

**Kolumbien: Sozialprogramm Medellín**

**Schlussprüfung**

|  |  |                             |
|--|--|-----------------------------|
| <b>OECD-Förderbereich</b>                    | 43030 - Stadtentwicklung und –verwaltung |                             |
| <b>BMZ-Projektnummer</b>                     | 1992 65 919                              |                             |
| <b>Projektträger</b>                         | Corvide                                  |                             |
| <b>Consultant</b>                            | Gitec / Antioquia Presente               |                             |
| <b>Jahr der Schlussprüfung</b>               | <b>2003</b>                              |                             |
|  | <b>Projektprüfung (Plan)</b>             | <b>Schlussprüfung (Ist)</b> |
| <b>Durchführungsbeginn</b>                   | 4. Quartal 1993                          | 2. Quartal 1994             |
| <b>Durchführungszeitraum</b>                 | 48 Monate                                | 55 Monate                   |
| <b>Investitionskosten</b>                    | 7,31 Mio EUR                             | 11,50 Mio EUR               |
| <b>Eigenbeitrag</b>                          | 0,65 Mio EUR                             | 4,84 Mio EUR                |
| <b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>         | 6,66 Mio EUR                             | 6,66 Mio EUR                |
| <b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b> | Keine                                    | Keine                       |
| <b>Erfolgseinstufung</b>                     | 2  |                             |
| • <b>Signifikanz/Relevanz</b>                | 3  |                             |
| • <b>Effektivität</b>                        | 2  |                             |
| • <b>Effizienz</b>                           | 2  |                             |

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das Vorhaben umfasste den Ausbau der Verkehrs- und Sozialinfrastruktur, die Stabilisierung erosions- und rutschgefährdeter Hänge sowie die Finanzierung zielgruppenorientierter Kleinstmaßnahmen in drei Zonen der Stadt Medellín mit insgesamt 15 Marginalsiedlungen.

Das FZ-Vorhaben, das als offenes Programm durchgeführt wurde, ist Teil des Programms „Programa Integral de Barrios subnormales en Medellín“ (Primed), in dessen Rahmen Grundstücktitulierung, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Wohnungsverbesserungen und Umsiedlung von Bewohnern rutschgefährdeter Hänge gefördert wurden. Projektträger war Corvide, eine für den sozialen Wohnungsbau in Medellín zuständige städtische Organisation, die inzwischen aufgelöst wurde.

Projektziel des Vorhabens war es, zur Verbesserung der Wohnumfeldbedingungen im Programmgebiet beizutragen. Das Projektziel sollte als erreicht gelten, wenn

- drei Jahre nach Inbetriebnahme die fertig gestellte Infrastruktur ordnungsgemäß genutzt und unterhalten wird und sich noch in einem guten Zustand befindet,
- drei Jahre nach ihrer Stabilisierung und Aufforstung die Hänge nicht erneut besiedelt worden sind und

- fünf Jahre nach der ersten Auszahlung für investive Maßnahmen die geplanten Zielgruppen orientierten Kleinstmaßnahmen durchgeführt worden sind.

Oberziel des Vorhabens war es, im Zusammenwirken mit den anderen Maßnahmen des Primed die Lebensbedingungen der im Programmgebiet lebenden Zielgruppe zu verbessern. Damit sollte mittelbar auch ein Beitrag zur Reduzierung der Drogen – und Gewaltkriminalität im Programmgebiet geleistet werden. Auf die Formulierung von Indikatoren zur Oberzielerreichung wurde verzichtet.

Zielgruppe des Vorhabens waren die zur Zeit der PP rd. 33.600 in den 15 Marginalsiedlungen lebenden Menschen. Frauen waren in der Zielgruppe mit einem Anteil von 52,2 % überproportional vertreten.

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

Im Rahmen des FZ-Vorhabens wurden die folgenden Maßnahmen finanziert:

- Bau von 9.930 m befahrbaren Straßen sowie von 19.030 m Fußwegen und Treppen.
- Anlage von kleinen Plätzen und Parks mit einer Gesamtfläche von 3.830 m<sup>2</sup> zur Auflockerung der Bebauung und zur Schaffung von Begegnungspunkten für die Bewohner.
- Stabilisierung einer Fläche von 21 ha zur Vermeidung von Umsiedlungen sowie Sicherung einer Fläche von 22 ha durch Stützmauern zur Vermeidung von Umsiedlungen der darunter wohnenden Bevölkerung; die gesicherte Fläche wurde aufgeforstet.
- Bau von insgesamt 103 Klassenräumen.
- Aus- bzw. Neubau von zwei Gesundheitsstationen.
- Bau von fünf Gemeindezentren, 27 Kinderspielflächen sowie Sportanlagen mit Grünflächen.
- 47 Zielgruppen orientierte Kleinstmaßnahmen zur Verschönerung des Wohnumfeldes und zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur unter Nutzung von Eigenleistungen der Zielgruppe.
- Consultingleistungen.

Bei allen finanzierten Maßnahmen kam es zu Änderungen des geplanten Mengengerüsts. Insgesamt wurden die bei PP geplanten Mengen deutlich überschritten. Daneben fielen die Einheitskosten gegenüber den Schätzungen bei PP deutlich höher aus. Aus den beiden genannten Gründen ergab sich eine Kostenerhöhung um 55 %. Verzögerungen beim Durchführungsbeginn und der Durchführung selbst summierten sich auf rd. 2 Jahre.

Das FZ-Vorhaben war Bestandteil der ersten Phase des Primed, das neben den aus FZ finanzierten Maßnahmen die Übertragung von inzwischen 6.786 bebauten Grundstücken an ihre Bewohner, den flächendeckenden Ausbau der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, Wohnraumverbesserungen an über 4.000 Wohnungen sowie die Umsiedlung von rd. 600 Familien aus Erdbeben gefährdeten Gebieten in neu errichtete, nahe gelegene Siedlungen beinhaltete.

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

Bei der örtlichen SP wurde festgestellt, dass die Projektziele weitgehend erreicht wurden:

- Die Gesundheitszentren und die erstellten Schulräume sind voll ausgelastet und werden von Metrosalud, der kommunalen Gesundheitsorganisation, bzw. der Schulverwaltung der Stadt Medellín unterhalten. Die Verkehrsinfrastruktur befand sich in einem gu-

ten Zustand und wird von der zuständigen Abteilung der Stadtverwaltung Medellín unterhalten, die bislang allerdings noch keine größeren Unterhaltungsmaßnahmen durchführen musste. Die Sportplätze und öffentlichen Einrichtungen (kleine Parks, Gemeinschaftshäuser) werden von den Siedlungsbewohnern selbst unterhalten. Wegen der fehlenden Alternativen für die Jugendlichen in den Siedlungen werden die Sport- und Spielplätze stark frequentiert.

- Die Stabilisierung und Aufforstung der Hänge ist nachhaltig gelungen. Die gepflanzten Bäume und Sträucher stellen eine natürliche grüne Grenze dar und wurden bislang nicht eingeschlagen. Steinschlag und Erdbeben sind nach dem Bau der Anlagen in den Siedlungen praktisch nicht mehr vorgekommen. Allerdings haben die Bewohner in der Regenzeit noch immer Probleme mit dem oberflächlich ablaufenden Regenwasser. Durch die Schutzmaßnahmen hat sich jedoch auch dieses Problem erheblich reduziert. Es hat immer wieder Versuche von Zuwanderern gegeben, sich oberhalb der bestehenden Bebauung anzusiedeln. Die Neuansiedlung wurde jedoch von den Bewohnern der Marginalsiedlungen verhindert. Außerdem wird sie sowohl durch die Aufforstung als auch durch die Stützmauern erheblich erschwert. Im Ergebnis hat es bis zur örtlichen SP keine Neubebauung der gefährdeten Flächen gegeben. Im Programmgebiet wurden im Jahrzehnt vor den Stabilisierungsmaßnahmen noch insgesamt 41 Tote und 145 Verletzte durch Erdbeben, Steinschlag und Überschwemmungen registriert. Außerdem wurden 720 Wohnungen zerstört und rd. 3.500 Personen obdachlos.
- Die Kleinstmaßnahmen waren bereits zum Zeitpunkt der AK abgewickelt, auch wenn diese Programmkomponente von Durchführungsschwierigkeiten und entsprechenden Verzögerungen gekennzeichnet war. Diese Maßnahmen haben die Eigeninitiative und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Siedlungsbewohner gefördert. Die Akzeptanz der Maßnahmen zeigt sich darin, dass auftretende Schäden von den Bewohnern zügig und mit eigenen Mitteln behoben werden.

Insgesamt haben die FZ-Maßnahmen im Zusammenwirken mit den anderen Leistungen des Primed dazu geführt, dass sich die geförderten Marginalsiedlungen deutlich positiv von den nicht geförderten abheben. Die Attraktivität des verbesserten Wohnumfeldes zeigt sich auch darin, dass sich die Bevölkerung im Programmgebiet seit 1993 fast verdoppelt hat und damit das Bevölkerungswachstum deutlich über dem in den anderen Marginalsiedlungen liegt.

In Bezug auf die Oberzielerreichung ist festzustellen, dass das FZ-Vorhaben im Rahmen des Primed zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen im Programmgebiet beigetragen hat. Allerdings hat sich bei der örtlichen SP auch gezeigt, dass sich die Einkommens- und Beschäftigungssituation der Zielgruppe im letzten Jahrzehnt so negativ entwickelt haben, dass die positiven Programmwirkungen konterkariert wurden. Bezüglich der Reduzierung der Drogen- und Gewaltkriminalität ist nach Aussagen von befragten Siedlungsbewohnern festzustellen, dass die normale Kriminalität durch das harmonischere Zusammenleben und durch die soziale Kontrolle deutlich abgenommen hat. Die politisch motivierte Gewalt durch paramilitärische Gruppen und Guerillas ist demgegenüber eher wieder im Steigen begriffen. Dies hängt wiederum mit der sozioökonomischen Situation der Jugendlichen in den Siedlungen zusammen. Da die Jugendlichen praktisch kaum alternative Beschäftigungsmöglichkeiten haben, schließen sie sich häufig einer militanten Gruppierung an, die ihnen Einkommen und Schutz verspricht.

Eine zweite Phase von Primed wurde in anderen Marginalsiedlungen 1999 begonnen, versandete aber und wurde mit der letztlich auf Sparzwänge zurückzuführenden Auflösung von Corvide in 2002 schließlich offiziell eingestellt. Die wiederum vorgesehene FZ-Unterstützung kam nicht zustande, weil die Stadt Medellín überschuldet ist und die Aufnahme eines weiteren Darlehens damit nicht möglich war (für die zweite Phase standen keine Zuschussmittel zur Verfügung).

Mit dem Programm wurde der Zielgruppe deutlich verbesserte soziale und wirtschaftliche Infrastruktur zur Verfügung gestellt, und das Risiko, Personen- oder Vermögensschäden aufgrund von Naturereignissen zu erleiden, wurde stark reduziert. Auch wenn das reduzierte Risiko der Bewohner ökonomisch nur schwer zu bewerten ist, sind nach Aussagen von Vertretern der Zielgruppe in diesem Bereich sehr positive Wirkungen zu verzeichnen. In Verbindung mit der Wohnraumverbesserung und der Grundstückstitulierung kam es für die Bewohner zu einer integrierten Verbesserung der Siedlungen, von denen über 4.000 Familien direkten einzelwirtschaftlichen Nutzen in Form von verbessertem Wohnraum und Grundstückstiteln hatten. Durch die verbesserte Verkehrsanbindung an das Stadtzentrum fällt bei der Zielgruppe ein Nutzen in Form von Zeit- und Kostenersparnis an.

Der Unterricht in den finanzierten Schulräumen erfolgt unentgeltlich. Die Gesundheitsdienstleistungen in den finanzierten Gesundheitsstationen sind grundsätzlich kostenpflichtig. Allerdings erfolgt auch hier eine starke Staffelung in Abhängigkeit vom Einkommen, so dass sich die Belastung von Patienten mit niedrigem Einkommen in engen Grenzen hält. Außerdem werden nach den Aussagen des medizinischen Personals in den Gesundheitsstationen Patienten auch dann nicht abgewiesen, wenn sie nicht bezahlen können.

Das Programm Primed hat einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung des Wohnumfeldes für rd. 25 % der Bevölkerung der Marginalsiedlungen von Medellín geleistet. Ein Indikator hierfür ist auch die enorme Zunahme der Bevölkerung im Programmgebiet, die erheblich stärker gestiegen ist als die in den übrigen Marginalsiedlungen. Damit wird aber auch gleichzeitig das Dilemma deutlich, das mit dem Abbruch der zweiten Phase von Primed entstanden ist. Das Konzept des Sozialprogramms bei der PP war darauf ausgelegt, dass sukzessive alle Marginalsiedlungen in die integrierte Stadtteilentwicklung aufgenommen werden sollten. Damit hätte man die Ungleichgewichte in der Entwicklung der Marginalsiedlungen verhindern können. Dieses Problem ist jedoch nicht dem Primed anzulasten, sondern entspringt den fiskalischen Zwängen, denen die Stadt Medellín ausgesetzt ist.

Die ökonomische Situation der Siedlungsbewohner hat sich gegenüber 1993 nochmals verschlechtert. Dies konterkariert die positiven Effekte des Programms teilweise. Besonders betroffen davon sind allein stehende Frauen mit ihren Kindern, die überwiegend in extremer Armut leben. Allerdings profitieren Frauen von den verbesserten Möglichkeiten der Kinderbetreuung durch die geschaffenen Spielplätze, Sportanlagen und Schulen. Die finanzierten Gesundheitsstationen werden zu über 80 % von Frauen und ihren Kindern genutzt. Frauen sind trotz ihrer vielfältigen Belastungen auch überdurchschnittlich in den Selbsthilfegruppen aktiv.

Ein wichtiges Risiko für die Nachhaltigkeit der finanzierten Anlagen ergibt sich aus heutiger Sicht aus der kritischen Haushaltslage der Stadt Medellín. Da die wichtigsten Betreiberorganisationen auf die Zuweisung von Haushaltsmitteln angewiesen sind, besteht die Gefahr der Unterfinanzierung. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass die Aufgaben im Projektgebiet nur einen kleinen Teil der Aufgaben der jeweiligen Institution darstellen. Ein weiteres Nachhaltigkeitsrisiko aus heutiger Sicht besteht in der zunehmenden Militarisierung der Marginalsiedlungen.

Insgesamt ergibt sich die folgende Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens:

- Die Projektziele wurden weitestgehend erreicht, die finanzierte Infrastruktur wird intensiv genutzt. Die Effektivität des Vorhabens ist daher zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 2).
- Das wichtigste Problem der Zielgruppe ist aus heutiger Sicht nicht mehr das unzureichende Wohnumfeld, sondern die fortschreitende Verelendung von großen Teilen der Zielgruppe. Von daher war die Projektkonzeption, die keine Maßnahmen zur Förderung von Einkommen und Beschäftigung vorsah, nur in Teilbereichen geeignet, die Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern. Daher müssen bei der Relevanz des

Vorhabens Abstriche gemacht werden. Entsprechend zu relativieren ist damit auch die Oberzielerreichung, da die Lebensbedingungen der Bevölkerung zwar in einem wichtigen, aber nicht dem zentralen Bereich verbessert wurde. In den so definierten Grenzen ist die Oberzielerreichung gegeben. Sie lässt sich ablesen an der hohen Akzeptanz der finanzierten Infrastruktur, dem verbesserten Zusammenleben und der verminderten Gewaltbereitschaft in den Siedlungen. Die Stornierung der Nachfolgephase und die Auflösung von Corvide machen deutlich, dass das Vorhaben nicht in eine von der Regierung bzw. der Stadt Medellín langfristig verfolgte Politik der Armutsminderung eingebettet war. Insgesamt sind Relevanz und Signifikanz des Vorhabens aber noch ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3).

- Die Kosteneffizienz des Vorhabens ist nur schwer zu beurteilen, weil angesichts der Heterogenität der Maßnahmen keine Referenzwerte definiert werden können. Sie ist schlechter, als bei PP erwartet. Pro in den Marginalsiedlungen lebender Person wurden rd. 190 EUR aufgewendet (nur FZ-Maßnahmen); angesichts des Umfangs der finanzierten Maßnahmen erscheint dieser Wert nicht zu hoch. Zur Beurteilung der Effizienz des Betriebes der finanzierten Infrastruktur liegen keine hinreichenden Informationen vor, weil für die einzelnen Betreiber keine Trägeranalysen vorgenommen wurden. Angesichts der akzeptablen spezifischen Investitionskosten, der letztlich noch vertretbaren Verzögerungen bei der Durchführung und des derzeit guten Zustands der finanzierten Anlagen ist die Effizienz des Vorhabens noch zufrieden stellend (Teilbewertung: Stufe 2), wobei anzumerken ist, dass im vorliegenden Falle der entwicklungspolitischen Effizienz nur nachgeordnete Bedeutung für die Gesamtbewertung des Vorhabens beigemessen wird.
- Unter Abwägung der oben genannten entwicklungspolitischen Schlüsselkriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als zufrieden stellend (Gesamtbewertung: Stufe 2).

### Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Keine

### Legende

|   |  |
|---|--|
| Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3       |  |
| Stufe 1   | Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit               |
| Stufe 2   | Zufriedenstellende 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, weiter unten 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.