

Guatemala: Basisinfrastrukturprogramm FONAPAZ

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	16310 / Soziale Dienste	
BMZ-Projektnummer	1996 65 753	
Projektträger	FONAPAZ	
Consultant	GOPA	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1997	1. Quartal 1998
Durchführungszeitraum	2-3 Jahre	5 Jahre
Investitionskosten	7,7 Mio. EUR	5,6 Mio. EUR
Eigenbeitrag	2,6 Mio. EUR	2,2 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,1 Mio. EUR	4,7 Mio. EUR
Erfolgseinstufung	4	
• Relevanz	3	
• Effektivität	4	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	4	
• Nachhaltigkeit	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Der guatemalteckische Sozialinvestitionsfonds FONAPAZ wurde 1991 zur Unterstützung des Friedensprozesses geschaffen mit dem Ziel, zum einen die Rückführung und Wiederansiedlung der während des Bürgerkrieges Vertriebenen zu fördern und andererseits die Lebensbedingungen in den ehemaligen Bürgerkriegszonen durch wirtschaftliche und soziale Infrastruktur zu verbessern.

Oberziel des FZ-Vorhaben war, durch die Verbesserungen der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den ehemaligen Konfliktzonen des Landes einen Beitrag zur Absicherung des Friedensprozesses zu leisten. Ein Indikator zur Messung der Oberzielerreichung wurde nicht definiert.

Programmziele waren die Verbesserung des Zugangs der armen (vor allem ländlichen, indigenen) Bevölkerung in den Konfliktzonen der Departamentos Alta und Baja Verapaz zu Einrichtungen der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur, die nachhaltige Nutzung, der Betrieb und die Unterhaltung dieser Einrichtungen sowie die aktive Teilnahme der Begünstigten über ihre Dorfgemeinschaften und Selbsthilfeorganisationen an Vorbereitung, Durchführung, Betrieb und Unterhaltung der Einrichtungen.

Indikatoren für die Programmziele sind:

- Finanzierung von Maßnahmen zugunsten von armen Dorfgemeinschaften (aldeas), die einen Zuzug von zurückgekehrten Flüchtlingen aufweisen (mindestens 80 % der Projekte begünstigen Dorfgemeinschaften, die diese Charakteristika aufweisen);

- Nutzung und ordnungsgemäßer Betrieb und Unterhaltung (in maximal 20 % der Einzelprojekte bestehen ernsthafte Probleme);
- Bestehen arbeitsfähiger und aktiver Selbsthilfeorganisationen (in mindestens 80 % aller Projekte nehmen Dorfgemeinschaften oder Nutzerkomitees aktiv an der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung der Baumaßnahmen sowie an Betrieb und Unterhaltung der Anlagen teil).

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

Die Maßnahmen wurden wie geplant als offenes Programm durchgeführt. Sie umfassten eine Kombination aus Investitionsmaßnahmen und Consultingleistungen. Die Beteiligung der Begünstigten im Rahmen der Planung der Einzelprojekte war ein wesentliches Element der Programme. Die Einzelvorhaben wurden weitgehend mit Beteiligung der Zielgruppe ausgewählt und die Zielgruppe transportierte im Rahmen unentgeltlicher Arbeitsleistungen Baumaterialien an die Baustellen. Dadurch wurde des Selbstwertgefühl der (überwiegend indigenen) Bevölkerung erhöht, aber kein Mechanismus zur weiter gehenden gesellschaftlichen Teilhabe etabliert. Ein ursprünglich vorgesehenes Schulungsprogramm für die Zielgruppen wurde unvollständig umgesetzt.

Die Abwicklungsverfahren entsprachen denen der meisten Sozialfonds. Allerdings blieben die Ergebnisse hinter denen vieler anderer Fonds zurück, weil FONAPAZ ab 1999/2000 massiven politischen Einflussnahmen ausgesetzt war, die die Konsolidierung der entwickelten Projektmanagementverfahren verhinderten. Es wurden viele technische und konzeptionelle Fehler bei der Planung der Einzelvorhaben gemacht, die sich negativ auf Nutzung und Instandhaltung auswirken. Die Schwächung des Trägers konnte durch Consultingleistungen nicht vollständig ausgeglichen werden. Die gesamte Durchführung verzögerte sich stark und die Förderung wurde nicht fortgesetzt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Insgesamt wurden 129 kleinere soziale Infrastrukturprojekte gebaut bzw. verbessert. Es handelt sich überwiegend um Schulen (72), Nachbarschaftswege und Brücken (18 bzw. 19), sowie Latrinenprojekte (11) und einige wenige Gesundheitseinrichtungen, Märkte und Wasserversorgungs- / Abwasserentsorgungsprojekte. Bezogen auf die FZ-Mittel lag der Schwerpunkt auf dem ländlichen Transportsektor (insgesamt 54 %), gefolgt von Schulen (34 %) und Latrinen (5%).

Bei der SP wurden 24 Einzelvorhaben (knapp 20 %) besucht, darunter 7 Wege, 4 Brücken, 9 Schulen, 2 Märkte und 2 Latrinenvorhaben. 3 bis 9 Jahre nach Inbetriebnahme befand sich mehr als die Hälfte der Einrichtungen (13) in gutem Zustand, 30 % in einem mittelmäßigen Zustand (7) und nur vier Projekte waren in ausgesprochen schlechtem Zustand. Allerdings handelte es sich bei allen Projekten in schlechtem Zustand um ländliche Wege und Brücken. Von den elf besuchten Wegen und Brücken waren nur zwei in gutem Zustand. Dies ist Besorgnis erregend, da das ländliche Transportwesen Investitionsschwerpunkt war.

Die Schulen sind in einem baulich guten Zustand, sie sind mit Lehrkräften ausgestattet und funktionieren als komplette Primarschulen. Die Zahl der Schüler pro Lehrer liegt jedoch in mehreren Fällen unter der Sektornorm. Die Drop-out Raten in den Klassen 5 und 6 sind so hoch, dass oft nur noch 10 Schüler pro Jahrgangsstufe registriert sind. Die ländlichen Wege (Schotterstraßen) haben mehreren Dorfgemeinschaften Zugang zu öffentlichem Transport und regulären Transportverbindungen zu Märkten oder Kreisstädten ermöglicht. Sie werden von der Bevölkerung sehr geschätzt. Allerdings handelt es sich um kleine Siedlungen und die durchschnittliche Verkehrsdichte liegt deutlich unter 50 Fahrzeugen pro Tag. Der öffentliche Transport erfolgt überwiegend mit Lastwagen und ist auf die Markttag beschränkt. Die Wege befinden sich überwiegend in einem Zustand, der keinen dauerhaften Betrieb ermöglicht. Die Nutzung von Projekten der Basissanitärversorgung (Latrinen) wird durch Planungsmängel beeinträchtigt. Das Modell der (relativ teuren) Komposttoiletten ist nur partiell akzeptiert, während Latrinen mit war-

tungsarmen großen Sickergruben gut angenommen wurden. Von den beiden Wasserversorgungssystemen ist eines akzeptabel, das andere problembehaftet. Die Märkte, von denen Impulse für die lokale wirtschaftliche Entwicklung erhofft wurden, werden nicht rentabel betrieben.

Die Maßnahmen haben arme Provinzen begünstigt und die Mehrheit der Bewohner der ausgewählten Projektstandorte ist im Landesvergleich arm. Die Bevölkerung an den Projektstandorten hatte auf die Auswahl der Maßnahmen entscheidenden Einfluss. Die Mehrzahl der bei SP befragten Begünstigten gab an, dass ihre Lebensbedingungen sich in der letzten Dekade eindeutig verbessert hätten und dass die Projekte hierzu einen Betrag geleistet hätten. Die Stärkung der Dezentralisierung war kein explizites Ziel des Vorhabens, da es zum Zeitpunkt der Projektprüfung keine derartige Politik gab. Die Beteiligung der Begünstigten an der Planung der Einzelvorhaben ist ein wesentliches Element des Vorhabens. Das Vorhaben weist ein Potential zur Verbesserung der Gleichberechtigung auf, das jedoch nicht ausreichend genutzt wurde. Die Teilhabe von Frauen hat sich nicht explizit erhöht. Von den durchgeführten Einzelprojekten gehen keine nennenswerten Umweltwirkungen aus. Das Vorhaben war nicht auf Umwelt- und Ressourcenschutz ausgerichtet.

Wir bewerten die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt:

Relevanz: Die Maßnahmen waren grundsätzlich geeignet, die Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung in sozialer Hinsicht zu verbessern (Schulen, Gesundheit, Latrinen, Wasserversorgung) und zur Belebung lokaler wirtschaftlicher Kreisläufe beizutragen (ländliche Wege, Brücken, Märkte). Soweit die bewaffneten Konflikte wesentlich durch die schlechten Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung verursacht waren, erscheint es plausibel, dass im Rahmen des Vorhabens ein Beitrag zur Absicherung des Friedensprozess geleistet werden konnte. Einschränkungen ergeben sich daraus, dass Potenziale zur Nutzung von Leistungen der deutschen TZ (Instandhaltung prioritärer Landstraßen durch COVIAL) nicht genügend ausgeschöpft wurden und andere Faktoren (insbesondere die Wanderarbeit in die Vereinigten Staaten) eine größere Bedeutung für die Verbesserung der Lage in den Programmgebieten hatten. Wir bewerten die Relevanz als zufrieden stellend (Teilnote 3).

Effektivität: Die Indikatoren für die Erreichung der Projektziele wurden überwiegend nicht erreicht. Zum einen werden deutlich weniger als die geforderten 80% der Einzelvorhaben ordnungsgemäß betrieben. Zum anderen sind die Konzepte für die Partizipation der Zielgruppe an der Planung und dem Betrieb der Einzelvorhaben nicht ausreichend entwickelt worden. Wir bewerten die Effektivität als nicht ausreichend (Teilnote 4).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die durchgeführten Einzelvorhaben haben in einem begrenzten Umfang zur Armutsbekämpfung beigetragen und die Zielgruppen empfinden ihre Lebenssituation als verbessert. Allerdings wurde dies nicht nur durch die Programmleistungen sowie ähnliche Beiträge anderer Geber ermöglicht, sondern in hohem Maße auch durch die umfangreiche Abwanderung junger Arbeitskräfte in die Vereinigten Staaten und deren Überweisungen. Mit Blick auf die Spürbarkeit der Wirkungen ist ferner zu berücksichtigen, dass die Zahl der tatsächlichen Nutzer in einzelnen Projekttypen deutlich geringer ist, als bislang angenommen. Die Wirkungen des Programms auf das Oberziel (Absicherung des Friedensprozesses) sind quantitativ und qualitativ nicht klar erfassbar: Der militärische Konflikt ist zwar nachhaltig beigelegt, die Friedensvereinbarungen wurden jedoch unvollständig umgesetzt. Als negativ hat sich auch die Politisierung der Trägerinstitution erwiesen, so dass wir die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen als nicht zufrieden stellend bewerten (Teilnote 4).

Effizienz: Negativ auf die Produktionseffizienz wirkt, dass trotz umfangreicher Consultingleistungen keine ausreichende Qualität der erstellten Infrastruktur erreicht wurde (Planungsdefizite, Probleme bei der Dimensionierung und der Bauqualität, Kritik der Wirtschaftsprüfer). Mit Blick auf die Allokationseffizienz wurden in einem wesentlichen Teilbereich (Bau ländlicher Wege) wirtschaftliche Kriterien bei der Auswahl der Einzelvorhaben nicht berücksichtigt bzw. nicht geprüft. Im Bereich der Wasserversorgung werden keine ausreichenden Tarife zur Deckung der Betriebskosten erhoben (Bewertung: Teilnote 4).

Nachhaltigkeit: Hohe Nachhaltigkeitsrisiken, die teilweise bereits eingetreten sind, bestehen beim Investitionsschwerpunkt wirtschaftliche Infrastruktur (Wege, größere Brücken, Märkte)

sowie bei Wasserversorgungsvorhaben. Die Fortbildung der Nutzer war unvollständig und wenig geeignet, die Nachhaltigkeit zu erhöhen. (Bewertung: Teilnote 4).

Insgesamt beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als nicht zufrieden stellend (Note 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Die SP bestätigt einige Schlussfolgerungen, die sich bereits aus anderen Evaluierungen von Sozialfondsprogrammen ergeben haben:

- Partizipation und Identifikation der Nutzer mit den gebauten Einrichtungen sind wichtige, aber nicht die einzigen Bedingungen für deren nachhaltigen Betrieb. Die KfW sollte bei PP sowie ggf. im Rahmen begleitender Consultungleistungen prüfen, ob der Träger die folgenden Aspekte hinreichend berücksichtigt:
 - gründliche Bedarfsprüfung unter Einbeziehung veränderlicher Umfeldbedingungen,
 - realistische Einschätzung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Sektorministerien und der Endnutzer,
 - technisch angemessene Auslegung und die präzise Festlegung von Verantwortlichkeiten für Aufgaben bei Betrieb und Wartung sowie die mittelfristige Sicherung finanzieller Mittel für Unterhaltung und Betrieb,
 - fachlich-technische Planung der Einzelprojekte sollte auf einer räumlich und sektoral ausgewogenen Gesamtplanung aufbauen,
 - Bei Maßnahmen des Wegebbaus muss aufgrund der relativ hohen Einheitskosten ein Mindestmaß an wirtschaftlichen Überlegungen zur Streckenführung und zum Umfang des Verkehrs angestellt werden, die die Grundlage für die technische Auslegung bilden.
- Fonds müssen wirksame Qualifizierungsmaßnahmen für Nutzer und andere Zielgruppenvertreter von Anfang an in den gesamten Projektzyklus einbauen. Insbesondere muss den Zielgruppen auch vermittelt werden, wie Projekte besser geplant werden können. Einmalige Veranstaltungen nach Projektende sind ungeeignet zum nachhaltigen Transfer von Know how und ebenso ungeeignet zur Begründung von Verpflichtungen für die Instandhaltung. Qualifizierungs- und Beteiligungskonzepte müssen realistisch an die Mobilität der Bevölkerung angepasst werden.
- Sozialfonds als Träger von FZ-Maßnahmen sind bei der Durchführung und im Hinblick auf die Problemlösung sektoralen Programmansätzen nur dann überlegen, wenn der als Träger vorgesehene Fonds deutlich effizienter arbeitet, als andere Einrichtungen des öffentlichen Dienstes und Qualitätsziele formuliert, die über die Bauphase hinausgehen. Die KfW sollte diese Fragen bei PP explizit vergleichend prüfen.
- Die vorhandenen Monitoring-Instrumente der FZ sind grundsätzlich geeignet, um Aussagen über konflikt- und friedensrelevante Wirkungen zu ermöglichen. Die KfW müsste das diesbezügliche Potenzial eines Vorhabens bei PP aber deutlicher operationalisieren und hierfür messbare Indikatoren benennen.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

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