

Ex-post-Evaluierung: Kurzbericht

PALÄSTINENSISCHE GEBIETE: Altstadtanierung Hebron



Sektor	Sonstige soziale Infrastruktur: Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung (CRS: 16020)	
Vorhaben/Auftraggeber	Altstadtsanierung Hebron – BMZ-Nr.: 2001 65 936*	
Projektträger	Hebron Rehabilitation Committee (HRC) with support from United Nations Development Program (UNDP)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex-post-Evaluierungsbericht: 2013/2013		
	Projektprüfung (Plan)	Ex-post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	1,79 Mio. EUR	1,79 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,00 Mio. EUR	Betriebskosten HRC
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	1,79 Mio. EUR 1,79 Mio. EUR	1,79 Mio. EUR 1,79 Mio. EUR

*Vorhaben in Stichprobe 2013

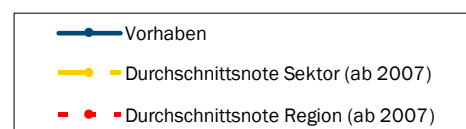
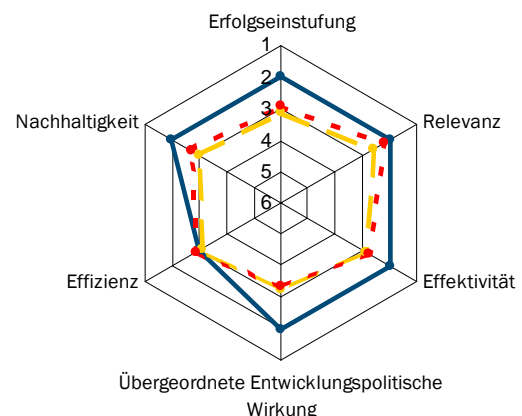
Kurzbeschreibung: Das Vorhaben umfasste die Rehabilitierung von 66 Wohnungen in 21 Gebäuden in der Altstadt von Hebron sowie die Errichtung bzw. Rehabilitierung der zugehörigen Basisinfrastruktur (Wasser, Abwasser, Elektrizität, Zuwegung). Das Programm sollte arbeitsintensiv durchgeführt werden, um temporär Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten zu schaffen, und diente der Erhaltung historisch wertvoller Bausubstanz sowie der dauerhaften Ansiedlung bedürftiger palästinensischer Familien.

Zielsystem: Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur baulichen Sanierung sowie zur sozialen und wirtschaftlichen Wiederbelebung der Altstadt von Hebron und deren Schutz vor weiterer Besetzung durch jüdische Siedler zu leisten. Ferner diente das Vorhaben der sozialen und wirtschaftlichen Förderung des Friedens- und Aufbauprozesses in den Palästinensischen Gebieten. Programmziel war die Erhaltung historisch wertvoller Bausubstanz und die dauerhafte Ansiedlung bedürftiger palästinensischer Familien in einem begrenzten Wohnquartier der Altstadt. Als Indikatoren dienten die mittel- und langfristige Nutzung des Wohnraumes durch die Zielgruppe (Oberziel und Programmziel), die positive denkmalpflegerische Begutachtung des Vorhabens sowie ein Lohnkostenanteil an den Investitionskosten von mindestens 25%. **Zielgruppe:** Bedürftige palästinensische Familien, die als Mieter der restaurierten Wohnungen in Frage kommen, und palästinensische Grundstückseigentümer, deren Rechte langfristig gesichert werden.

Gesamtvotum: Note 2

Bemerkenswert: Durch Schaffung von Wohnraum hat die Maßnahme zur Wiederansiedlung von insgesamt 6.000 Palästinensern (deutscher Beitrag 240 Personen in 66 Wohnungen) und Erhalt bzw. Wiedereröffnung von palästinensischen Geschäften in der zuvor weitgehend verlassen historischen Altstadt von Hebron beigetragen. Durch Wiederaufbau der Infrastruktur und Wiederbelebung der Altstadt hat die Maßnahme erfolgreich der weiteren Ausdehnung jüdischer Siedlungsgebiete in den palästinensischen Gebieten entgegengewirkt. Mit einer sehr hohen Arbeitsintensität (60%) hat die Maßnahme gleichzeitig der hohen Arbeitslosigkeit zu Zeiten der zweiten Intifada entgegengewirkt. Das Vorhaben verfügt ferner über hohe entwicklungspolitische Relevanz hinsichtlich Krisenprävention, Friedenssicherung und Menschenrechten. Die entwicklungspolitischen Ziele des Vorhabens sind erreicht und übertroffen worden.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum

Note: 2

Relevanz

Das Programm entsprach während der Planung und entspricht heute den Zielen des Nationalen Entwicklungsplanes der Palästinensischen Autonomiebehörde. Die Rückkehr und permanente Ansiedlung palästinensischer Familien in der historischen Altstadt von Hebron sowie deren soziale und wirtschaftliche Wiederbelebung und der damit einhergehende Schutz historisch wertvoller Gebäude genießen als ziviler Beitrag zur Verteidigung des Palästinensischen Staatsgebietes die höchste politische Priorität der Palästinensischen Autonomiebehörde (2011-2013 National Development Plan).

Während der Implementierung des Vorhabens zur Zeit der zweiten Intifada war die Arbeitslosigkeit in den Palästinensischen Gebieten sehr hoch und waren Maßnahmen zur kurzfristigen Arbeitsbeschaffung eine wichtige politische Priorität zur wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierung der Palästinensischen Gebiete. Bei immer noch 20% Arbeitslosigkeit bleibt diese direkte Wirkung des Vorhabens weiterhin relevant. Beschäftigungseffekte durch arbeitsintensive Maßnahmen sind jedoch naturgemäß nur von vorübergehender Wirkung. Ferner gehört die Schaffung von Wohnraum für bedürftige Familien, damals wie heute, bei einem starken Bevölkerungswachstum (+3,1% p.a.) zu den sozialpolitischen Herausforderungen der Palästinensischen Autonomiebehörde, wenngleich den zuvor genannten Zielen nachgelagert. Der Erhalt historisch wertvoller Bausubstanz ist ein weiteres Ziel.

Das Vorhaben entspricht nicht den Schwerpunkten des Länderkonzeptes für die deutsche EZ mit den Palästinensischen Gebieten, wohl aber der allgemeinen Ausrichtung der deutschen Entwicklungspolitik, die auf Konfliktprävention und Friedenssicherung ausgerichtet ist, da weitere Grundstücksbesetzungen durch jüdische Siedler und entsprechende Gegenreaktionen der palästinensischen Bevölkerung reduziert werden. Die Rehabilitierung des „deutschen Viertels“ erfolgte im Einklang mit den Aktivitäten anderer Geber (Großbritannien, Irland, Kanada, Kuwait, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Saudi Arabien, Schweden, Spanien, u.a.) und wurde durch den Projektträger Hebron Reconstruction Fund (HRC) koordiniert. Durch die Schaffung von Wohnraum für bedürftige Familien und hohe Arbeitsintensität verfügt das Vorhaben zusätzlich mit kurzen Wirkungsketten über einen Armutsbezug. Angesichts zahlreicher durch HRC gut dokumentierter Vorfälle gegen palästinensisches Eigentum und palästinensische Personen und häufiger Fälle von Diskriminierung an den Checkpoints werden die Maßnahmen bspw. von der norwegischen Seite primär als Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte verstanden, was angesichts der Beobachtungen vor Ort ebenfalls plausibel erscheint.

Die angenommene Wirkungskette, laut der die Erhaltung historisch wertvoller Bausubstanz und dauerhafte Ansiedlung bedürftiger palästinensischer Familien in der Altstadt (outcome), die mit Hilfe von lokalen Arbeitern umgesetzt wird, zur sozialen und wirtschaftlichen Wiederbelebung der Altstadt von Hebron und damit zum Schutz vor weiterer Besetzung (impact) beiträgt, war plausibel. Die zugrunde liegende Problemanalyse ist auch aus heutiger Sicht schlüssig und nachvollziehbar. Der genaue Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Förderung des Friedens- und Aufbauprozesses in den Palästinensischen Gebieten bleibt jedoch schwer quantifizierbar.

Teilnote: 2

Effektivität

Das Programmziel bestand in der Erhaltung historisch wertvoller Bausubstanz und dauerhaften Ansiedlung bedürftiger palästinensischer Familien in einem begrenzten Wohnquartier der Altstadt sowie der temporären Schaffung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten bei einem möglichst hohen Anteil an Lohnarbeit (> 25%).

Die relevanten Zielindikatoren wurden mehrheitlich bereits am Ende des Projektes übererfüllt, was durch die Evaluierungsergebnisse validiert wird. Die Erreichung der bei Projektprüfung definierten Programmziele kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status
Denkmalpflegerische Begutachtung verläuft positiv.	<i>Eine projektspezifische denkmalpflegerische Begutachtung des Vorhabens der deutschen Seite konnte nicht vorgelegt werden. Allerdings ist das Hebron Rehabilitation Committee für seine denkmalpflegerische Tätigkeit in der Altstadt von Hebron insgesamt lokal durch den Yasser Arafat Achievement Award sowie international durch den spanischen König Juan Carlos mit dem anerkannten Aga Khan Award für Architektur ausgezeichnet worden.</i>
1 Jahr nach Fertigstellung sind 90% der Wohnungen an die Zielgruppe (bedürftige palästinensische Familien) vergeben.	<i>Derzeit werden 63 von 66 rehabilitierten Wohnungen (95%) von bedürftigen palästinensischen Familien bewohnt. Die verbleibenden drei Einheiten werden mit passenden Familien von einer insgesamt rund 100 Familien umfassenden Warteliste des HRC neu besetzt. Auf Grund der sozialgerechten Auswahl bedürftiger Familien durch HRC sowie der unverändert schweren Lebensumstände in der Altstadt von Hebron wurden in den gut renovierten Wohnungen nach wie vor fast ausschließlich bedürftige Personen vorgefunden.</i>
Anteil der Lohnkosten übersteigt 25% der Gesamtkosten.	<i>Dieser Indikator wurde mit Lohnkosten in Höhe von 60% der Gesamtkosten übererfüllt. Gemäß einer detaillierten Aufstellung des HRC wurden im Rahmen der Maßnahme über Sublieferanten insgesamt 36.618 Arbeitstage nachgefragt. Dieser Wert liegt weit über Referenzwerten für denkmalpflegerische Rehabilitation (30-35%), was insbesondere auf die schlechte Erreichbarkeit der Altstadt mit Fahrzeugen und Maschinen zurückzuführen ist. Auch haben Verzögerungen durch die zweite Intifada zu Mehrarbeit und einem höheren Arbeitseinsatz geführt. Weitere Beschäftigungseffekte resultieren aus dem Einsatz lokaler Baumaterialien (50-60% der eingesetzten Materialien) sowie durch nicht näher quantifizierte Zweitundeneffekte durch Verwendung der Löhne und Gehälter für lokale Produkte.</i>

Im Rahmen der Evaluierung wird festgestellt, dass die Indikatoren für die Erreichung des Programmzieles übererfüllt worden sind und das Programmziel adäquat erfassen.

Teilnote: 2

Effizienz

Die Durchführung des Programms verzögerte sich insgesamt um 14 Monate, was die Durchführungszeit gegenüber der ursprünglichen Planung (17 Monate) fast verdoppelte. Diese Verzögerung war zum Teil auf externe, anfangs nicht vorhersehbare und im weiteren Verlauf nicht beeinflussbare Faktoren zurückzuführen: Die zweite Intifada erschwerte die Bewegungsfreiheit von Personen und Waren drastisch und die am Bau beteiligten Unternehmen, Arbeiter, Lieferanten und beaufsichtigenden Regierungsvertreter waren strengsten Kontrollen unterworfen. In Hebron herrschte zwischen 2000 und 2003 an insgesamt 583 Tagen von 1.460 Tagen Ausgangssperre. Während diese Verspätung die Nutzung der Wohnungen verzögerte, wurde aufgrund der Verzögerung, durch einen noch höheren Lohnkostenanteil an den Gesamtkosten, in gewissem Umfang mehr Arbeit geschaffen, was zusätzliches Einkommen für die lokale Bevölkerung generierte.

Die gesamtwirtschaftliche Rentabilität des Vorhabens lässt sich auf Grund des nicht produktiven Charakters der Investition nicht feststellen. Da die mietfreie Nutzung der von HRC rehabilitierten Wohnungen nach wie vor zusätzlich durch kostenlose Sozialversicherungsleistungen und kostenlose Lieferung von monatlich 100 kWh Strom und 8 m³ Wasser für die Einwohner subventioniert ist, gibt es Abstriche hinsichtlich Allokationseffizienz.

Bei der Umsetzung des Vorhabens wurde zusätzlich zum lokalen Projektträger HRC die UNDP mit übergeordneten Aufgaben eingebunden. Dies hat sich angesichts der Unsicherheiten durch die zweite Intifada und der stabilisierenden Wirkung der UNDP trotz höherer Kosten als sinnvoll erwiesen. Bspw. war dadurch auch in Zeiten mit Ausgangssperren in Hebron eine Überwachung der Baustellen durch die UNDP möglich. Da die Palästinensische Autonomiebehörde finanziell schwach und von Israel abhängig ist, war die Schaffung einer zusätzlichen Kontrollstelle als administrative Alternative kaum vermeidbar. Die PA war, abgesehen von Ihrer Durchführungsorganisation HRC, bei der Implementierung des Vorhabens nicht mehr eingebunden. Das von Arafat ins Leben gerufene und hochkarätig besetzte HRC agiert unabhängig von der PA.

Ein Kostenvergleich im Zuge dieser Evaluierung ergab trotz der Einbindung von UNDP, dass die Kosten für Altstadtrehabilitierung in Hebron sich günstig gegenüber anderen internationalen Rehabilitierungsmaßnahmen ausnahmen und sich im Rahmen der durchschnittlichen Kosten für die Altstadtsanierung in Hebron durch HRC bewegen. Das ist angesichts des vergleichsweise höheren Niveaus der Rehabilitierung (vor allem im Vergleich zu den früher durchgeführten Rehabilitierungsmaßnahmen durch arabische Geber) ein guter Wert. Dazu dürften die vergleichsweise niedrigen Lohnstückkosten während der besonders hohen Arbeitslosigkeit in den frühen Jahren nach Beginn der zweiten Intifada beigetragen haben, was

gleichzeitig für die hohe Relevanz der Arbeitsbeschaffung gerade zu dieser Zeit spricht (und damit auch für die hohe Effektivität dieser Teilkomponente).

Teilnote: 3

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Das Oberziel des Vorhabens bestand darin, einen Beitrag zur baulichen Sanierung sowie zur sozialen und wirtschaftlichen Wiederbelebung der Altstadt von Hebron und deren Schutz vor weiterer Besetzung durch jüdische Siedler zu leisten. Ferner sollte das Vorhaben zur sozialen und wirtschaftlichen Förderung des Friedens- und Aufbauprozesses in den Palästinensischen Gebieten beitragen.

Der Prüfungsbericht enthält nur einen relativ groben Indikator auf Oberzielebene, der im Rahmen der Evaluierungsmision durch einen neuen Indikator ersetzt wurde, um insbesondere den Schutz der Altstadt vor der Besetzung und die soziale und wirtschaftliche Wiederbelebung der Altstadt anhand der Einwohnerzahl besser messen zu können.

Indikator	Status
Die Zahl palästinensischer Einwohner in der Altstadt von Hebron steigt von 400 auf mindestens 2.500.	<i>Die Zahl palästinensischer Einwohner in der Altstadt von Hebron ist von 400 Palästinensern vor Beginn der Maßnahmen auf nunmehr 6.000 angestiegen. Maßgeblich war die Rehabilitierung von insgesamt rund 80% der Altstadt von Hebron durch HRC.</i>

Bemerkenswert ist, dass HRC - weit über die Ansiedlung von rund 240 Personen in den von der deutschen Seite rehabilitierten Wohnungen - mit parallelen Investitionen anderer Geber und der Palästinensischen Autonomiebehörde zwischen der Gründung 1996 und heute insgesamt rund 80% der Altstadt von Hebron rehabilitiert hat. Dadurch ist die Zahl palästinensischer Bewohner in der Altstadt von Hebron von einem Tiefstand von 400 auf wieder 6.000 angestiegen, was jedoch immer noch substantiell unter dem ursprünglichen Niveau von 10.000 palästinensischen Einwohnern liegt. Anzumerken ist ferner, dass einige Geber Schwierigkeiten haben, ihre Rehabilitierungsmaßnahmen in der Altstadt von Hebron in Wert zu setzen, da die rehabilitierten Einheiten sich heute innerhalb der jüdischen Siedlungsgebiete befinden oder sich zu nah an der Grenze zu den jüdischen Siedlungsgebieten befinden und von Palästinensern nicht betreten werden dürfen.

Im Rahmen der Evaluierung wurde festgestellt, dass der neue Indikator für die Erreichung des Oberzieles erfüllt worden ist und das Oberziel jetzt adäquater erfasst. Mit der Wiedersiedlung von insgesamt 6.000 Personen in der Altstadt von Hebron ist es dem Projektträger gelungen weit über die Maßnahme der deutschen FZ hinaus einen substantiellen Beitrag zum Erhalt der palästinensischen Tradition in Hebron zu leisten. Da die Siedlungspolitik und Landnahme grundsätzlich als wichtiger Hinderungsgrund für einen Frieden zwischen den Palästinensern und den Israelis gilt, können konsequenterweise Maßnahmen, die eine weitere Landnahme durch jüdische Siedler verhindern, grundsätzlich als friedensstiftend betrachtet

werden. Auf diesem Gedanken aufbauend wird diese Maßnahme auch als Förderung des Friedensprozesses anerkannt, wenngleich die Frage bleibt, ob die Ansiedlung von armen und sozial schwachen Familien in einem von täglicher Diskriminierung (u.a.) geprägten Umfeld angemessen ist.

Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Die Bauqualität der Häuser und Wohnungen sowie der Basisinfrastruktur war generell hoch. Selbst acht Jahre nach Übertragung an den Projektträger HRC waren alle Einheiten in generell gutem Zustand. In einem Fall wurde beobachtet, dass durch ergänzende Baumaßnahmen auf dem Dach des Hauses der denkmalpflegerische Anspruch zerstört wurde. Die Kritik wurde gegenüber HRC angebracht, das den Rückbau veranlassen will.

Die Häuser werden auf Grund der schlechten Lebensbedingungen in Hebron nach wie vor kaum von den Eigentümern bewohnt, sondern weiterhin zu symbolischen Preisen an sozial schwache Familien vermietet. Auf Grund der fehlenden Wirtschaftlichkeit erfolgen Vergabe, Verwaltung und Instandhaltung der Wohnungen durch den Projektträger HRC. Diese Situation begünstigt die Instandhaltung der Investitionen, da HRC auf Grund der kontinuierlichen Unterstützung durch internationale Geber hinreichend über Mittel verfügt.

Die friedensstiftende Wirkung der Maßnahme steht und fällt mit der Instandhaltung der Wohnungen und deren Nutzung durch palästinensische Familien. Beides ist, wie im israelischen Siedlungsbau, bis auf weiteres nur gewährleistet, wenn öffentlich Mittel für das Projekt zur Verfügung gestellt werden, was auf Grund der hohen politischen Priorität des Vorhabens für die palästinensische Autonomiebehörde sehr wahrscheinlich ist.

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 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	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes 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 (zufrieden stellende 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 „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.