

Kenia: Slumrehabilitierung Mathare 4A

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	16040 / Niedrigkostenwohnungsbau	
BMZ-Projektnummer	1996 656 88	
Projektträger	Amani Housing Trust	
Consultant	FA. GITEC, Düsseldorf SUM Consult, Wiesbaden Runji & Partners	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	4/1997	9/1997
Durchführungszeitraum	5 Jahre	11 Jahre
Investitionskosten	8,05 Mio. EUR	8,74 Mio. EUR
Eigenbeitrag	1,4 Mio. EUR	1,4 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	6,65 Mio. EUR	7,34 Mio. EUR (davon Zinserträge i.H.v. 0,69 Mio. EUR)
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Oberziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der Lebensbedingungen der im Slum Mathare 4A ansässigen armen Bevölkerung zu leisten. Das Projekt basierte auf den Erkenntnissen der aus dem Studien- und Fachkräftefonds finanzierten Pilotphase (BMZ-Nr.: 1986 70 242, 1989 70 139, 1990 70 392), die 1992 begann und 1997 abgeschlossen wurde. Als Projektziel war die dauerhafte Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfeldes der Slumbevölkerung vorgesehen. Projektträger war der Amani Housing Trust (AHT). Das Vorhaben umfasste Maßnahmen zur Schaffung von Basisinfrastruktur (darunter Straßen, Gehwege, Trinkwasserversorgung und Drainage, Löschwasserhydranten, Straßenbeleuchtung, Nasszellen, Müllsammelpunkte etc.), zur Wohnraumverbesserung und zur Förderung von Gemein-

schaftseinrichtungen. Begleitet wurden die Maßnahmen durch Fortbildungen, u.a. in den Bereichen Hygiene und Konfliktmanagement, die vom Träger finanziert wurden. Die Gesamtkosten des Vorhabens beliefen sich auf rd. 8,74 Mio. EUR, wovon rd. 6,65 Mio. EUR aus FZ-Mitteln finanziert wurden. Die Umsetzung des Vorhabens wurde aufgrund von Konflikten zwischen 2001 und 2004 ausgesetzt. In diesem Zeitraum wurden Zinsgewinne in Höhe von 0,69 Mio. EUR erzielt, die in die Gesamtkosten einfließen. Als kenianischer Beitrag wurde der geschätzte Wert des zur Verfügung gestellten Landes (19,2 h) in Höhe von 1,4 Mio. EUR angesetzt.

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

Eine kenianische Besonderheit ist, dass Slumbewohner keine Landbesitzer, sondern Mieter von Hütten ohne Eigentumstitel sind. So wurden auch in Mathare 4A auf freien Fläche Hütten errichtet und informell vermietet. Dabei stellten die informellen Vermieter keinerlei Infrastruktur in Form von Toiletten, Wasserstellen etc. zur Verfügung. Wartungsarbeiten an den Hütten wurden ebenfalls nicht durchgeführt. Infrastruktur, wie Wasserver- und Abwasserentsorgung, Elektrizität, Müllentsorgung, Straßen und Wege, fehlte vor Projektbeginn fast vollständig. Die Trinkwasserversorgung erfolgte über private Wasserverkäufer zum drei- bis vierfachen Preis des städtischen Wassertarifs. Zahlreiche wilde Müllkippen und fehlende Toiletten verursachten gravierende hygienische Probleme. All diese Mängel führten vor Durchführung des Projektes zu einer prekären Wohnsituation im Projektgebiet.

Das Grundkonzept des Mathare 4A Projektes wurde im Rahmen der Pilotphase (1992-1997) entwickelt. Bis zu diesem Zeitpunkt war noch nie zuvor ein solch umfassendes Slumrehabilitierungsprojekt geplant und umgesetzt worden. Bisherige Erkenntnisse in diesem Bereich stützten sich auf die Erfahrungen der Weltbank mit ähnlichen, jedoch kleiner dimensionierten Projekten. Die wesentliche Erkenntnis der Weltbankprojekte beschränkte sich auf die Tatsache, dass durch die Bereitstellung verbesserter Infrastruktur und attraktiveren Wohnraums die eigentliche Zielgruppe durch finanziell Bessergestellte verdrängt wurde. Die Leistung des Mathare 4A Projektes lag darin, dass Wohnraum und Infrastruktur in einer Form zur Verfügung gestellt wurde, die zwar den Lebensstandard der armen Bevölkerung verbesserte, das Lebensumfeld aber trotzdem unattraktiv für besser gestellte Schichten beließ. Dies fand beispielsweise Ausdruck in der beschränkten Größe und Zahl der Zimmer pro Haus, der Straßenbreite (einspurig) und der Ausstattung der sanitären Gemeinschaftseinrichtungen. Die Verdrängung der Zielgruppe konnte so vermieden werden.

Folgende Maßnahmen waren vorgesehen:

- Abfindung der informellen Vermieter der Hütten und Übernahme der entsprechenden Unterkünfte und Mieter durch den Träger AHT,
- Zielgruppenorganisation und projektbegleitende Sozialarbeit durch den Träger,
- Sukzessiver Aufbau von Basisinfrastruktur (Gemeinschaftsnasszellen, Wege und Straßen, Straßenbeleuchtung, Müllsammelpunkte etc.),
- Neubau von Wohnraum,
- Förderung von Gemeinschaftseinrichtungen der Zielgruppe,
- Unterstützung des Trägers durch Consultants.

Die Maßnahmen wurden weitest gehend wie geplant umgesetzt, wobei es allerdings beim Aufbau der Infrastruktur zu einigen Abweichungen kam. Bis 2001 konnte der AHT mit einer Einnahmefizienz von ca. 95% sogar Überschüsse generieren. Allerdings sabotierten verschiedenste Interessengruppen von Beginn an den Betrieb des Projektes. Die Projektdurchführung wurde vor allem von Einmischungen verschiedenster Interessengruppen (ehemalige Vermieter, Wasserverkäufer etc.) behindert, was den Projektabschluss erheblich verzögerte. Es kam u.a. zu tätlichen Angriffen auf das Personal des Projektträgers, zu Mietboykotten sowie zu Vandalismus und Brandstiftung. Die dabei zerstörte Infrastruktur wurde im Anschluss weitgehend wieder aufgebaut. Erschwerend im Hinblick auf die Projektdurchführung kam hinzu, dass sich die ethni-

schen Konflikte Kenias immer wieder auf Mathare 4A übertragen. 2001 musste das Projekt aufgrund gewalttätiger Auseinandersetzungen für drei Jahre ausgesetzt werden. Ende 2003 wurde das Projekt zwar wieder aufgenommen, die Mieten aber aufgrund einer innenpolitischen Vorgabe auf ein unwirtschaftliches Niveau fixiert. Aus den genannten Gründen entschloss der Projektträger AHT, sich zum 31. Januar 2009 aus dem Projekt zurückzuziehen. Das staatliche Kenya Urban Slum Upgrading Programme (KENSUP) beabsichtigt, das Projekt künftig fortzuführen. Dabei soll auf die bereits vorhandene Infrastruktur aufgebaut werden. Ergänzend soll durch den Bau von mehrstöckigen Häusern der knappe Wohnraum effizienter genutzt und das Wohneigentum an Bewohnerkooperativen übertragen werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Der Bau der Straßen und Wege sowie der Straßenbeleuchtung hat wesentlich dazu beigetragen, Mathare 4A lebhaft, geschäftig und sicherer werden zu lassen. Auch soll deshalb die Zahl nächtlicher sexueller Übergriffe auf Frauen signifikant zurückgegangen sein. Bisher kaum genannte positive Veränderungen zeigen sich auch durch das vollständige Verschwinden der für Mathare 4A vor Projektbeginn typischen hohen Anzahl an Bordellen. Neben dem verbesserten Erscheinungsbildes Mathare 4As ist auch die üblicherweise mit einem Bordellbetrieb assoziierte Kleinkriminalität zurückgegangen. Diese Entwicklung wird von den Bewohnern auf die Stärkung der Sozialgemeinschaft zurückgeführt, deren Bildung bewusst durch das Projekt forciert wurde. Vor allem Frauen haben von den entlang der gebauten Straßen zur Verfügung gestellten Verkaufsständen profitiert. Für sie hat sich erstmals die Möglichkeit geboten, einer eigenständigen Beschäftigung nachzugehen. Im Folgenden wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens anhand der Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit bewertet:

Relevanz: Die Wirkungskette, durch Wohnraum- und Infrastrukturmaßnahmen zu einer Verbesserung des Wohnumfeldes der Zielgruppe und damit zu einer Verbesserung ihrer Lebensbedingungen beizutragen, war plausibel. Die Verbesserung der Lebensbedingungen von Slumbewohnern ist als eigenes Ziel in den MDGs festgehalten worden. In Nairobi existieren mittlerweile über 200 Slums, Tendenz steigend. Die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Slums ist u.a. deshalb integraler Bestandteil des kenianischen PRSP. Auch wenn die Wohnraumverbesserung aktuell keinen Schwerpunkt der deutschen EZ in Kenia darstellt, ist der Ansatz des Vorhabens angesichts der MDG-Relevanz weiterhin mit den zentralen Zielen der Bundesregierung vereinbar. Die Koordination mit anderen in der Slumrehabilitierung tätigen Gebern war in sofern zweckmäßig, als dass diese sich auf jeweils andere Slums konzentrierten. Die Relevanz des Mathare 4A Pilotvorhabens wird folglich mit gut (Stufe 2) bewertet.

Effektivität: Die Wohnraumqualität hat sich für die Bewohner der neu errichteten Häuser stark verbessert. Von den 2.383 neu gebauten Häusern sind nur wenige Häuser aufgrund versäumter Wartungsarbeiten unbewohnbar. Allerdings ist die Anzahl der Bewohner pro Raum weiterhin hoch. Die in dem Slum vorhandenen Häuser wurden an die geschaffene Infrastruktur angeschlossen. Zum Teil wird diese planmäßig genutzt. Allerdings sind nicht immer die Bedingungen für einen nachhaltigen Betrieb gegeben. So befinden sich die Straßen und Fußwege in einem sehr guten Zustand. Die Straßenbeleuchtung, die Flussbefestigung, die Toiletten und Duschen funktionieren dem Augenschein nach weiterhin. Allerdings werden die Gemeinschaftseinrichtungen gegenwärtig zweckentfremdet genutzt. Die meisten Müllsammelpunkte sind zerstört. Die Wasserversorgung funktioniert nur noch eingeschränkt. Die Effektivität wird vor diesem Hintergrund insgesamt als zufrieden stellend (Stufe 3) beurteilt.

Effizienz: Die bereit gestellte Basisinfrastruktur entspricht den Bedürfnissen der Zielgruppe im Sinne einer Verbesserung ihrer Lebensbedingung. Das Mietniveau hatte sich mit Projektbeginn für die Bewohner stark reduziert. Die Kosten für den Häuserbau sowie für die weiteren infrastrukturellen Maßnahmen halten einem Vergleich mit ähnlich gelagerten Maßnahmen stand und übertreffen die Effizienz staatlicher kenianischer Maßnahmen bei weitem. Aufgrund des Einflusses von Interessengruppen, deren Ein-

fluss zum Zeitpunkt der PP nicht richtig eingeschätzt wurde, verzögerte sich der formelle Projektabschluss jedoch um mehrere Jahre. Die geplanten Maßnahmen waren allerdings 2001 weitgehend abgeschlossen (rd. 85% Mittelverwendung). Danach wurden nur noch begrenzte Rehabilitierungsmaßnahmen und Consultanteinsätze zur Konfliktanalyse und Bewältigung durchgeführt. Die Effizienz wird angesichts der starken Verzögerungen als noch befriedigend (Stufe 3) bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Im Mittelpunkt des Projektes stand die Verbesserung der Lebensumstände der armen Bevölkerung Mathare 4As. Von dem Vorhaben sind verschiedene positive Wirkungen in den Bereichen wirtschaftliche Entwicklung, Sicherheit, Hygiene und Gesundheit ausgegangen. Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen konnte erstmals ein stabiles soziales Umfeld geschaffen werden. Die Bereitstellung von Trinkwasser führte neben der Reduzierung von Krankheiten auch zu finanziellen Einsparungen bei der Beschaffung von Trinkwasser. Des Weiteren hat die verbesserte sanitäre Versorgung einen positiven Beitrag zur hygienischen Situation in Mathare 4A geleistet. Allerdings steigt erstmals seit Projektdurchführung die Zahl wasserinduzierter Krankheiten (z.B. Durchfallerkrankungen) wieder. Hervorgerufen wird diese Entwicklung durch die teilweise zusammengebrochene öffentliche Wasserversorgung und der damit einhergehenden qualitativ schlechteren Versorgung durch den informellen Wasserhandel, auch wenn seit Projektbeginn kein Ausbruch von Cholera im Projektgebiet mehr berichtet wurde. Die positiven Wirkungen werden augenscheinlich, betrachtet man Slums in der direkten Nachbarschaft, die in den letzten Jahren keine vergleichbaren Interventionen erfahren haben. Die Wirkungen des Projektes haben somit einen Teilbeitrag zur Erreichung der MDGs geleistet und werden als zufrieden stellend (Stufe 3) bewertet.

Nachhaltigkeit: Aufgrund der guten Qualität des Straßen- und Wegenetzes ist mit einer stabil positiven sozioökonomischen Entwicklung des Viertels zu rechnen. Die anderen Slums in Nairobi verfügen über keine vergleichbare Infrastruktur. Große Teile der Häuser werden in den nächsten Jahren allerdings Wartungsbedarf aufzeigen. Sollten dann keine Sanierungen durchgeführt werden, werden sie sicherlich unbewohnbar. Das Projektträgerkonzept zur Wohnraumverwaltung ist vorerst gescheitert. Die Nachhaltigkeit der Wohnraumkomponente hängt somit vom sehr ungewissen zukünftigen Engagement KENSUPs in Mathare 4A ab. Die positiven Projektwirkungen werden die negativen Auswirkungen der sich verschlechternden Infrastruktur mit Sicherheit allerdings noch viele Jahre überwiegen. Somit wird die Nachhaltigkeit des Projekts als noch zufrieden stellend (Stufe 3) eingestuft.

Aus den Einzelnoten ergibt sich eine Gesamtbeurteilung des Vorhabens mit noch zufrieden stellend (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Da nie alle Widerstände kontrolliert werden können, ist besonders im sensiblen Bereich des Slumupgrading die Unterstützung der Politik notwendig, was eine frühzeitige Einbindung der relevanten Stellen schon in den Planungsprozess bedeutet.

Betroffene Interessengruppen sollten möglichst vollständig identifiziert, analysiert und in den Prozess eingebunden werden, damit Konfliktpotenzial möglichst gering gehalten und kanalisiert werden kann, beispielsweise durch Einbindung der informellen Wasserverkäufer in bestimmte Arbeitsprozesse im Slum.

Einfache infrastrukturelle Entwicklungsmaßnahmen wie Straßen- und Wegebau sowie Straßenbeleuchtung können zu enormen, positiven und nachhaltigen sozioökonomischen Veränderungen (Sicherheit, ökonomische Entwicklung etc.) führen.

Qualitativ gute öffentliche Infrastruktur, die derart einfach dimensioniert ist, dass sie nicht für die Mittelschicht interessant wird, konsolidiert nachhaltig verbesserte Wohnverhältnisse für arme Schichten.

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	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.