

Ex-post-Evaluierung UNRWA Schulen in Gaza, Palästinensische Gebiete



Titel	UNRWA Schulen in Gaza, Phase 2		
Sektor und CRS-Schlüssel	Grundschulbildung 11220		
Projektnummer	2012 67 277		
Auftraggeber	BMZ		
Empfänger/ Projektträger	UNRWA (UN Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	3 Mio. EUR/BMZ Haushaltsmittel		
Projektlaufzeit	Dezember 2012 – Dezember 2017		
Berichtsjahr	2021	Stichprobenjahr	2020

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

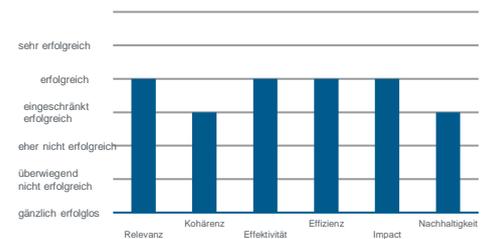
Ziel auf Outcome-Ebene war die angemessene Nutzung des quantitativ und qualitativ verbesserten Angebots schulischer Infrastruktur. Auf Impact-Ebene sollte durch verbesserten Zugang zu einem quantitativ und qualitativ höherwertigen Bildungssystem ein Beitrag zur Verbesserung des Bildungsniveaus der Zielgruppen sowie durch bessere Chancen der wirtschaftlichen und politischen Teilhabe ein Beitrag zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebensbedingungen im Gazastreifen geleistet werden. Durch den Neubau von zwei Primarschulen wurde zur Überwindung des Engpasses an Schulplätzen für Kinder mit Flüchtlingsstatus beigetragen.

Wichtige Ergebnisse

Trotz schwieriger politischer Rahmenbedingungen und einer prekären Sicherheitslage im Gazastreifen, wurden die Ziele des Vorhabens überwiegend erreicht; das Risiko für einen nachhaltigen, regulären Schulbetrieb ist jedoch hoch. Dennoch wird das Vorhaben als „erfolgreich“ bewertet:

- Die Relevanz wird als gut bewertet, da das Vorhaben zusätzliche Aufnahmekapazitäten für Flüchtlingskinder im Schulalter schuf, und damit Bedarfe der von Armut, Arbeitslosigkeit und Konflikten geprägten palästinensischen Gesellschaft berücksichtigte, in der Bildung einen sehr hohen Stellenwert besitzt.
- Die Kohärenz war zufriedenstellend. In den UNRWA-Schulen entsprechen die Kriterien und Standards der Grundschulbildung denjenigen staatlicher Schulen, wodurch ein reibungsloser Übergang in das weiterführende staatliche Bildungswesen sichergestellt ist. Zudem leistete das Vorhaben einen Beitrag zu der Gewährleistung inklusiver, gleichberechtigter und hochwertiger Bildung (SDG 4 der Agenda 2030). Fehlende Kohärenz der internationalen Gebergemeinschaft führte zu Abschlüssen bei der Bewertung.
- Hinsichtlich Effektivität und Effizienz war das Vorhaben ebenfalls erfolgreich. Die quantitative Zielvorgabe wurde erreicht, Kindern - und insbesondere Mädchen - im Primarschulalter zusätzliche Schulplätze zur Verfügung zu stellen; zudem entfaltete das Vorhaben eine stabilisierende sowie zeitlich begrenzt eine beschäftigungsfördernde Wirkung. Die beiden neuen Schulen wurden mit geringerem Aufwand gebaut und ausgestattet als vergleichbare Schulbauten in den Palästinensischen Gebieten.
- Die Nachhaltigkeit ist gefährdet, da UNRWA auf freiwillige jährliche Zahlungen von UN-Mitgliedstaaten angewiesen ist, und daher die Finanzierung des laufenden Schulbetriebs und der anfallenden Wartungsarbeiten nicht selbst gewährleisten kann.

Gesamtbewertung: erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Für den Bau der Schulen wurde kostensparend der damalige UNRWA-Standardtyp verwendet, womit aber den klimatischen und ökologischen Erfordernissen nicht hinreichend Rechnung getragen wurde.
- Im Hinblick auf die Budgetrestriktionen sollte bei künftigen Schulbauten auf wartungsarme Bau- und Betriebskonzepte geachtet werden.
- Die Schaffung von Beschäftigtentagen sollte in der Konzeption vergleichbarer Vorhaben berücksichtigt werden. Die Kopplung an das Job Creation Programm von UNRWA bei der Instandhaltung und Wartung der Schulen sollte konzeptionell stärker berücksichtigt werden.
- Die spezifischen Bedingungen im Gazastreifen machen es erforderlich, bei Schulbauten die Schutzbedürfnisse von Lernenden und Lehrenden zu berücksichtigen, da die Schulen in Notlagen als Schutzräume dienen (Konflikte, Erdbeben etc.).

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

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

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Das Vorhaben "UNRWA Schulen Gaza II" (BMZ-Nr. 2012 67 277) wurde von 2012-2017 in dem Teil der Palästinensischen Gebiete durchgeführt, in dem 2007 die als radikal-islamistisch eingestufte Hamas die Macht übernahm. Seitdem ist der Gazastreifen durch Israel weitgehend von der Außenwelt abgeschnitten. Arbeitserlaubnisse außerhalb des Gazastreifens werden dessen Einwohnern von den israelischen Behörden nur restriktiv erteilt, die auch alle Exporte und Importe genehmigen müssen. Im Gazastreifen, der mit 365 km² nur etwa halb so groß ist wie die Stadt Hamburg, leben 1,9 Mio. Einwohner auf engstem Raum. Die seit Jahren anhaltende wirtschaftliche Stagnation hat zu hoher Arbeitslosigkeit geführt, besonders unter Jugendlichen, für die Perspektiven einer besseren Zukunft nicht erkennbar sind. Bei anhaltend hohem demografischen Wachstum von jährlich 2,4 % fehlt es für die überwiegend junge Bevölkerung des Gazastreifens an Schulen. Mit dem deutschen FZ-Vorhaben, das in eine Reihe weiterer Vorhaben zur Unterstützung palästinensischer Flüchtlinge eingebunden ist, wurden unter der Projektträgerschaft des Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) 2 neue Primarschulen errichtet und ausgestattet.

Relevanz

Mehr als die Hälfte aller Schülerinnen und Schüler gehen in Gaza auf eine der Schulen, die das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die mehr als 5 Mio. palästinensische Flüchtlinge im Nahen Osten in den vergangenen Dekaden errichtet hat. Ziel von UNRWA ist es, den Nachfahren der Palästinenser/innen, die nach der Gründung des Staates Israel 1948 und den israelisch-arabischen Kriegen von 1967 und 1973 zur Flucht gezwungen waren, einen gleichberechtigten Zugang zu Grundbildung zu gewährleisten. Aus diesem Grund hat UNRWA für die Kinder der rund 1,3 Mio. in Gaza registrierten palästinensischen Flüchtlinge Schulinfrastruktur geschaffen, deren Anteil an der Gesamtbevölkerung von Gaza rund dreiviertel beträgt. Daneben betreibt UNRWA auch Schulen im Westjordanland, in Jordanien, im Libanon und in Syrien.

In Gaza waren die Bildungschancen der palästinensischen Flüchtlingskinder zum Zeitpunkt der Projektprüfung stark beeinträchtigt. Aufgrund des hohen Bevölkerungswachstums in Gaza von durchschnittlich 2,4 % pro Jahr und fehlendem Bauland waren die Schulen generell stark überlastet; Unterricht war überwiegend nur im 2-Schicht-Betrieb möglich. Allein der Zuwachs an Schüler/innen der UNRWA-Schulen wurde auf jährlich 7.000-8.000 Schüler/innen beziffert. Im Schuljahr 2018/2019 standen im Gazastreifen 274 UNRWA-Schulen rund 279.000 Unterrichtsplätze für die Klassen 1 bis 9 zur Verfügung. Der Großteil der UNRWA-Schulen in Gaza lehrt im Mehrschichtbetrieb: nur 84 Schulen waren im 1-Schicht-Betrieb, 177 Schulen im 2-Schicht-Betrieb und 13 Schulen im 3-Schicht-Betrieb. Zudem war Baumaterial nach der Machtübernahme der radikalislamischen Hamas im Jahr 2007 in Gaza nicht mehr zu bekommen, da der Import von Baumaterialien von der israelischen Regierung infolge der wirtschaftlichen Blockade des Gazastreifens untersagt wurde; lediglich internationalen Organisationen, wie UNRWA, war ab 2010 der projektbezogene, aber zu genehmigende Import von Baumaterialien möglich.

Das FZ-Vorhaben zielte mit der Finanzierung und Beauftragung von UNRWA zum Bau von 2 Schulen nach einem UNRWA-Standardtyp in Phase II darauf ab, dringend benötigte zusätzliche Aufnahmekapazitäten für palästinensische Flüchtlingskinder im Primarschulalter (Klasse 1-9) zu schaffen. Kinder sollten einen erweiterten Zugang zu voll funktionsfähigen Schulen nutzen, mit dem Ziel, die persönlichen und wirtschaftlichen Entwicklungschancen palästinensischer Flüchtlinge in Gaza zu verbessern. Vor dem Hintergrund des fragilen Kontextes sollte zudem ein Beitrag zu Friedenssicherung und Stabilität geleistet werden. Es ist plausibel anzunehmen, dass durch höhere Bildung und bereits die Strukturierung des Alltags der jungen Bevölkerung durch den Besuch der Schulen, die Konfliktbereitschaft sinkt und allgemeine Zuversicht steigt.

Die Relevanz des Vorhabens ist hoch, da es das Potential hatte dem Engpass an Schulplätzen in Folge des anhaltenden Zuwachses an Schüler/innen mit Flüchtlingsstatus mit dem Bau zusätzlicher Schulen entgegenzuwirken. Gleichzeitig berücksichtigte es die Bedarfe der von Armut, Arbeitslosigkeit und Konflikten geprägten palästinensischen Gesellschaft, in der Bildung einen sehr hohen Stellenwert besitzt.

Relevanz Teilnote: 2

Kohärenz

UNRWA orientierte sich an den Lehrplänen des palästinensischen Ministry of Education (MoE), und verwendete auch die gleichen Lehrbücher wie die staatlichen Schulen. Auf diese Weise wurde eine Vergleichbarkeit der Kriterien und Standards in der Grundbildung zwischen UNRWA- und staatlichen Schulen in den Palästinensischen Gebieten hergestellt; dabei legt UNRWA aber besonderes Augenmerk auf die politische Neutralität der Lehrinhalte. Zudem sollte damit ein reibungsloser Übergang der UNRWA-Absolventen von Primarschulen (Klasse 1-9) in das weiterführende Bildungswesen sichergestellt werden, für welches ausschließlich das palästinensische MoE verantwortlich war. Somit wurde im palästinensischen Bildungssektor - trotz Doppelstrukturen in der Grundbildung - in den vergangenen Jahren Kohärenz zwischen UNRWA und dem MoE erzielt.

Als kohärent sind auch die Maßnahmen der deutschen FZ im Bildungssektor zu bezeichnen, die sowohl mit UNRWA als auch mit der Palästinensischen Autonomiebehörde zur Erreichung von SDG 4 "Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung" kooperierte. Die FZ-Maßnahmen waren zudem in eine Reihe weiterer Programme der deutschen EZ eingebettet, die an den wirtschaftlichen und sozialen Kernproblemen der Palästinensischen Gebiete ansetzen.

Der israelisch-palästinensische Konflikt, die Spaltung zwischen der Fatah-Regierung im Westjordanland und der Hamas in Gaza sowie unterschiedliche Vorstellungen über den Nahostfriedensplan wirkten sich allerdings auf die Kohärenz der internationalen Gebergemeinschaft negativ aus. So stellten bspw. die USA unter Trump ihre Zahlungen an UNRWA komplett ein; auch andere Geber stellen ihre Beiträge an UNRWA in Frage.

Da aber trotz dieser Einschränkungen auf internationaler Ebene ein grundsätzlich kohärentes Vorgehen im palästinensischen Bildungssektor festzustellen ist, bewerten wir die Kohärenz als zufriedenstellend.

Kohärenz Teilnote: 3

Effektivität

Ziel des Vorhabens auf Outcome-Ebene war die angemessene Nutzung des quantitativ und qualitativ verbesserten Angebots schulischer Infrastruktur.

Zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung (EPE) besuchten insgesamt 2.785 Mädchen und Jungen die beiden aus FZ-Mitteln finanzierten Schulen; davon gingen 1.869 Mädchen im 2-Schicht-Betrieb auf die Mädchenschule in Gaza City, 683 Schülerinnen und 233 Schüler besuchten im 1-Schicht-Betrieb die koedukative Schule in Dier-EI Balah.¹

¹ Zum Zeitpunkt der EPE waren die Schulen aufgrund der Beschränkungen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie in Gaza geschlossen; bis März 2020 fand der Schulbetrieb jedoch regulär statt.

Indikator	Prüfung 2012	Abschlusskontrolle 2017 Evaluierung 2020
(1) Auslastung der Schulen	Ziel: mind. 35 Schüler/in- nen pro Klassenraum	2017: Mädchenschule: 39-41 → erreicht Gemischte Schule: 37 → erreicht 2020: UNRWA-Schulen: Ø 41 → erreicht
(2) Lehrer-Schüler-Relation	(n.v.)	2017: Mädchenschule: 1:27,8 Gemischte Schule: 1:28,4 2020: Mädchenschule: 1:26,7 Gemischte Schule: 1:30,6
(3) Anteil der Schulen in Be- trieb und gutem Zustand	mind. 80 % in Betrieb und gut erhalten	2017: 100 % → erreicht 2020: 100 % → erreicht

Beide Schulen sind vollständig ausgelastet. In den Klassenzimmern der Mädchen-Schule in Gaza City wurden zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle durchschnittlich 39-41 Mädchen pro Raum unterrichtet; in der gemischten Schule in Dier-El Balah waren die Räume durchschnittlich mit 37 Schüler/innen besetzt - mit steigender Tendenz. So werden mittlerweile in den UNRWA-Schulen in Gaza pro Klassenraum durchschnittlich 41 Schüler/innen unterrichtet.

Einher geht diese Entwicklung mit einer steigenden Lehrer-Schüler-Relation in den Schulen. Im Falle der Mädchenschule in Gaza City lag die Relation zum Zeitpunkt der EPE bei 1:26,7 und bei der koedukativen Schule in Dier-El Balah bei 1:30,6. Im internationalen Vergleich liegen diese Quotienten im oberen Bereich²; Grund hierfür sind u.a. die finanziellen Engpässe von UNRWA zur Einstellung von zusätzlichen Lehrer/innen, bei einer gleichzeitig seit Jahren stetigen Zunahme von jährlich 7.000-8.000 Schüler/innen mit Flüchtlingsstatus.

Die finanziellen Engpässe der UNRWA schlagen sich auch bei der notwendigen Instandhaltung der Schulen nieder, die nach einem UNRWA-Standardtyp gebaut wurden. UNRWA zufolge waren die Schulen knapp 5 Jahre nach Inbetriebnahme zwar in einem guten Zustand, allerdings werden die Mittel des UNRWA-Programmbudgets aller Voraussicht nach für eine zufriedenstellende Wartung und Renovierung der Schulen im vorgesehenen Turnus von 5 Jahren nicht ausreichen. Um diesem Problem zu begegnen, wurde von Seiten der FZ vorgeschlagen, die Schulen in die Lage zu versetzen, kleinere Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen selbstständig und regelmäßig umzusetzen sowie kleinere Ersatzteile in den Schulen zu lagern. Dieser Empfehlung ist UNRWA nicht nachgekommen; kleinere Wartungsarbeiten lässt sie jedoch von der in Gaza tätigen UNRWA maintenance crew übernehmen, der u.a. auch Mitarbeiter angehören, die im Rahmen des Cash for Work Job Creation Programme von UNRWA beschäftigt sind. Teile dieses Programms werden von der FZ unterstützt.

Positiver Nebeneffekt des Vorhabens ist die beschäftigungsfördernde Wirkung für die in Gaza lebende Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter - nicht nur bei der Instandhaltung der Schulen. Bereits beim Bau der nach einem Prototyp errichteten Schulen wurden pro Bau durchschnittlich 35.000 Beschäftigtentage

² Vergleich OECD-Länder 2019 im Schnitt 1:15 im Grundbildungsbereich, weltweit nach Angaben der Weltbank 2018 bei 1:23.

geschaffen; weitere 12.000 Beschäftigtentage wurden durch die Verwendung der Restmittel zur Rehabilitation und Modernisierung 17 weiterer Schulen geschaffen. Inwieweit die verschiedenen Beschäftigungseffekte ärmeren Bevölkerungsgruppen zugutekommen, lässt sich nicht detailliert angeben. In Anbetracht der vorherrschenden Armut ist aber davon auszugehen. Ebenso wenig sind Aussagen über die Höhe der Entlohnung möglich, da die Arbeitskosten von den lokalen Unternehmen getragen wurden, welche im Rahmen eines öffentlichen Bieterverfahrens den Zuschlag für die Durchführung der Bau-, Rehabilitierungs- und Modernisierungsmaßnahmen erhalten haben.

Zusammenfassend bewerten wir die Effektivität des Vorhabens als erfolgreich, den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, obwohl qualitative Aspekte wie ein stärker qualitatives Schulbaudesign keine Berücksichtigung fanden. Bei der Bewertung dominieren die beschäftigungswirkende Wirkung sowie die quantitative Zielerfüllung des Vorhabens, Kindern im Primarschulalter zusätzliche Schulplätze zur Verfügung zu stellen.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Die Implementierung des Vorhabens verzögerte sich inkl. Umsetzung der Restmittel gegenüber der Planung um 36 Monate, da es zu massiven Verzögerungen und Einschränkungen bei den erforderlichen Genehmigungsverfahren seitens der israelischen Verwaltung kam; trotz dieser erschwerten Bedingungen können Allokationseffizienz und Produktionseffizienz des Vorhabens als gut bewertet werden. Die Allokation der Mittel für den Bau der neuen Schulen war unter den Gegebenheiten des Gazastreifens betriebswirtschaftlich angemessen. Die beiden neuen Schulen wurden im Vergleich zu anderen Schulbauten in den Palästinensischen Gebieten mit geringerem Aufwand gebaut und ausgestattet. Die reinen Baukosten von 202 EUR je m² Neubaufäche betragen bei den UNRWA-Schulen rund dreiviertel der m²-Kosten eines vergleichbaren Geber-finanzierten Schulbauprojektes im Gazastreifen. Allerdings sind die beiden UNRWA-Schulen nur für den Unterricht bis Klasse 9 bestimmt, ohne zusätzliche Räume für Fachunterricht wie in weiterführenden Schulen. Zudem wurde bei den Schulbauten auf die Berücksichtigung der besonderen klimatischen Bedingungen und ökologischer Kriterien weitgehend verzichtet.

Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Durchführungs- und Verwaltungskosten schnitten die Baukosten der UNRWA-Schulen mit 224 EUR je m² ebenfalls vergleichsweise gut ab.³ Die Baukosten von fast 41.000 EUR je Klassenraum der beiden UNRWA-Schulen stellten jedoch keinen komparativen Vorteil gegenüber dem Vergleichsprojekt dar; bei der vergleichsweise geringen Anzahl an Klassenräumen konnten kostenmindernde Skaleneffekte nicht zum Tragen kommen. Die Durchführungskosten (einschließlich Management Fee) lagen mit einem Anteil von 10,1 % an den Gesamtkosten der Schulneubauten (ohne die in der Prüfung nicht vorgesehene Verwendung der Restmittel für Renovierung in Höhe von rund 0,5 Mio. EUR) bei den UNRWA-Schulen etwas höher als in einem Vergleichsprojekt.

An den Ausschreibungen für die Baumaßnahmen waren wettbewerbsbeschränkend nur lokale Bauunternehmen zugelassen, was theoretisch höhere Bieterpreise erwarten lässt. Die vollständige Blockade des Gazastreifens machte die Vergabe an nicht-lokale Bauunternehmer allerdings auch schwer möglich. Tatsächlich wurden aber dennoch Angebote eingereicht und angenommen, die unter den bei Prüfung kalkulierten Kosten lagen. Daher konnten Restmittel in Höhe von rund 0,5 Mio. EUR für die Instandsetzung oder Modernisierung 17 anderer UNRWA-Schulen im Gazastreifen eingesetzt werden.

Zusammenfassend bewerten wir die Effizienz als gutes, den Erwartungen voll entsprechendes Ergebnis.

Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Ziel des Vorhabens auf Impact-Ebene war es, durch einen verbesserten Zugang zu einem quantitativ und qualitativ höherwertigen Bildungssystem einen Beitrag zur Verbesserung des Bildungsniveaus der

³ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass den Vergleichsprojekten teilweise aufwändigere, auf das Lernumfeld fokussierte architektonische, ökologische und pädagogische Konzepte zugrunde lagen.

Zielgruppen zu leisten sowie durch bessere Chancen der wirtschaftlichen und politischen Teilhabe zur Stabilisierung und Verbesserung der Lebensbedingungen in Gaza beizutragen.

Hinsichtlich des Zugangs zeigt sich, dass sich die Alphabetisierungs- und Nettoeinschulungsquote seit 2012, dem Zeitpunkt der Projektprüfung, im Gazastreifen positiv entwickelte, auch wenn das nicht dem Bau der zwei Schulen zuzurechnen ist. Die Abschlussquoten im Primarbereich sind hoch und an UNRWA-Schulen im Gazastreifen ist es gelungen, die Abbruchquote in den 2 Primarstufen (elementary/preparatory schools) in den letzten 8 Jahren zu senken. Gelingen ist es jedoch nicht, den Anteil der Schülerinnen und Schüler zu steigern, welcher die Sekundarstufe I oder II erfolgreich abschließt.⁴

Indikator	Prüfung 2012*	AK 2017; EPE 2020
(1) Alphabetisierungsquote (Gaza gesamt ab 15 Jahren)	2012: 96,4 % (w: 94,5 %; m: 98,3 %)	2017: 97,0 % (w: 95,7 %; m: 98,3 %) 2019: 97,8 % (w: 96,7 %; m: 98,9 %)
(2) Nettoeinschulungsquote (alle Schulen) (a) Primarstufe (b) Sekundarstufe	2009: (a)** w: 92,9 %; m: 92,2 % (b)** w: 76,4 %; m: 69,3 %	2017 (letztes verfügbares Jahr): (a) 98,9 % (w: 99,7 %; m: 98,2 %) (b) 80,7 % (w: 88,4 %; m: 74,3 %)
(3) Abbruchquote (UNRWA-Schulen) (a) elementary (1-4) (b) preparatory (5-9)	2012 (a)** w: 0,77 %; m: 2,44 % (b)** w: 2,33 %; m: 4,68 %	2019 (letztes verfügbares Jahr): (a)** w: 0,2 %; m: 1,04 % (b)** w: 0,5 %; m: 2,32 %
(4) Abschlussquote (alle Schulen) (a) Primarstufe (1-4) (b) Sekundarstufe I (5-9) (c) Sekundarstufe II (10-12)	2009: (a) 99,2 % (w: 99,4 %; m: 98,9 %) (b) 92,7 % (w: 95,9 %; m: 89,7 %) (c) 65,3 % (w: 71,9 %; m: 59,1 %)	2019 in % (letztes verfügbares Jahr): (a) 99,2 % (w: 99,5 %; m: 98,9 %) (b) 92,7 % (w: 96,8 %; m: 88,7 %) (c) 64,5 % (w: 73,2 %; m: 56,2 %)

* bzw. zuletzt verfügbares Jahr; ** Gesamtzahl n.v.

Hinsichtlich des Bildungsniveaus deuten verschiedene Studien und Daten darauf hin, dass das Bildungsniveau unter palästinensischen Flüchtlingen etwas höher als bei Kindern ohne Fluchtbezug ist. So lag der Anteil palästinensischer Flüchtlinge ab 15 Jahren 2018 bei 16 %, der einen Bachelor-Abschluss oder einen höheren Abschluss erworben hat, gegenüber 14 % bei Nichtflüchtlingen. Auch der Anteil der Analphabeten ist unter palästinensischen Flüchtlingen im Jahr 2018 bei Personen ab 15 Jahren mit 2,5 % etwas niedriger als der Anteil von 3 % bei Nichtflüchtlingen.⁵

Eine Weltbank-Studie aus dem Jahr 2014 stellte zudem fest, dass Schüler/innen der UNRWA-Schulen im Vergleich zu Schüler/innen der staatlichen Schulen bessere Lernleistungen erbrachten. Zurückführen lässt sich dies der Studie zufolge u.a. auf die intensive Begleitung und Ausbildung des sorgfältig ausgewählten Lehrpersonals, Maßnahmen zur intensiven Partizipation der Schüler/innen in den Lehreinheiten (time-on-task), die Einbindung der Eltern sowie effektive und effiziente Verwaltungsprozesse. Zudem sind

⁴ Sekundarschulen werden ausschließlich von der Palästinensischen Autonomiebehörde betrieben; UNRWA ist nur für die Grundbildung zuständig.

⁵ Palestinian Central Bureau of Statistics 2020. Im Internet abrufbar unter <http://www.pcbs.gov.ps/site/512/default.aspx?lang=en&ItemID>

die Schulen gut in die lokale Gemeinschaft integriert, welche Bildung als Schlüsselfaktor zur Verbesserung der eigenen Lebensbedingungen wahrnimmt.⁶

Umfragen unter palästinensischen Jugendlichen belegen, dass Bildung eine grundsätzlich stabilisierende Funktion hat. So zeigt sich, dass mit steigendem Bildungsniveau der Anteil derer abnimmt, der angibt, sich aufgrund der Besatzung und der mangelnden Beschäftigungschancen unsicher zu fühlen. Gleichzeitig wird die eigene wirtschaftliche Lage mit steigendem Bildungsniveau besser bewertet.⁷ Hinsichtlich der wirtschaftlichen Lebensbedingungen haben auch die Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen des Schulbaus einen kurzfristigen Effekt auf die ökonomische Situation der Beschäftigten gehabt. Die grundsätzliche Persistenz von Armut in Gaza und die Armutsinzidenz sind jedoch nach wie vor die Realität vieler palästinensischer Flüchtlinge in Gaza.

Insgesamt bewerten wir die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens, welche sich in einem äußerst komplexen politischen Umfeld entfalten, als gutes, den Erwartungen voll entsprechendes Resultat.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Bei anhaltender Konfliktsituation im Gazastreifen und zeitweise sich gefährlich verschärfender Sicherheitslage wird das Risiko für einen langfristig regulären Betrieb der Schulen als sehr hoch eingestuft.

UNRWA verfügt über kein festes, institutionelles Budget, sondern muss sich jährlich durch freiwillige Zahlungen von UN-Mitgliedstaaten finanzieren. Die finanzielle Unsicherheit der UNRWA hat sich in den letzten Jahren dramatisch verschlimmert, seit 2013 gibt es immer größere Finanzierungslücken. Die Rücklagen der Agentur sind aufgebraucht, es gibt keinen Betriebsmittelfonds, und die wiederholten Überbrückungsmaßnahmen bieten keinen nachhaltigen Ausweg. Im UNRWA Budgetplan 2020-2021 wird eine Finanzierungslücke für die Jahre 2020 und 2021 in Höhe von 248 Mio. UDS und 268 Mio. USD angegeben, bei budgetierten Ausgaben in Höhe von 881 Mio. USD und 911 Mio. USD (UNRWA gesamt). Daher kann die Finanzierung des laufenden Betriebs, der anfallenden Wartungsarbeiten und der im 5-Jahresrhythmus geplanten Renovierungen nicht uneingeschränkt gewährleistet werden (vgl. Effektivität).

Unter den politischen Spannungen innerhalb des Gazastreifens lässt sich aus heutiger Sicht nicht einschätzen, inwieweit dieses Nachhaltigkeitsrisiko durch verstärktes zivilgesellschaftliches Engagement der Flüchtlinge bei den Wartungs- und Instandhaltungsaufgaben begrenzt werden kann.⁸ Zur Begrenzung des Nachhaltigkeitsrisikos wäre aber vor allem die längerfristige finanzielle Absicherung der Betriebs- und Wartungskosten der UNRWA-Schulen erforderlich, die einen substanziellen Beitrag zur Verbesserung des Bildungsniveaus der Zielgruppe (palästinensische Flüchtlinge im Primarschulalter) leisten.⁹

Bei den vorhandenen Risiken ist nicht auszuschließen, dass die mit den Schulen erreichten positiven Wirkungen des Vorhabens zurückgehen, aber sie werden wahrscheinlich dennoch positiv bleiben. Aus heutiger Sicht wird daher die Nachhaltigkeit des Vorhabens als zufriedenstellend bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

⁶ Abdul-Hamid et al. 2016: Learning in the Face of Adversity. The UNRWA Education Program. Im Internet abrufbar unter <http://documents1.worldbank.org/curated/en/683861468000250621/pdf/100532-PUB-Box393232B-OUO-6-PUBDATE-11-11-15-DOI-10-1596978-1-4648-0706-0-EPI-146480706X.pdf> (01.12.2010).

⁷ Khatib 2018: Abkehr von der Politik. Eine Umfrage unter jungen Menschen in Palästina. Im Internet abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/iez/14420.pdf> (11.11.2010).

⁸ Capacity building zur Stärkung der Prozesse und Strukturen der bestehenden Camp Service Committees könnte beispielsweise dazu beitragen, die Flüchtlinge zu mehr Partizipation und Selbstbestimmung zu ermutigen.

⁹ Es bleibt abzuwarten, ob die USA nach dem Regierungswechsel sich wieder an der Finanzierung der UNRWA beteiligen werden.

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.