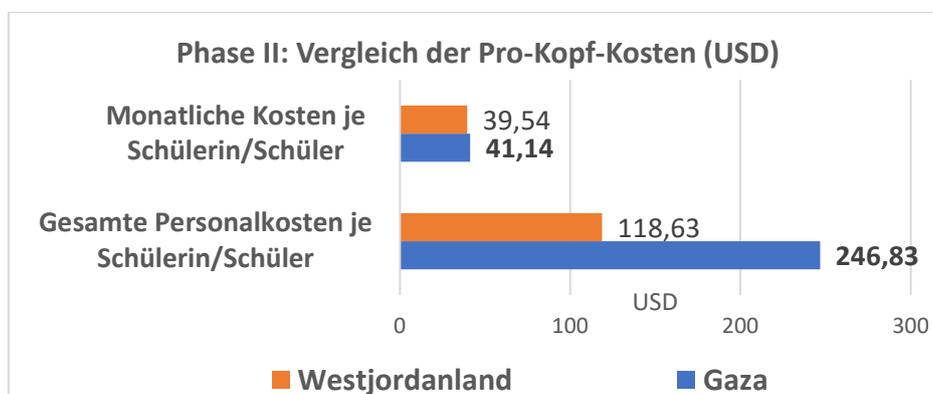
Da sich das Vorhaben auf die Refinanzierung von UNRWA-Gehältern im Bildungs- und Gesundheitsbereich beschränkte, blieben konzeptionelle Gestaltungsmöglichkeiten von Input und Output eng begrenzt. Auch der Evaluierung der wirtschaftlichen Zielerreichung und der wirtschaftlichen Ressourcennutzung waren Grenzen gesetzt, da UNRWA als Projektträger nicht verpflichtet war, eine detaillierte Kosten- und Leistungsrechnung für die durchgeführten Maßnahmen vorzulegen. Dies entsprach dem Standardverfahren bei der Finanziellen Zusammenarbeit mit UN-Organisationen.

Die aus den verfügbaren Nachweisen ableitbare Kostenstruktur von Phase II zeigt, dass UNRWA von den FZ-Mitteln in Höhe von 25 Mio. EUR (27,5 Mio. USD) für Bildungsmaßnahmen in Gaza 14,9 Mio. USD (54,2 %) einsetzte, 5,0 Mio. USD (18,1 %) für Maßnahmen der Gesundheitsversorgung in Gaza sowie 4,9 Mio. USD (17,8 %) für Bildungsmaßnahmen im Westjordanland. Zusätzlich stellte UNRWA 2,7 Mio. USD als Verwaltungsgebühr pauschal in Rechnung, und damit 9,9 % der gesamten Projektkosten von 27,5 Mio. USD. Mehr als 70 % der FZ-Mittel wurden verwendet, um einen ununterbrochenen Zugang zu schulischer Bildung für palästinensische Kinder in den PG zu ermöglichen. Entsprechend dem UNRWA-Projektvorschlag für Phase II, wurden drei Viertel der direkten Bildungsausgaben in Gaza eingesetzt. Aus FZ-Mitteln wurden Gehälter von Schulpersonal in Gaza zu 100 % refinanziert, in Westjordanland nur zu 49 %.



Eigene Darstellung. Quelle: UNRWA Consolidated Final Report 2019.

In Gaza erfolgte die sechsmonatige Gehälterrefinanzierung von Schulpersonal in 69 UNRWA-Schulen mit monatlichen Personalkosten je Schülerin/Schüler von 41,14 USD, einschließlich anteiliger Verwaltungskosten; im Westjordanland wurden Gehälter von Schulpersonal in 96 Schulen mit FZ-Mitteln für drei Monate refinanziert, mit monatlichen „Stückkosten“ in Höhe von insgesamt 39,54 USD. In Gaza lagen die „Stückkosten“ über denjenigen in Westjordanland, trotz des hier höheren monatlichen Durchschnittsgehalt des Lehrpersonals (1.672 USD) gegenüber 1.198 USD in Gaza; zudem wurden im Westjordanland 3,6 Funktionsstellen je Schule für das UNRWA-Schulmanagement refinanziert (341 Personen für 96 Schulen), in Gaza hingegen nur 2,1 Funktionsstellen/Schule (143 Personen für 69 Schulen). Die durchschnittliche Schüler/Lehrer-Relation war mit 27,8 in den UNRWA-Schulen im Westjordanland niedriger als in den Gaza-Schulen (35,7), wo sich die Gehaltskosten des Lehrpersonals rechnerisch auf mehr Schülerinnen und Schüler verteilten. Trotz niedrigerer Gehälter des Lehrpersonals, weniger Funktionsstellen je Schule und höherer Schüler/Lehrer-Relationen in Gaza ergeben sich rechnerisch höhere „Stückkosten“ als in Westjordanland. Dieser scheinbare Widerspruch erklärt sich dadurch, dass die Personalrefinanzierung in Gaza zu 100 % aus FZ-Mitteln erfolgte, im Westjordanland nur zu 49 %. Werden die tatsächlichen Personalkosten zu Grunde gelegt, und nicht nur die aus FZ-Mitteln refinanzierten, fielen in Westjordanland monatlich je Schülerin/Schüler Kosten von 68,45 USD an, und damit deutlich mehr als in Gaza.²⁵



Eigene Darstellung. Quelle: UNRWA Consolidated Final Report 2019.

Bei der Bereitstellung von Bildungsdienstleistungen war UNRWA aufgrund der angespannten Finanzsituation zu Sparmaßnahmen gezwungen, wie beispielsweise freie Lehrkraftstellen unbesetzt zu lassen und einen steigenden Anteil der Lehrkräfte lediglich auf Tageslohnbasis zu bezahlen. Trotz allgemeinen Preisanstiegs²⁶ blieben die Produktionskosten der von UNRWA erbrachten Bildungsdienstleistungen in Phase II des evaluierten Vorhabens angemessen, verglichen mit den „Stückkosten“ von Bildungsdienstleistungen ähnlicher FZ-Vorhaben mit UNRWA als Projektträger. In dem FZ-Vorhaben "UNRWA-Basisdienstleistungen im Kontext der Syrienkrise"

²⁵ In Phase II beliefen sich die Gesamtkosten (100 %) der Schulen im Westjordanland auf 9.417.852 USD bzw. monatlich auf 3.139.217.

²⁶ Den World Development Indicators zufolge stieg der Deflator der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in den PG 2019 gegenüber dem Vorjahr um 3,85 Prozentpunkte; die Inflationsrate wird nicht separat für Gaza und Westjordanland ausgewiesen. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (Zugriff: 25.09.2022).

(BMZ-Nr. 2018 49 553) waren 2019 die monatlichen Pro-Kopf-Kosten je Schülerin und Schüler im Libanon mit 86,84 USD mehr als doppelt so hoch wie in Gaza, in Jordanien mit 26,95 USD hingegen niedriger. Zu berücksichtigen ist bei den Kosten der erbrachten Bildungsdienstleistungen das anspruchsvolle pädagogisch-didaktische Konzept der UNRWA-Schulen, das auf die Herausbildung von "Bildungsresilienz" (Education Resilience Approach/ERA) abstellt, ergänzt um den Teacher Centered Approach (TCA) zur kritischen Vermittlung alternativer Sichtweisen. Damit wird ein Leistungsprofil der Schülerinnen und Schüler erreicht, das in weiten Teilen über demjenigen öffentlicher Schulen liegt.²⁷ Wir bewerten daher die Produktionseffizienz aus der Perspektive des Projektträgers in Phase II als erfolgreich.

Entsprechend den Vorgaben des BMZ wurden Personalkosten für UNRWA-Gesundheitszentren nur in Gaza refinanziert; die Gesamtkosten für 10 Monate beliefen sich 2019, einschließlich der anteiligen UNRWA-Verwaltungskosten, auf 5,5 Mio. USD. Die durchschnittlichen Produktionskosten jeder der 1,13 Mio. Konsultationen während 10 Monaten des Jahres 2019 betragen 4,89 USD bzw. monatlich 0,49 USD. Dies war nur etwa ein Drittel der monatlichen Kosten je medizinischer Konsultation in FZ-finanzierten UNRWA-Gesundheitszentren 2018 im Libanon.²⁸

In dem Finanzierungsvorschlag vom Oktober 2019 waren für die Laufzeit des Vorhabens vom Abschluss des Finanzierungsvertrags bis zur Abschlusskontrolle 7 Monate geplant (Dezember 2019 - Juni 2020). Aufgrund der Auflage in dem BMZ-Verhandlungsauftrag vom 10.12.2019, 5 Mio. EUR der FZ-Mittel für die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung palästinensischer Geflüchteter einzusetzen, wurde der Finanzierungsvertrag jedoch erst im Dezember 2019 geschlossen, die Abschlusskontrolle fand im Dezember 2020 statt. Umgesetzt wurden die finanzierten Maßnahmen von UNRWA von Januar bis Dezember 2019. Die Durchführungszeit des Vorhabens bis zur Vorlage der Abschlusskontrolle dauerte insgesamt 12 Monate. Die Verlängerung der Laufzeit um 5 Monate gegenüber der ursprünglichen Planung war auch eine Folge der seitens des BMZ gewünschten veränderten sektoralen Implementierung; daher wird die Zeiteffizienz des Vorhabens noch als erfolgreich bewertet.

Da mit den FZ-Mitteln von UNRWA bereits erbrachte Dienstleistungen refinanziert wurden, erscheint die Verwaltungskostenpauschale von 11 % der direkten Kosten (9,9 % der FZ-Mittel) vergleichsweise hoch;²⁹ der anfallende zusätzliche Verwaltungsaufwand blieb für UNRWA begrenzt. Allerdings kam UNRWA als Projektträger in den PG de facto eine Monopolstellung zu, so dass hinsichtlich der pauschal abzugelbenden Verwaltungskosten kein Verhandlungsspielraum bestand. Dass UNRWA die direkten Managementkosten für den FZ-finanzierten Schul- und Gesundheitsbetrieb gesondert in Rechnung stellte, entsprach üblicher Praxis in der FZ-Zusammenarbeit mit UN-Organisationen.

Allokationseffizienz Phase II

Aussagen über die Allokationseffizienz des FZ-Vorhabens Phase II lassen sich aus den zur Verfügung stehenden Daten nur indirekt ableiten, indem die Zahl begünstigter Schülerinnen und Schülern sowie die zahlenmäßige Inanspruchnahme medizinischer Konsultationen als Indikatoren der Output-Nutzung aus der Perspektive der Zielgruppe interpretiert werden. In Gaza wurde mit den FZ-Mitteln die sechsmonatige Nutzung des Unterrichts für 67 Tsd. palästinensische Kinder gewährleistet, in Westjordanland während 3 Monaten für über 45 Tsd. Kinder, davon rund 60 % Mädchen. Zudem hatten palästinensische Geflüchtete in Gaza Zugang zu 1,13 Mio. qualifizierten medizinischen Basisgesundheitskonsultationen, der ihnen anderweitig kaum möglich gewesen wäre.

Bei der Bewertung der Effizienz ist zu berücksichtigen, dass für die Konzeption des Vorhabens alternative Gestaltungsmöglichkeiten nicht vorhanden waren. Einen Beitrag zur Überbrückung der akuten Unterfinanzierung von UNRWA zu leisten, und damit zur Aufrechterhaltung von Basis-Dienstleistungen für palästinensische Geflüchtete in den PG, war nur durch die Teil-Refinanzierung mit FZ-Mitteln von operativen Kosten des UNRWA-Budgets zu gewährleisten. Insofern stellten sich auch nicht Fragen nach alternativen Konzepten für eine kostenschonenden Erreichung der erzielten positiven Wirkungen, oder nach Einsatz der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, z.B. bei anderen lokalen Projektträgern. Mit den verfügbaren Mitteln hätte eine zeitlich kürzere, aber auf mehr Schulen ausgeweitete Gehälterfinanzierung, oder eine zeitlich längere Gehälterfinanzierung für weniger

²⁷ World Bank (2013): Palestine Refugees. High achievement in a context of protracted displacement: What helps UNRWA students learn under adversity. Education Resilience Case Report. Washington DC, S. 12; vgl. auch Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen.

²⁸ EPE "UNRWA-Basisdienstleistungen im Kontext der Syrienkrise im Libanon und Jordanien", BMZ-Nr. 2018 49 553.

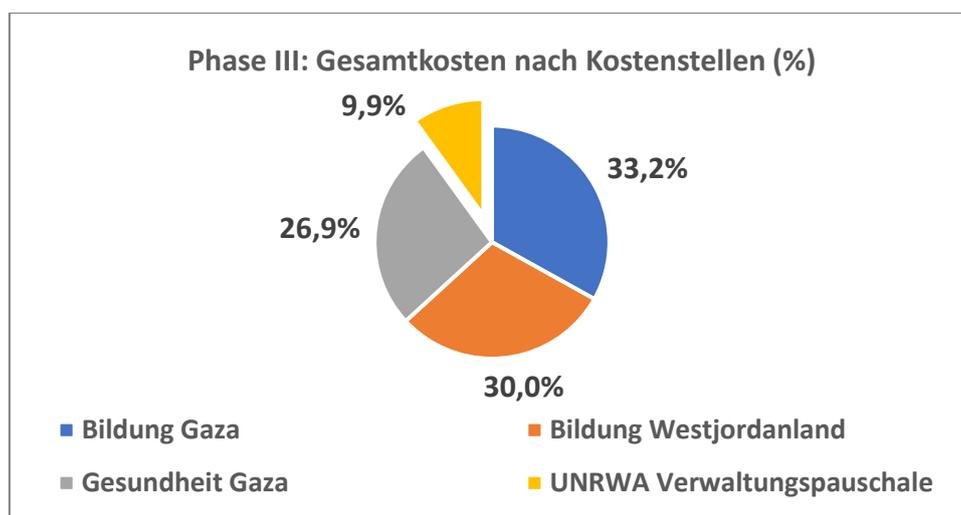
²⁹ UNICEF als Projektträger des FZ-Vorhabens „UNICEF Jordanien, WASH Berm und Bildung/NLG“ (BMZ-Nr. 2016 18 594), mit dem Ziel der Verbesserung der Lebensbedingungen syrischer Geflüchteter in Jordanien, berechnete als Verwaltungsgebühr 8 % der direkten Projektkosten.

Schulen zwar auch einen Beitrag zur Schließung der UNRWA-Budgetlücke geleistet, jedoch ohne positiven Einfluss auf die Allokationseffizienz oder die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung des Vorhabens.

Produktionseffizienz Phase III

Entsprechend dem Standardverfahren bei der FZ mit UN-Organisationen war UNRWA als Projektträger auch in Phase III nicht zur Vorlage einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung verpflichtet. Die Kostenstrukturen der in Gaza und Westjordanland von UNRWA erbrachten Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen lassen sich aber aus dem per 31.12.2020 erstellten Final Financial Report ableiten. Die Informationsstruktur dieses Reports entspricht im Wesentlichen der des Reports für Phase II, so dass die daraus abgeleiteten spezifischen Kostengrößen vergleichbar sind.

In Phase III setzte UNRWA von den FZ-Mitteln in Höhe von 15 Mio. EUR (17,8 Mio. USD) für Bildungsmaßnahmen in Gaza 14,9 Mio. USD (33,2 %) ein, 4,8 Mio. USD (26,9 %) für Maßnahmen der Basisgesundheitsversorgung in Gaza sowie 5,3 Mio. USD (30,0 %) für Bildungsmaßnahmen im Westjordanland. Zusätzlich berechnete UNRWA 1,8 Mio. USD als Verwaltungspauschale, d.h. 9,9 % der gesamten Projektkosten von 17,8 Mio. USD. Damit wurden mehr als 60 % der FZ-Mittel eingesetzt, um die Weiterführung der Nutzung schulischer Bildung in den PG zu gewährleisten. Im Unterschied zu Phase II erfolgte die Aufteilung der Gelder für Bildungsdienstleistungen zwischen Gaza und Westjordanland in Phase III annähernd gleichmäßig. Auch in Phase III erfolgte die Refinanzierung von Schulpersonal aus FZ-Mitteln in Gaza zu 100 %, in Westjordanland zu 53,4 %, da für die Differenz andere Geber aufkamen.



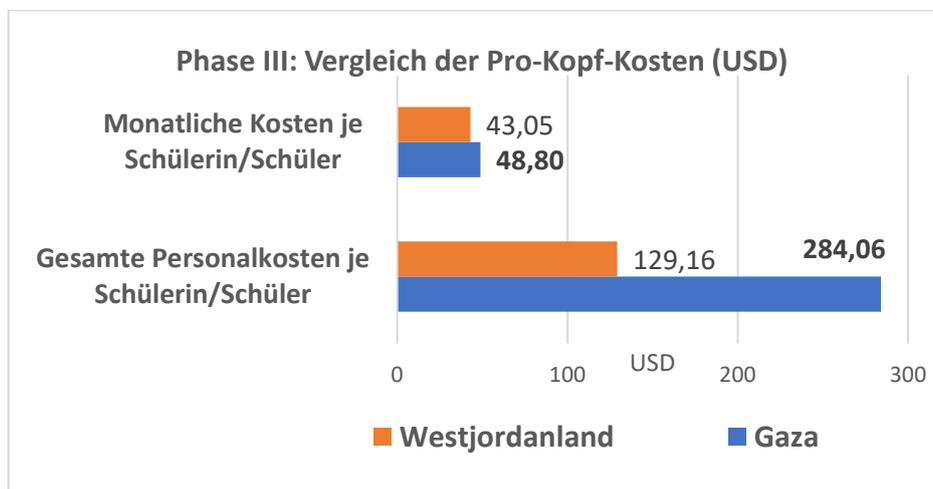
Eigene Darstellung. Quelle: UNRWA Project Final Report 2021; UNRWA Detailed Final Financial Report 2021, Annex 2.

Die Kosten der sechsmonatigen Gehälterrefinanzierung von Schulpersonal in 23 UNRWA-Schulen in Gaza summierten sich auf 6,5 Mio. USD, bei einer gegenüber Phase II um zwei Drittel reduzierten Zahl geförderter Schulen. Die monatlichen Personalkosten je Schülerin/Schüler, einschließlich anteiliger Verwaltungskosten, betrugen 48,80 USD (Phase II: 41,14 USD), ein Anstieg um 18,6 %. Deutlich geringer war der Anstieg um 8,9 % im Westjordanland; hier wurden, wie bereits in Phase II, Gehälter in 96 Schulen drei Monate refinanziert, mit monatlichen „Stückkosten“ pro Schülerin/Schüler in Höhe von 43,05 USD (Phase II: 39,54 USD).

Der Anstieg der monatlichen Kosten je Schülerin/Schüler gegenüber der Vorphase war nicht nur durch die allgemeine Preissteigerung in den PG bedingt.³⁰ Der Unterschied in den „Stückkosten“ zwischen Gaza und Westjordanland war u.a. aus dem Gehaltsabstand des Schulpersonals zwischen beiden Interventionsgebieten und dem unterschiedlichem Personalbesatz in den UNRWA-Schulen bedingt. Während das monatliche Durchschnittsgehalt des Lehrpersonals in Gaza um 102 USD gegenüber Phase II auf 1.300 USD anstieg, blieb es im Westjordanland mit 1.672 USD unverändert. In Gaza wurden zusätzlich zu den 667 Lehrkräften 77 Personen für das UNRWA-Management in 23 Schulen refinanziert (2,1 Funktionsstellen je Schule), im Westjordanland waren es 334 Personen in 96 Schulen (3,5 Funktionsstellen je Schule), mit im Durchschnitt höheren Gehältern als in Gaza. Die

³⁰ Der Deflator der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung in den PG stieg 2020 gegenüber dem Vorjahr um 2,41 Prozentpunkte.

Schüler//Lehrer-Relation war in den Gaza-Schulen höher als im Westjordanland (33,5 gegenüber 27,8), so dass sich die Personalkosten rechnerisch auf mehr Schülerinnen und Schüler verteilen. Wenn sich dennoch für Gaza rechnerisch höhere „Stückkosten“ als in Westjordanland ergaben, ist zu berücksichtigen, dass in Gaza die Personalrefinanzierung zu 100 % aus FZ-Mitteln erfolgte, im Westjordanland hingegen nur zu 53,4 %. Werden die tatsächlichen Personalkosten zu Grunde gelegt, und nicht nur die aus FZ-Mitteln refinanzierten, fielen in Westjordanland monatlich je Schülerin/Schüler Kosten von 76,89 USD an, und damit deutlich mehr als in Gaza.³¹



Eigene Darstellung. Quelle: UNRWA Project Final Report 2021; UNRWA Detailed Final Financial Report 2021, Annex 2.

Personalkosten für UNRWA -Gesundheitszentren wurden auch in Phase III des Vorhabens nur in Gaza refinanziert; die Gesamtkosten für 12 Monate beliefen sich, einschließlich der anteiligen UNRWA-Verwaltungskosten, auf 5,3 Mio. USD. Bei geringfügig vermindertem FZ-finanzierten Budget für Gesundheitsdienstleistungen musste die Zahl der monatlichen Konsultationen gegenüber Phase II halbiert werden; Gründe hierfür waren höherer Kosten für das medizinische Personal und Pandemie-bedingte neue Modalitäten der Dienstleistungserbringung (vgl. Relevanz). Die durchschnittlichen Produktionskosten jeder der über 633 Tsd. Konsultationen während 12 Monaten des Jahres 2020 betragen 8,41 USD bzw. monatlich 0,70 USD. Dies war gegenüber Phase II ein Anstieg der monatlichen Personalkosten je Konsultation um 0,21 USD. Allerdings betragen diese „Stückkosten“ nur etwas mehr als die Hälfte der monatlichen Kosten je medizinischer Konsultation in FZ-finanzierten UNRWA-Gesundheitszentren 2018 im Libanon.³²

In dem Finanzierungsvorschlag vom Juli 2020 waren für die Laufzeit des Vorhabens vom Abschluss des Finanzierungsvertrags bis zur Abschlusskontrolle 4 Monate geplant (September - Dezember 2020). Umgesetzt wurden die FZ-finanzierten Maßnahmen von UNRWA von Januar bis Dezember 2020. Der Finanzierungsvertrag wurde im September 2020 unterzeichnet; die Abschlusskontrolle fand im Dezember 2020 statt. Die ursprünglich geplante Laufzeit von 4 Monaten wurde eingehalten, so dass die Zeiteffizienz des Vorhabens als sehr erfolgreich bewertet wird.

Mit den FZ-Mitteln wurden von UNRWA bereits erbrachte Dienstleistungen refinanziert, mit begrenztem zusätzlichem Verwaltungsaufwand für den Projektträger. Insofern erscheint die Verwaltungskostenpauschale von 11 % der direkten Kosten (9,9 % der FZ-Mittel) unangemessen hoch. Entsprechend der von den Gebern akzeptierten und gängig geübten Praxis, stellte UNRWA die direkten Managementkosten für den FZ-finanzierten Schul- und Gesundheitsbetrieb als Programme Support Cost (PSC) bzw. Direct Project Implementation Cost (DPIC) separat in Rechnung.³³ Bei der Beurteilung der Produktionseffizienz wurde berücksichtigt, dass es zu UNRWA als Projektträger in den PG kurzfristig realistischerweise keine Alternative gab.

³¹ In Phase III beliefen sich die Gesamtkosten (100 %) der Schulen Westjordanland auf 9.991.733 USD bzw. monatlich auf 3.526.075 USD, mit monatlichen „Stückkosten“ von 76,89 USD, d.h. eine Steigerung gegenüber Phase II um 12,3 Prozentpunkte.

³² Vgl. Fußnote 26.

³³ UNRWA Fact Sheet for PSC und UNRWA Fact Sheet for DPIC (Direct Project Implementation Cost).

Allokationseffizienz Phase III

Auch für Phase III können Aussagen über die Allokationseffizienz des FZ-Vorhabens aus den verfügbaren Nachweisen nur indirekt abgeleitet werden. Dies geschieht, indem die Zahl begünstigter Schülerinnen und Schülern sowie die Inanspruchnahme medizinischer Konsultationen als Indikatoren der Output-Nutzung aus der Perspektive der Zielgruppe interpretiert werden. In Gaza wurde mit den FZ-Mitteln die sechsmonatige Fortführung des Unterrichts für mehr als 22 Tsd. palästinensische Kinder gewährleistet (davon die Hälfte Mädchen), in Westjordanland während 3 Monaten für fast 46 Tsd., davon knapp 60 % Mädchen. In Phase III standen nur 57 % der FZ-Mittel zur Verfügung, die in Phase II für Bildung eingesetzt werden konnten; mit diesen vergleichsweise reduzierten Mitteln in Phase III nutzen rund 60 % der Schülerinnen- und Schüler-Zahl in Phase II den refinanzierten Unterricht.

Palästinensische Geflüchtete konnten in Gaza während der Laufzeit des Vorhabens 633 Tsd. medizinische Konsultationen in UNRWA-Gesundheitszentren in Anspruch nehmen³⁴, zu denen es für sie kaum privat finanzierbare Alternative gab. Besonders wichtig für die Geflüchteten war angesichts der Corona-bedingten Einschränkungen der persönlichen Beratungen in den Gesundheitszentren das Angebot medizinischer Fernkonsultationen über einen kostenfreien Telefondienst, das mehr als 100 Tsd. mal in Anspruch genommen wurde.

Auch für Phase III des Vorhabens gab es realistischerweise keine alternativen Gestaltungsmöglichkeiten, wenn kurzfristig ein Beitrag zur Überbrückung der akuten Unterfinanzierung von UNRWA geleistet werden sollte, um die Nutzung von Basis-Dienstleistungen für Palästina-Geflüchtete in den PG aufrechtzuerhalten; dies war nur durch den Einsatz von FZ-Mitteln zur (teilweisen) Refinanzierung mit FZ-Mitteln von operativen Kosten des UNRWA-Budgets zu gewährleisten. Insofern stellten sich auch in Phase III nicht Fragen nach Alternativen zur Erreichung der erzielten positiven Wirkungen, oder nach einem alternativen Einsatz der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, z.B. bei anderen lokalen Projektträgern.

Zusammenfassung der Benotung:

Unter Berücksichtigung der schwierigen Rahmbedingungen in den PG bewerten wir Produktionseffizienz in Phase II und Phase III des Vorhabens aus der Perspektive des Projektträgers als erfolgreich. Unter Effizienzgesichtspunkten beurteilen wir die von UNRWA in Rechnung gestellte Verwaltungskostenpauschale als vergleichsweise hoch, zumal der zusätzliche administrative Aufwand im Rahmen der Gehälterrefinanzierung begrenzt blieb. Aus der Perspektive der Zielgruppe bewerten wir die Allokationseffizienz des Vorhabens in beiden Phasen ebenfalls als erfolgreich. Die Zeiteffizienz in Phase II wird als noch erfolgreich benotet, in Phase III als sehr erfolgreich. In beiden Phasen gab es keine Hinweise auf Mittelfehlverwendung.

Unter Berücksichtigung aller Bewertungsdimensionen beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens als erfolgreich.

Effizienz: Erfolgreich

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen

Das im Rahmen der EPE angepasste Ziel der Vorhaben war es, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus und des Gesundheitszustands palästinensischer Geflüchteter in Gaza und im Westjordanland zu leisten. Aufgrund der als angemessen bewerteten FS-1 Kennung der Vorhaben sollte zudem ein Beitrag zur Wahrung der Stabilität in den Flüchtlingslagern geleistet werden (duale Zielsetzung).

Hinsichtlich des Bildungsniveaus zeigen sich sowohl in Gaza als auch im Westjordanland zum Zeitpunkt der Evaluierung hohe Abschluss- und Alphabetisierungsquoten, die seit Projektprüfung von Phase II im Jahr 2019 beibehalten werden konnten. So haben im Schuljahr 2020/21 in Gaza 94,2 % aller Mädchen und Jungen die 9. Klasse abgeschlossen (Mädchen: 98,3 %; Jungen: 90,6 %) und im Westjordanland 92,7 % (Mädchen 96,9 %, Jungen:

³⁴ In dem UNRWA Project Final Report 2020 (S. 2) und in der AK 2020 (Tz. 4.02) sind für Gaza mehr als 632.500 Konsultationen der Basisgesundheitsgenannt. Abweichend davon gibt der Detailed Final Financial Report 2022, Annex 2, irrtümlicherweise als Output C ungefähr 1,35 Mio. Konsultationen in Gaza an.

88,8 %).³⁵ Die Alphabetisierungsquote der 15-19-Jährigen war mit 99,6 % sowohl in Gaza als auch im Westjordanland ebenfalls anhaltend hoch und in der Tendenz steigend.³⁶

Hinsichtlich des Gesundheitszustands müssen ausgewählte, einschlägige Indikatoren zum Gesundheitszustand der palästinensischen Bevölkerung differenziert bewertet werden. So hatte die Covid-19-Pandemie ebenso Auswirkungen auf die Lebenserwartung oder die Müttersterblichkeit in Gaza, wie auch die anhaltende Blockade und die tödlichen Auseinandersetzungen zwischen der palästinensischen und israelischen Bevölkerung. Dennoch zeigt sich, dass in Gaza, wo zwei Drittel der Bevölkerung einen Flüchtlingsstatus besitzen, die Lebenserwartung in den letzten Jahren auf 74,9 Jahre für Frauen und 72,7 Jahre für Männer gestiegen ist.³⁷

Während sich anhand ausgewählter Indikatoren zeigen lässt, dass sich der Gesundheitszustand und das Bildungsniveau in den PG in den vergangenen Jahren verbessert hat, ist aufgrund des noch immer ungelösten Konflikts zwischen Israel und Palästina kein Rückgang der Konflikte in den PG zu erkennen.³⁸ Speziell in den UNRWA-Flüchtlingscamps in Gaza und im Westjordanland wirken sich UNRWA zufolge das hohe demografische Wachstum und die schlechten Lebensbedingungen zunehmend negativ auf die Stabilität aus, was bspw. mit Sachbeschädigung an Schulen einhergeht.

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

Indikator	Status PP (Phase II)	Zielwert gemäß PP	Ist-Wert bei AK	Ist-Wert bei EPE
NEU: (1) Abschlussquote (nach Klasse 9) in % in Gaza im Westjordanland	92,7 (2018/19) 91,6 (2018/19)	n.v.	93,2 (2019/20) 91,0 (2019/20)	94,2 (2020/21) 92,7 (2020/21)
NEU: (2) Alphabetisierungsquote in % in Gaza im Westjordanland	99,5 (2019) 99,3 (2019)	n.v.	99,5 (2020) 99,3 (2020)	99,6 (2021) 99,6 (2021)
NEU: (3) Lebenserwartung in Jahren in Gaza Frauen Männer	74,7 (2019) 72,5 (2019)	n.v.	74,8 (2020) 72,6 (2020)	74,9 (2021) 72,7 (2021)

Quelle: Palestinian Central Bureau of Statistics

Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen

Insgesamt erscheint es plausibel, dass die Vorhaben durch ihre Einbettung in das UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsprogramm einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus und des Gesundheitszustands palästinensischer Geflüchteter leisten konnten, da Basisdienstleistungen aufrechterhalten werden konnten und weder Schulen noch Gesundheitszentren personalbedingt schließen mussten.³⁹ Negative gesellschaftliche Auswirkungen von personalbedingten Schließungen von Bildungs- oder Gesundheitseinrichtungen konnten so durch die FZ-Vorhaben vermieden werden, gleichwohl die Stabilität in den PG und in den Flüchtlingscamps nach wie vor gefährdet ist.

Deutlich geschmälert wird der Beitrag der FZ-Vorhaben allerdings durch die kurze Implementierungsdauer der Vorhaben, insbesondere im Westjordanland, wo Schulpersonal in Phase II und III nur für drei Monate finanziert

³⁵ Vgl. hierzu https://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/CompletionRate-2009-2021-E.html (Zugriff: 21.11.2022).

³⁶ Vgl. hierzu https://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/Education-1994-2021-11E3.html sowie https://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/Education-1994-2021-11E2.html (Zugriff: 21.11.2022).

³⁷ Vgl. hierzu <https://www.pcbs.gov.ps/Downloads/book2595.pdf> (Zugriff: 21.11.2022).

³⁸ So haben zwischen 2019 und 2021 die Anzahl an Demonstrationen in den PG ebenso zugenommen, wie die Anzahl von Kämpfen, Unruhen, Gewalt gegen Zivilisten und Explosionen; <https://data.humdata.org/dataset/a01fb41d-b89c-4de0-abbd-b5046695d448> (Zugriff: 23.11.2022).

³⁹ Allerdings mussten UNRWA-Schulen im Zuge der Corona-Pandemie geschlossen werden.

wurde. Zudem war – rein vom finanziellen Volumen betrachtet – ein geringerer Beitrag der FZ-Vorhaben auf die Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus als auf den Gesundheitszustand zu erwarten. Denn die FZ-Vorhaben trugen mit einem Anteil von 13 % in Phase III zum Gesundheitsprogramm in Gaza bei⁴⁰, zum Bildungsprogramm in den PG aber lediglich zu 7,1 % in Phase II und 3,3 % in Phase III (jeweils inklusive der UNRWA-Verwaltungsgebühr).⁴¹

Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen

Nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen in Folge der FZ-Vorhaben konnten zum Zeitpunkt der EPE nicht festgestellt werden. Auch lieferten Interviews mit Projektverantwortlichen keine Hinweise auf nicht-intendierte Veränderungen auf Impact-Ebene. Nicht zu unterschätzen sind allerdings die positiven Nebeneffekte der anspruchsvollen pädagogischen Konzepte und der medizinischen Beratungen in den UNRWA-Gesundheitszentren, die dort von UNRWA-Personal erbracht werden; denn Bewusstseinsbildung und aufklärerische Wissensvermittlung tragen tendenziell zu einer positiven Entwicklung bei.

Zusammenfassung der Benotung:

Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsprogramms, in welche die beiden FZ-Vorhaben eingebettet waren, werden aufgrund des Beitrags zur Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus und des Gesundheitszustands palästinensischer Geflüchteter als erfolgreich bewertet. Insofern werden auch die Beiträge der FZ-Vorhaben hierzu als erfolgreich beurteilt, gleichwohl die Stabilität in den Flüchtlingscamps nach wie vor bedroht ist.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Erfolgreich

Nachhaltigkeit

Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen

Zum Zeitpunkt der EPE hat UNRWA weiterhin Basisdienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich erbracht, bleibt dabei aber in hohem Maße anhängig von externen Finanzmitteln, ohne die das UN-Hilfswerk die ihm übertragenen Aufgaben nicht erbringen kann. Insofern bleiben die positiven Wirkungen, die mit den FZ-Vorhaben erreicht werden konnten, auch nicht erhalten, wenn zukünftig keine Anschlussfinanzierung für die von UNRWA zu erbringenden Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen erfolgt. Die Mehrzahl der palästinensischen Geflüchteten, welche die UNRWA-Angebote in den Camps nutzen, können sich privat finanzierte Schulbildung ihrer Kinder und Gesundheitsversorgung ihrer Familien nicht leisten und das kostenlose Angebot anderer öffentlicher Anbieter ist nicht ausreichend.

Mehrheitlich handelte es sich bei dem mit FZ-Mitteln refinanzierten Lehrpersonal um bereits zuvor in UNRWA-Schulen tätige Personen, so dass vorhandene Kenntnisse, Erfahrungen und Kapazitäten erhalten blieben; zudem wurden Entlassungen vermieden, und somit das Armutsrisiko für die Betroffenen. Wenn fehlender Budgetmittel wegen einigem Lehrpersonal nur noch auf Tageslohnbasis bezahlt wurde, konnte dies möglicherweise indirekt die Nachhaltigkeit schmälern; tatsächlich sind aber Jobs in den UNRWA-Schulen wegen der Gehälter und den Qualitätsstandards des Unterrichts begehrt.

Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten

Durch die Bereitstellung der FZ-Mittel zur (Teil-)Refinanzierung von Gehältern war UNRWA in der Lage, Schulen und Gesundheitszentren weiter zu betreiben, so dass Kapazitäten zur Erbringung von Basisdienstleistungen für palästinensische Geflüchtete in den PG erhalten blieben. Dennoch besteht für das UNRWA-Budget das anhaltende Problem einer Finanzierungslücke; sie macht Einsparungen und Reduzierungen der Dienstleistungsangebote erforderlich und/oder geberseitige Zusagen zusätzlicher Finanzierungen. UNRWA setzte Sparmaßnahmen

⁴⁰ Die Ausgaben für das UNRWA-Gesundheitsprogramm beliefen sich in Gaza im Jahr 2020 auf 36,1 Mio. EUR; für 2019 liegen disaggregierte Daten des UNRWA-Gesamtbudgets für die Gesundheitsversorgung in Gaza nicht vor.

⁴¹ Die Ausgaben für das UNRWA-Bildungsprogramm beliefen sich in den PG im Jahr 2019 auf 283 Mio. EUR und im Jahr 2020 auf 309 Mio. EUR.

in Phase II sowie verstärkt in Phase III um. Wenn aber beispielsweise wie im Schulbereich freie Lehrkraftstellen nicht mehr besetzt wurden, hatte dies zwangsläufig Kapazitätseinschränkungen zur Folge.

Die Konzeption des Vorhabens war nicht auf die Förderung besonders benachteiligter oder vulnerabler Gruppen innerhalb der palästinensischen Geflüchteten ausgelegt; zudem wurde weder bei dem finanzierten UNRWA-Personal, noch bei der indirekten Zielgruppe, den Schülerinnen und Schülern, konzeptionell nach Geschlecht, Alter oder sozioökonomischem Status unterschieden (vgl. Relevanz).

Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit

Die grundsätzliche Frage, ob sich mit der kurzfristigen (Teil-)Refinanzierung der Gehälter von Personal in UNRWA-Schulen und -Gesundheitszentren während einiger Monate nachhaltige positive Wirkungen zur Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus und des Gesundheitszustands palästinensischer Geflüchteter und/oder der palästinensischen Bevölkerung als Arbeitnehmer der UNRWA erzielen lassen, ist aus entwicklungspolitischer Perspektive mit Nein zu beantworten. Allerdings war der Finanzierungsgegenstand des FZ-Vorhabens entsprechend dem Modulvorschlag für Phase II ohnehin nicht auf nachhaltige Wirksamkeit angelegt; dies galt unverändert auch für Phase III.⁴²

Mit dem Vorhaben konnte die finanzielle Situation von UNRWA zur Erbringung der Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen zwar kurzfristig stabilisiert werden, aber eine Weiterführung dieser Aktivitäten nach Beendigung der kurzfristigen FZ-Finanzierung war von weiteren Finanzierungen - auch anderer Geber – abhängig. Wichtig war daher Anschlussfähigkeit des Vorhabens, und tatsächlich wurden Schulen und Gesundheitszentren von UNRWA auch nach Phase III des FZ-Vorhabens weitergeführt. Insofern waren die positiven Wirkungen des FZ-Vorhabens nachhaltig, geht man von der Zielsetzung des FZ-Vorhabens aus, durch die Teilfinanzierung des Bildungs- und Gesundheitsprogramms von UNRWA auf Outcome-Ebene die Nutzung von Basisdienstleistungen für palästinensische Geflüchtete sicherzustellen. Die refinanzierten Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen wurden auch von Mädchen und Frauen stark genutzt, und können insofern zur Stärkung der Resilienz dieser genderspezifischen Zielgruppe beigetragen haben.

Inwieweit die Beiträge von Dauer sind, welche die FZ-Vorhaben dazu leisteten, das Bildungsniveau und den Gesundheitszustand palästinensischer Geflüchteter in den PG aufrechtzuerhalten, lässt sich aus heutiger Sicht nicht eindeutig beantworten.

Zusammenfassung der Benotung:

Ob positive Wirkungen des Vorhabens, die während der kurzen Implementierungsphase auf Outcome- und Impact-Ebene zu erkennen waren, dauerhaft sein können, hängt hauptsächlich von einer nachhaltigen Lösung der chronischen UNRWA-Finanzierungsprobleme ab. Dies setzt jedoch eine politische Lösung der Palästina-Frage voraus, die zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht vorhanden war. Daher muss das Vorhaben mangels dauerhafter Finanzierbarkeit überwiegend als nicht erfolgreich bewertet werden. Bei der Gesamtbewertung wird das Nachhaltigkeitskriterium jedoch ausgeklammert, da das Vorhaben nicht auf nachhaltige Wirkung angelegt war.

Wird das politische Risiko, das durch den Kontext des Vorhabens gegeben ist, bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit ausgeklammert, und für die Benotung nur die Sicherstellung der Nutzung qualitativ angemessener UNRWA-Basisdienstleistungen berücksichtigt, erhält das FZ-Vorhaben aus heutiger Sicht die Benotung erfolgreich. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist zu erwarten, dass UNRWA die erforderlichen weiteren Finanzierungszusagen erhalten wird, so dass die Wirkungen des evaluierten Vorhabens positiv bleiben können.

Nachhaltigkeit: [Eher nicht erfolgreich]

⁴² Modulvorschlag FZ-Modul: Bildungsprogramm UNRWA - Gaza und Westjordanland (BMZ-Nr.: 2018 68 728), Tz. 5.09; Finanzierungsvorschlag für die dritte Phase: UNRWA Bildungs- und Gesundheitsprogramm — Gaza und Westjordanland, Phase III (BMZ-Nr. 2020 68 625).

Gesamtbewertung: Eingeschränkt erfolgreich

Unter Berücksichtigung des fragilen Kontextes bewerten wir beide Phasen als insgesamt eingeschränkt erfolgreich. Bei dieser Bewertung bleibt das Nachhaltigkeitskriterium unberücksichtigt, da das Vorhaben nicht auf nachhaltige Wirksamkeit ausgelegt war.

Ausschlaggebend für die Gesamtbewertung als eingeschränkt erfolgreich, ist die Bewertung der OECD DAC-Kriterien Relevanz und Kohärenz als eingeschränkt erfolgreich, denen in der Gesamtbewertung der Vorhaben ein vergleichsweise höheres Gewicht zugewiesen wird, da die identifizierten Schwächen unter Relevanz und Kohärenz vermeidbar gewesen wären. So waren hinsichtlich der Relevanz die Vorhaben zwar an den Bedürfnissen der Zielgruppe sowie des Projektträgers und seiner Kapazitäten ausgerichtet waren, aber insbesondere hinsichtlich der Formulierung des Zielsystems, das nur hinsichtlich der Einbettung der in das UNRWA-Gesamtengagement, als logisch stringent beurteilt werden kann, bestehen Mängel. Ebenso führt die Zusammenlegung zweier Komponenten zu keinem Mehrwert auf Wirkungsebene. Zudem wurde versäumt, qualitative Aspekte im Bildungs- und Gesundheitsbereich angemessen zu berücksichtigen. Hinsichtlich der internen Kohärenz waren beide Phasen nicht eindeutig zur Humanitären Hilfe abgegrenzt und Doppelfinanzierungen können nicht ausgeschlossen werden.

Auf Grund Corona-bedingter Anpassungen gab es bei der Zielerreichung im Gesundheitssektor in Phase III leichte Effektivitätseinbußen; zum Zeitpunkt der EPE wurden die Zielwerte jedoch wieder erreicht, und daher wird die Effektivität insgesamt als erfolgreich bewertet. In beiden Vorhaben waren Produktions-, Allokations- und Zeiteffizienz erfolgreich, ebenso die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen, da Beiträge der FZ-Vorhaben zur Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus und des Gesundheitszustands palästinensischer Geflüchteter in Gaza und im Westjordanland durch das UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsprogramm, in welche die FZ-Vorhaben eingebettet waren, plausibel sind.

Beiträge zur Agenda 2030

Universaler Geltungsanspruch: Das Vorhaben leistete einen Beitrag zur Erreichung nachhaltiger Entwicklungsziele, insbesondere zu SDG 1, SDG 3, SDG 4, SDG 16 und SDG 17.⁴³

Gemeinsame Verantwortung: Die Konzeption des Vorhabens war für die Umsetzung der geplanten Aktivitäten auf die ausschließliche Nutzung des Schul- und Gesundheitssystems und der dort vorhandenen Strukturen von UNRWA ausgelegt; dies wurde auch tatsächlich umgesetzt. Die Rechenschaftslegung erfolgte entsprechend dem Single-Audit-Prinzip der Vereinten Nationen.

Zusammenspiel ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung: Da konzeptionell für die Implementierung des Vorhabens in beiden Phasen jeweils nur einige Monate vorgesehen wurden, war es nicht auf nachhaltige Entwicklung angelegt. Dennoch konnten mit der Aufrechterhaltung von Schulunterricht und Gesundheitsversorgung für Geflüchtete positive Wechselwirkungen zwischen sozialen und ökonomischen Wirkungen gefördert werden.

Inklusivität/Niemanden zurücklassen: Für palästinensische Geflüchtete als besonders vulnerable Gruppe wurden mit den Maßnahmen der Vorhaben positive Wirkungen im Bereich schulische Bildung und Gesundheitsversorgung erzielt; auch Mädchen und Frauen konnten von diesen Wirkungen erreicht werden.

⁴³ Da zu den von UNRWA bereitgestellten grundlegenden Dienstleistungen alle registrierten palästinensischen Geflüchteten Zugang mit gleichen Rechten und Chancen hatten, leisteten die Vorhaben einen Beitrag zu SDG 1. Die Zielsetzung und -erreichung auf Outcome- und Impact-Ebene leistete einen Beitrag zu SDG 3 sowie SDG 4, da palästinensische Geflüchtete Zugang zu grundlegenden Gesundheitsdiensten und palästinensische Mädchen und Jungen Zugang zu kostenloser und qualitativ anspruchsvoller Grundbildung hatten. Durch die Zielsetzung der Wahrung der Stabilität in den Flüchtlingslagern sollte zudem ein Beitrag zu SDG 16 geleistet werden. Darüber hinaus wurden mit den Vorhaben zusätzliche finanzielle Mittel für die PG mobilisiert und somit ein Beitrag zu SDG 17 erfüllt. Auch die Auslegung auf die ausschließliche Nutzung des UNRWA-Systems und dessen Strukturen trug zu SDG 17 bei, da Kapazitäten zur Erreichung der SDGs temporär effektiv stabilisiert wurden.

Projektspezifische Stärken und Schwächen sowie projektübergreifende Schlussfolgerungen und Lessons Learned

Zu den Stärken und Schwächen der Vorhaben zählen insbesondere:

- Durch die Vorhaben wurde verhindert, dass das für palästinensische Geflüchtete essenzielle UNRWA-Angebot von Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen zeitweise ausgesetzt werden musste.
- Als Projektträger legte UNRWA aussagefähige Kosten- und Leistungsnachweise vor, obwohl nach dem Single Audit Prinzip der UN nur eine eingeschränkte Verpflichtung zur Rechnungslegung bestand.
- Mit den Vorhaben konnte die prekäre finanzielle Situation von UNRWA nur vorübergehend stabilisiert werden.
- UNRWA war als Projektträger aufgrund seiner Quasi-Monopolstellung in den PG im Hinblick auf Kostenfaktoren wie gezahlte Gehälter oder die pauschale Verwaltungsgebühr nur eingeschränkt steuerbar.
- Die Wirkungsmessung musste im Rahmen der EPE angepasst werden, da das in den Programmvorschlägen formulierte Projektziel die Output-Ebene abbildete und die Zielformulierung auf Impact-Ebene unkonkret und nicht mit Indikatoren unterlegt war.

Schlussfolgerungen und Lessons Learned:

- Von Vorhaben mit nur weniger Monate Dauer kann kein nachhaltiger Beitrag zur Resilienzstärkung der Zielgruppe(n) und/oder zur Stabilität in den UNRWA-Lagern erwartet werden; zudem sind aufgrund der Finanzierungsprobleme Qualitätseinbußen bei den Basisdienstleistungen nicht auszuschließen.
- Die Wirkungskette kann nur als sinnvoll und logisch stringent bewertet werden, wenn sie in das UNRWA-Gesamtengagement eingebettet wird. Rein von der Finanzierung der Gehaltszahlungen betrachtet, müssten intendierte Wirkungen bei dem UNRWA-Personal ansetzen, und nicht bei den Begünstigten der UNRWA-Dienstleistungen. Dies sollte zukünftig in vergleichbaren Vorhaben bei der Entwicklung der Wirkungsmatrix und des Zielsystems stärker berücksichtigt werden.
- Durch die Fokussierung auf Gehaltszahlungen wurde versäumt, qualitative Aspekte im Bildungs- und Gesundheitsbereich zu adressieren, wie Schaffung einer angemessenen Lernumgebung oder Fortbildungen von Personal.
- Die UNRWA-Finanzierungsprobleme bleiben bestehen, solange eine politische Lösung der Palästina-Frage nicht erkennbar ist, von der die Aufgabenstellung von UNRWA abhängt.
- Bei Vorhaben zur UNRWA-Refinanzierung mit replizierter Konzeption kann im Rahmen der vergaberechtlichen Möglichkeiten geprüft werden, ressourcenaufwändige Routineprozesse der Projektprüfung, der Abschlusskontrolle und der Evaluierung zu vereinfachen.
- Für Vorhaben, deren Finanzierungsvorschläge weitestgehend den Project Proposals von UNRWA zur kurzfristigen Refinanzierung von Liquiditätsengpässen entsprechen, können sich alternative Ablaufformate mit reduzierten prozeduralen Schleifen als effizient erweisen.
- Wegen separater Wirkungszusammenhänge auf der Outcome- und Impact-Ebene schafft die Kombination einer Bildungs- und Gesundheitskomponente konzeptionell keinen Mehrwert. Gleichzeitig bedeutet die Zusammenlegung beider Komponenten, bei begrenzten Verwaltungskapazitäten des Projektträgers aufgrund der Finanzierungsprobleme - Mehraufwand bei der Berichterstattung sowie Rechnungslegung, da dessen Buchhaltungssystem dafür nicht vorgesehen ist.
- Unterschiede in Phase II und III in der Zielerreichung auf Outcome-Ebene sind auf notwendige Anpassungen im Kontext der Covid-19 Pandemie zurückzuführen, wie Schließung von Gesundheitszentren etc.

Evaluierungsansatz und Methoden

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

Dokumente:

KfW-Projektdokumente, UNRWA-Project Proposals und Reports, sekundäre Fachliteratur, Analysen der World Bank, Ex-post Evaluierungen vergleichbarer Vorhaben mit UNRWA als Projektträger

Datenquellen und Analysetools:

Digitale Datenbanken: UNRWA Registered Population Dashboard; UNRWA in Figures; World Bank: DataBank Education Statistics; World Bank: DataBank Gender Statistics; World Bank: DataBank Health Nutrition and Population Statistics; World Bank: DataBank World Development Indicators

Interviewpartner:

Mitarbeitende von UNRWA; Mitarbeitende KfW operativer Bereich; MENA-Expertinnen und Experten von Forschungseinrichtungen

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

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

Folgende Aspekte limitierten die Evaluierung:

Einige Projektunterlagen waren teilweise nicht oder nur mit hohem zeitlichen Aufwand zu beschaffen. Kostennachweise in Projektunterlagen waren teilweise widersprüchlich. Abweichende Angaben zu der Zahl der von FZ-finanzierten UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen begünstigten Personen.

Die gleichzeitige Ex-post-Evaluierungen mehrerer FZ-Vorhaben mit UNRWA als Projektträger bedeutete eine erhebliche Kapazitätsbelastung von UNRWA-Mitarbeitenden vor Ort.

Methodik der Erfolgsbewertung

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den OECD DAC-Kriterien wird mit Ausnahme des Nachhaltigkeitskriteriums eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

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

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

Impressum

Verantwortlich:

FZ E
Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank
FZ-Evaluierung@kfw.de

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

KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main, Deutschland

Anlagenverzeichnis:

Anlage Zielsystem und Indikatoren

Anlage Risikoanalyse

Anlage Projektmaßnahmen und Ergebnisse

Anlage Empfehlungen für den Betrieb

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

Anlage Zielsystem und Indikatoren

Projektziel auf Outcome-Ebene		Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)			
Bei Projektprüfung: Kinder im Schulalter sollten bei gleichberechtigtem Zugang hochwertige Grundschulbildung absolvieren und der Zugang palästinensischer Flüchtlinge zur medizinischen Basisversorgung sollte aufrechterhalten werden.		Das Projektziel ist aus heutiger Sicht im Kontext des UNRWA-Gesamtengagements zu verorten, zu dem das FZ-Vorhaben einen Beitrag leistete, allerdings ist Zugang auf Output-Ebene anzusiedeln (Nutzung auf Outcome-Ebene).			
Bei EPE (falls Ziel modifiziert): Auf Outcome-Ebene soll die Nutzung von qualitativ angemessenen Basisdienstleistungen für palästinensische Geflüchtete im Bildungs- und Gesundheitssektor sichergestellt werden.					
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP Optional: Zielniveau EPE	Status PP (Jahr)	Status AK (Jahr)	Optional: Status EPE (2022)
Indikator 1a (PP) Anzahl der palästinensischen Flüchtlingskinder mit Zugang zu Bildung in Gaza (in Relation zur Gesamtzahl pal. Kinder in Gaza)	Lässt Schlussfolgerungen hinsichtlich der Sicherstellung des Zugangs zu, aber auf Output-Ebene anzusiedeln, da keine Aussage über Nutzung möglich .	67.000 (Phase II)	67.000 (Phase II)	67.000 (Phase II)	67.155
Indikator 1b (PP) Anzahl der palästinensischen Flüchtlingskinder mit Zugang zu Bildung in Gaza (in Relation zur Gesamtzahl pal. Kinder in Gaza)	Siehe oben	10.000 (Phase III)	23.000 (Phase III)	22.000 (Phase III)	22.000
Indikator 2a (PP): Anzahl der palästinensischen Flüchtlingskinder mit Zugang zu Bildung im Westjordanland (in Relation zur Gesamtzahl	Siehe oben	45.700 (Phase II)	45.700 (Phase II)	45.700 (Phase II)	46.037

pal. Kinder im Westjordanland))					
Indikator 2b (PP): Anzahl der palästinensischen Flüchtlingskinder mit Zugang zu Bildung im Westjordanland (in Relation zur Gesamtzahl pal. Kinder im Westjordanland))	Siehe oben	45.681 (Phase III)	45.681 (Phase III)	46.028 (Phase III)	46.037
Indikator 3 (PP): Anzahl medizinischer Konsultationen im Gazastreifen	Lässt zwar keine Schlussfolgerungen hinsichtlich qualitativer Aspekte zu, allerdings zeigen Konsultationen die Nutzung von Gesundheitsdienstleistungen. Der Indikator kann somit als Indikator für die Nutzung von Basisdienstleistungen im Gesundheitssektor dienen	1,13 Mio. (Phase II)	n.v.	1,13 Mio. (Phase II)	n.v.
Indikator 5 (PP): Anzahl medizinischer Konsultationen im Gazastreifen	Siehe oben	1,35 Mio. (Phase III)	n.v.	632.500 (Phase III)	n.v.
NEU: Schüler/Lehrer-Relation an Schulen in Gaza/Westjordanland/in den Projektgebieten	Lässt Schlussfolgerungen/Hinweise auf die Bildungsqualität zu.	n.v.	n.v.	Phase II (Anzahl fin. Lehrkräfte/SchülerInnen): 35,7 Gaza 27,8 Westjordanland	34,4 Gaza 26,7 Westjordanland
NEU: Schüler/Lehrer-Relation an Schulen in Gaza/Westjordanland/in den Projektgebieten	Lässt Schlussfolgerungen/Hinweise auf die Bildungsqualität zu.	n.v.	n.v.	Phase III (Anzahl fin. Lehrkräfte/SchülerInnen): 33,5 Gaza 27,8 Westjordanland	34,4 Gaza 26,7 Westjordanland

Projektziel auf Impact-Ebene		Bewertung der Angemessenheit (damalige und heutige Sicht)			
Bei Projektprüfung: Es sollte ein Beitrag dazu geleistet werden, die persönlichen und wirtschaftlichen Entwicklungschancen palästinensischer Flüchtlinge in Gaza und im Westjordanland zu verbessern. Die FZ-Maßnahme sollte zudem zur Stabilität in den Flüchtlingslagern beitragen.		Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen können nur vor dem Hintergrund des UNRWA-Gesamteingagements angenommen werden. Dann kann die Nutzung von Basisdienstleistungen dazu führen, dass die persönlichen und wirtschaftlichen Entwicklungschancen palästinensischer Flüchtlinge verbessert werden und ein Beitrag zur Stabilität in den Flüchtlingslagern geleistet wird. Allerdings sind persönliche und wirtschaftliche Entwicklungschancen unspezifisch, weshalb die Chancen i.S. der Aufrechterhaltung des Bildungsniveaus und des Gesundheitszustands konkretisiert werden.			
Bei EPE (falls Ziel modifiziert):0		Auf Impact-Ebene soll ein Beitrag dazu geleistet werden, das Bildungsniveau und den Gesundheitszustand palästinensischer Flüchtlinge aufrechtzuerhalten. Zudem soll auch ein Beitrag zur Wahrung der Stabilität in den Flüchtlingslagern geleistet werden (duale Zielsetzung)			
Indikator	Bewertung der Angemessenheit (beispielsweise bzgl. Wirkungsebene, Passgenauigkeit, Zielniveau, Smart-Kriterien)	Zielniveau PP / EPE (neu)	Status PP (Jahr)	Status AK (Jahr)	Status EPE (2022)
NEU: Abschlussquote nach Klasse 9	Gibt an, inwieweit sich das Bildungsniveau verbessert hat.	n.v.	Gaza: 92,7 (2018/2019) Westjordanland: 91,6 (2018/2019)	Gaza: 93,2 (2019/2020) Westjordanland: 91,0 (2019/2020)	Gaza: 94,2 (2020/2021) Westjordanland: 92,7 (2020/2021)
NEU: Alphabetisierungsquote	Siehe oben	n.v.	Gaza: 99,5 (2019) Westjordanland: 99,3 (2019)	Gaza: 99,5 (2020) Westjordanland: 99,3 (2020)	Gaza: 99,6 (2021) Westjordanland: 99,6 (2021)
NEU: Lebenserwartung in Gaza (Gesundheitsindikatoren im Bereich maternal healthcare, child-healthcare, combating communicable diseases, Disease)	Gibt an, inwieweit sich der Gesundheitszustand verbessert hat.	n.v.	Frauen: 74,7 (2019) Männer: 72,5 (2019)	Frauen: 74,8 (2020) Männer: 72,6 (2020)	Frauen: 74,9 (2021) Männer: 72,7 (2021)

surveillance waren nicht verfügbar)					
Neu: Anzahl von Demonstration in PG	Gibt an, inwieweit duale Zielsetzung erreicht wurde	n.v.	681 (2019)	432 (2020)	1167 (2021)
Neu: Anzahl von Kämpfen, Unruhen, Gewalt gegen Zivilisten und Explosionen in PG	Siehe oben	n.v.	1.377 (2019)	936 (2020)	2094 (2021)

Anlage Risikoanalyse

Risiken ex ante (gemäß Modulvorschlag)

Risiko für die Wirksamkeit: UNRWA muss außerordentliche Sparmaßnahmen ergreifen, die zu einer Reduzierung der ihr übertragenen Aufgaben führen. Die Finanzierungslücke bleibt bestehen

Risiko geringer Beeinflussbarkeit des Projektträgers: Trotz der politischen Neutralität von UNRWA besteht ein hohes Risiko geringer Beeinflussbarkeit.

Politisches Risiko: Im Kontext des endemischen Konfliktes zwischen Israel und den Palästinensern sowie der geographischen und politischen Spaltung der palästinensischen Gesellschaft besteht das Risiko erneut aufflammender kriegerischer Auseinandersetzungen mit einhergehender Verschlechterung der Sicherheitssituation im Gazastreifen.

Risiken im Projektverlauf (gemäß Abschlusskontrollen Phase II und Phase III)

Risiko für die Wirksamkeit: UNRWA musste Sparmaßnahmen ergreifen, die zu einer Einschränkung des Angebots von Bildungs- und Gesundheitsmaßnahmen führten; die Finanzierungslücke konnte nicht geschlossen werden.

Risiko geringer Beeinflussbarkeit des Projektträgers: Die Refinanzierung der Gehälter von UNRWA-Personal ermöglichte nur eine minimale Beeinflussbarkeit des Projektträgers.

Politisches Risiko: Der fragile Kontext blieb bestehen und die Sicherheitssituation im Gaza-Streifen blieb prekär.

Risiken ex-post identifiziert

Risiko für die Wirksamkeit: Die Finanzierungslücke von UNRWA blieb bestehen.

Risiko geringer Beeinflussbarkeit des Projektträgers: Da UNRWA als Projektträger de facto alternativlos war, blieben die Steuerungsmöglichkeiten begrenzt.

Politisches Risiko: Da eine Lösung der Palästina-Frage nicht absehbar ist, bleibt das politische Risiko bestehen.

Risiko	Relevantes OECD-DAC Kriterium
Risiko für die Wirksamkeit	Relevanz, Effektivität
Risiko geringer Beeinflussbarkeit des Projektträgers	Effizienz
Politische Risiko	Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung Nachhaltigkeit

Anlage Projektmaßnahmen und deren Ergebnisse

Entfällt, da im Hauptbericht ausführlich dargestellt.

Anlage Empfehlungen für den Betrieb

AK Phase II: Keine Betriebsempfehlungen.

AK Phase III: Keine Betriebsempfehlungen

Für Vorhaben, die weitestgehend den UNRWA-Vorschlag zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen übernehmen, können sich neue Ablaufformate mit reduzierten prozeduralen Schleifen eignen.

Bei künftigen Vorhaben der Refinanzierung von UNRWA-Gehältern mit replizierter Konzeption kann im Rahmen vergaberechtlicher Möglichkeiten geprüft werden, ressourcenaufwändige Ablaufprozeduren (Projektprüfung, Abschlusskontrolle, Evaluierung) zu vereinfachen.

Umsetzung der von UNRWA in Aussicht gestellten Entwicklung von Monitoring-Ansätzen zur Überprüfung der Wirksamkeit und erforderlichenfalls Anpassung des Teacher-Centered-Approach (TCA) auf Schülerebene.

In den Abschlusskontrollen wurden keine Empfehlungen für den Betrieb formuliert.

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

Relevanz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Stufe	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Ausrichtung an Politiken und Prioritäten			2	o	
Sind die Ziele der Maßnahme an den (globalen, regionalen und länderspezifischen) Politiken und Prioritäten, insbesondere der beteiligten und betroffenen (entwicklungspolitischen) Partner und des BMZ, ausgerichtet?	Inwiefern stimmt die Zielsetzung des Vorhabens mit dem Ziel des BMZ überein, bessere Lebensbedingungen und umfassende Entwicklungsperspektiven für die in den Palästinensischen Gebieten lebenden Menschen zu schaffen sowie mit dem Ziel, Grundlagen für den Aufbau eines zukünftigen palästinensischen Staates mit leistungsfähigen Institutionen zu schaffen?	u.a. Palästinensische Gebiete BMZ; https://unctad.org/topic/palestinian-people/The-question-of-Palestine			
Berücksichtigen die Ziele der Maßnahme die relevanten politischen und institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetzgebung, Verwaltungskapazitäten, tatsächliche Machtverhältnisse (auch bzgl. Ethnizität, Gender, etc.))?	Inwieweit stimmen die Bildungspläne von UNRWA und des palästinensischen Bildungsministeriums überein?	u.a. Projektdokumente, Interviews mit operativem Bereich			
Bewertungsdimension: Ausrichtung an Bedürfnisse und Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			2	o	
Sind die Ziele der Maßnahme auf die entwicklungspolitischen Bedürfnisse und Kapazitäten der	Ist das identifizierte Kernproblem heute noch als richtig zu beurteilen, d.h. die prekäre Situation der palästinensischen	Sekundärdaten zur Situation der palästinensischen Flüchtlinge			

Zielgruppe ausgerichtet? Wurde das Kernproblem korrekt identifiziert?	Geflüchteten sowie die problematische finanzielle Lage von UNRWA?		
Wurden dabei die Bedürfnisse und Kapazitäten besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.) berücksichtigt? Wie wurde die Zielgruppe ausgewählt?	Warum wurde bei dem Vorhaben konzeptionell nicht darauf geachtet, dass besonders benachteiligte oder vulnerable Gruppen Zugang zum Bildungs- und Gesundheitssystem bekommen?	u.a. Projektdokumente, Interviews mit operativem Bereich	
Hätte die Maßnahme (aus ex-post Sicht) durch eine andere Ausgestaltung der Konzeption weitere nennenswerte Genderwirkungspotenziale gehabt? (FZ E spezifische Frage)	Warum wurde bei der Finanzierung von Gehältern nicht auf eine Differenzierung nach Geschlecht etc. geachtet? Welche positiven/negativen Folgen hätte eine solche Differenzierung gehabt?	u.a. Projektdokumente, Interviews mit operativem Bereich	
Bewertungsdimension: Angemessenheit der Konzeption			3 + Es sprechen keine Gründe für die Zusammenlegung zweier nicht zusammenhängender Komponenten oder die Zweckbindung der FZ-Mittel. Zudem Wirkungskette unzureichend formuliert.
War die Konzeption der Maßnahme angemessen und realistisch (technisch, organisatorisch und finanziell) und grundsätzlich geeignet zur Lösung des Kernproblems beizutragen?	Welche organisatorische/finanzielle Gründe sprechen für/gegen die ausschließliche Finanzierung von Gehältern? War UNRWA technisch/organisatorisch für die Umsetzung geeignet? Entsprach die Relation der Gehälterfinanzierung, einerseits für Bildungs- andererseits für medizinischem Personal, dem Kernproblem insbesondere unter Berücksichtigung der besonderen Umstände unter der COVID-19 Pandemie in Phase III.	u.a. Interviews mit operativem Bereich	

<p>Ist die Konzeption der Maßnahme hinreichend präzise und plausibel (Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit des Zielsystems sowie der dahinterliegenden Wirkungsannahmen)?</p>	<p>Wie wird der Beitrag von Gehälterfinanzierungen zur Verbesserung der persönlichen und wirtschaftlichen Entwicklungschancen plausibilisiert?</p>	<p>u.a. Projektdokumente, Interviews mit operativem Bereich</p>
<p>Bitte Wirkungskette beschreiben, einschl. Begleitmaßnahmen, ggf. in Form einer grafischen Darstellung. Ist diese plausibel? Sowie originäres und ggf. angepasstes Zielsystem unter Einbezug der Wirkungsebenen (Outcome- und Impact) nennen. Das (angepasste) Zielsystem kann auch grafisch dargestellt werden. (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>Dem MV liegt die Annahme zugrunde, dass durch die Finanzierung von Personal im Bildungs- und Gesundheitswesen (Output) Kinder im Schulalter bei gleichberechtigtem Zugang hochwertige Grundschulbildung absolvieren und die Krankheitslast palästinensischer Flüchtlinge durch die Aufrechterhaltung der medizinischen Basisversorgung reduziert wird (Outcome), was wiederum die persönlichen und wirtschaftlichen Entwicklungschancen verbessert und zur Stabilität in den Flüchtlingslagern beiträgt (Impact).</p> <p>Warum wurden andere Einflussfaktoren auf die Zielerreichung (wie Aus- und Fortbildung, Lernumfeld etc.) nicht berücksichtigt?</p>	<p>u.a. Interview mit operativem Bereich Interview mit Projekträger</p>
<p>Inwieweit ist die Konzeption der Maßnahme auf einen ganzheitlichen Ansatz nachhaltiger Entwicklung (Zusammenspiel der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen der Nachhaltigkeit) hin angelegt?</p>	<p>Inwieweit kann die Finanzierung von Gehältern nachhaltige, ganzheitliche Wirkungen entfalten oder fehlen entscheidende Komponenten/Maßnahmen?</p>	<p>u.a. Interview mit operativem Bereich Sekundärliteratur</p>
<p>Bei Vorhaben im Rahmen von EZ-Programmen: ist die Maßnahme gemäß ihrer Konzeption geeignet, die Ziele des EZ-Programms zu erreichen? Inwiefern steht die</p>	<p>Entfällt</p>	

<p>Wirkungsebene des FZ-Moduls in einem sinnvollen Zusammenhang zum EZ-Programm (z.B. Outcome-Impact bzw. Output-Outcome)? (FZ E spezifische Frage)</p>					
<p>Bewertungsdimension: Reaktion auf Veränderungen / Anpassungsfähigkeit</p>			2	o	
<p>Wurde die Maßnahme im Verlauf ihrer Umsetzung auf Grund von veränderten Rahmenbedingungen (Risiken und Potentiale) angepasst?</p>	<p>Warum kam es nachträglich zu der Auflage, mindestens 5 Mio. EUR der FZ-Mittel für die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung palästinensischer Flüchtlinge einzusetzen, und somit zur Abweichung zum Finanzierungsvorschlag sowie zu einer Erweiterung des Modultitels, des Modulziels sowie einer Anpassung der Indikatoren auf den Gesundheitssektor? Welche konzeptionellen Änderungen gibt es in den Folgephasen? Wie stellt sich seit Ende des Vorhabens die Finanzierungssituation von UNRWA dar?</p>	<p>u.a. Interview mit operativem Bereich</p>			
<p>Sonstige Evaluierungsfragen</p>					<p>Keine Bewertung, da keine großen Unterschiede bestanden</p>
<p>Sonstige Evaluierungsfragen</p>	<p>Welche Unterschiede gab es zwischen Phase II und III in der Konzeption, den Zielen sowie Bedürfnissen von Zielgruppe, Träger und Partnern?</p>				

Kohärenz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Stufe	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Interne Kohärenz (Arbeitsteilung und Synergien der deutschen EZ):			3	o	
Inwiefern ist die Maßnahme innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig konzipiert (z.B. Einbindung in EZ-Programm, Länder-/Sektorstrategie)?	<p>Welche Vorhaben der deutschen FZ und TZ gibt es in Gaza und im Westjordanland, die komplementär zu dem evaluierten Vorhaben sind?</p> <p>Welche Beiträge leisten andere Geber zur Finanzierung von UNRWA? Welche konkreten Maßnahmen führen sie durch?</p>	u.a. Projektdokumente, Fragebogen an operativen Bereich			
Greifen die Instrumente der deutschen EZ im Rahmen der Maßnahme konzeptionell sinnvoll ineinander und werden Synergien genutzt?	Gibt es Synergien oder ggf. gegensätzlich Wirkungen im Zusammenspiel mit anderen Vorhaben, bspw. des AA?	u.a. Projektdokumente, Recherche Projektdatenbank AA; KfW und GIZ,			
Ist die Maßnahme konsistent mit internationalen Normen und Standards, zu denen sich die deutsche EZ bekennt (z.B. Menschenrechte, Pariser Klimaabkommen etc.)?	Richtet sich der Projektträger – UNRWA – an internationalen Normen und Standards aus?	u.a. Sekundärliteratur			

<p>Bewertungsdimension: Externe Kohärenz (Komplementarität und Koordinationsleistung im zum Zusammenspiel mit Akteuren außerhalb der dt. EZ):</p>		2	o	
<p>Inwieweit ergänzt und unterstützt die Maßnahme die Eigenanstrengungen des Partners (Subsidiaritätsprinzip)?</p>	<p>Inwieweit arbeitet UNRWA mit palästinensischen Institutionen (bspw. Bildungsministerium) und lokalen Stellen (bspw. NGOs vor Ort) zusammen? Inwiefern gibt es seitens der palästinensischen Verwaltungshoheiten bzw. der PA Bestrebungen, das Bildungsangebot für Geflüchtete zu sichern? Inwiefern unterstützt die Gehälterfinanzierung diese Bestrebungen? Inwieweit sind andere Akteure in das Vorhaben eingebunden?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger</p>		
<p>Ist die Konzeption der Maßnahme sowie ihre Umsetzung mit den Aktivitäten anderer Geber abgestimmt?</p>	<p>Welche staatlichen und privaten Geber/internationale Organisationen sind noch im Gesundheits- und Bildungssektor in Gaza und im Westjordanland aktiv?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger</p>		
<p>Wurde die Konzeption der Maßnahme auf die Nutzung bestehender Systeme und Strukturen (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für die Umsetzung ihrer Aktivitäten hin angelegt und inwieweit werden diese genutzt?</p>	<p>Wie unterscheiden sich die Systeme und Strukturen von UNRWA von den palästinensischen Systemen und Strukturen im Westjordanland und im Gaza-Streifen? Inwiefern sind die Lerninhalte konsistent mit denen von palästinensischen Trägern? Inwiefern sichert UNRWA die Qualität der Lerninhalte bzw. orientiert sich das gelehrte Curriculum an Vorgaben/Qualitätsstandards der palästinensischen/israelischen Träger, um Prämissen für die soziale Mobilität zu sichern?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträgern, Sekundärliteratur</p>		

Werden gemeinsame Systeme (von Partnern/anderen Gebern/internationalen Organisationen) für Monitoring/Evaluierung, Lernen und die Rechenschaftslegung genutzt?	Nutzte UNRWA Systeme anderer Institutionen (z.B. der Geber) für Monitoring und Rechenschaftslegung? Griff UNRWA bei der Konzeption auf bereits vorhandene Lernerfahrungen von anderen Gebern/EZ Akteuren zurück?	u.a. Interview mit Projektträger, Projektdokumente, Sekundärliteratur		
Sonstige Evaluierungsfragen				Keine Bewertung, da keine großen Unterschiede bestanden
Sonstige Evaluierungsfragen	Welche Unterschiede gab es hinsichtlich der Passgenauigkeit der Maßnahmen im Kontext mit anderen Maßnahmen im Interventionsgebiet, dem Bildungs- und Gesundheitssektor?			

Effektivität

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Stufe	Gewichtung (- / 0 / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Erreichung der (intendierten) Ziele			2	0	
Wurden die (ggf. angepassten) Ziele der Maßnahme erreicht (inkl. PU-Maßnahmen)? Indikatoren-Tabelle: Vergleich Ist/Ziel	Wurden die Zielwerte (auch über die Projektlaufzeit hinaus) erreicht?	u.a. Interview mit Projektträger			
Bewertungsdimension: Beitrag zur Erreichung der Ziele			2	0	
Inwieweit wurden die Outputs der Maßnahme wie geplant (bzw. wie	Warum wurden die Maßnahmen – anders als im MV vorgesehen - auf den	u.a. Interview mit operativem Bereich			

an neue Entwicklungen angepasst) erbracht? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Gesundheitssektor ausgedehnt? Wurden diese erfüllt?	
Werden die erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten genutzt?	Sind die von UNRWA betriebenen Schulen und Gesundheitseinrichtungen weiterhin in Betrieb und werden von der Zielgruppe angenommen? Welchen Einfluss hatte die Covid 19-Pandemie auf den Betrieb der Einrichtungen?	u.a. Interview mit Projektträger
Inwieweit ist der gleiche Zugang zu erbrachten Outputs und geschaffenen Kapazitäten (z.B. diskriminierungsfrei, physisch erreichbar, finanziell erschwinglich, qualitativ, sozial und kulturell annehmbar) gewährleistet?	Inwieweit ist der gleiche/inklusive Zugang zu Schulen und Gesundheitseinrichtungen gewährleistet?	u.a. Interview mit Projektträger und operativem Bereich
Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele beigetragen?	Was wäre gewesen, wenn die FZ die Gehälter nicht refinanziert hätte?	u.a. Interview mit Projektträger und operativem Bereich
Inwieweit hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	Inwieweit tragen die UNRWA-Programme, in welche das FZ-Vorhaben eingebunden ist, zur Erreichung der Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?	Evaluierungsberichte zu den Programmen, Sekundärliteratur
Hat die Maßnahme zur Erreichung der Ziele auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler beteiligter und betroffener Gruppen (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), beigetragen?	Welche Personengruppen haben auf der Ebene der Zielgruppe von den Maßnahmen profitiert (Geschlecht, Alter, Herkunft etc.)? Welche Personengruppen haben auf der Ebene des finanzierten Personals von den Maßnahmen profitiert (Geschlecht, Alter, Herkunft etc.)?	u.a. Interview mit Projektträger
Gab es Maßnahmen, die Genderwirkungspotenziale gezielt	Wurden die Anstellung von weiblichen Lehrkräften oder weiblichem	u.a. Interview mit Projektträger

<p>adressiert haben (z.B. durch Beteiligung von Frauen in Projektgremien, Wasserkomitees, Einsatz von Sozialarbeiterinnen für Frauen, etc.)? (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>Gesundheitspersonal forciert? Inwiefern profitierten gezielt Mädchen durch die Bildungskomponente bzw. Mädchen und Frauen durch die Gesundheitskomponente?</p>				
<p>Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Welche Rolle spielte die Finanzierungssituation UNRWAs bei der Erreichung der intendierten Ziele? Inwiefern trug die institutionelle Kapazität UNRWAs zur Erreichung der intendierten Ziele bei?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger</p>			
<p>Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten Ziele der Maßnahme (auch unter Berücksichtigung der vorab antizipierten Risiken)? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Wie stellt sich grundsätzlich die demografische Entwicklung in den Camps dar und welchen Einfluss hat dies auf die den Finanzierungsbedarf von UNRWA? Welche anderen Geber haben sich noch beteiligt?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger sowie Sekundärquellen</p>			
<p>Bewertungsdimension: Qualität der Implementierung</p>					
<p>Wie ist die Qualität der Steuerung und Implementierung der Maßnahme (z.B. Projektträger, Consultant, Berücksichtigung von Ethnizität und Gender in entscheidungsfindenden Gremien) im Hinblick auf die Zielerreichung zu bewerten?</p>	<p>Wie ist die administrative Kapazität von UNRWA zu bewerten? Wie nimmt die Zielgruppe die Leistungen von UNRWA wahr?</p>	<p>u.a. Sekundärliteratur/-studien</p>	2	o	
<p>Wie ist die Qualität der Steuerung, Implementierung und Beteiligung an der Maßnahme durch die Partner/Träger zu bewerten?</p>	<p>Mit welchen Organisationen/zivilgesellschaftlichen Initiativen arbeitet UNRWA in den Camps zusammen?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger</p>			

<p>Wurden Gender Ergebnisse und auch relevante Risiken im/ durch das Projekt (genderbasierte Gewalt, z.B. im Kontext von Infrastruktur oder Empowerment-Vorhaben) während der Implementierung regelmäßig gemonitort oder anderweitig berücksichtigt? Wurden entsprechende Maßnahmen (z.B. im Rahmen einer BM) zeitgemäß umgesetzt? (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>Warum wurde bei der Finanzierung von Gehältern nicht auf eine gendersensible Ausgestaltung geachtet?</p>	<p>u.a. Interview mit operativem Bereich</p>			
<p>Bewertungsdimension: Nicht-intendierte Wirkungen (positiv oder negativ)</p>			<p>2</p>	<p>o</p>	
<p>Sind nicht-intendierte positive/negative direkte Wirkungen (sozial, ökonomisch, ökologisch sowie ggf. bei vulnerablen Gruppen als Betroffene) feststellbar (oder absehbar)?</p>	<p>Was bewirkt die Finanzierung der Gehälter bei den Lehr- und Gesundheitskräften, z.B. hinsichtlich Motivation/Kaufkraft etc.? Führte die Gehälterfinanzierung von UNRWA zu einer Marktverzerrung und/oder wirkte sich negativ auf die soziale Kohäsion zwischen UNRWA Lehrern und lokalen Lehrern aus? Inwiefern stellte das Vorhaben eine konflikt sensible Ausgestaltung sicher, die nicht geflüchtete Palästinenser nicht wesentlich schlechter stellte?</p> <p>Welche Qualifikation müssen UNRWA Lehrer mitbringen? Ist das Anforderungsprofil vergleichbar mit dem lokaler Lehrer?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger</p>			
<p>Welche Potentiale/Risiken ergeben sich aus den positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen und wie sind diese zu bewerten?</p>	<p>Siehe oben</p>				

Wie hat die Maßnahme auf Potentiale/Risiken der positiven/negativen nicht-intendierten Wirkungen reagiert?	Welche Auswirkungen hatte die Gehälterfinanzierung auf den palästinensischen Bildungs- und Gesundheitssektor?	u.a. Interview mit operativem Bereich, Sekundärliteratur					
Sonstige Evaluierungsfragen					3	o	Zielwert wurde in Phase III nicht erreicht
Sonstige Evaluierungsfragen	Gab es in Phase III im Vergleich zu Phase II signifikante Unterschiede bei der Zielerreichung im Bildungs- und Gesundheitssektor? Wenn ja, worauf sind diese Unterschiede zurückzuführen?						

Effizienz

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Stufe	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Produktionseffizienz			2 Beide Phasen	o	
Wie verteilen sich die Inputs (finanziellen und materiellen Ressourcen) der Maßnahme (z.B. nach Instrumenten, Sektoren, Teilmaßnahmen, auch unter Berücksichtigung der Kostenbeiträge der Partner/Träger/andere Beteiligte und Betroffene, etc.)? (Lern- und Hilfsfrage)	Welchen Anteil an den Gesamtkosten hatte die Gehälterfinanzierung Schulen im Vergleich zu der Gehälterfinanzierung Gesundheitswesen? Welchen Anteil hatte die Gehälterfinanzierung an den UNRWA Gesamtkosten?	AK Phase II AK Phase III Phase II UNRWA Project Final Report Expenditure Breakdown; Consolidated Final Report Phase III UNRWA Detailed Final Financial Report Annex 2			
Inwieweit wurden die Inputs der Maßnahme im Verhältnis zu den	Wie hoch waren die Kosten der Gehälterfinanzierung von Schulpersonal je Schülerin/Schüler?	siehe oben			

<p>erbrachten Outputs (Produkte, Investitionsgüter und Dienstleistungen) sparsam eingesetzt (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)? Z.B. Vergleich spezifischer Kosten.</p>	<p>Gab es in Phase III im Vergleich zu Phase II signifikante Unterschiede bei den monatlichen Kosten je Schülerin und Schüler in den UNRWA-Schulen? Wenn ja, worauf sind diese Unterschiede zurückzuführen? Wie hoch waren die Kosten der Gehälterfinanzierung von medizinischem Personal je Konsultation?</p> <p>Gab es in Phase III im Vergleich zu Phase II signifikante Unterschiede bei den Kosten je Konsultation in den UNRWA-Gesundheitszentren? Wenn ja, worauf sind diese Unterschiede zurückzuführen?</p>	
<p>Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten die Outputs der Maßnahme durch einen alternativen Einsatz von Inputs erhöht werden können (wenn möglich im Vergleich zu Daten aus anderen Evaluierungen einer Region, eines Sektors, etc.)?</p>	<p>Die Zahl des zu refinanzierenden Personals in den UNRWA-Schulen und -Gesundheitseinrichtungen war vorgegeben, und nicht reduzierbar.</p>	<p>Frage nicht relevant; die Fortsetzung von Schulunterricht und medizinischer Konsultationen durch UNRWA musste durch das vorhandene Personal erfolgen</p>
<p>Wurden die Outputs rechtzeitig und im vorgesehenen Zeitraum erstellt?</p>	<p>Für welchen Zeitraum wurden die Gehälter refinanziert? Entsprach der Zeitraum der Refinanzierung der Finanzierung des geplanten Zeitraums?</p>	<p>AK Phase II AK Phase III</p>
<p>Waren die Koordinations- und Managementkosten angemessen? (z.B. Kostenanteil des Implementierungsconsultants)? (FZ E spezifische Frage)</p>	<p>War die pauschale UNRWA-Verwaltungsgebühr in Höhe von 10 % angemessen? Welche Verwaltungsgebühr wurde in dem Finanzierungsvertrag mit UNRWA festgelegt? Wurde mit UNRWA wegen des verminderten Verwaltungsaufwands bei</p>	<p>Vergleich mit anderen FZ-finanzierten Vorhaben, bei denen UNRWA oder andere UN-Organisationen Projektträger waren.</p> <p>Frage an den operativen Bereich</p>

	Vorhaben der Gehälterrefinanzierung über eine Reduzierung der Verwaltungspauschale verhandelt?			
Sonstige Evaluierungsfrage 1	Entsprachen die von UNRWA gezahlten Gehälter dem landesüblichen Niveau für Tätigkeiten vergleichbarer Inhalte und vergleichbarer Qualifikationen?	Interview mit Projektträger Stellenausschreibungen im Internet		
Sonstige Evaluierungsfrage 2	Wie teilten sich Input und Output zwischen Westjordanland und Gazastreifen auf?	Analyse der Kostenstruktur Phase II UNRWA Project Final Report Expenditure Breakdown; Consolidated Final Report. Phase III UNRWA Detailed Final Financial Report Annex 2		
Sonstige Evaluierungsfrage 3	Hatte die nachträgliche Erweiterung des FZ-Vorhabens (Phase II) um die Re-Finanzierung auch von Gehältern im Gesundheitsbereich Auswirkungen auf die Produktionseffizienz?	Interview mit Projektträger und operativem Bereich		
Sonstige Evaluierungsfrage 4	Wurden in den Phasen II und III Maßnahmen zur Kostenreduzierung des Schulbetriebs umgesetzt?	AK Phase II AK Phase III Phase II UNRWA Project Final Report Phase III UNRWA Project Final Report		
Bewertungsdimension: Allokationseffizienz			2 Beide Pha- sen	o
Auf welchen anderen Wegen und zu welchen Kosten hätten die erzielten Wirkungen (Outcome/Impact) erreicht werden können? (Lern-/Hilfsfrage)	Eine Alternative zu der nachträglichen Finanzierung der bereits gezahlten Gehälter für das Personal in den UNRWA-Schulen und Gesundheitseinrichtungen gab es nicht.	Interview mit operativem Bereich		

Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – die erreichten Wirkungen kostenschonender erzielt werden können?	Eine konzeptionelle Alternative zu der nachträglichen Finanzierung der bereits gezahlten Gehälter für das Personal in den UNRWA Schulen und Gesundheitseinrichtungen gab es nicht. Inwiefern hätte eine konzentrierte Allokation der FZ-Mittel nur auf ein Interventionsgebiet (Gaza oder Westjordanland) die gleichen Wirkungen unter geringerem Aufwand erbracht?	Interview mit operativem Bereich			
Ggf. als ergänzender Blickwinkel: Inwieweit hätten – im Vergleich zu einer alternativ konzipierten Maßnahme – mit den vorhandenen Ressourcen die positiven Wirkungen erhöht werden können?	Eine Alternative zu der nachträglichen Finanzierung der bereits bezahlten Gehälter für das Personal in den UNRWA Schulen und Gesundheitseinrichtungen gab es nicht.	Interview mit operativem Bereich			
Sonstige Evaluierungsfragen	Konnten von den Leistungen in den UNRWA-Schulen und -Gesundheitszentren auch palästinensische Geflüchtete aus Syrien profitieren?	Fragen an Projektträger			
Sonstige Evaluierungsfragen	Bedeutete das Splitting des Input auf die beiden Regionen Westjordanland und Gazastreifen Effizienz-Synergien oder -Verluste?	Vergleich der Kostenanalysen Interview operativem Bereich			
Sonstige Evaluierungsfragen			2 Beide Pha- sen	o	
Sonstige Evaluierungsfragen	Gab es Hinweise auf Mittelfehlverwendung?	AK Phase II AK Phase III Interview mit operativem Bereich			
Sonstige Evaluierungsfragen	Bedeutete das Splitting des Input auf die beiden Regionen Westjordanland und	Kostenanalyse Frage an den Projektträger			

	Gazastreifen Effizienz-Synergien oder -Verluste?	
Sonstige Evaluierungsfrage 3	Wurden Maßnahmen zur Kostenreduzierung des Schulbetriebs und der Gesundheitszentren umgesetzt?	UNRWA Final Project Reports Phasen II und III

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Evaluierungsfrage	Konkretisierung der Frage für vorliegenden Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Note	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Übergeordnete (intendierte) entwicklungspolitische Veränderungen			2	o	
Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Wie haben sich einschlägige UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsindikatoren entwickelt?	u.a. Interview mit Projektträger, Sekundärquellen			
Sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen (sozial, ökonomisch, ökologisch und deren Wechselwirkungen) auf Ebene der intendierten Begünstigten feststellbar? (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)	Wie nimmt die Zielgruppe ihre Situation wahr? Wie hat sich die Häufigkeit gewaltsamer Konflikte in den Camps entwickelt?	u.a. Interview mit Projektträger, Sekundärquellen			
Inwieweit sind übergeordnete entwicklungspolitische Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der	Das Vorhaben zielte nicht auf besonders benachteiligte oder vulnerable Zielgruppen ab (siehe Relevanz)				

<p>Zielgruppe, zu denen die Maßnahme beitragen sollte, feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)</p>			2	o	
<p>Bewertungsdimension: Beitrag zu übergeordneten (intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen</p>					
<p>In welchem Umfang hat die Maßnahme zu den festgestellten bzw. absehbaren übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, tatsächlich beigetragen?</p>	<p>Inwieweit hat das Vorhaben dazu beigetragen, das Bildungsniveau und den Gesundheitszustand von Geflüchteten aufrechtzuerhalten? Inwieweit hat das Vorhaben zu Stabilität in den Flüchtlingslagern beigetragen?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger, Sekundärquellen</p>			
<p>Inwieweit hat die Maßnahme ihre intendierten (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele erreicht? D.h. sind die Projektwirkungen nicht nur auf der Outcome-Ebene, sondern auch auf der Impact-Ebene hinreichend spürbar? (z.B. Trinkwasserversorgung/Gesundheitswirkungen)</p>	<p>Sind bei den Maßnahmen Wirkungen auf übergeordneter entwicklungspolitischer Ebene überhaupt als realistisch/erreichbar einzuschätzen?</p>	<p>u.a. Sekundärliteratur</p>			
<p>Hat die Maßnahme zur Erreichung ihrer (ggf. angepassten) entwicklungspolitischen Ziele auf Ebene der intendierten Begünstigten beigetragen?</p>	<p>Wurden im Durchführungszeitraum und darüber hinaus negative Coping-Strategien vermieden, z.B. Schließung von Einrichtungen?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger, Sekundärquellen</p>			

<p>Hat die Maßnahme zu übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen bzw. Veränderungen von Lebenslagen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Teile der Zielgruppe (mögliche Differenzierung nach Alter, Einkommen, Geschlecht, Ethnizität, etc.), zu denen die Maßnahme beitragen sollte, beigetragen?</p>	<p>Das Vorhaben zielte nicht auf besonders benachteiligte oder vulnerable Zielgruppen ab (siehe Relevanz)</p>	
<p>Welche projektinternen Faktoren (technisch, organisatorisch oder finanziell) waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Welchen Anteil hatte der FZ-Beitrag am UNRWA Kernbudget für das Gesundheits- und Bildungsprogramm?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger</p>
<p>Welche externen Faktoren waren ausschlaggebend für die Erreichung bzw. Nicht-Erreichung der intendierten entwicklungspolitischen Ziele der Maßnahme? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)</p>	<p>Welche Auswirkungen hatte die Entscheidung der USA, UNRWA nicht länger finanziell zu unterstützen? Inwiefern beeinflusste die stets fluktuierenden Geflüchtetenzahlen, auch im Kontext der Syrienkrise, die ausreichende Bereitstellung an Lehrern?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger</p>
<p>Entfaltet das Vorhaben Breitenwirksamkeit?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inwieweit hat die Maßnahme zu strukturellen oder institutionellen Veränderungen geführt (z.B. bei Organisationen, Systemen und Regelwerken)? (Strukturbildung) - War die Maßnahme modellhaft und/oder 	<p>Wie hat sich der Finanzierungsbedarf von UNRWA entwickelt? Werden Gehälter noch immer refinanziert? Welche alternativen Finanzierungsquellen wurden erschlossen?</p>	<p>u.a. Interview mit Projektträger</p>

breitenwirksam und ist es replizierbar? (Modellcharakter)					
Wie wäre die Entwicklung ohne die Maßnahme verlaufen? (Lern- und Hilfsfrage)	Welche Auswirkungen haben bspw. Schulschließungen, die eine Folge der Unterfinanzierung hätten sein können?	Sekundärliteratur: https://reliefweb.int/report/world/no-education-no-protection-what-school-closures-under-covid-19-mean-children-and-young			
Bewertungsdimension: Beitrag zu übergeordneten (nicht-intendierten) entwicklungspolitischen Veränderungen			3	o	
Inwieweit sind übergeordnete nicht-intendierte entwicklungspolitische Veränderungen (auch unter Berücksichtigung der politischen Stabilität) feststellbar (bzw. wenn absehbar, dann möglichst zeitlich spezifizieren)?	Wie hat sich die Häufigkeit gewaltsamer Konflikte in den Camps entwickelt? Inwiefern kam es vermehrt zu Konflikten zwischen Camps und den aufnehmenden Gemeinden?	u.a. Interview mit Projektträger, Sekundärquellen			
Hat die Maßnahme feststellbar bzw. absehbar zu nicht-intendierten (positiven und/oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beigetragen?	Inwiefern führte die Gehälterfinanzierung zu einem lokalen Lehrkräftemangel?				
Hat die Maßnahme feststellbar (bzw. absehbar) zu nicht-intendierten (positiven oder negativen) übergeordneten entwicklungspolitischen Veränderungen auf der Ebene besonders benachteiligter bzw. vulnerabler Gruppen (innerhalb oder außerhalb der Zielgruppe) beigetragen (Do no harm, z.B. keine	Können zunehmenden negative Coping-Strategien bei der Zielgruppe beobachtet werden? Wie ist ihre derzeitige Situation zu bewerten?	Interview mit Projektträger			

Verstärkung von Ungleichheit (Gender/ Ethnie, etc.)?				
Sonstige Evaluierungsfragen				
Sonstige Evaluierungsfragen	Gab es zwischen Phase II und III Anpassungen beim UNRWA-Bildungs- und Gesundheitsprogramm, welche die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen beeinflusst haben?			

Nachhaltigkeit

Evaluierungsfragen	Konkretisierung der Frage für vorliegendes Vorhaben	Datenquelle (oder Begründung falls Frage nicht relevant/anwendbar)	Stufe	Gewichtung (- / o / +)	Begründung für Gewichtung
Bewertungsdimension: Kapazitäten der Beteiligten und Betroffenen			5	0	
Sind die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit (nach Beendigung der Förderung) zu erhalten?	Erbringt UNRWA die Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen auch nach Beendigung der kurzfristigen FZ-Re-Finanzierung von Gehältern?	AK Phase II und Phase III Interview mit Projektträger und operativem Bereich			
Inwieweit weisen Zielgruppe, Träger und Partner eine Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegenüber zukünftigen Risiken auf, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten?	Wurde die Resilienz des Trägers und der Zielgruppe gegenüber Risiken durch das FZ-Vorhaben gestärkt? Gibt es nachweisbare Unterschiede in der Resilienz der Zielgruppe zwischen den beiden Interventionsgebieten Westjordanland und Gaza-Streifen?	Interviews mit Projektträger und operativem Bereich			

Sonstige Evaluierungsfragen	In welchem Umfang ist UNRWA zur Weiterführung der Bildungs- und Gesundheitsleistungen in den palästinensischen Gebieten auf Geberfinanzierungen angewiesen	Interview mit Projektträger und operativem Bereich			
Sonstige Evaluierungsfragen	Hätte eine stärkere Mittel-Allokation des FZ-Vorhabens zugunsten der UNRWA-Maßnahmen im Westjordanland wegen der Unterschiede der Konfliktpotenziale zwischen beiden Interventionsgebieten einen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten können?	Interview mit Projektträger und operativem Bereich			
Bewertungsdimension: Beitrag zur Unterstützung nachhaltiger Kapazitäten:			5	0	
Hat die Maßnahme dazu beigetragen, dass die Zielgruppe, Träger und Partner institutionell, personell und finanziell in der Lage und willens (Ownership) sind die positiven Wirkungen der Maßnahme über die Zeit zu erhalten und ggf. negative Wirkungen einzudämmen?	Ist die Zielgruppe langfristig auf die Weiterführung von UNRWA-Schulen und -Gesundheitszentren angewiesen? Ist UNRWA in der Lage, Schulbetrieb und Gesundheitszentren langfristig weiterzuführen?	Fragen an den Projektträger und an den operativen Bereich			
Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Zielgruppe, Träger und Partner, gegenüber Risiken, die die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	Wurde mit dem FZ-Vorhaben ein nachhaltiger Beitrag zur institutionellen und finanziellen Stärkung von UNRWA geleistet?	Frage an den Projektträger			
Hat die Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz) besonders benachteiligter Gruppen, gegenüber Risiken, die	Das FZ-Vorhaben zielte nicht explizit auf besonders benachteiligte oder vulnerable Zielgruppen innerhalb der	Modulvorschlag			

die Wirkungen der Maßnahme gefährden könnten, beigetragen?	palästinensischen Flüchtlingspopulation ab (siehe Relevanz)			
Sonstige Evaluierungsfragen	War das FZ-Vorhaben anschlussfähig?	Frage an den operativen Bereich		
Bewertungsdimension: Dauerhaftigkeit von Wirkungen über die Zeit			5	0
Wie stabil ist der Kontext der Maßnahme) (z.B. soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht) (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Ist eine nachhaltige Verbesserung oder ein Ende der Konfliktsituation in den palästinensischen Gebieten realistisch zu erwarten? Inwiefern ist zukünftig mit einem weiteren Zustrom an geflüchteten Palästinensern aus Syrien zu rechnen?	Sekundärliteratur Hintergrundgespräche mit Nahost-Expertinnen/ Experten		
Inwieweit wird die Dauerhaftigkeit der positiven Wirkungen der Maßnahme durch den Kontext beeinflusst? (<i>Lern-/Hilfsfrage</i>)	Welchen Einfluss hat die anhaltende Konfliktsituation in den palästinensischen Gebieten auf die Weiterführung der UNRWA-Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich?	Fragen an den operativen Bereich Hintergrundgespräche mit Nahost-Expertinnen/ Experten Sekundärliteratur		
Inwieweit sind die positiven und ggf. negativen Wirkungen der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen?	Welches Risiko besteht, dass erzielte positive Wirkungen des FZ-Vorhabens aufgrund der Konfliktsituation in den palästinensischen Gebieten und der ungesicherten Finanzlage von UNRWA in absehbarer Zeit nicht mehr Bestand haben werden?	Fragen an den operativen Bereich		
Sonstige Evaluierungsfrage 1 Inwieweit sind die Gender-Ergebnisse der Maßnahme als dauerhaft einzuschätzen (Ownership, Kapazitäten, etc)? (FZ E spezifische Frage)	Beabsichtigt UNRWA, den Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen für Mädchen/Frauen zu priorisieren/stärker zu berücksichtigen?	Fragen an den Projektträger		

Sonstige Evaluierungsfragen			5	0	
Sonstige Evaluierungsfragen	Lassen sich nachhaltige Wirkungen mit der kurzfristigen Refinanzierung von Gehältern in UNRWA-Schulen und -Gesundheitszentren überhaupt erreichen?	Fragen an den operativen Bereich			
Sonstige Evaluierungsfragen	Warum führte die Erfahrung in Phase II, dass sich nachhaltige Wirkungen mit der kurzfristigen Refinanzierung von Gehältern in UNRWA-Schulen und -Gesundheitszentren nicht erzielen lassen, zu keiner konzeptionellen Neuausrichtung der Folgephase III?	Fragen an den operativen Bereich			