

Ex-post-Evaluierung – Palästinensische Gebiete

>>>

Sektor: Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung (CRS-Code: 16020)
Vorhaben: Beschäftigungsprogramm Armutsorientierte Infrastruktur (EGP), Phasen V-IX, BMZ-Nr. 2004 65 948, 2005 65 358*, 2006 66 461*, 2010 65 085, 2011 65 752
Träger des Vorhabens: United Nations Development Programme - Programme of Assistance of the Palestinian People (UNDP-PAPP)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2019

Alle Angaben in Mio. EUR	Phase V-IX (Soll)	Phase V-IX (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	54,95	54,55
Eigenbeitrag	6,92	5,67
Finanzierung	48,02	48,87
davon BMZ-Mittel	48,02	48,87

*) Vorhaben in der Stichprobe 2018

Kurzbeschreibung: Im Rahmen der palästinensisch-deutschen finanziellen Zusammenarbeit wird seit 2002 die Serie von FZ-Maßnahmen "Beschäftigungsprogramm Armutsorientierte Infrastruktur" (EGP) durchgeführt. Das EGP umfasst die Rehabilitation und den Bau von sozialer Infrastruktur, vorwiegend in kleineren Gemeinden und Flüchtlingslagern. Gegenstand der Ex-post-Evaluierung (EPE) sind die Phasen V-IX. Typische Einzelprojekte waren z. B. Kindergärten, Gesundheitseinrichtungen, Sportanlagen, Zufahrtswege, Bewässerungsinfrastruktur oder Marktplätze.

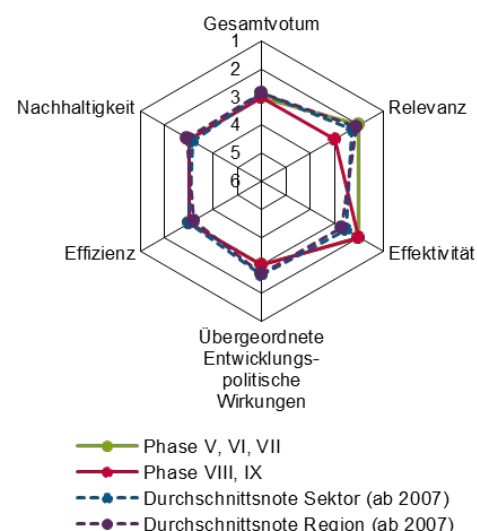
Zielsystem: Das Ziel der FZ-Projekte auf der Outcome Ebene war zum einen die vorübergehende Verbesserung von Haushaltseinkommen durch Schaffung kurzfristiger Beschäftigung und zum anderen die nachfrageorientierte qualitative und quantitative Verbesserung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur und deren Nutzung. Das entwicklungspolitische Ziel (Impact) war es, einen Beitrag zur Armutsminderung der Bevölkerung in den Palästinensischen Gebieten zu leisten sowie durch Beschäftigungsförderung konfliktmindernd zu wirken.

Zielgruppe: Zielgruppe der FZ-Projekte waren die von hoher Arbeitslosigkeit und Armut betroffenen Menschen in den palästinensischen Gebieten und die Nutzerinnen sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur besonders in kleinen Gemeinden und in Flüchtlingslagern, sowohl im Gazastreifen als auch im Westjordanland. Zur Zielgruppe im weiteren Sinne zählten öffentliche Träger (Dorfräte, Projektkomitees etc.), zivilgesellschaftliche Institutionen (NGOs, Verbände etc.) und Flüchtlingslagerkomitees.

Gesamtvotum: Note 3 (alle Phasen)

Begründung: Durch beschäftigungsintensive Baumaßnahmen wird benötigte Infrastruktur im Gazastreifen und in der Westbank zur Verfügung gestellt. Damit tragen die Einzelprojekte langfristig zur Armutsminderung bei, lediglich die Beschäftigungs- und Einkommenseffekte sind temporär. Dies ist insbesondere im von Konflikt und wirtschaftlichen Blockaden geprägten Gazastreifen relevant, sowie in Gebieten, in denen die palästinensischen Kommunen wenig Spielraum haben. Die Einrichtungen werden intensiv durch die Bevölkerung genutzt. Weit über drei Viertel der betrachteten Einzelprojekte befanden sich in gutem oder sehr gutem Zustand.

Bemerkenswert: Durch die kritische Sicherheitslage und Beschränkungen in der Ein- und Ausfuhr von Waren wurden die Einzelprojekte unter sehr schwierigen Bedingungen durchgeführt. Trotzdem konnten die meisten mit einigen Verzögerungen umgesetzt werden.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (alle Phasen)

Teilnoten:

Relevanz	2 (Phase V, VI, VII) 3 (Phase VIII, IX)
Effektivität	2 (alle Phasen)
Effizienz	3 (alle Phasen)
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3 (alle Phasen)
Nachhaltigkeit	3 (alle Phasen)

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

In den EGP Phasen V-IX wurden ca. 26,05 Mio. EUR in der Westbank und 12,38 Mio. EUR im Gazastreifen umgesetzt.

		Phase V (Soll)	Phase V (Ist)	Phase VI (Soll)	Phase VI (Ist)	Phase VII (Soll)
Investitionskosten	Mio. EUR	23,0	21,13	15,0	15,66	9,2
Eigenbeitrag	Mio. EUR	3,0	0,28	1,97	2,64	1,2
Finanzierung	Mio. EUR	20,0	20,85	13,02	13,02	8,0
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	20,0	20,85	13,02	13,02*	8,0

*) Davon 2,024 Mio. EUR aus umprogrammierten Mitteln der DEG aus dem Projekt "Arab Palestinian Investment Bank"

		Phase VII (Ist)	Phase VIII (Soll)	Phase VIII (Ist)	Phase IX (Soll)	Phase IX (Ist)
Investitionskosten	Mio. EUR	9,20	4,00	4,24	3,75	4,31
Eigenbeitrag	Mio. EUR	1,20	0,50	0,74	0,25	0,81
Finanzierung	Mio. EUR	8,00	3,50	3,50	3,50	3,50
davon BMZ-Mittel	Mio. EUR	8,00	3,50	3,50	3,50	3,50

Relevanz

Immer wieder aufflammende Konflikte, Grenzblockaden durch Israel und eingeschränkter Waren- und Personenverkehr hemmen eine nachhaltige makroökonomische Entwicklung in den Palästinensischen Gebieten. Insbesondere der Gazastreifen ist betroffen: mit 41 % ist die Arbeitslosenquote eine der höchsten der Welt. Ca. 80 % der Bevölkerung des Gazastreifens sind für ihre tägliche Versorgung auf internationale Hilfe angewiesen.

Die EGP Phasen V-IX sind Teil einer Reihe von Vorhaben, die die beschäftigungsintensive Verbesserung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in der West Bank und im Gazastreifen fördern und mittlerweile 10 Phasen umfassen (EGP I bis X). Gemeinden und zivilgesellschaftliche Organisationen können sich mit ihren jeweiligen Projekten um eine Förderung bewerben. Der Ansatz wurde in jeder Phase konzeptionell weiterentwickelt. So wurde zum Beispiel nach und nach ein stärkerer Fokus auf die Umsetzung der Vorhaben durch das Ministry of Local Government (MoLG) gesetzt. Außerdem wurden die implementierenden Organisationen gefordert, sich mit Planungen zu Betrieb und Management auseinanderzusetzen. In Phase IX wurden bei der Ausführung von Bau- und Rehabilitierungsmaßnahmen an Gebäuden Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz gefördert. Insgesamt hat sich der Fokus der Vorhaben

mit der Zeit von Armutsminderung durch intensive Beschäftigungsförderung in Richtung Armutsminderung durch die Bereitstellung sozialer Infrastruktur verschoben. Durch die beschäftigungsintensive Konstruktion von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur sollten Arbeitslosigkeit und somit Armut kurzfristig gemindert werden. Damit waren die Phasen V-IX des EGP kohärent zum palästinensischen Reformplan von 2002, dem Nationalen Entwicklungsplan (2014-2016) und der National Policy Agenda (2017-2022). Alle Entwicklungspläne bzw. Agenden unterstreichen die Bedeutung von Armutsminderung, Reduzierung der Arbeitslosigkeit und die Bereitstellung sozialer Infrastruktur für eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen in den Palästinensischen Gebieten.

Die Phasen V-IX umfassten 340 Projekte (260 in der Westbank und 80 im Gazastreifen). Davon wurden 15 Vorhaben in C-Gebieten, 8 in Ostjerusalem und 16 in Flüchtlingscamps realisiert. Die Einzelprojekte in den Phasen V-IX umfassten den Bau von Infrastruktur in den Sektoren Bildung, Straßen, Jugend und Sport, Kulturstätten/Gemeindezentren, Gesundheit, Wasser und Abwasser sowie öffentliche Einrichtungen wie Märkte und Parkanlagen. Die Wirkungslogik der Projekte zielte ab auf verbesserte Haushaltseinkommen (Outcome) durch Schaffung von Beschäftigung. Die direkte Beschäftigungswirkung solcher Projekte ist meist auf den Bau der jeweiligen Einrichtung beschränkt und daher temporär. Somit wird eine mittlere Relevanz der EGP V-IX hinsichtlich Beschäftigungsförderung angenommen. Einige der lokalen Gemeindevertreter betonten, dass im Hinblick auf die hohe Arbeitslosigkeit und Armutsquote im Gazastreifen kurzfristige und beschäftigungsintensive Maßnahmen zur schnellen Bereitstellung sozialer Infrastruktur dringend notwendig sind.

Indirekte Beschäftigungswirkungen, beispielsweise durch Materialbeschaffung oder Betrieb, wurden in der Konzeption der EGP Phasen nicht betrachtet. Da einerseits durch die errichteten Einrichtungen einige permanente Stellen geschaffen und andererseits hauptsächlich lokale Baumaterialien verwendet wurden, kann auch von einer indirekten Beschäftigungswirkung ausgegangen werden.

Ebenfalls auf der Outcome-Ebene zielte die Wirkungslogik auf eine bessere Nutzung der ausgebauten Infrastruktur ab. Aufgrund des hohen Bedarfs an zusätzlicher sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur ist diese Wirkungslogik zutreffend. Es bestanden aus dem gleichen Grund nur geringe Risiken für eine geringe Nutzung der Infrastruktur.

Bezüglich der Wirkungslogik hinsichtlich armutsmindernder Wirkung der Einzelprojekte (Impact) müssen mehrere Dimensionen betrachtet werden. Monetäre Armut wird durch kurzfristige Beschäftigung nur temporär gemindert. Da Armut jedoch auch über den fehlenden Zugang zu sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur definiert werden kann, welcher durch die Einzelprojekte verbessert wurde, ist die Relevanz der EGP Phasen V-IX hinsichtlich Armutsminderung hoch.

Die konfliktmindernde Wirkungslogik der Beschäftigungsmaßnahmen (Impact) wurde ex post in das Zielsystem integriert, ohne Indikatoren festzulegen. Alle Phasen des EGP zielen auf eine kurzfristige Beschäftigung und Verbesserung von Haushaltseinkommen ab, d. h. auf Effekte auf individueller Ebene. Die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere im Gazastreifen ist jedoch nicht die Ursache des andauernden Konfliktes. Gründe für die Situation in den PG sind eher auf sicherheitspolitischer und makroökonomischer Ebene angesiedelt. Betrachtet man die Geschichte der Region, zeigt sich außerdem, dass die in Folge von Konflikten eingeschränkte Mobilität und wirtschaftliche Blockaden steigender Arbeitslosigkeit immer vorausgingen. Die sozioökonomischen Auswirkungen des andauernden Konfliktes sind also Hauptursache für Armut und Arbeitslosigkeit in den Palästinensischen Gebieten. Fehlende Einkommensmöglichkeiten und Frustration gelten aber trotzdem als unterstützender Grund für die Beteiligung an Rebellengruppen und extremistischen Gruppierungen. Vorhaben zu Beschäftigungsförderung können daher potenziell eine konfliktmindernde Wirkung entfalten. Es wird davon ausgegangen, dass Beschäftigung Armut verringert, Stabilität schafft und somit zur Konfliktminderung beiträgt.

Das EGP V-IX setzt also nicht an den Ursachen des Konfliktes an, sondern versucht, dessen Auswirkungen zu mindern. Eine konfliktmindernde Wirkung kann daher mit Berücksichtigung der lokalen Rahmenbedingungen angenommen werden.

So wurden die vielen Kinder-/ Jugend- und Kultur-/Sportzentren gefördert, um Jugendlichen alternative Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung in einer geschützten Umgebung zu bieten (sie also von den Straßen zu holen). Darüber hinaus sollen sie in diesen Einrichtungen vielfache Angebote finden, die Probleme und Ängste, die Jugendliche typischer Weise und in den palästinensischen Gebieten in besondere Weise haben, dort über Kunst und Kultur zu verarbeiten. Viele Einrichtungen sind auch an psychosoziale Bera-

tungsleistungen angebunden. Ähnlich verhält es sich in den zahlreichen Frauenzentren, die gefördert wurden, weil Frauen in Palästina oftmals mit erheblichen kulturell-gesellschaftlichen Einschränkungen konfrontiert sind und häufig Opfer von häuslicher Gewalt werden. Sie sollen in den Zentren geschützte Räume finden, in denen sie in sozial akzeptierter Weise zusammenkommen und auch Hilfe und Unterstützung finden.

Die deutsche EZ unterstützt die nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungsförderung in den Palästinensischen Gebieten in einer Reihe von Vorhaben. Vor allem die Verbesserung der Lebensbedingungen in Gaza, Ostjerusalem, den Flüchtlingslagern und in den C-Regionen (unter israelischer Verwaltung) steht dabei im Fokus, da hier die palästinensischen Kommunen wenig Spielraum haben. So wird das auf kurzfristige Beschäftigungsförderung angelegte EGP z. B. von Vorhaben zur Berufsbildung und ab Phase VII auch von dem eher auf größere Gemeinden ausgelegten und strukturbildenden Municipal Development and Lending Fund (MDLF) ergänzt. Der MDLF konzentriert sich auf die sog. A-Gebiete, in denen die palästinensischen Gemeinden ausreichend autonomen Handlungsspielraum haben.

Insbesondere hinsichtlich der Situation im Gazastreifen war die Wahl von UNDP/PAPP als Träger angemessen und gerechtfertigt. Da UNDP international anerkannt ist und als neutral gilt, konnte UNDP auch im abgeriegelten Gazastreifen Projekte umsetzen. Da die palästinensischen Behörden außerdem nicht berechtigt sind, Maßnahmen in Flüchtlingslagern sowie in Ostjerusalem durchzuführen, war die Wahl von UNDP als Träger hier besonders relevant. In der Westbank konnten in Gebieten der Kategorie A (palästinensische Verwaltung) und B (palästinensisch-israelische Verwaltung) über eine Zusammenarbeit zwischen UNDP und dem Ministry of Local Government (MoLG) auch palästinensische Implementierungsstrukturen genutzt werden. Langfristig sollte jedoch insbesondere in der Westbank auf staatliche Strukturen zurückgegriffen werden.

Durch die Isolierung ist insbesondere der Gazastreifen von hoher Armut und Arbeitslosigkeit betroffen. Hier ist der Ansatz des EGP V-IX von hoher Relevanz. Da die Westbank insgesamt eine niedrigere Armuts- und Arbeitslosenquote aufweist, war der Ansatz hier von mittlerer Relevanz. Die Einzelprojekte in Phase VIII und IX waren auf die Westbank beschränkt. Daher wird die Relevanz der Phasen V, VI und VII mit Note 2, die der Phasen VIII und IX mit Note 3 bewertet.

Relevanz Teilnote: 2 (Phase V, VI, VII), 3 (Phase VIII, IX)

Effektivität

Das Ziel auf Outcome-Ebene war einerseits die vorübergehende Verbesserung von Haushaltseinkommen durch Schaffung kurzfristiger Beschäftigung und andererseits die nachfrageorientierte qualitative und quantitative Verbesserung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur und deren Nutzung.

Herausfordernd für die Evaluierung war, dass die hunderte von Einzelprojekte ganz verschiedene Einrichtungen mit unterschiedlichen Zielgruppen darstellen, die sich zwar auf wenige Indikatoren konzentrieren lassen, jedoch unterschiedliche Wirkungsweisen haben, die in den aggregierten Indikatoren nur bedingt zum Ausdruck kommen. Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann daher wie folgt zusammengefasst werden, wobei individuelle Wirkungsweisen nur qualitativ betrachtet werden können. Dabei beziehen sich die einzelnen Werte jeweils nur auf die angegebenen Phasen. Die Zielwerte wurden ex post nicht angepasst, da dies zu einem Verlust von Daten und Informationen zu den einzelnen Phasen geführt hätte:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Akzeptabler Zustand sowie regelmäßige und ordnungsgemäße Nutzung der Infrastruktur zwei Jahre nach Programmende (inkl. Umsetzung des Wartungs- und Betriebskonzepts für Phase IX) (Phase V, VIII, IX)	Zielwert V: 80 % Zielwert VIII: 80 % Zielwert IX: 80 %	EPE: Projektbesuche im Gazastreifen: 78% in akzeptablem Zustand 92% regelmäßig und ordnungsgemäß genutzt (für alle Phasen)

<p>(2) Realisierte Infrastrukturprojekte in gutem Zustand und angemessen genutzt 6 Monate nach Übergabe (Phase VI, VII)</p> <p>(3) Beteiligung und Nutzung durch die (unterschiedlichen Gruppen der) Zivilgesellschaft (Phase VII)</p>	<p>Zielwert VI: 70 %</p> <p>Zielwert VII: 70 %</p> <p>Zielwert VII: 60 % (% von Zivilgesellschaft geplanten und realisierten Vorhaben)</p>	<p>EPE: Projektbesuche in der Westbank: 91% in akzeptablem Zustand 91% regelmäßig und ordnungsgemäß genutzt (für alle Phasen)</p> <p>AK VII: 66 % (2016)</p>
<p>(4) Unterstützte Initiativen sind zwei Jahre nach Programmende aktiv (Phase V)</p> <p>(5) Gesicherte Nachhaltigkeit des Betriebes der Einrichtungen. Hier: Anteil... a) der Projekte, die Gebühren erheben / b) einen O&M Plan aufweisen (Phase VI)</p>	<p>Zielwert V: 60 %</p> <p>Zielwert VI: a) 30 % b) 90 %</p>	<p>AK V: 80 %</p> <p>EPE a) ca. 60% der besuchten Projekte (Stichprobe von 18%) konnten genügend Mittel für Wartung und Instandhaltung generieren b) die besuchten Projekte im Gazastreifen und 22% der besuchten Projekte in der Westbank wiesen einen O&M Plan auf (für alle Phasen)</p>
<p>(6) Beschäftigtentage wurden unmittelbar während der Durchführung des Programms geschaffen (Phase V, IX)</p> <p>(7) Zusätzliche Einkommen aus temporärer Arbeit geschaffen (Lohnsumme) (Phase VII)</p> <p>(8) Zusätzliche Einkommen aus temporärer Arbeit in % der Einzelprojektkosten (Phase VIII, IX)</p>	<p>Zielwert V: 320.000</p> <p>Zielwert IX: 42.5000</p> <p>Zielwert VII: 1,8 Mio. EUR</p> <p>Zielwert VIII: 25 %</p> <p>Zielwert IX: 25 %</p>	<p>AK V: 268.066 (2016)</p> <p>AK IX: 52.895 (2017)</p> <p>AK VI: 2,05 Mio. EUR (2017)</p> <p>AK VIII: 29 % (2017)</p> <p>AK IX: 27 % (2017)</p>
<p>(9) Beteiligung der Zivilbevölkerung (Phase VI)</p> <p>a) Anteil der Projekte, die von NGOs etc. geplant und durchgeführt werden</p> <p>b) die von Frauen geplant und durchgeführt werden</p>	<p>Zielwert VI: a) 40 %</p> <p>b) Nicht beziffert.</p>	<p>AK VI: a) 40 % NGOs (2017)</p> <p>b) 42 % Frauen (2017)</p>

Die Indikatoren zur Zielerreichung wurden bis auf wenige Ausnahmen erfüllt. In Vorbereitung auf die Evaluierung wurden 27 Einzelprojekte in Gaza und 35 in der Westbank besucht. Für die Stichprobe wurden

unterschiedliche Einrichtungen gewählt, u.a. Gemeindezentren, Schulen, Kindergärten, Straßen, Gesundheitszentren, öffentliche Parks, Wassertanks, Frauenzentren und Sportplätze. Ca. 80 % der besuchten Einrichtungen waren in einem guten bis sehr guten Zustand und wurden intensiv und bestimmungsgemäß genutzt.

Insbesondere im Gazastreifen führten israelische Einfuhrbeschränkungen zu erheblichen Verzögerungen. In Phase V mussten insgesamt 3 Einzelprojekte aufgrund von Materialmangel aufgegeben werden. In der zweiten Hälfte 2014 kamen die Arbeiten aufgrund des Gazakrieges zeitweise ganz zum Erliegen. Insgesamt 33 der EGP-Projekte aller Phasen im Gazastreifen wurden während des Konfliktes teilweise beschädigt oder vollständig zerstört und durch Mittel des EGP V-IX wieder aufgebaut.

Effektivität Teilnote: 2 (alle Phasen)

Effizienz

Die Qualität der erstellten bzw. rehabilitierten Infrastruktur sowie die Preise der Baumaßnahmen erscheinen im Kontext angemessen, insbesondere da, wenn möglich, lokale Materialien verwendet wurden. Da UNDP/PAPP seit über 15 Jahren im Rahmen des EGP Mittel verwaltet und auszahlt, sind die jeweiligen Verfahren gut eingespielt. Es kann daher auch für die Phasen V-IX von einer effizienten Umsetzung durch UNDP/PAPP ausgegangen werden. Im Vergleich mit anderen von UNDP implementierten Vorhaben und gemessen am Verwaltungsaufwand der kleinteiligen Projekte war die Höhe der Marge von UNDP/PAPP angemessen. Die Baukosten lagen in jeder Phase im angestrebten Verhältnis zu den Lohnkosten. Die Durchführung war jedoch von starken Verzögerungen geprägt, die jedoch nicht in der Verantwortung des Projekts lagen. Daher wird die Produktionseffizienz mit zufriedenstellend bewertet.

Die Generierung von Einnahmen durch die geschaffene Infrastruktur wird zwar teilweise angestrebt (beispielsweise durch Gebühren für Serviceleistungen wie Kinderbetreuung oder für die Vermietung von Räumlichkeiten), die Betriebs- und Unterhaltskosten werden jedoch oft nicht gedeckt. Bei anhaltender Mittelknappheit der lokalen Verwaltungen ist daher davon auszugehen, dass in vielen Fällen keine ausreichenden Mittel für die Wartung und Instandhaltung zur Verfügung gestellt werden können (siehe Nachhaltigkeit). Trotz Defizite in den Budgets für Betrieb und Wartung weisen die Einrichtungen im Durchschnitt einen hohen Nutzungsgrad auf.

Die fehlende politische Stabilität und die unsichere wirtschaftspolitische Situation führten zu erheblichen Verzögerungen im Projektablauf. Gleichzeitig besteht ein erhöhter Bedarf an sozialen und wirtschaftlichen Einrichtungen. Die sektoral offene Gestaltung des Vorhabens ermöglichte die Priorisierung von Maßnahmen durch die lokalen Verwaltungen. Durch Möglichkeiten zur temporären Einkommensgenerierung und Nutzung der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur konnte teils temporär und teils dauerhaft eine Armutsminderung in den Kommunen erreicht werden. Daher wird eine relativ hohe Allokationseffizienz angenommen.

Effizienz Teilnote: 3 (alle Phasen)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das Ziel auf Impact-Ebene war es, einen Beitrag zur Armutsminderung der Bevölkerung in den palästinensischen Gebieten zu leisten und durch Beschäftigungsförderung bedingt konfliktmindernd zu wirken.

Durch den beschäftigungsintensiven Bau von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur wurden Arbeitslosigkeit und Armut temporär verringert. Durch Besuche einiger Einrichtungen und Gespräche vor Ort konnte außerdem festgestellt werden, dass durch die Infrastruktur auch einige feste Stellen geschaffen werden konnten. Die Anzahl solcher Stellen scheint aber relativ gering zu sein. Monetäre Armut wurde daher eher kurzfristig gemindert.

Wird die Definition von Armut weiter gefasst und auch der Zugang zu sozialer Infrastruktur in das Armutverständnis einbezogen, so können dem EGP auch längerfristige Wirkungen zugeschrieben werden. Mit den geförderten Projekten wurden der lokalen Bevölkerung viele soziale Einrichtungen, wie beispielsweise Gesundheitszentren, Bildungseinrichtungen, Parks und Trainingszentren zur Verfügung gestellt. Viele dieser Einrichtungen vereinfachen das alltägliche Leben. Während die mit der Errichtung der Einrichtungen einhergehende Beschäftigung vor allem Männer ansprach, wurde bei der Auswahl der Projekte ein

besonderes Augenmerk auf die Bedürfnisse von Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderung und anderen marginalisierten Gruppen gelegt. Durch die Schaffung von Räumen für Austausch (z. B. durch Gemeinschaftsräume) wird der soziale Zusammenhalt gestärkt, was wiederum die Resilienz einer Gemeinde fördern kann. Unter einem weiter gefassten Verständnis von Armut kann den EGP Phasen V-IX durchaus ein positiver Beitrag zur Armutsminderung zugeschrieben werden.

In fragilen Kontexten wird Beschäftigungsprogrammen teilweise eine konfliktmindernde Wirkung zugeschrieben (vgl. Kapitel Relevanz). Jedoch ist - wie bereits ausgeführt - Armut und Arbeitslosigkeit keine Ursache, sondern eher Konsequenz des Konfliktes. Durch die errichtete soziale Infrastruktur konnte der soziale Zusammenhalt innerhalb der Gemeinden gestärkt werden. Die an der Vorbereitung der EPE beteiligten lokalen Gutachter berichteten, dass manche Betreiber (z. B. einige Sportvereine) aktiv versuchten, "gewaltbereite" Bewohner in den Betrieb und andere Projektaktivitäten einzubinden und so einen positiven Beitrag für Konfliktprävention innerhalb ihrer Gemeinde zu leisten. Teile der errichteten Infrastruktur bieten Freizeitangebote, die der Frustration - insbesondere unter Jugendlichen - entgegenwirken können. Es ist also anzunehmen, dass die Einzelprojekte punktuell das lokale Konfliktpotenzial zumindest temporär reduzieren konnten. Insgesamt war die wirtschaftliche Lage in den PG über den Implementierungszeitraum der Phasen V-IX volatil - auf Phasen des Wachstums folgten Phasen der Rezession. Insbesondere im Gazastreifen haben sich die Einschränkungen durch die Blockade und die Abhängigkeit von externen Gebern in den letzten Jahren verstetigt. Der anhaltende Konflikt sowie "Gebermüdigkeit" könnten in den nächsten Jahren zu einer Verschärfung der Armut in den PG führen. Die Vergabe von Bauleistungen an kleine lokale Unternehmen leistete zusätzlich einen Beitrag zur Förderung der Privatwirtschaft.

Durch Einzelprojekte unter den EGP Phasen V-IX wurde der soziale Zusammenhalt innerhalb der Gemeinden gefördert und so punktuell eine Armuts- und Konfliktminderung mit positiver Wahrscheinlichkeit erreicht. Die Arbeitslosenquote wurde durch die Maßnahmen nur kurzfristig gesenkt.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (alle Phasen)

Nachhaltigkeit

Das EGP V-IX ermöglichte einen temporären Zugang zu entlohnter Beschäftigung und hat Zugang zu sozialer Infrastruktur geschaffen.

Da die schnelle Schaffung von temporärer Beschäftigung zentral für die Konzeption des EGP ist, ist die Nachhaltigkeit der Maßnahmen in Bezug auf Beschäftigungsförderung und Armutsminderung begrenzt. Zwar konnten in den errichteten Einrichtungen einige permanente Stellen geschaffen werden und einige der Arbeiter durch die Tätigkeiten neue Kenntnisse erlangen, gemessen an der Gesamtheit der Projekte ist dieser Effekt jedoch eher gering. Damit stellt das EGP hinsichtlich Einkommensgenerierung in allen Phasen einen kurzfristigen Ansatz mit geringem Anspruch an nachhaltige Wirkungen dar. In der Konzeption des EGP V-IX wurde die Nachhaltigkeit der Maßnahmen mit einem hohen Risiko bewertet. Im weitgehend isolierten Gazastreifen, der von hoher Arbeitslosigkeit und wirtschaftlichen Blockaden geprägt ist, scheint ein solcher Ansatz den Umständen angemessen, um relativ schnell Arbeitsplätze zu schaffen und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Dies gilt auch für C-Gebiete in der Westbank (unter fast voller israelischer Zivil- und Sicherheitsverwaltung).

In A- und B-Gebieten (unter palästinensischer Zivil- und Sicherheitsverwaltung bzw. palästinensischer Zivilverwaltung und gemeinsamer israelisch-palästinensischer Sicherheitsverwaltung) könnte jedoch ein stärker bildungsorientierter und strukturbildender Ansatz verfolgt werden, um auch langfristig Entwicklungsperspektiven für die ansässige Bevölkerung zu schaffen. Durch Einführung und immer stärkere Nutzung des ebenfalls durch die FZ finanzierten Municipal Development and Lending Funds (MDLF) ab Phase VII wird diesem Gedanken Rechnung getragen

Die Nachhaltigkeit der errichteten Infrastruktur hängt einerseits von den Betreibern ab, andererseits davon, inwieweit Mittel für Wartung und Instandhaltung bereitgestellt werden können. Während große Organisationen und NGOs (z. B. Arab Women Union Society) meist genügend Mittel für die Instandhaltung und den Betrieb aufbringen konnten, waren kleinere Organisationen oder Gemeinden dazu oft nicht in der Lage. Ein Teil der geschaffenen Infrastruktur, insbesondere die sozialen und gesellschaftlichen Einrichtungen, erwirtschaftet Einnahmen, so dass laufende Betriebskosten gedeckt werden können. Bei anderen Einrichtungen (z. B. Straßen) sind die Betreiber für die Instandhaltung oft auf Unterstützung durch interna-

tionale Geber angewiesen. Bei der Besichtigung einzelner Projekte vor Ort waren die meisten Einrichtungen sowohl in der Westbank als auch im Gazastreifen in gutem bis sehr gutem Zustand. Manche waren in der Zeit seit ihrer Fertigstellung mit Spenden der Nutzer schon renoviert oder erweitert worden. Dies und der meist hohe Nutzungsgrad der Einrichtungen lassen vermuten, dass die geschaffene Infrastruktur bedeutend für die lokale Bevölkerung ist und auch in Zukunft Instand gehalten werden wird.

Besonders im Gazastreifen hängt die Nachhaltigkeit außerdem von der politischen Situation ab. Aufflammende Konflikte können zur Zerstörung der errichteten Infrastruktur führen, wie 2014 geschehen. In den letzten Jahren ist es regelmäßig zu bewaffneten Konflikten zwischen Israel und der den Gazastreifen kontrollierenden Hamas gekommen. Um Arbeitslosigkeit und Armut nachhaltig zu reduzieren, müsste eine politische Stabilisierung der Region erfolgen. In Hinblick auf die Geschichte der Region ist dies jedoch in naher Zukunft sehr unwahrscheinlich.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (alle Phasen)

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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

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.