

El Salvador: Slumsanierung „LAS PALMAS“

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	16220 Niedrigkostenwohnungsbau	
BMZ-Projektnummern	1996 65 522	
Projekträger	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivenda Mínima (FUNDASAL)	
Consultant	GITEC Consult GmbH	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	7/1996	4/1997
Durchführungszeitraum	3 Jahre	5,5 Jahre
Investitionskosten	9,3 Mio. EUR	8,6 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1,6 Mio. EUR	2,4 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,7 Mio. EUR	6,2 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	1	
• Signifikanz/Relevanz	1	
• Effektivität	1	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Projektziele des Vorhabens „Slumsanierung Las Palmas“ waren i) die Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfeldes sowie ii) die Stärkung der Bewohnergemeinschaft mit Blick auf die ordnungsgemäße Nutzung und Unterhaltung der materiellen Infrastruktur. Dadurch sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Einwohner von Las Palmas geleistet werden (Oberziel). Zur Zielgruppe gehörten die rd. 5.400 Bewohner von Las Palmas, die fast alle zur armen bzw. extrem armen Bevölkerung zählen.

Für die Projektzielerreichung wurden vier Indikatoren definiert:

- Indikator 1: 90 % der Bewohner ver- bzw. entsorgen sich über zentrale sanitäre Netze (Trinkwasser, Abwasser und Müllsammlung);
- Indikator 2: Die verbesserten Infrastrukturen (insbesondere Trink- und Abwassersysteme) arbeiten einwandfrei, werden zufrieden stellend unterhalten und es werden für ihre Nutzung ausreichende Gebühren erhoben (mindestens Deckung der jeweiligen Betriebskosten);
- Indikator 3: Die Rückzahlungsrate für die zinslos gewährten Kredite für Sanitäranlagen liegt bei mindestens 90 %;
- Indikator 4: 90 % der kreditfinanzierten Wohnraumverbesserungen wurden angemessen durchgeführt und die entsprechende Rückzahlungsrate liegt bei mindestens 80 %.

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

Die Konzeption des Vorhabens beruhte auf einem selbsthilfeorientierten, integralen Ansatz der Rehabilitation des Armenviertels Las Palmas. Ein Großteil der Arbeiten wurde in Gemeinschaftsarbeit (*ayuda mutua*) organisiert und hierfür wurde die Bewohnerorganisation durch Ausbildungskurse und Sozialarbeit gestärkt. Die *ayuda mutua* sah die Mithilfe einer Person pro Familie für zwei Tage pro Woche während der Bauzeit vor. Sowohl aus den Erfahrungen des Projektträgers als auch aus der Nutzerbefragung ging hervor, dass sie bei den Bewohnern auf große Akzeptanz gestoßen ist und als Mittel der Selbsthilfe und Nachbarschaftsstärkung anerkannt wird.

Projektträger war die „Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima“ (FUNDASAL), die 1968 mit der Zielsetzung der Förderung menschlicher Entwicklungspotentiale im Sinne eines eigenverantwortlichen Handelns und Denkens, der Verbesserung der Wohnverhältnisse sowie der Sozialbetreuung armer Bevölkerungsgruppen gegründet wurde. FUNDASAL übt ihre Tätigkeit unabhängig von Weisungen oder sonstigen Einflussnahmen des Staates aus. Seit 1970 ist FUNDASAL als gemeinnützige Körperschaft mit Sitz in San Salvador anerkannt.

FUNDASAL hat für das Vorhaben eine eigenständige Durchführungseinheit gegründet und mit qualifiziertem Personal besetzt, die ihr Büro direkt im Projektgebiet bezogen hat. Angesichts der aus dem Maßnahmenbündel und der umfassenden Partizipation der Zielgruppe resultierenden hohen Komplexität des Vorhabens war eine Consultingfirma zur Unterstützung bei der Gesamtsteuerung des Vorhabens eingesetzt. Die Consultants arbeiteten eng mit der Durchführungseinheit des Projektträgers zusammen und haben ihn mit einer Vielzahl von Handreichungen (Handbücher, Musterverträge, Formatvorlagen, Broschüren etc.) operativ unterstützt. Vor allem die Kreditkomponente und das Design für die zu errichtenden Neubauten wurden vom Consultant mitgestaltet.

Die Durchführungszeit für das Projekt ab Juli 1996 verlängerte sich gegenüber Projektprüfung um 2,5 Jahre und betrug insgesamt 5,5 Jahre. Gründe für die Verzögerungen waren v.a. zusätzliche Planungsarbeiten für den Flutschutz am Río La Lechuza sowie das Erdbeben im Januar 2001, das die bereits zur Hälfte fertig gestellten mehrgeschossigen Wohnblocks derartig beschädigte, dass sie abgerissen und technisch verändert wieder aufgebaut werden mussten.

Folgende Maßnahmen wurden im Rahmen des Projekts durchgeführt:

- a) Ausbau bzw. Sanierung der materiellen Infrastruktur (Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, Oberflächenentwässerung, Stromver- und Müllentsorgung);
- b) Modernisierung des Straßen- und Wegenetzes;
- c) Erosions- und Flutschutzmaßnahmen im Bereich des Flusses "Río La Lechuza";
- d) Verbesserung der kommunalen Einrichtungen wie Gemeindesaal, Krankenstation, Kinderhort, Waschplatz) sowie Verlegung des Sportplatzes;
- e) Bau von 77 neuen Einfachwohnungen;
- f) Vergabe von Krediten für Sanitäranschlüsse sowie Wohnraumverbesserungen;
- g) Ausbildung und Sensibilisierung der Bewohner in Bezug auf die Durchführung selbsthilfebezogener Arbeiten und die Unterhaltung der ausgebauten Infrastruktur;
- h) Legalisierung der Grundstücke und Vergabe individueller Besitztitel;
- i) Projektdokumentation und Öffentlichkeitsarbeit;
- j) Consultingleistungen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Zusammenfassend wird FUNDASAL als kompetenter Projektträger in fachlicher, administrativer und finanzieller Hinsicht beurteilt, der das Projekt ordnungsgemäß durchgeführt hat. Durch die Kombination von Gemeinschaftsarbeit, Direktleistungen von FUNDASAL und Vergabe an Dritte wurden die Maßnahmen sehr kosteneffizient durchgeführt. Die dennoch hohen Ausgaben pro Haushalt resultieren v.a. aus den aufwendigen Erosions- und Flutschutzmaßnahmen sowie dem notwendigen Wiederaufbau der Einfachwohnungen nach dem Erdbeben.

Der Betrieb aller geschaffenen Infrastrukturen gestaltet sich bis zum heutigen Tag insgesamt problemlos. 100 % der Haushalte sind an die Wasser- und Abwasserversorgung, Elektrizitäts-

versorgung sowie an die Müllabfuhr angeschlossen. Die Häuser werden von den Bewohnern instand gehalten, die mittlerweile substantielle Beträge aus Eigenmitteln investiert haben. Diese Akzeptanzmerkmale sowie die weit fortgeschrittene Konsolidierung der sozialen Strukturen im Slum Las Palmas lassen kein Risiko für eine Verdrängung der Zielgruppe aus dem Wohngebiet erkennen.

Eine gesamtwirtschaftliche Verzinsung des Kapitaleinsatzes kann nicht berechnet werden, da die mit dem Einzelvorhaben beabsichtigten Wirkungen vorrangig sozialer und sozioökonomischer Art sind. Im Mittelpunkt stand die Befriedigung des Grundbedürfnisses „menschenswürdiges Wohnen“. Auf dem Weg dorthin half das Projekt den Bewohnern von Las Palmas die Fähigkeit zu stärken, ihre sozialen und wirtschaftlichen Interessen zu verfolgen und förderte ihre Teilnahme an Aktivitäten der Bewohnerorganisation zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Vermittlung von Grundwissen. Alle während der Schlussprüfung befragten Begünstigten gaben an, dass ihre Lebensbedingungen sich durch das Vorhaben eindeutig verbessert hätten.

Das Vorhaben kam Männern und Frauen zunächst in gleichem Maße zugute. Da sich Frauen aber traditionell stärker im häuslichen Umfeld beschäftigen, kamen die sanitären Maßnahmen im besonderen Maße Frauen zu gute. Frauen haben sich zudem aktiv an der Durchführung und Organisation der *ayuda mutua* beteiligt und wirken auch heute noch maßgeblich in der Gemeinde- und Parzellenvertretung mit (so ist z.B. die Vorsitzende der Gemeindevertretung von Las Palmas ist derzeit eine Frau).

Von der begleitenden Ausbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen von FUNDASAL sowie der *ayuda mutua* gingen positive Wirkungen auf die Stärkung des Gemeinschaftsgefüges aus, was auch in der Zielformulierung explizit erwähnt war. Die Eigenverantwortlichkeit der Bewohner in Bezug auf die Unterhaltung der Infrastruktur wurde geschult und die Durchsetzungsfähigkeit der Bewohnervertretungen gestärkt.

Von der Beseitigung der Latrinen, von den Erosions- und Flutschutzmaßnahmen, von der geregelten Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie von der jetzt geordneten Müllsammlung in dem hochverdichteten Wohngebiet Las Palmas gehen positive Umweltwirkungen aus. Eine zusätzliche Versiegelung von Flächen durch Wohnbauten wurde durch die Schaffung eines neuen Sportplatzes als Freifläche und dem Abriss von Häusern in Risikolagen kompensiert.

Das Vorhaben hat wegen seiner umfangreichen positiven Veränderungen während der gesamten Durchführungszeit aber auch danach, unterstützt durch eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit, immer wieder das Interesse der nationalen sowie internationalen Öffentlichkeit geweckt. Hierzu gehörten Zeitungsartikel, Veranstaltungen im Projektgebiet, organisierte Führungen sowie Präsentationen bei internationalen Veranstaltungen. Als großer Erfolg in diesem Zusammenhang kann die Würdigung durch Weltbank und UNDP als eines von sechs best practice Beispielen für multisektorale Ansätze der Armutsbekämpfung angesehen werden.

Die im Projektprüfungsbericht aufgezeigten Risiken stellen sich aus heutiger Sicht wie folgt dar: Die Bebauung des ehemaligen Sportplatz hat sich durch die Schaffung eines neuen Platzes auf dem Areal der ehemaligen Müllhalde als unkritisch erwiesen ebenso wie die Umsiedlung von 77 Familien in neue Häuser. Das Risiko einer unzureichenden Beteiligung der Zielgruppe hat sich aufgrund der guten Vermittlungsarbeit von FUNDASAL und der daraus resultierenden allgemeinen Akzeptanz der *ayuda mutua* als irrelevant erwiesen. Die Betriebsrisiken der Wasser- und Abwasserversorgung wurden durch die Übernahme des Systems durch den städtischen Wasserversorger ANDA minimiert.

Als herausragende Wirkung des Vorhabens lässt sich neben den verbesserten hygienischen Bedingungen v.a. die Übertragung von Eigentumsrechten an die Zielgruppe nennen. Durch die Legalisierung der Grundstücke ist den Bewohnern von Las Palmas auf Dauer eine hohe Sicherheit bzgl. ihres Wohn- und Lebensraumes verschafft worden und öffnen sich zukünftig Möglichkeiten der Kreditaufnahme auf Hypothekenbasis.

In einer zusammenfassenden Bewertung aller voran stehenden Wirkungen und Risiken kommen wir zu folgender Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Programms:

Effektivität

Die Projektziele - Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfeldes sowie Stärkung der Bewohnergemeinschaft mit Blick auf die ordnungsgemäße Nutzung und Unterhaltung der materiellen Infrastruktur – wurden insgesamt voll erfüllt. Die Wohnumfeldsituation der Bewohner von Las Palmas und die Sicherheit in Bezug auf den Lebensraum haben sich wesentlich verbessert, die Zielindikatoren wurden alle erfüllt. Die tatsächlich durchgeführten Wohnraumverbesserungen und installierten Hausanschlüsse wurden zwar durch den Zielerreichungsindikator nicht ausreichend erfasst, lagen aber durch deutliche Eigeninvestitionen der Zielgruppe in einem guten Bereich. Die Nachhaltigkeit ist aufgrund des soliden Betriebs und der tragbaren Belastung für die Begünstigten gegeben (**Teilbewertung: Stufe 1**).

Signifikanz/Relevanz

Der Ansatz der integralen Slumrehabilitierung unter maßgeblicher Beteiligung der Zielgruppe hat sich als gut durchführbar erwiesen und hat erheblich zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe beigetragen. Las Palmas stellt ein erfolgreiches Pilotvorhaben mit Modellcharakter im Bereich der Wohnraumverbesserung in El Salvador dar und wird bereits in anderen FZ-Projekten repliziert. Von dem Einzelprojekt ging noch keine strukturbildende Wirkung in Bezug auf die salvadorianische Wohnungspolitik bzw. das Engagement anderer Geber aus – das Vorhaben wird aber als *best-practice* Beispiel durchaus wahrgenommen. Wir beurteilen die Signifikanz/Relevanz aufgrund der Modellhaftigkeit insgesamt als gut (**Teilbewertung: Stufe: 1**).

Effizienz

Das auf Selbsthilfe und die Vergabe von Fachaufträgen basierende Projektkonzept sowie die wirtschaftliche Arbeitsweise des Projektträgers führten zu einer Minimierung der Herstellungskosten der Infrastrukturleistungen. Allerdings wurden im vorliegenden Vorhaben sehr hohe Subventionsanteile von 7.000 EUR pro Familie gewährt, die weit über der Referenzlinie für vergleichbare Projekte in El Salvador liegen (so kalkuliert der BID z.B. mit ca. 3.000 EUR) und für das Folgevorhaben Los Manantiales bereits gesenkt wurden. Da in den hohen Subventionsanteilen aber auch positive Umweltmaßnahmen (Beseitigung der wilden Müllkippe, Erosions- und Flutschutz) mit einberechnet sind, beurteilen wir die Produktionseffizienz insgesamt als zufrieden stellend. Die Zielgruppe wurde von den Maßnahmen direkt und gleichmäßig erreicht. Wir beurteilen die Allokationseffizienz als gut. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens unter Abwägung der beiden Teilkriterien als zufriedenstellend (**Teilbewertung: Stufe 2**).

Unter Abwägung der o.g. Teilkriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt als gut (**Gesamtbewertung: Stufe 1**).

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Bei entsprechender Einstimmung der Bevölkerung durch einen erfahrenen, sensiblen Projektträger eignen sich selbsthilfeorientierte Ansätze sehr gut für Vorhaben der Slumsanierung und sichern den gewünschten Eigenbeitrag der Zielgruppe. Die Mithilfe der Bevölkerung scheint dabei in den angeleiteten Arbeitsbereichen (größere Infrastrukturmaßnahmen, die von Fachfirmen durchgeführt werden), die v.a. auf die Verbesserung des Wohnumfeldes ausgereicht sind, sehr gut zu funktionieren. Größeres Potential müsste dahingegen noch im Bereich der Wohnraumverbesserung gehoben werden, der fast ausschließlich auf freiwilliger Selbsthilfe basiert. Hier sollten höhere Anreize zur Wohnraumverbesserung geschaffen (z.B. Prämierung der besten Umsetzungsideen unter Berücksichtigung der verfügbaren Finanzmittel), die Wohnraumkreditkomponente möglichst einfach gestaltet (v.a. die Formblätter) und an erreichbare Sicherungsleistungen gekoppelt werden sowie eine stärkere positive Vermarktung des Kreditangebots vorgenommen werden, um die Angst der Zielgruppe vor einer Kreditaufnahme zu überkommen.

Für die Subventionshöhe pro Familie sollte im Vorhinein eine Maximalgrenze festgelegt und die Einzelmaßnahmen sollen daran ausgerichtet werden. Dafür ist die Festlegung von Referenzlinien mit der Regierung und anderen Gebern zu diskutieren.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.