

Honduras: Sozialinvestitionsfond IV und V

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	16310/Sozialfürsorge/Soziale Dienste	
BMZ-Projektnummer	1.) 1997 65 629 2.) 1998 67 078	
Projektträger	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	
Consultant	1.) entfällt 2.) Saniplan	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2007/2008	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1.) 4. Quartal 1998 2.) 1. Quartal 2000	1.) 4. Quartal 1998 2.) 1. Quartal 2001
Durchführungszeitraum	1.) 24-36 Monate 2.) 24 Monate	1.) 24-48 Monate 2.) 48 Monate
Investitionskosten	1.) 6,4 Mio. EUR 2.) 9,1 Mio. EUR	1.) 5,7 Mio. EUR 2.) 10,2 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1.) 1,3 Mio. EUR 2.) 1,4 Mio. EUR	1.) 0,6 Mio. EUR 2.) 2,5 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1.) 5,1 Mio. EUR 2.) 7,7 Mio. EUR	1.) 5,1 Mio. EUR 2.) 7,7 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
	Phase IV	Phase V
Erfolgseinstufung	3	4
• Signifikanz/Relevanz	3	4
• Effektivität	3	3
• Effizienz	4	3
• Übergeordnete entwicklungs-politische Wirkungen	3	4
• Nachhaltigkeit	3	3

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Der honduranische Sozialinvestitionsfonds (Fondo Hondureño de Inversión Social; FHIS) erstellte aus Zuschüssen der KfW-Programme IV und V Kleinmaßnahmen der sozialen Infrastruktur in den Sektoren Grundbildung, Wasserver-/Abwasserentsorgung, Wege/Brücken sowie in geringerem Umfang Gesundheitseinrichtungen. Es handelte

sich um offene, multisektoral angelegte Programme, deren Einzelmaßnahmen ("Projekte") im Zuge der Durchführung festgelegt wurden.

Das Oberziel der Phasen IV und V lautete bei Programmprüfung: „Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen und der Entwicklungsmöglichkeiten armer Bevölkerungsgruppen.“ Aufgrund der substantiellen Veränderungen der Rahmenbedingungen durch „Mitch“ haben wir im Rahmen der Schlussprüfung die Oberziele modifiziert. Die Phase IV wurde ganz von „Mitch“ bestimmt, daher sind Einschränkungen bei der Oberzielerreichung hinsichtlich der Schaffung von Entwicklungsmöglichkeiten für arme Bevölkerungsgruppen und der Nachhaltigkeit angebracht. Das Oberziel von Phase IV wird daher wie folgt angepasst: „Beitrag zur Wiederherstellung der Lebensbedingungen durch schnellen Wiederaufbau dringend benötigter und von „Mitch“ zerstörter Infrastruktur“. In Phase V war nur ein Teil der Maßnahmen von „Mitch“ beeinflusst, so dass das Oberziel lautet: „Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten armer Bevölkerungsteile durch die Wiederherstellung von Infrastruktur, die von „Mitch“ beschädigt wurde“.

Auch die Programmziele der Phase IV wurden, wie in der nachfolgenden Tabelle dargestellt, teilweise modifiziert.

Programmziele bei Programmprüfung	Programmziele bei Schlussprüfung
a) Verbesserung des Zugangs armer Bevölkerungsgruppen zu funktionsfähigen Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur	a) Zugang insbesondere armer Bevölkerungsgruppen zu funktionierenden Einrichtungen der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur ist in einem Umfang wiederhergestellt, der der Situation vor den Zerstörungen durch den Hurrikan „Mitch“ entspricht.
b) Zeitlich begrenzte massive Schaffung von Beschäftigung und Einkommen zugunsten Armer, auch Frauen	b) Idem
c) Nachhaltige Nutzung der Einrichtung der Infrastruktur	c) Idem
d) Beteiligung der Munizipalverwaltungen sowie der Selbsthilfeorganisationen der Nutzer an Vorbereitung, Überwachung, Betrieb und Unterhaltung der Anlagen	d) Idem

Die Erreichung der (modifizierten) Programmziele der Phase IV sollten anhand folgender Indikatoren bemessen werden:

1. 100 % der Mittel sind in die vom Wirbelsturm „Mitch“ betroffenen Munizipien geflossen, 80 % davon in Munizipien der beiden ärmsten Quintile.
2. Durch „Mitch“ zerstörte Infrastruktur wird kurzfristig wieder in einen betriebsbereiten Zustand versetzt und über einen angemessenen Zeitraum genutzt.
3. Mindestens 25 % der Kosten entfallen auf Löhne.
4. Mindestens 65 % der Einzelvorhaben werden ordnungsgemäß betrieben und unterhalten.
5. In mindestens 80 % aller abgeschlossenen Wasserversorgungsprojekte bestehen Nutzerkomitees, die regelmäßig Kosten deckende Tarife erheben.

Die Programmziele der Phase V waren gemäß Programmprüfung die Verbesserung des Zugangs armer Bevölkerungsgruppen zu funktionsfähigen Einrichtungen der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur und die Beteiligung der Munizipalverwaltungen sowie der Selbsthilfeorganisationen der Nutzer an Vorbereitung, Überwachung, Betrieb und Unterhaltung der Anlagen. Die entsprechenden Indikatoren lauteten: 1.) Drei Jahre nach Inbetriebnahme werden 90 % der erstellten Einrichtungen ohne wesentliche Einschränkungen genutzt, und 2.) Drei Jahre nach Inbetriebnahme bestehen in 80 % (bei Wasser-/Abwasserprojekten: 100 %) der Projekte aktive Nutzerkomitees.

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

Im Rahmen von FHIS IV wurden 274 Projekte im Bereich soziale und wirtschaftliche Infrastruktur abgeschlossen, davon 255 Bau- und 19 Ausbildungsvorhaben. Die sektorale Aufteilung gestaltete sich wie folgt (Anteil an Finanzvolumen bzw. Projektanzahl):

- Bildung: Schulen und Kindergärten: 41 % / 43 %
- Transport: Brücken, Durchlässe etc.: 28 % / 30 %
- Wasserver-/Abwasserentsorgung: 26 % / 24 %.

In kleinem Umfang wurden Gesundheitsposten (2 %) und Gemeindeeinrichtungen (1 %) finanziert. Eine sektorale Verteilung der 300 bei Programmprüfung geplanten Projekte war ex-ante nicht vorgesehen. Während der Notstands- und Wiederaufbau-phase nach „Mitch“ hat sich eine Verlagerung zugunsten von Transportinfrastruktur ergeben.

In Phase V wurden 319 Einzelprojekte finanziert, hinzu kamen noch Verträge für Projektformulierungen, kleinere Nachbesserungen und Ausbildungsmaßnahmen. Zählt man diese mit, wird die geplante Zahl von 400 Einzelmaßnahmen knapp erreicht. Die sektorale Verteilung zeigt folgendes Bild (Anteil an Finanzierungsvolumen bzw. Projektanzahl):

- Bildung: Schulen und Kindergärten: 60 % / 69 %
- Wasserver-/Abwasserentsorgung: 31 % / 24 %
- Gesundheitseinrichtungen: 6 % / 6 %.

Der FHIS ist eine staatliche Institution zur Errichtung von Infrastrukturprojekten, verfügt i. d. R. aber weder über das Mandat noch über die Mittel, diese Einrichtungen zu unterhalten oder zu betreiben. Hierfür sind die Fachministerien, also das Erziehungs- und Gesundheitsministerium, die Munizipalverwaltungen oder in Einzelfällen auch die Begünstigten selbst verantwortlich. Mit den öffentlichen Einrichtungen bestehen entsprechende Vereinbarungen. Hinzu kommen je nach Infrastruktur Ausbildungsmaßnahmen für die Nutzerkomitees hinsichtlich Bauüberwachung, Betrieb und Wartung.

Bei der Besichtigung der Einrichtungen von Phase IV ergaben sich folgende Eindrücke zu Betrieb und Unterhaltung der Projekte: Es zeigten sich in etwa der Hälfte der Fälle nennenswerte Betriebsprobleme (einschl. 7 % Betriebsausfälle); dies führte aber nicht in allen Fällen zu gravierenden Betriebseinschränkungen (z. B. defektes Dach und fehlende Türen). In nur 43 % der Fälle erfolgt eine angemessene Wartung, wir gehen allerdings davon aus, dass insgesamt zwei Drittel der Projekte ihre vorgesehene Funktion langfristig erfüllen. In einem Viertel der besuchten Einrichtungen der Phase V zeigten sich deutliche Betriebseinschränkungen, aber keine Betriebsausfälle. Analog zu Phase IV gibt es Fälle, in denen die Projekte dennoch ausreichend betrieben werden. Wir schätzen den Anteil der zufrieden stellend betriebenen Projekte der Phase V auf gut 80 %. Darunter funktionieren 15 % ohne Einschränkung. Die Unterhaltung der Projekte ist in zwei Drittel der Fälle gut bis angemessen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Zielgruppe in der Phase IV waren Frauen, Männer und Kinder, die unter unwürdigen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen leben. Das Vorhaben erreichte aller Wahrscheinlichkeit nach diese überwiegend ländliche Zielgruppe, deren Lebensbedingungen in der Phase nach „Mitch“ besonders schwierig waren. In der Phase V konzentrierte sich die Zielgruppe auf die armen und extrem armen Bevölkerungsgruppen in den Departamentos Comayagua, Intibucá und La Paz. Die Gemeinden sollten gemäß den Kriterien der FHIS-Armutskarte ausgewählt werden. Bei der räumlichen Auswahl der Projekte kam es aufgrund von Verzögerungen zu deutlichen Abweichungen, die begünstigten Departamentos hatten aber ein ähnliches Armutsprofil. Da der FHIS vorwie-

gend im ländlichen Raum tätig ist und die Zahl der Einzelprojekte annähernd den Planungen entspricht, gehen wir von einer zufrieden stellenden Erreichung der Zielgruppe in beiden Phasen aus.

Die bei Programmprüfung formulierten Risiken sind teilweise eingetreten: der nicht nachhaltig gesicherte Betrieb auf Grund fehlender Finanzmittel und nicht nachhaltig wirkende Ausbildungsmaßnahmen sowie die Defizite der Sektorministerien waren im Rahmen der Evaluierung als Faktoren feststellbar, die die Effektivität und die Nachhaltigkeit der Vorhaben negativ beeinflussen. Die befürchteten personellen Defizite bei den Munizipalverwaltungen konnten durch intensive Begleitung durch den FHIS zum Teil kompensiert werden. Eine (partei-)politische Einflussnahme auf den FHIS generell und die Wahl der Projektstandorte im Speziellen war hingegen nicht erkennbar.

In der entwicklungspolitischen Gesamteinschätzung kommen wir zu folgenden Bewertungen: Direkt nach „Mitch“ kam dem Aufbau der zerstörten Schulinfrastruktur eine vorrangige Bedeutung zur Ermöglichung von Unterricht zu. Sowohl FHIS IV als auch FHIS V umfassten Schulraumsatz und -verbesserungen als Hauptanteil der Maßnahmen, qualitative Maßnahmen in Zusammenarbeit mit dem Bildungsministerium wurden nicht vorgesehen. Die Programmkonzeption weisen somit im Bereich Förderung der Bildungsqualität Defizite aus, die aber für die Phase V stärker zu gewichten sind. Die Schnelligkeit, mit der der FHIS auf die Krisensituation reagieren und eine Mindestversorgung für die Bevölkerung in abgelegenen ländlichen Gebieten herstellen konnte, wird hingegen positiv bewertet. Der FHIS führt seit langem Geberprogramme mit der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank durch. In den KfW-Programmen wurden wesentliche Pilotprogramme entwickelt (in Phase V insbesondere zur verantwortlichen Einbeziehung der Gemeinden in die Durchführung der Vorhaben), die i. d. R. auch von den anderen Gebern übernommen wurden. Die Geberkoordination wird als gut bewertet. Insgesamt bewerten wir die Relevanz von Phase IV als zufrieden stellend (Stufe 3) und für Phase V auf Grund des hohen Anteils von Schulbauprojekten ohne qualitative Komponenten als nicht mehr zufrieden stellend (Stufe 4).

Die Programmzielerreichung stellt sich für FHIS IV wie folgt dar: Eine zufrieden stellende Betriebssituation konnte bei ca. 70 % der besichtigten und inzwischen ca. 8-9 Jahre alten Einzelprojekte festgestellt werden. Die Einschränkungen sind in nur 2 von 28 besuchten Projekten so gravierend, dass der Betrieb völlig eingestellt werden musste. Unter Berücksichtigung des Nothilfecharakters des Vorhabens halten wir die Programmziele von Phase IV zusammenfassend für erreicht. Wir stufen die Effektivität der Phase IV daher mit zufrieden stellend (Stufe 3) ein. In Phase V konnte ein angemessener Betrieb bei ca. 80 % der besichtigten und inzwischen ca. 3-5 Jahre alten Vorhaben festgestellt werden. Kein Projekt musste eingestellt werden. Wir halten das gegenüber der Programmprüfung reduzierte Anspruchsniveau von 75-80 % für noch ausreichend. Zwar wurden in fast allen Einzelprojekten Nutzerkomitees angetroffen, deren Funktionsweise ist allerdings für eine effektive Unterstützung von Betrieb bzw. Unterhaltung oft nicht ausreichend. Die Effektivität für Phase V halten wir für noch zufrieden stellend (Stufe 3).

Bei einem Großteil der Maßnahmen, insbesondere in der Phase IV, handelt es sich um Kleinstmaßnahmen wie Säuberungs- und Räumungsaktionen sowie kleinere Reparaturen oder Rehabilitierungen unter erschwerten Bedingungen. Mangels „Benchmark“ sind hier eine Kostenbetrachtung und damit eine Beurteilung der Produktionseffizienz kaum möglich. Für die Klassenneubauten (Phase VI und V) ist festzustellen, dass die Erstellungskosten angemessen sind. Für Phase IV ist angesichts der von der KfW während der Durchführung geforderten Nachbesserungen an 91 der 274 Einzelmaßnahmen die Effizienz nicht mehr als zufrieden stellend zu bewerten. Auch in Phase V stellte die KfW Qualitätsmängel fest und machte die Abnahme der bemängelten Einzelprojekte von nachträglichen Verbesserungen abhängig. Allerdings ist eine klare

Verbesserung zwischen Phase IV und V sowohl bei der Planungsqualität als auch bei der Qualität der finanzierten Bauten zu verzeichnen. Die interne Effizienz der Vorhaben kann näherungsweise mit Abbrecher- und Wiederholerquoten eingeschätzt werden. Diese zeigten zuletzt wieder einen aufsteigenden Trend. Insgesamt wird dem honduranischen Bildungssektor in der letzten Schwerpunktberichterstattung eine fortbestehende Ineffizienz attestiert. Wir stufen die Effizienz für Phase IV insgesamt als nicht mehr zufrieden stellend (Stufe 4), für Phase V hingegen als zufrieden stellend (Stufe 3) ein.

Nach Bewertung der vor Ort besuchten Einzelprojekte gehen wir davon aus, dass 2/3 der Einzelprojekte (Phase IV) und 3/4 der Einzelprojekte (Phase V) positive entwicklungspolitische Wirkungen im Sinne der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Oberziele) erreichen. Für Phase IV sind Einschränkungen an das Anspruchsniveau hinsichtlich der Schaffung von Entwicklungsmöglichkeiten für arme Bevölkerungsgruppen und der Nachhaltigkeit angebracht. Zu den zentralen positiven Wirkungen gehört, dass sich der Zugang zu Primarschulen verbessert hat. Allerdings konnte dadurch kein nennenswerter Beitrag zur Verbesserung der Lernsituation erfolgen. Dies schlug sich in Phase IV mit 40 % Schulbauvorhaben und wegen des Nothilfecharakters nicht so gravierend nieder. Für Phase V, die konzeptionell anspruchsvoller war und in der über 60 % der Vorhaben in Primarschulen floss, sehen wir klare Einschränkungen bei der Oberzielerreichung. Bei den Gesprächen mit Nutzern der Wasserversorgungsanlagen wurden Zeitersparnisse (bis zu 2 h/Tag) und Gesundheitsverbesserungen berichtet. Die Programme des FHIS leisten einen Beitrag zur Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses. Aufgrund der wechselhaften Bedeutung, die dem Dezentralisierungsthema politisch und vom Management des FHIS zukommt, ist es allerdings kaum möglich, eine präzise Zurechnung des Einflusses des FHIS vorzunehmen. Wir bewerten die entwicklungspolitischen Wirkungen insgesamt für Phase IV für noch zufrieden stellend (Stufe 3) während für Phase V die Erreichung nicht mehr zufrieden stellend gegeben ist (Stufe 4).

Die Beeinträchtigungen des Betriebs und der Nutzung sind überwiegend nicht so gravierend, dass von den Einzelvorhaben keine ausreichenden künftigen positiven Wirkungen für ihre voraussichtliche Lebensdauer erwartet werden können. Das gilt besonders für Schulbauten, Wege und Brücken, für die eine hohe Lebensdauer wahrscheinlich ist. Als problematisch hinsichtlich Wartung und Unterhaltung sind insbesondere Wasserversorgungsanlagen und Latrinen zu betrachten. Innerhalb der in der Stichprobe betrachteten Einzelprojekte waren 25 % (FHIS IV) und 11 % (FHIS V) als nicht nachhaltig zu bewerten. Insgesamt halten wir die Nachhaltigkeit für Phase IV und Phase V für noch zufrieden stellend (Stufe 3).

Im Gesamtvotum ergibt sich für das Vorhaben FHIS IV aufgrund der o. g. Teilbewertungen eine insgesamt zufrieden stellende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 3). Für das Vorhaben FHIS V werden sowohl die Relevanz als auch die übergeordneten Wirkungen nicht mehr ausreichend bewertet, so dass die entwicklungspolitische Wirksamkeit insgesamt als nicht mehr zufrieden stellend eingestuft wird (Stufe 4).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Technisch anspruchsvolle und wartungsintensive Infrastrukturmaßnahmen im ländlichen Raum, wie z. B. der Bau von Trinkwasserversorgungsanlagen, bedürfen nach der Erstellung einer weiteren regelmäßigen Betreuung durch Nutzergemeinschaften sowie einer Fortbildung derselben. Die intensive Einbindung der Zielgruppe und Gemeinden bei der Planung und Durchführung der Investitionsmaßnahmen sind eine Voraussetzung, aber keine hinreichende Bedingung für einen nachhaltigen Betrieb.

Die Erfahrungen in Honduras zeigen, dass auch die intensive vorbereitende Beratung der Nutzer nicht ausreicht, um Tarifanpassungen, Wartungen und kleinere Reparaturen zu gewährleisten. Inwieweit diese Funktion durch Mitarbeiter der Sozialinvestitionsfonds geleistet werden kann, oder ob Zweckverbände bzw. die zuständigen Linienmi-

nisterien dafür zuständig sein sollten, muss im jeweiligen Länderkontext entschieden werden.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung

Legende

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
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
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
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

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Stufe 1	sehr gute Nachhaltigkeit	Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.
Stufe 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“).
Stufe 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.
Stufe 4	nicht ausreichende Nachhaltigkeit	Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht so stark verbessern, dass eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

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:

Relevanz	Wurde die Entwicklungsmaßnahme konzeptionell richtig angesetzt (entwicklungspolitische Priorität, Wirkungsmechanismen, Kohärenz, Koordination)?
Effektivität	Ist das Ausmaß der bisherigen Projektzielerreichung durch die Entwicklungsmaßnahme – auch gemäß heutigen Anforderungen und Wissenstand – angemessen?
Effizienz	Inwiefern war der Aufwand, gemessen an den erzielten Wirkungen, insgesamt noch gerechtfertigt?
Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	Welche Wirkungen sind zum Zeitpunkt der Ex-post Evaluierung im politischen, institutionellen sozioökonomischen und -kulturellen wie ökologischen Bereich beobachtbar? Welche Nebenwirkungen, die nicht unmittelbaren Bezug zur Projektzielerreichung haben, sind beobachtbar?
Nachhaltigkeit	Inwieweit sind die positiven und negativen Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme als dauerhaft einzuschätzen?