

Ex-post-Evaluierung

Beschäftigungsprogramm Armutsorientierte Infrastruktur (EGP X), Palästinensische Gebiete



Titel	Beschäftigungsprogramm Armutsorientierte Infrastruktur Phase X		
Sektor und CRS-Schlüssel	Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung (CRS-Code: 16020)		
Projektnummer	2013 65 717		
Auftraggeber	BMZ		
Empfänger/ Projektträger	United Nations Development Programme (UNDP)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	5 Mio. EUR/BMZ-Haushaltsmittel		
Projektlaufzeit	März 2015 bis Juni 2018 (40 Monate)		
Berichtsjahr	2021	Stichprobenjahr	2021

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

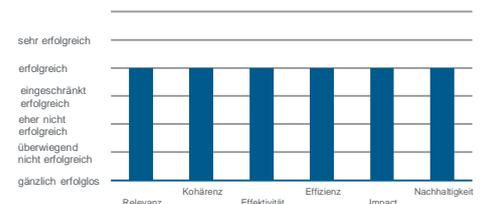
Das Ziel der FZ-Maßnahme auf Outcome-Ebene war die temporäre Reduzierung monetärer Armut sowie die nachfrageorientierte Ausweitung und Verbesserung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in den Projektgebieten. Entwicklungspolitisches Ziel des Vorhabens (Impact) war es, die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Projektgebieten der Palästinensischen Gebiete (PG) zu verbessern und durch Beschäftigungsförderung temporär konfliktmindernd zu wirken. Durch die Finanzierung von insgesamt 38 Einzelmaßnahmen konnten der Zugang der Zielgruppe zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur verbessert und neben temporärer Beschäftigung 121 dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen werden.

Wichtige Ergebnisse

Die 38 realisierten Einzelmaßnahmen verteilten sich auf verschiedene Sektoren und geographisch auf die gesamten palästinensischen Gebiete – Westjordanland, Ost-Jerusalem und den Gazastreifen. So konnte die FZ-Maßnahme sektorübergreifend für einen Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur sorgen und wird aus folgenden Gründen als erfolgreich bewertet:

- Aufgrund des offenen und gemeindebasierten Ansatzes konnte gezielt auf aktuelle Bedarfe der Zielgruppe eingegangen werden. Klare Auswahlkriterien steigerten die Transparenz und Wirkung. Die Umsetzung erlaubte temporäre Beschäftigung in den Projektregionen.
- Stichprobenartige Erhebungen ergaben eine zweckmäßige Nutzung und einen guten Zustand der geförderten Einzelprojekte noch bei der Evaluierung.
- Das Vorhaben weist eine hohe interne und externe Kohärenz auf, da an Vorgängerphasen angeknüpft, konsistent zur BMZ-Länderstrategie, internationalen Normen (SDGs) und nationalen palästinensischen Entwicklungsplänen gearbeitet wurde.
- Trotz der schlechten Wechselkursentwicklungen während der Implementierungszeit und einem somit verringerten Investitionsbudget sowie den schwierigen Rahmenbedingungen in den PG kann von einer guten Effektivität und Effizienz gesprochen werden, da fast alle geplanten Einzelmaßnahmen mit für den Kontext akzeptablen Verspätungen umgesetzt wurden.
- Trotz der nur temporären Wirkung der Beschäftigungsmaßnahmen auf die Lebensbedingungen der Zielgruppe kann bezüglich der geschaffenen Infrastrukturmaßnahmen von einer längerfristigen und nachhaltigen positiven Wirkung ausgegangen werden.

Gesamtbewertung: erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Das Vorhaben entfaltet im Zusammenhang mit seinen Vorgängerphasen (EGP I-IX) dank der Kontinuität eine hohe Breitenwirksamkeit, da insgesamt 723 Einzelprojekte, verteilt auf die gesamten PG, realisiert wurden.
- Mit der Umsetzung von 60 % der investiven FZ-Mittel über Nichtregierungsorganisationen (NRO) konnte zielgerichtet die palästinensische Zivilgesellschaft unterstützt werden.
- Positiv hervorzuheben ist vor allem der erfolgte Wissensaufbau bei den lokalen Implementierungspartnern (NROs & Dorfräte) sowie das hohe Level an Selbstverantwortung (*Ownership*) für die Projekte aufgrund des gemeindebasierten Ansatzes.
- Ein unverändertes Nachhaltigkeits-Risiko bleibt durch den fragilen Kontext, die Covid-19 Pandemie und externe Schocks.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

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

Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen in den Palästinensischen Gebieten (PG) sind von immer wiederkehrenden Eskalationen der Konfliktsituation geprägt. Vor allem die Beschränkungen der Bewegungsfreiheit sowie der Ein- und Ausfuhr von Waren erschweren die Lebensbedingungen in den PG, insbesondere im Gazastreifen. Mit Beginn der Covid-19 Pandemie im März 2020 haben sich die Lebensbedingungen der Bevölkerung sowie die ohnehin schon angespannte Versorgungslage weiter verschlechtert. Zuvor lebte etwa ein Viertel der Palästinenser unterhalb der Armutsgrenze von 5,50 USD Einkommen pro Tag¹. Nach vorläufigen Schätzungen wird der Anteil der armen Haushalte aufgrund der Pandemie und der damit verbundenen Bekämpfungsmaßnahmen auf 64 % im Gazastreifen und 30 % im Westjordanland ansteigen². Darüber hinaus kam es im Mai 2021 zu erneuten Konflikthandlungen. Ein friedliches Ende des Konflikts erscheint auch weiterhin nicht absehbar.

Das evaluierte FZ-Vorhaben "Employment Generation Program X" (EGP X) wurde als offenes Programm mit einem gemeindebasierten Ansatz konzipiert. Demnach wurden vorab keine konkreten, zu realisierenden Einzelmaßnahmen definiert. Die Einzelmaßnahmen wurden von lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen (NROs, Verbänden und Vereinen, etc.) sowie Dorfräten und Flüchtlingslagerkomitees umgesetzt.³

Relevanz

Bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts, spätestens jedoch seit der Gründung des Staates Israel 1948, ist der Nahe Osten eine Krisenregion. Seither wird zwischen Israelis und Palästinensern eine Auseinandersetzung um die Grenzen sowie die Existenz des Staates Israel geführt, in die auch die Nachbarstaaten verwickelt sind.⁴ Der Nahostkonflikt ist geprägt von immer wiederkehrenden Ausbrüchen der Gewalt. Die seit langem bestehenden Bewegungs- und Warenverkehrseinschränkungen, vor allem in und aus dem Gazastreifen, untergraben die Wirtschaft der PG bis heute und führen zu Arbeitslosigkeit, Armut sowie Abhängigkeit von internationalen Hilfsgütern. Die Arbeitslosenquote in den PG ist mit 25,9 % in 2020 fortwährend hoch mit steigender Tendenz (2013 von 24,2 %) ⁵, im Gazastreifen erreichte diese 2019 sogar 45,1 % (2013: 33,5 %).⁶ Insbesondere Frauen und Jugendliche sind von der hohen Arbeitslosigkeit

¹ in lokaler Kaufkraft

² World Bank (2020): Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, June 2020.

³ Um die Gesamtheit aller lokalen Implementierungspartner (NROs, Vereine, Verbände sowie Dorfräte) im Rahmen dieser EPE abzubilden, wird im Folgenden der Begriff „lokale Träger“ verwendet.

⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2006): Der Nahostkonflikt - Geschichte und aktuelle Situation.

⁵ Palestinian Central Bureau of Statistics (2021)

⁶ ebd.

betroffen. 29,2 %⁷ der Bevölkerung lebten 2016 unterhalb der nationalen Armutsgrenze (2011: 25,8 %) und 80 %⁸ der Bevölkerung im Gazastreifen ist von internationaler Hilfe abhängig. Die Arbeitslosigkeit und mangelnde Perspektiven bergen ein hohes Konfliktpotential.

Die „Beschäftigungsprogramme Armutsorientierte Infrastruktur“ (EGP), die seit 2002 im Rahmen der palästinensisch-deutschen FZ durchgeführt werden und gegenwärtig insgesamt 11 Phasen umfassen, versuchen diese Problematik durch die Instrumente temporärer Beschäftigung in Verbindung mit Neubau, Rehabilitation und Erweiterung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur durch lokale Träger aufzugreifen. Dabei hat sich durch Lernerfahrungen und die Weiterentwicklung des Ansatzes der Fokus von der intensiven Beschäftigungsförderung auf Armutsminderung durch Bereitstellung sozialer Infrastruktur verlagert.⁹ Das Ziel der FZ-Maßnahme auf der Outcome-Ebene war die temporäre Reduzierung monetärer Armut sowie die nachfrageorientierte Ausweitung und Verbesserung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in den Projektgebieten der PG. Entwicklungspolitisches Ziel des Vorhabens (Impact) war es, die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Projektgebieten der PG zu verbessern und durch Beschäftigungsförderung temporär konfliktmindernd zu wirken. Zielgruppe der Maßnahmen sind die Nutzer der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur in den PG, sowie im weiteren Sinne auch Gemeinderäte und zivilgesellschaftliche Institutionen (NROs, Verbände und Vereine, etc.). Durch den primären Armutsfokus orientieren sich die Ziele des Vorhabens auch an den nationalen Entwicklungsstrategien der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) „National Development Plan 2014-2016“ und „National Policy Agenda 2017-2022“.

Die Durchführung der realisierten Programmmaßnahmen der Phase X des EGP dauerten insgesamt 40 Monate und erfolgten im Zeitraum März 2015 bis Juni 2018. Projektträger für die Durchführung der FZ-Maßnahme war, das „Programme of Assistance to the Palestinian People“ (PAPP) des United Nations Development Programme (UNDP)¹⁰, das seit 1980 in den PG arbeitet. Durch seine langjährige Präsenz in der Region hat UNDP umfassendes Wissen und Erfahrungen für den lokalen Kontext erworben und pflegt enge Partnerschaften u.a. mit palästinensischen Institutionen, der Zivilgesellschaft, den Gemeinden und internationalen Entwicklungspartnern. Im Gegensatz zu vielen anderen Entwicklungsorganisationen arbeitet UNDP in den gesamten PG, einschließlich Ost-Jerusalem, im Gazastreifen und im heutigen Gebiet C des Westjordanlandes. Das neutrale und international anerkannte Mandat und die hohe Flexibilität von UNDP ermöglichten es, Maßnahmen auch dort umzusetzen.

Die dem Vorhaben zugrundeliegende Wirkungskette basierte auf der Annahme, dass die arbeitsintensive Konstruktion und Rehabilitation sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur zu einer Zunahme an Beschäftigung führt, was monetäre Armut zumindest temporär reduziert (Outcome-Ebene). Langfristig sollten die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessert und durch Beschäftigungsförderung eine temporäre konfliktmildernde Wirkung entfaltet werden (Impact-Ebene). Eine Verbesserung der Lebensbedingungen durch den erweiterten Zugang zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur ist plausibel. Die konfliktmindernde Wirkung von -temporären - Beschäftigungsprogrammen wird über die Opportunitätskosten für illegale Aktivitäten erklärt, da sie Perspektiven bieten, Missstände verringern und somit zu sozialer Stabilität beitragen können.¹¹ Langfristige Wirkungen sind von temporären Maßnahmen aber nicht abzuleiten.

Das als offenes Programm mit gemeindebasiertem Ansatz konzipierte Vorhaben sollte eine Maßnahmenauswahl sicherstellen, die sich dynamisch an den vorherrschenden Bedürfnissen der palästinensischen Bevölkerung orientiert. Die zu realisierenden Einzelmaßnahmen wurden durch UNDP anhand von Projektbewerbungen von Dorfräten und zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgewählt. Die von UNDP und KfW vereinbarten Auswahlkriterien waren der Anteil an direkter Arbeit (mindestens 25 % der Lohnkosten), der Armutsbezug des Projekts (Standort und Einkommensschaffung in von Armut betroffenen Gebieten), Nachhaltigkeitsaspekte sowie, dass die Vorteile der Infrastruktur hauptsächlich der Zielgruppe der meist armen Begünstigten in unterversorgten Gebieten zugutekommen sollten. Zwar waren alle Gemeinden im Westjordanland und im Gazastreifen förderfähig, doch sollten palästinensischen Gemeinden

⁷ World Bank (2021)

⁸ UNCTAD (2020)

⁹ KfW FZ E (2019): EPE EGP V-IX.

¹⁰ Im Folgenden statt „UNDP/PAPP“ mit „UNDP“ abgekürzt.

¹¹ Brück, T., Ferguson, N. T., Izzi, V., & Stojetz, W. (2021). Can jobs programs build peace?. *The World Bank Research Observer*, 36(2), 234-259.

in C-Gebieten, Ostjerusalem, den Flüchtlingslagern und im Gazastreifen Vorrang eingeräumt werden. Vorgaben bezüglich vorrangig zu adressierenden Sektoren gab es nicht. Damit zielte das Konzept zur Auswahl der Einzelmaßnahmen darauf ab, ein möglichst breites Spektrum der Zielgruppe zu erreichen.

Auch aus heutiger Sicht wird der offene und partizipative Ansatz mit Vergabe der Einzelmaßnahmen im Wettbewerbsverfahren nach klaren Kriterien als vorteilhaft bewertet. In dynamischen und konfliktgeprägten Kontexten können mit diesem Ansatz Maßnahmen entlang der Bedürfnisse der Zielgruppe ausgerichtet und marginalisierte Gruppen, Menschen mit Behinderungen, Frauen und Jugendliche gezielter berücksichtigt werden. Durch den Fokus auf lokale Träger, die die Gemeinden vor Ort und deren Bedürfnisse am besten kennen, kann trotz fehlender staatlicher Strukturen und Institutionen zielgruppennah und –orientiert gearbeitet werden. Gemeindebasierte Ansätze beinhalten Vorzüge, da die Bürger über lokales Wissen verfügen, die lokalen Bedingungen verstehen, direkte Demokratie praktizieren und zur Entwicklung von Lösungen für lokale Probleme beitragen können.¹²

Für die Auswahl der im Rahmen der Baumaßnahmen zu beschäftigenden Personen der Zielgruppe gab es ebenfalls bestimmte Kriterien. So wurden diese anhand der Arbeitslosenlisten des Ministeriums für Arbeit sowie ihres sozioökonomischen Status¹³ und Alters (mindestens 18 Jahre alt) eingestellt, was als angemessenes Vorgehen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation angesichts der hohen Arbeitslosenquote in den PG erscheint. Es wurden jedoch nicht gezielt Menschen ausgewählt, die eine aktive Rolle im Konfliktgeschehen spielten und auch das „Do no harm“-Prinzip wurde bei der Auswahl von Arbeitskräften nicht explizit einbezogen bzw. als Auswahlkriterium eingesetzt. Da es sich beim Nahostkonflikt jedoch nicht um einen innerpalästinensischen Konflikt handelt und keine israelischen Arbeitskräfte eingesetzt wurden, kann davon ausgegangen werden, dass Konfliktlinien durch dieses Vorgehen nicht weiter vertieft wurden.

Das Vorhaben setzte mit einem passenden Konzept an, um die mangelnde Versorgung mit sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur und fehlende Beschäftigung in den PG zielgerichtet anzugehen. Der gemeindebasierte Ansatz brachte aus heutiger Sicht wichtige Vorteile mit sich. Der Fokus des Vorhabens auf armutsreduzierende Maßnahmen erscheint aus damaliger wie aus heutiger Sicht durch den anhaltenden Konflikt und die damit verbundenen Einschränkungen im Personen- und Warenverkehr als angemessen. Die Relevanz des Vorhabens wird als hoch bewertet, da der Ansatz konzeptionell den lokalen Bedingungen angepasst war und das Kernproblem adressierte.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

Deutschland leistet seit Beginn der 1980er Jahre im Rahmen der deutsch-palästinensischen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung. Derzeit konzentriert sich die Zusammenarbeit vorrangig auf gute Regierungsführung, Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung. Hierzu leisten neben den FZ-Maßnahmen in den Bereichen Grund-, Sekundar- und Berufsbildung, Finanzsektorentwicklung, Beschäftigungsförderung und Industrieparkentwicklung auch die TZ-Maßnahmen in den Bereichen Berufsbildung und Beschäftigungsförderung, Privatwirtschaftsentwicklung, inklusive grenzüberschreitender Kooperationen und Stärkung der qualitätssichernden Dienstleistungen wesentliche Beiträge. Das BMZ fördert darüber hinaus im Rahmen der Sonderinitiative zur Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost (SI MENA) verschiedene Projekte in den PG mit einem Fokus auf Jugendbeschäftigung und Stabilisierung. EGP X adressiert vorrangig den Sektor Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung und fügt sich damit kohärent in das EZ-Engagement der Bundesregierung in den PG ein und ist konsistent mit der BMZ-Länderstrategie.¹⁴

¹² Carr, D. S., & Halvorsen, K. (2001). An evaluation of three democratic, community-based approaches to citizen participation: Surveys, conversations with community groups, and community dinners. *Society & Natural Resources*, 14(2), 107-126.

¹³ Es wurde zwischen fachkundigen („skilled“) und ungelerten Arbeitskräften („unskilled workers“) unterschieden.

¹⁴ Die BMZ-Länderstrategie für die PG ist es, die Rahmenbedingungen für eine friedliche und inklusive Entwicklung als Voraussetzung für eine verhandelte Zweistaatenlösung aufrechtzuerhalten und zum Aufbau eines künftigen palästinensischen Staates beizutragen. Für die EZ wurden folgende Friedensbedarfe definiert: a) Soziale Kohäsion ist gestärkt; regionale und soziale Disparitäten sowie territoriale Desintegration werden nicht verschärft; b) Möglichkeiten politischer und sozialer Teilhabe der Bevölkerung sind verstärkt

Das FZ-Vorhaben wurde nachträglich (nach Projektprüfung) in das zwischenzeitlich aufgesetzte EZ-Programm „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungsförderung“ eingefügt. Ziel des EZ-Programms ist die Bereitstellung von produktiven Beschäftigungsmöglichkeiten durch den palästinensischen Privatsektor sowie einen Beitrag der Grund- und Sekundarbildung zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppe zu leisten; inhaltliche Überschneidungen mit dem EGP X sind im Bildungsbereich eher gering (11 von 38 Einzelmaßnahmen) und die temporären Beschäftigungseffekte resultieren aus einzelnen Bauaufträgen.

Bezüglich der (internen) Kohärenz zu internationalen Normen und Standards war die Konzeption des FZ-Programms EGP X konsistent mit den Millenniumsentwicklungszielen (MDGs) sowie aus heutiger Sicht mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (SDGs).

EGP X wirkt komplementär zu den Hilfsleistungen, die UNRWA vorwiegend für Palästina-Flüchtlinge in den PG in den Bereichen Grundschul- und Berufsausbildung, medizinische Grundversorgung, Nothilfe und soziale Dienste, Verbesserung der Infrastruktur und der Lager, Mikrofinanzierung und Notfallhilfe bereithält.

Insgesamt wird aufgrund der hohen Konsistenz und Komplementarität zu anderen EZ-Interventionen der Bundesregierung in den PG sowie zu internationalen Normen und Standards die interne Kohärenz als gut bewertet. EGP X war zudem komplementär zu anderen entwicklungspolitischen Interventionen in den PG (externe Kohärenz), daher wird die Kohärenz des Vorhabens insgesamt als gut bewertet.

Kohärenz Teilnote: 2

Effektivität

Das Ziel der FZ-Maßnahme auf Outcome-Ebene war die temporäre Reduzierung monetärer Armut sowie die nachfrageorientierte Ausweitung und Verbesserung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in den Projektgebieten der PG. Die Zielerreichung wird anhand der folgenden Indikatoren bewertet:

Indikator	Zielwert bei Projektprüfung	Ist-Wert bei AK; Ist-Wert bei EPE
(1) Auszahlung von mind. 25 % der Einzelprojektkosten (d.h. insgesamt mind. 1 Mio. EUR) in Form von Löhnen für temporäre Arbeit beim Bau der realisierten Infrastrukturmaßnahmen	Zielwert: 25 %	Ist-Wert AK (2018): 31 %; erreicht Ist-Wert EPE (2021): n.v.
(2) 40.000 Beschäftigtentage temporärer Arbeit	Zielwert (aus BE 2017): 40.000	Ist-Wert AK (2018): 53.840; erreicht Ist-Wert EPE (2021): n.v.
(3) Mindestens 80 % der realisierten Infrastrukturprojekte sind zwei Jahre nach Inbetriebnahme in gutem Zustand (Umsetzung des Wartungs- und Betriebskonzepts)	Zielwert: 80 %	Ist-Wert AK (2018): n.v. Ist-Wert EPE (2021): Gespräche mit 12 von 38 Trägern im Rahmen der EPE ergaben in diesen Fällen den Eindruck eines guten Zustandes dank der Umsetzung der Wartungs- und Betriebskonzepte; stichprobenartige Erhebungen (12 von 38) lassen auf eine Zielerreichung schließen

und tragen zur Stärkung der PA bei; sowie c) die Lebensgrundlagen sind gesichert und die sozio-ökonomische Lage erodiert nicht weiter.

<p>(4) Mindestens 80 % der realisierten Infrastrukturprojekte werden zwei Jahre nach Inbetriebnahme zweckgemäß genutzt</p>	<p>Zielwert: 80 %</p>	<p>Ist-Wert AK (2018): n.v.</p> <p>Ist-Wert EPE (2021): Gespräche mit 12 von 38 Trägern im Rahmen der EPE ergaben in diesen Fällen den Eindruck eines guten Zu-standes dank der Umsetzung der Wartungs- und Betriebskonzepte; stichprobenartige Erhebungen (12 von 38) und Aussagen von UNDP (Angabe, dass alle 38 Infrastrukturprojekte weiterhin genutzt werden) lassen auf eine Zielerreichung schließen</p>
--	-----------------------	---

* Quelle: Anekdotische Evidenz aus den qualitativen Interviews mit 12 lokalen Trägern im Rahmen der EPE.

Eine tatsächliche temporäre Reduzierung monetärer Armut der Arbeitskräfte aus der Zielgruppe konnte durch die Lohnzahlungen für die Baumaßnahmen erreicht und der Zielwert des Indikators sogar überschritten werden. Der während der Projektimplementierung angepasste Zielwert des Indikators zu den Beschäftigtentagen wurde ebenfalls erreicht, was in Anbetracht des um 27 % reduzierten Investitionsbudgets aufgrund der Wechselkursverschlechterungen als sehr positives Resultat bewertet wird. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung wurde von einem Zielwert von 60.000 Beschäftigtentagen ausgegangen, im Rahmen der internen KfW Berichterstattung 2017¹⁵ wurde der Zielwert jedoch aufgrund der schlechten Wechselkursentwicklungen von 60.000 auf 40.000 Beschäftigtentage nach unten korrigiert. Einschränkung ist aber festzuhalten, dass Beschäftigtentage nichts über die Qualität der Beschäftigung aussagen.

Auch eine qualitative und quantitative Verbesserung der Infrastruktur in den PG lässt sich anhand der 38 im Rahmen von EGP X realisierten Einzelmaßnahmen bestätigen, die sich wie folgt sektoral aufteilten: Bildung (8 Vorhaben), Sport (7), Versammlungsstätten (6), sonstige Infrastruktur (6), Berufliche Ausbildung (3), Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen (3), Landwirtschaft (2), Gesundheit (2) und Kultur (1). Vorrang hatten Projekte für vulnerable oder diskriminierte Zielgruppen sowie solche die einkommensschaffende Ansätze verfolgten. Insgesamt deckten die Maßnahmen ein breites Spektrum sowohl hinsichtlich sektoraler Verteilung als auch an Zielgruppenbedürfnissen ab. So wurden beispielsweise Einrichtungen finanziert, die gezielt auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen eingehen, aber auch Infrastrukturmaßnahmen, die Therapiemöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen bieten sowie jugendorientierte (Aus-) Bildungs- und Freizeit- bzw. Sportprojekte. Doch auch Einzelmaßnahmen, die der gesamten Gemeinschaft vor Ort dienen, wie Gemeinde- oder Gesundheitszentren, Krankenhäuser, Mehrzweckhallen oder Gehwege wurden gefördert.

Geografisch verteilten sich die realisierten Einzelmaßnahmen auf den Gazastreifen (12 Vorhaben), das Westjordanland (20 Vorhaben) sowie Ost-Jerusalem (6 Vorhaben). Zwei Vorhaben im Gazastreifen mussten aufgrund externer Gründe vorzeitig beendet werden, die Mittel wurden innerhalb des Programms umgewidmet.¹⁶ Die größere Anzahl an realisierten Einzelmaßnahmen im Westjordanland lässt sich dadurch erklären, dass dort sowohl Dorfräte (158 Bewerbungen) als auch NGOs (142 Bewerbungen) die Möglichkeit hatten, sich zu bewerben, während Dorfräte im Gazastreifen nicht existierten¹⁷ und somit nur NGOs (137 Bewerbungen) als lokale Träger in Frage kamen; zudem entspricht die Verteilung der Fläche und Bevölkerungsanzahl.

¹⁵ BE 2017

¹⁶ Der Bau eines Kindergartens für Kinder mit Sehbehinderungen in Gaza Stadt mit dem lokalen Träger "Eye Society for Visually Impaired Rehabilitation and Prevention of Blindness" konnte aufgrund eines einseitig aufgekündigten Pachtvertrages nicht realisiert werden. Ein anderes Projekt mit dem „Iwan Center for Architectural Heritage“ der Islamischen Universität in Gaza musste aufgrund des Einsturzes eines Deckengewölbes ebenfalls beendet werden

¹⁷ Die Kommunen im Gazastreifen haben den Status einer „Municipality“ und in Ostjerusalem existieren keine palästinensischen Kommunalverwaltungsstrukturen.

Der Zustand der realisierten Infrastruktur 2 Jahre nach Inbetriebnahme konnte zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle 2018 noch nicht beurteilt werden, da einige Infrastrukturmaßnahmen erst kurz vor Projektabschluss fertiggestellt wurden. Auch in der Folgezeit (2 Jahre nach Inbetriebnahme) fand keine Besichtigung der Projektstandorte statt. Im Rahmen der EPE wurden qualitative Interviews mit einer Stichprobe der lokalen Träger (12 Einzelmaßnahmen; 6 im Westjordanland und 6 in Gaza)¹⁸ durchgeführt, anhand derer eine Beurteilung der Zielerreichung dieser Indikatoren zum Zeitpunkt der EPE vorgenommen wurde. Bereits bei der Projektauswahl wurde darauf geachtet, dass die lokalen Träger ein Management- und Wartungskonzept vorlegen können, welches auch heute, jedoch in manchen Fällen nur zum Teil bzw. nicht mehr strikt, befolgt wird. Dennoch beschrieben alle Interviewten den Zustand ihrer Einzelmaßnahmen als sehr gut bis gut und konnten dies auch anhand von aktuellen Fotos belegen. Darüber hinaus wurden beim Auswahlprozess Bewerbungen priorisiert, die einen hohen Gemeindennutzen vorweisen konnten. Damit wurden vor allem gemeindenahere lokale Träger für die Umsetzung ausgewählt, die über relevante Ortskenntnisse verfügen oder selbst auch direkt aus den Gemeinden kommen. UNDP steht weiterhin in engem Kontakt mit den lokalen Trägern und bestätigte, dass alle realisierten Einzelmaßnahmen weiterhin existieren und keine Zweckentfremdungen seit Fertigstellung stattgefunden haben.

Auch konnte UNDP von keinen Zerstörungen während der Durchführungszeit von Phase X berichten und im Rahmen der jüngsten Gewaltausschreitungen im Frühling 2021 trugen laut des Damage Assessments lediglich drei Einzelmaßnahmen kleinere Schäden davon. Der gesamte Schaden beläuft sich auf 8.390 USD.

Bezüglich der heutigen Nutzung der Infrastrukturmaßnahmen wurde seitens der 12 interviewten lokalen Träger durchweg ein sehr hoher Nutzungsgrad (fast täglich, mehrere Stunden) angegeben. Aufgrund der bedarfsorientierten Auswahl wird auch für die anderweitigen Einzelmaßnahmen eine hohe Nutzungsintensität angenommen.

Während diverser Lockdowns¹⁹ (u.a. 22.03. - 05.05.2020), die aufgrund der Covid-19 Pandemie national und lokal in den PG verhängt wurden, kam es teilweise zu temporären Schließungen von Einrichtungen, die nicht im Gesundheitssektor angesiedelt sind. Wenn möglich, versuchten die lokalen Träger ihre Angebote auf den virtuellen Raum (z.B. Online Meetings) zu verlegen, beispielsweise startete das „Princess Basma Center for the Rehabilitation of the Children with Disabilities“ ein Therapieprogramm, das Angehörige bei der Pflege ihrer Kinder zu Hause unterstützen sollte und das Yabous Cultural Center eröffnete einen Online-Shop, in dem lokale Kunstschaffende ihre Produkte auch während der Pandemie vermarkten konnten. In allen Einzelmaßnahmen der Stichprobe kam es zeitweise zu Einschränkungen, der Entwicklung von Hygienekonzepten, der Etablierung von Abstandsregelungen und einer Ausstattung mit persönlicher Schutzausrüstung. Inzwischen (Stand Juli 2021) sind alle Einrichtungen, die unter EGP X finanziert wurden, wieder geöffnet und haben den regulären Betrieb wieder aufgenommen.

Insgesamt trugen die Einzelmaßnahmen durch die arbeitsintensiven Infrastrukturmaßnahmen zu kurzfristigen Beschäftigungswirkungen bei. Diese lassen sich jedoch angesichts der langfristigen Effekte, die durch die bereitgestellte Infrastruktur nachhaltig erreicht werden, als marginal bezeichnen. Positiv hervorzuheben ist, dass einige Träger ihr Angebot als Folge der finanzierten Infrastrukturmaßnahmen erweitert und sogar in einigen Fällen Erweiterungsbauten realisiert haben. EGP X kann dadurch bis heute weitere positive, wenn auch mittelbare, Einkommenseffekte erzielen. Durch die insgesamt 38 realisierten Einzelmaßnahmen des Vorhabens konnten 121 langfristige Jobs bei den interviewten lokalen Trägern geschaffen werden, die weiterhin besetzt sind und teilweise sogar durch weitere Stellen ergänzt wurden. Durch diese langfristigen Stellen sowie die Vergabe der Arbeiten an lokale Bauunternehmen und die Verwendung lokaler Baumaterialien kam es ebenfalls zu indirekten Beschäftigungswirkungen.

Die Indikatoren zur Zielerreichung wurden vollständig erfüllt, von einer temporären Reduzierung der monetären Armut wird daher ausgegangen. Durch die qualitativen Interviews mit ausgewählten lokalen Trägern konnte zusätzlich festgestellt werden, dass sich alle realisierten Einzelmaßnahmen der Stichprobe

¹⁸ Eine Vorauswahl der zu interviewenden lokalen Träger fand durch UNDP statt. Im Rahmen dieser Vorauswahl wurden 14 lokale Träger in dem Westjordanland sowie 6 im Gazastreifen vorgeschlagen. Um eine gleiche Anzahl interviewen zu können, wurden 6 lokale Träger aus dem Westjordanland anhand einer Zufallsauswahl ausgewählt. Durch die Vorauswahl durch UNDP kann ein Selektionsbias nicht ausgeschlossen werden, was bei der Interpretation der Interviewergebnisse berücksichtigt werden muss.

¹⁹ Der Zeitablauf der behördlichen Anordnungen zur Eindämmung der Pandemie in den PG ist unter folgendem Link ersichtlich: <https://global-monitoring.com/gm/page/events/epidemic-0001961.mfeyPrXF2dGM.html?lang=en>.

weiterhin in gutem bis sehr gutem Zustand befinden, regelmäßig genutzt werden und zwischenzeitlich keine Zweckentfremdungen stattgefunden haben. Durch nach klaren Kriterien partizipativ ausgewählte Maßnahmen ist die quantitative sowie qualitative Verbesserung der Infrastruktur in den PG durch EGP X plausibel und die Effektivität wird als erfolgreich bewertet.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Bei Projektprüfung wurde von einer eingeschränkten Effizienz der Maßnahmen ausgegangen, da die investiven Maßnahmen in dem teilweise akuten Interventionskontext nicht an Profitabilität ausgerichtet waren.

Die Durchführung der Einzelmaßnahmen durch UNDP wird, wie bereits in den Vorgängerphasen, als angemessen und qualitätsorientiert bewertet. Durch die langjährige Zusammenarbeit im Rahmen der EGP-Vorhaben, haben sich feste Strukturen und Prozesse etabliert, die fortwährend weiterentwickelt und effizienter geworden sind. Zivilgesellschaftliche Gruppen und Gemeinderäte werden in der finanziellen Zusammenarbeit über staatliche Strukturen oftmals nicht direkt erreicht. UNDP war hier in der Lage, die lokalen Träger bei der Planung und Durchführung ihrer Projekte zu unterstützen und so lokale Kapazitäten aufzubauen.

Hervorzuheben sind auch die erweiterten Umsetzungsmöglichkeiten von UNDP im israelisch annektierten Teil Ostjerusalems, wofür die staatlichen palästinensischen Träger kein Implementierungsmandat haben. So konnte ein komplementärer Ansatz zu den Umsetzungsstrukturen der palästinensischen Behörden genutzt werden. Der fünfstufige Auswahlprozess, der der Projektselektion vorgeschaltet war, wird zwar als zeitintensiv und aufwendig bewertet (UNDP prüfte insgesamt 436 eingegangene Projektanträge), dieser sorgt jedoch auch für die hohe Transparenz in der Projektauswahl. Alternative Umsetzungsmodalitäten wären in diesem Kontext nicht erprobt gewesen, während sich der Auswahlprozess über die EGP-Phasen wiederholt bewährte. Die offene Gestaltung des Programms ermöglichte zudem eine Priorisierung der Maßnahmen anhand der aktuellen Bedarfe der Zielgruppe. Gemessen am erhöhten Verwaltungs- und Implementierungsaufwand aufgrund der Kleinteiligkeit der Einzelmaßnahmen war die Höhe der Managementkosten von UNDP (8 % der Baukosten) angemessen, ebenso wie die durchschnittlichen Förderbeiträge für die Einzelprojekte (in Höhe von 110.000 USD). Die maximale finanzielle Zuwendung pro Projekt sollte laut Call for Proposals nicht über 200.000 Euro (umgerechnet ca. 225.000 USD) liegen, ein Minimum wurde nicht vorgegeben.

Durch die kleinteilige Auftragsvergabe konnte sichergestellt werden, dass vor allem lokale Ressourcen (Arbeitskräfte und Material, soweit möglich) eingesetzt wurden. Der Großteil der in dem Westjordanland gekauften Materialien wurde vor Ort hergestellt und beschafft. Aufgrund der Blockade des Gazastreifens waren für die dort ansässigen Projekte keine Materialien aus dem Westjordanland verfügbar, sodass die meisten Materialien im Ausland hergestellt wurden.

Die Projektlaufzeit überschritt mit 40 Monaten die geplante Dauer von 18 Monaten deutlich. Aus heutiger Sicht war dies in Anbetracht des palästinensischen Kontexts schon bei Prüfung vorhersehbar. Im Gazastreifen rechtfertigen die erheblichen Einschränkungen im Personen- und Warenverkehr durch die israelische Blockade verbunden mit der Abhängigkeit von Genehmigungen auch für Materialimporte durch die israelischen Behörden die Implementierungszeit. Die Zielwerte konnten trotz der erheblichen Wechselkursverschlechterung (nach Auszahlung standen lediglich 79 % des eingeplanten Budgets zur Verfügung) nahezu vollständig erreicht werden. Somit ist die Produktionseffizienz als zufriedenstellend zu bewerten.

Die Allokationseffizienz des Vorhabens wird als hoch eingestuft, da das offene Programm mit Vergabe der Einzelmaßnahmen nach klaren Kriterien im Wettbewerbsverfahren zielgerichtet nach den Bedürfnissen der Zielgruppe investierte. Im Ergebnis sind die Maßnahmen sektoral und geografisch breit umgesetzt. Die folgende Abbildung zeigt, dass die Maßnahmen nicht nur in den am stärksten von Armut betroffenen Distrikten umgesetzt wurden, was die Allokationseffizienz mit Blick auf die Maximierung der temporären Armutsreduktion etwas schmälert, vor dem Hintergrund einer notwendigen Risikostreuung, der Absorptionsfähigkeit der Gemeinden und einer gerechten Verteilung aber dennoch gerechtfertigt ist. Auch wenn für Jerusalem keine vergleichbaren Daten vorliegen, ist von einer hohen Armutsinzidenz unter der arabischen Bevölkerung auszugehen. Zudem wurden auch im Westjordanland die Investitionen mit direktem Armutsbezug ausgewählt, so auch in Flüchtlingslagern.

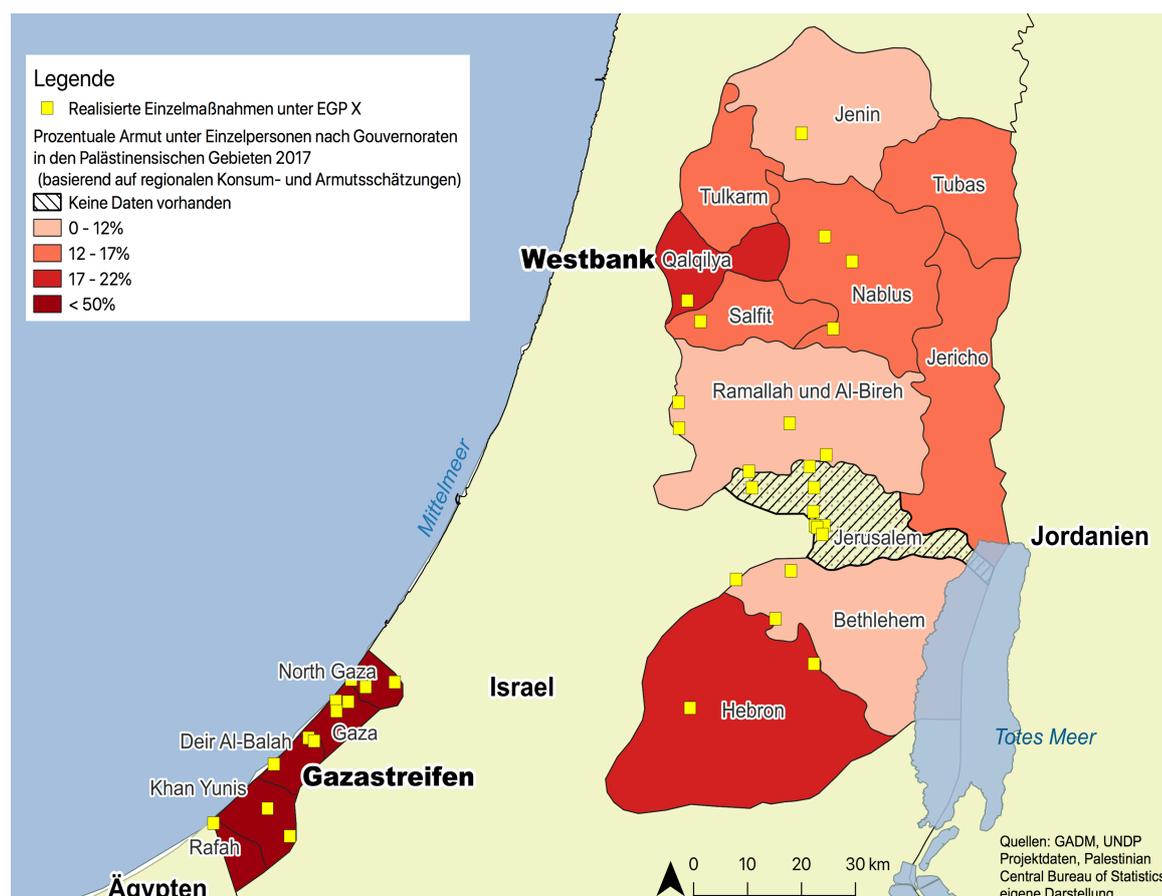


Abbildung 1

Das transparente Auswahlverfahren durch UNDP sicherte eine gute Allokationseffizienz. Das aufwändige Verfahren als auch die israelischen Genehmigungsvorgaben für die Materialeinfuhr in den Gazastreifen und der damit verbundene hohe Koordinierungsaufwand rechtfertigen aufgetretene Verzögerungen. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Verwendung größtenteils lokaler Ressourcen wird die Effizienz der FZ-Maßnahme als gut bewertet.

Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel (Impact) war es, die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Projektgebieten der PG zu verbessern und durch temporäre Beschäftigungsförderung konfliktmildernd zu wirken. Während eine mittel- bis langfristige Wirkung von den durchgeführten temporären Beschäftigungsmaßnahmen auf die Lebensbedingungen der Zielgruppe wenig plausibel erscheint, können der unter EGP X geschaffenen Infrastruktur langfristige positive Wirkungen auf die Lebensbedingungen

der Zielgruppe zugeschrieben werden. Der Zugang zu Infrastruktur ist eine wichtige Prämisse, um Armut strukturell zu bekämpfen. Unter EGP X wurden u.a. Schulen, (Weiter-) Bildungseinrichtungen sowie Straßen und Gehwege finanziert, deren Nutzung mittelfristig zu einer besseren Bildung und Mobilität der Zielgruppe beitragen. Auch die finanzierten Einrichtungen im Gesundheitssektor tragen zu einer Verbesserung der medizinischen Versorgung und somit zu besseren Lebensbedingungen bei. Dies gilt insbesondere für fragile Kontexte, wie in den PG, da wichtige Infrastruktur oft fehlt und die Versorgung der Bevölkerung mit wichtigen Dienstleistungen nur eingeschränkt erfolgt.

Proxy-Indikator	Ist-Wert bei PP (2013)	Ist-Wert bei EPE (2021)
HDI*	0,696; Rang 109 von 189	0,708; Rang 115 von 189 (2019)
Palästinensische Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze	Gesamt: 25,8 %*** (2011) Gaza: 38,8 %**** (2011) Westjordanland: 17,8 %**** (2011)	29,2 %*** (2016) Gaza: 53,0 %**** (2017) Westjordanland: 13,9 %**** (2017)
Konfliktintensität**	Palästinensische Verletzte: 3.992 - Westjordanland: 3904 - Gazastreifen: 88 Palästinensische Todesopfer: 39 - Westjordanland: 27 - Gazastreifen: 11 - Israel: 1	Palästinensische Verletzte: 2.750 (2020); 16.201 (Stand Oktober 2021) - Westjordanland: 2693 (2020); 13.832 (2021) - Gazastreifen: 56 (2020); 2363 (2021) - Keine Angabe: 1 (2020) - Israel: 6 (2021) Palästinensische Todesopfer: 32 (2020); 338 (Stand Oktober 2021) - Westjordanland: 26 (2020); 73 (2021) - Gazastreifen: 3 (2020); 265 (2021) - Keine Angabe: 3 (2020)

* UNDP; ** OCHA: <https://www.ochaopt.org>; *** World Bank - World Development Indicators; es sind jeweils die aktuellsten verfügbaren Daten angegeben. **** PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics): https://www.pcbs.gov.ps/Portals/Rainbow/Documents/Levels%20of%20living_pov_2017_02e.htm; die Daten geben den prozentualen Anteil der Armut unter Einzelpersonen in Palästina nach monatlichen Konsummustern an; ausgewiesen werden in der Tabelle nur die Angaben für die Kategorie "Poverty".

Die drei Proxy-Indikatoren auf der Impact-Ebene zeigen eine Verschlechterung der Lebensbedingungen in den PG seit dem Zeitpunkt der Projektprüfung. So hat sich zwischen 2013 und 2019 zwar der HDI-Wert minimal verbessert, der Rang jedoch verschlechtert. Das bedeutet, dass andere Länder ihre durchschnittlichen Leistungen in den wichtigsten Dimensionen der menschlichen Entwicklung stärker verbessert haben, als das in den PG im selben Zeitraum der Fall war. Auch die Konfliktintensität (gemessen an Verletzten und Todesopfern) ist im Vergleich mit 2013 aufgrund der erneuten Ausschreitungen im Frühjahr 2021 eindeutig höher, wobei in der Konfliktintensität große Schwankungen bestehen und auf Phasen schwerer Ausschreitungen meistens Phasen der Beruhigung folgen. Zwischen 2011 und 2016 ist der prozentuale Anteil der Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze um 3,4 Prozentpunkte angestiegen, wobei regional hohe Unterschiede bestehen. Aufgrund der Pandemielage und der erneuten Konfliktaktionen ist zukünftig mit weitaus höheren Werten zu rechnen. Die auf Basis der Proxy-Indikatoren dargestellten sozio-ökonomischen Entwicklungen sind allerdings nicht direkt dem Vorhaben zu attribuieren (Attributionsproblematik), da diese vor allem durch exogene Faktoren bedingt sind. Eine durch das Vorhaben induzierte Abwärtsentwicklung der sozio-ökonomischen Parametern erscheint zudem nicht plausibel, sie

untermalt dennoch den dynamischen-fragilen Kontext in den palästinensischen Gebieten und hier vor allem im Gaza-Streifen.

Anhand der realisierten Einzelmaßnahmen unter EGP X konnten jedoch wichtige Versorgungslücken verringert werden. Im Rahmen der Interviews mit den lokalen Trägern wurde ebenfalls bestätigt, dass alle realisierten Einzelmaßnahmen sektorunabhängig bis heute einen hohen Stellenwert im alltäglichen Leben der Zielgruppe einnehmen und dazu beigetragen haben, die Lebensbedingungen in den Projektgebieten zu verbessern. Zum Beispiel werden in einigen der gebauten bzw. rehabilitierten Gebäude gesundheitliche Services und Beratungsangebote zur Verfügung gestellt, die insbesondere marginalisierten Gruppen zugutekommen, denen es in den PG elementar an Hilfs- und Therapiemöglichkeiten mangelt. Auch wurden einige der wenigen Freizeit- und Erholungsangebote in der gesamten Region geschaffen, was vor allem Kindern und Jugendlichen aber auch deren Familien einen sicheren Erholungsort sowie wichtigen Ausgleich zum Alltag bietet. Speziell auf Frauen ausgerichtete Angebote konnten zu einer ökonomischen Emanzipation beitragen, indem für das Berufsleben wichtige Fähigkeiten (z.B. Computerkenntnisse) vermittelt wurden. Auch die Bereitstellung von Rechtsbeistand für marginalisierte Gruppen durch die Palestinian Bar Association, die unter EGP X zwei weitere Stockwerke bekam, die nun u.a. als Rechtsberatungsstelle, Mustergericht und Konfliktlösungszentrum genutzt werden, kann zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen gezählt werden. Dazu kommen nicht direkt intendierte positive Wirkungen, wie der Wissensaufbau bzw. das institutionelle Lernen bei den lokalen Trägern sowie beauftragten lokalen Bauunternehmen, eine Förderung des Gemeinschaftsgefühls und sozialen Zusammenhalts innerhalb der Gemeinden, eine Stärkung der Zivilgesellschaft sowie langfristig geschaffene Jobs in den durch EGP X geschaffenen Einrichtungen.

Das EGP kann nicht an den Auslösern des politisch-territorialen Nahost-Konflikts ansetzen, sondern versucht, dessen Auswirkungen auf die Bevölkerung abzumildern. Neben den positiven und stabilisierenden Effekten der einzelnen Infrastrukturmaßnahmen auf die Bevölkerung war es auch ein Ziel der FZ-Maßnahme, durch Beschäftigungsförderung temporär konfliktmildernd zu wirken. Wissenschaftliche Fachliteratur verweist zwar oftmals darauf, dass Beschäftigungsmaßnahmen friedensfördernd sein können, oft fehlen jedoch empirische Beweise.²⁰ Im Fall der Phase X des EGP-Programms lässt sich anhand der Erkenntnisse aus den qualitativen Interviews zumindest anekdotische Evidenz dafür finden, beispielsweise durch eine Reduzierung des Wettbewerbs um Ressourcen (Einkommen sowie Infrastruktur). Auch werden durch einige realisierte Einzelprojekte gezielt Jugendliche und Absolventen gefördert, um ihnen bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verschaffen, was Zukunftsperspektiven eröffnet und die Opportunitätskosten für illegale Aktivitäten erhöht. Eine (teilweise auch indirekte) konfliktmildernde Wirkung der FZ-Maßnahme erscheint damit plausibel. Letztlich zielen viele der Einzelprojekte darauf ab, die (sozialen und wirtschaftlichen) Folgen des Konflikts für die Zielgruppe abzumildern, sodass EGP X auch dazu beiträgt weitere Konflikttreiber zu reduzieren. Allerdings können die Beschäftigungswirkungen (z.B. die Reduzierung monetärer Armut) immer nur punktuell Abhilfe leisten und die begünstigten Arbeitskräfte befinden sich nach Beendigung der Maßnahme früher oder später wieder in ihrer Ausgangssituation. Temporäre Beschäftigungsmaßnahmen sind vor allem im palästinensischen Kontext nicht in der Lage, mittel- bis langfristige Perspektiven zu schaffen.

Im Rahmen aller bisherigen EGP-Phasen (I-X) wurden insgesamt 723 Einzelmaßnahmen, verteilt über den Gazastreifen, das Westjordanland und Ost-Jerusalem, realisiert. Allein aufgrund der starken geographischen Verteilung der Einzelprojekte entfalten diese bis heute eine hohe Breitenwirksamkeit. Des Weiteren wurden im Rahmen von EGP Strukturen, Netzwerke und Prozesse etabliert, die in den jeweiligen EGP-Folgephasen kontinuierlich verbessert, weiterentwickelt und ausgebaut wurden. Das jüngste Folgevorhaben IPR (Investitionsprogramm für Resilienz) führt bis heute den Projektansatz mit einer stark ausgebauten Komponente zur Stärkung der Resilienz und der sozialen Kohäsion fort, baut stark auf den Strukturen der EGP-Phasen auf und wird ebenfalls durch UNDP implementiert, sodass Erfahrungsgewinne auch zukünftig genutzt werden. Auch der EGP-Auswahlprozess wurde nahezu identisch in das IPR-Programm übernommen, was dessen Modellcharakter verdeutlicht. Eine erzielte Breitenwirksamkeit durch die gesamten EGP-Maßnahmen lässt sich also zweifelsfrei feststellen und auch eine Replizierbarkeit in anderen Regionen im fragilen Kontext ist mit bestimmten Anpassungen durchaus realistisch.

²⁰ Brück, T., Ferguson, N. T., Izzi, V., & Stojetz, W. (2016): Jobs aid Peace - A Review of the Theory and Practice of the Impact of Employment Programmes on Peace in Fragile and Conflict-affected Countries. Berlin: International Security and Development Center.

Trotz der nur temporären positiven Wirkungen der Beschäftigungsmaßnahmen (Reduzierung monetärer Armut), wurden aufgrund der geschaffenen Infrastrukturmaßnahmen längerfristige positive Wirkungen erreicht, die einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe leisten konnten und potentiell konfliktmindernd wirken.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde von einem eingeschränkten Nachhaltigkeitsanspruch ausgegangen, da angenommen wurde, dass die lokalen Träger langfristig nicht in der Lage sein werden, die Instand- und Unterhaltungskosten für die Einzelmaßnahmen zu decken. Zwar sind vor allem kleinere NROs und Dorfräte für den Unterhalt ihrer Projekte auf Spenden angewiesen, jedoch konnten durch einige Projekte entweder neue Einkommensmöglichkeiten (z.B. durch Vermietung der Infrastruktur) oder Einsparungsmöglichkeiten (z.B. durch den Wegfall von Mietkosten) erzielt werden. Hier zeigt sich, drei bzw. vier Jahre nach Fertigstellung und Übergabe der Einzelprojekte an die lokalen Träger, dass dieses Risiko auch unter den sich zugespitzten ökonomischen Bedingungen durch die Covid-19 Pandemie nicht generell eingetreten ist. Die meisten Infrastrukturmaßnahmen sind bis heute in gutem Zustand und werden weiterhin genutzt, sodass diese auch weiterhin ihre positive Wirkung auf die Lebensbedingungen der Zielgruppe entfalten. Laut Aussagen der lokalen Träger ist die finanzielle Situation weitestgehend stabil. Langfristig wäre eine Institutionalisierung des Förderansatzes mit regelmäßigen Bewerbungslots wünschenswert, die die Kontinuität, Verlässlichkeit und positiven Wirkungen des Vorhabens verstetigt.

Die unter EGP X durchgeführten Beschäftigungsmaßnahmen wirkten weniger nachhaltig, da hier bei Konzeption lediglich auf eine temporäre Reduzierung monetärer Armut abgezielt wurde. Dennoch konnten insgesamt 121 langfristige Stellen durch die Infrastrukturmaßnahmen geschaffen werden, die auch bis heute noch besetzt sind. Auch die andauernden Auswirkungen der Covid-19 Pandemie auf die palästinensische Wirtschaft sowie die Möglichkeit weiterer Lockdowns und somit erneuter Schließungen der Einzelmaßnahmen, gefährden den nachhaltigen Betrieb und die langfristigen Wirkungen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige der lokalen Träger durch eine Verschlimmerung der Pandemielage in finanzielle Schwierigkeiten geraten könnten.

Bezüglich der Infrastrukturmaßnahmen wurde bereits im Rahmen des Auswahlprozesses der Einzelmaßnahmen durch UNDP ein Fokus auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen gelegt. Lokale Träger mussten spezifische Betriebs- und Management-Konzepte vorhalten, um sich für die Ausschreibung zu qualifizieren. Für die Instandhaltung und den Betrieb sind die jeweiligen lokalen Träger seit Übergabe der Projekte durch UNDP selbst zuständig. Einige der interviewten lokalen Träger verfügen diesbezüglich über ein festes Budget und teilweise sogar eigene Abteilungen (eher größere und etablierte NROs), andere gaben an, kleine Reparaturarbeiten und Instandhaltungsmaßnahmen würden von Dorfbewohnenden oder Angestellten übernommen und Budget nur bei Bedarf zugeteilt.²¹ Da es aufgrund des gemeindebasierten Ansatzes zu einem hohen Level an Selbstverantwortung bezüglich der realisierten Einzelmaßnahmen seitens der lokalen Träger und lokalen Bevölkerung kam, ist auch weiterhin davon auszugehen, dass diese sich sorgsam um die Infrastruktur kümmern und diese angemessen und ordnungsgemäß instand halten. Nicht zuletzt sind einige der lokalen Träger durch die Projekte auch im Stande, Einkommen zu generieren (z.B. kleine Mitgliedsbeiträge, Verkauf/Abrechnung von Gütern/Dienstleistungen, Mieteinnahmen) oder es kam zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen, durch die bis heute positive Einkommens- und Einsparungseffekte erzielt werden können.²²

Es wurde darauf geachtet, die Baumaßnahmen wartungsarm und mit geringen Betriebskosten (z.B. robuste und energieeffiziente Ausführung) zu realisieren, um Folgekosten für die lokalen Träger zu

²¹ Bei den kleinen Reparaturarbeiten handelte es sich beispielsweise um Malerarbeiten, die gebührenfrei von Dorfbewohnenden oder Angestellten übernommen wurden, teilweise werden diese Arbeiten aber auch kostenpflichtig an lokale Fachkräfte ausgelagert.

²² Beispielsweise konnten durch den Bau von 12 Lagerräumen für die Einzelmaßnahme des „Fishermen Syndicate“ im Gazastreifen die Arbeitsbedingungen der Fischer verbessert und das teilweise teure Equipment, das zuvor am Strand gelagert wurde, nun wetter- und diebstahlgesichert verstaut werden. Somit muss dieses nicht mehr so häufig ersetzt werden. Außerdem mussten die Fischer bei schlechter Wetterlage auch die Nächte am Strand verbringen, um auf ihre Ausrüstung achtzugeben, was aufgrund der Lagerräume nun ebenfalls nicht mehr nötig ist.

reduzieren. So wurden bei den Neubauten LED-Beleuchtung, Dämmung und nach Möglichkeit Isolierglas für Fenster benutzt.

Trotz des weiterhin durch den Konfliktkontext und die anhaltende COVID-19 Pandemie als hoch einzuschätzendem Risikos an die Nachhaltigkeit des Vorhabens, sind die realisierten Einzelprojekte auch noch nach bis zu 4 Jahren nach Fertigstellung in einem guten Zustand und werden genutzt. Daher wird die Nachhaltigkeit insgesamt als gut, voll den Erwartungen entsprechend bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

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

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

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

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

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

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

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

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