

**Mazedonien: Wiederaufbau kriegsgeschädigter Häuser**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	72010 / Nothilfe	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	2002 65 884	
<b>Projektträger</b>	Ministry of Transport and Communication	
<b>Consultant</b>	Danish Refugee Council	
<b>Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts</b>	2008	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	4. Quartal 2002	4. Quartal 2002
<b>Durchführungszeitraum</b>	8 Monate	21 Monate
<b>Investitionskosten</b>	2,5 Mio. EUR	2,3 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	-	-
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	2,5 Mio. EUR	2,3 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	-	-
<b>Erfolgseinstufung</b>	3	
• Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	2	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

In der vom Bürgerkrieg 2001 besonders schwer betroffenen Nord-West-Region Mazedoniens wurden im Rahmen eines Sofortprogramms durch Kriegshandlungen beschädigte Familien-Wohnhäuser bewohnbar wiederhergestellt. Die schnelle Instandsetzung der Häuser sollte die Rückkehr der Flüchtlinge ermöglichen (Projektziel). Damit sollte ein Beitrag zur Wiedereingliederung der Flüchtlinge sowie zur Festigung des Friedensprozesses in Mazedonien geleistet werden (Oberziel).

Der deutsche Beitrag war Teil eines Gesamtprogramms zur Wiederherstellung von 6.649 Familien-Wohnhäusern aus insgesamt 4 Schadenskategorien, mit einem Finanzierungsaufwand von insgesamt rd. 32 Mio. EUR. Zur Sicherung des Friedens in der Region ordnete die mazedonische Regierung dem Vorhaben höchste Priorität zu.

Mit Hilfe des deutschen Beitrages sollten 155 Wohnhäuser, die als erheblich beschädigt galten bzw. einen vollständigen Wiederaufbau erforderten, in den Ortschaften Tetovo (94 Häuser) und

Matejche (61 Häuser) wiederaufgebaut werden. Tatsächlich wurden aus Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) insgesamt 129 Häuser in den vorgesehenen und drei weiteren Orten wieder instand gesetzt oder errichtet. Die aus deutschen FZ-Mitteln finanzierten Maßnahmen entfielen wie geplant fast vollständig auf die Schadenskategorien III und IV, d.h. schwerstbeschädigte und zerstörte Häuser.

### **Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen**

Aufgrund der Dringlichkeit und der besonderen politischen Umstände wurde das Vorhaben im so genannten Eilverfahren gemäß den Leitlinien der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit vorbereitet und umgesetzt.

Die Durchführung des FZ-Vorhabens lässt sich aus ex post Sicht in drei Phasen unterteilen: zunächst der Aufbau von Wohnhäusern in Tetovo und Matejche, die die alleinige Wohnung von Flüchtlingen darstellten. Diese Phase folgte den ursprünglich festgelegten Auswahlkriterien des Vorhabens. Nachdem dieser Bedarf gedeckt werden konnte, wurden im Raum Tetovo auch zum Teil nur saisonal genutzte Häuser rehabilitiert. Abschließend wurde in Zentralmazedonien der Wiederaufbau von Häusern unternommen, die saisonabhängig für Schafzucht oder Landwirtschaft genutzt werden und damit für die Eigentümer von existentieller Bedeutung sind.

Ergänzend zu den Baumaßnahmen wurden aus FZ-Mitteln Consultingleistungen zur Koordinierung, Bauplanung und Bauüberwachung finanziert. Mit der Durchführung des FZ-Vorhabens wurde der „Danish Refugee Council“ beauftragt. Dieser Consultant übernahm eine zentrale Rolle; staatliche Institutionen waren in die grundlegenden Entscheidungsprozesse eingebunden, in die technische Durchführung jedoch nur in geringem Maße involviert. Relativ schwache Kapazitäten der lokalen Institutionen sowie die Komplexität und politische Sensibilität der Auswahl und Betreuung der Begünstigten führten zu einer hohen Betreuungsintensität des Vorhabens. Diese spiegelte sich entsprechend in dem hohen Umfang und der notwendigen Verlängerung der Consultingleistungen wider.

Im Anschluss an die Identifizierung und Auswahl der Begünstigten erfolgte die Detailplanung der Baumaßnahmen durch lokale Architekten und Ingenieure. Die Baudurchführung übernahmen kleinere Baufirmen (8-25 Mitarbeiter), nach interner mazedonischer Ausschreibung. Das Vorhaben hatte, anders als bei Projektprüfung angenommen, nur einen geringen Selbsthilfeanteil der betroffenen Zielgruppe an den Baumaßnahmen, da ein Großteil der betroffenen Bevölkerung nicht in der Lage war, Eigenbeiträge zu leisten.

Im Standort Matejche mussten die Maßnahmen vorzeitig abgebrochen werden, da seitens der vertriebenen serbischen Minderheit keine faktische Rückkehrbereitschaft bestand. Ursächlich hierfür waren sowohl soziale und ökonomische Faktoren (wie z.B. die geringen Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum) als auch vereinzelt fortbestehende persönliche Sicherheitsbedenken. Aus den so freigewordenen FZ-Mitteln wurden ersatzweise Maßnahmen in anderen Regionen finanziert.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Insgesamt wurden aus Mitteln der FZ 129 Häuser instand gesetzt (81 in Tetovo, 25 in Matejche, 23 in weiteren Orten). Dies entspricht 83% der quantitativen Ziele, wobei auch nur 93% des verfügbaren Finanzierungsvolumens eingesetzt wurden. Der Bedarf konnte damit gedeckt werden.

Zielgruppe waren die früheren Bewohner der im Konflikt zerstörten Häuser, wobei speziell in Matejche auf eine angemessene Beteiligung der serbischen Bevölkerungsgruppe zu achten war. Die Planung sah eine Zielgruppe von rund 930 Personen vor, tatsächlich wurden mit den Maßnahmen 840 Personen erreicht (90%). Im Durchschnitt konnten damit pro Einzelmaßnahme etwas mehr Personen begünstigt werden als geplant (6,5 gegenüber 6 Personen). Klar verfehlt wurde die angemessene Beteiligung der serbischen Minderheit in Matejche, der allerdings bereits im Planungsstadium ein hohes Erfolgsrisiko attestiert worden war. Eine Rückkehr der Minderheit ist in diesem Standort nicht erfolgt, dies trifft jedoch analog für das Gesamtprogramm der Gebergemeinschaft zu: auch landesweit sind Angehörige von Minderheiten nur ganz vereinzelt in solche Regionen zurückgekehrt, die von anderen ethnischen Gruppen dominiert werden.

Die Nutzung der Gebäude ist differenziert zu betrachten: Als Kerngruppe gelten die Primär-Häuser (alleinige Wohnsitze), die 56% der Gesamtzahl ausmachen. Rund 75% dieser Häuser sind zum Zeitpunkt der Schlussprüfung bewohnt, in fast allen Fällen noch von den ursprünglich Begünstigten. Angesichts der schwierigen lokalen Rahmenbedingungen (Landflucht, lokale Arbeitslosigkeit z.T. bei rund 80%, ethnische Spannungen) ist dies insgesamt positiv zu bewerten. Komplizierter ist aus entwicklungspolitischer Sicht vor dem Hintergrund der Ziele des Vorhabens die Beurteilung jener Gebäudekategorien, die nur saisonal bewohnt werden: Nachdem der Instandsetzungsbedarf bei Primär-Häusern bereits gedeckt war, wurden auch nur saisonal genutzte Zweitwohnsitze instand gesetzt. Hiermit wurde im engeren Sinne kein Beitrag zur direkten Rückkehr von Flüchtlingen geleistet. Jedoch erzielte das Vorhaben damit über die Kompensation der Eigentümer für die erlittenen Schäden wichtige positive Wirkungen im Hinblick auf Stabilisierung und Konfliktminderung und trug zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe bei. Der hohe Nutzungsgrad bei den Zweitwohnsitzen (ca. 96% werden in irgendeiner Weise noch genutzt) ist angesichts der anderen Nutzungsform allerdings nicht direkt vergleichbar mit dem für die Primär-Häuser geltenden Wert.

Das Vorhaben hatte aus heutiger Sicht kein Potenzial, zur Gleichberechtigung der Geschlechter beizutragen. Es war von seiner Zielsetzung her nicht auf Umwelt- und Ressourcenschutz ausgerichtet. Die Förderung von partizipativer Entwicklung bzw. guter Regierungsführung war kein Projektziel, lokale Wiederaufbaukomitees mit entsprechender Partizipation der Zivilgesellschaft spielten nur eine untergeordnete Rolle. Wichtiges Nebenziel war ein Beitrag zur Festigung des Friedensprozesses. Dieser Beitrag ist aus Ex Post-Sicht erreicht worden. Insbesondere angesichts der prekären Situation im Projektgebiet in Zentralmazedonien ist davon auszugehen, dass das Vorhaben der unmittelbaren Armutsbekämpfung zu geordnet werden kann.

In einer zusammenfassenden Bewertung kommen wir zu folgendem entwicklungspolitischen Votum:

**Relevanz:** Die hohe Zahl der Vertriebenen als Folge des Konflikts stellte unbestreitbar eine wesentliche Belastung für die mazedonische Regierung dar und barg in sich weiteres Konfliktpotential. Der grundlegende Ansatz, über die Rehabilitierung der Häuser zur Rückkehr der Flüchtlinge beizutragen und damit zugleich einen Beitrag zur Festigung des Friedensprozesses zu leisten, kann daher ex post als gerechtfertigt beurteilt werden. Die Relevanz des Vorhabens bewerten wir als zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 3).

**Effektivität:** Bei etwa 12-15% der vom Vorhaben rehabilitierten Häuser ist zum Zeitpunkt der Evaluierung keine reguläre Nutzung festzustellen, auch ein Weiterverkauf war bis heute nicht möglich. Bezogen auf die Gesamtkosten des Vorhabens belaufen sich die hierfür eingesetzten Mittel auf rund 12%. Zu diesen Ausfällen zählen insbesondere 10 von 11 Häusern der serbischen Minderheit in Matejche, die auf der Basis schriftlicher Zusagen der vertriebenen Eigentümer rehabilitiert wurden. Entgegen den von ihnen vorab gemachten Zusagen lehnen die

Eigentümer eine Rückkehr jedoch weiter ab. In diesem Standort konnten daher angesichts der fehlenden Rückkehrbereitschaft der Minderheit auch die quantitativen Gesamtziele bei weitem nicht erreicht werden (nur 25 statt 61 Einzelmaßnahmen). Mit Zustimmung des BMZ wurden deshalb Maßnahmen in drei weiteren Ortschaften durchgeführt. Damit konnten die Defizite teilweise kompensiert werden. Unter Berücksichtigung der Nutzungssituation, der Ausfälle sowie der anteiligen Baukosten für die verschiedenen Gebäudekategorien bewerten wir die Effektivität des Vorhabens insgesamt als zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 3).

**Effizienz:** Die durchschnittlichen Baukosten liegen mit anderen Gebern auf vergleichbarem Niveau: etwas niedriger als bei anderen bilateralen Gebern, geringfügig höher als bei den Maßnahmen der EU. Angesichts der schwierigen Rahmenbedingungen und der Betreuungsintensität der Maßnahmen sind die Consultingkosten im Vergleich zu den Investitionskosten des FZ-Vorhabens zwangsläufig relativ hoch. Die Effizienz des Vorhabens bewerten wir als insgesamt zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 3).

**Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen:** Das übergeordnete Ziel des Vorhabens war es, die Rückkehr der Flüchtlinge zu ermöglichen und einen Beitrag zur Stabilisierung und Konfliktbewältigung zu leisten. Das FZ-Vorhaben kann vor diesem Hintergrund nur im Zusammenhang mit dem Gesamtprogramm unter Federführung der EU betrachtet und bewertet werden: der Bau der begrenzten Zahl von 129 Häusern hätte per se sicherlich keine signifikante landesweite Wirkung gehabt, gleiches gilt für den Großraum Tetovo mit über 100.000 Einwohnern. Es kann jedoch festgestellt werden, dass das oben genannte Ziel von dem Gesamtprogramm der Gebergemeinschaft erreicht wurde (laut Schätzungen der EU ist durch die Maßnahmen der internationalen Geber die Anzahl der internen Flüchtlinge insgesamt um rund 95% zurückgegangen), wozu das FZ-Vorhaben einen Beitrag leistete.

Das von der Gebergemeinschaft formulierte Nebenziel, gleichzeitig positiv zu einer multi-ethnischen Gesellschaft beizutragen, wurde allerdings nicht erreicht und muss aus der ex post Perspektive als eindeutig zu ambitioniert betrachtet werden. Zu dieser Einschätzung kommt auch der Evaluierungsbericht zum Programm der EU. Im Hinblick auf die nach dem Konflikt zunehmend mono-ethnische Zusammensetzung der Dörfer ist zu konstatieren, dass diese durch das FZ-Vorhaben weder verhindert werden konnte noch aktiv befördert wurde. Allerdings war nicht zu vermeiden, dass durch den Aufbau der Häuser der rückkehrwilligen Bewohner - die überwiegend der jeweiligen lokalen Mehrheitsethnie angehörten - dieser neue Status in einigen Fällen faktisch zementiert wurde. Insgesamt beurteilen wir die übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit als zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 3).

**Nachhaltigkeit:** Im Hinblick auf die weitere Nutzung der Häuser bestehen in erster Linie externe Risiken wie z.B. die hohe Arbeitslosigkeit in ländlichen Regionen und die damit verbundene mögliche Abwanderung von Bewohnern. Die rein technischen Nachhaltigkeitsrisiken sind als gering einzuschätzen, die Bausubstanz der Gebäude ist insgesamt in gutem Zustand, Reparaturarbeiten waren bei den bewohnten Häusern bislang nur an Verschleißteilen erforderlich. Die Nachhaltigkeit beurteilen wir insgesamt als gut (Teilbewertung: Stufe 2).

Bei der Gesamtbewertung kommt der politischen Dimension des Vorhabens besondere Bedeutung zu: Ohne die Unterstützung durch das Gesamtprogramm der Geber hätte das Flüchtlingsproblem aller Voraussicht nach nicht so schnell behoben werden können. Da es sich bei den aus FZ rehabilitierten Häusern im Wesentlichen um schwer- und schwerstbeschädigte Gebäude gehandelt hat, kann angesichts des insgesamt geringen Einkommensniveaus in den Regionen nicht davon ausgegangen werden, dass diese auch ohne das Vorhaben wieder zeitnah aufgebaut worden wären. Zudem sind in den meisten Fällen die Lebensbedingungen der Zielgruppe wenn nicht verbessert so doch zumindest auf den Stand vor Ausbruch der gewaltsamen Auseinandersetzungen zurückgesetzt worden. Damit ist davon auszugehen, dass

ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung Mazedoniens und zur friedlichen Bewältigung der Folgen des Konflikts geleistet wurde. Nach Abwägung der Einzelkriterien bewerten wir das Vorhaben insgesamt als zufrieden stellend (Stufe 3).

### **Projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Der gewählte Programmansatz und das Durchführungskonzept zeichnen sich durch eine deutliche Fokussierung auf bauliche Maßnahmen aus: abgesehen von der intensiven Betreuung bei der Identifizierung und Auswahl der Begünstigten waren begleitende, aus FZ-Mitteln finanzierte Maßnahmen zur Unterstützung der Wiedereingliederung der Flüchtlinge nicht vorgesehen bzw. sollten von anderen Institutionen durchgeführt werden. Dies ist offensichtlich nicht im ausreichenden Maße erfolgt. Zudem hätte der Nutzungsgrad der Häuser durch die Finanzierung kleiner ergänzender Maßnahmen, wie z.B. von Zuschüssen für den Ersatz landwirtschaftlicher Geräte oder für den Grundbedarf an Wohnungseinrichtung, vermutlich noch erhöht werden können, da einige Vertriebene nicht in der Lage waren, diesen Grundbedarf selbst zu decken.

Grundsätzlich stellt der Wiederaufbau privater Wohngebäude - ohne entsprechenden signifikanten Eigenbeitrag der Begünstigten in Form von finanziellen Mitteln oder Arbeitsleistung – im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit eine Ausnahme dar. Vor allem ist offensichtlich, dass solche Maßnahmen zwar eine wichtige und notwendige, nicht aber per se hinreichende Voraussetzung für die Rückkehr von Flüchtlingen darstellen. Als ein sehr positives Beispiel für Wiederaufbaumaßnahmen wurde wiederholt die von anderen Gebern finanzierte Instandsetzung der Polizeistation in Matejche genannt, die nach Beilegung des Konflikts spürbar zu einer Verbesserung der allgemeinen Sicherheitssituation beigetragen habe. Gleiches gilt für die Instandsetzung anderer öffentlicher Gebäude (soziale Infrastruktur) sowie von Kirchen und Moscheen, sofern letzteres für alle Religionen gleichberechtigt erfolgte. Die intensive Flankierung des Aufbaus von Häusern durch - sowohl investive als auch soziale - Maßnahmen mit stärker integrativem Charakter dürfte daher in solchen Konfliktsituationen sinnvoll sein.

### **Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)**

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz und Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und 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.