

Peru: Rücksiedlungsprogramm Ayacucho

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	72030 Flüchtlingshilfe	
BMZ-Projektnummern	1995 65 326	
Projektträger	Proyecto de Apoyo a la Repoblación (PAR)	
Consultant	Consulting Engineers Salzgitter GmbH (CES)	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	01/1995	01/1996
Durchführungszeitraum	3 Jahre	5 Jahre
Investitionskosten	26,08 Mio. EUR	18,37 Mio. EUR
Eigenbeitrag	18,41 Mio. EUR	10,70 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	7,67 Mio. EUR	7,67 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber <i>Finanzierung anteilig im Eigenbeitrag enthalten</i>	UNDP, OIM, COSUDE	UNDP, OIM, COSUDE
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Projektziel des Vorhabens war es, die Lebensbedingungen in vom Terrorismus betroffenen Dörfern im Departamento Ayacucho durch Bündel multisektoraler Maßnahmen so zu verbessern, dass den ursprünglichen Dorfbewohnern eine nachhaltige Wiederaufnahme ihrer traditionellen Lebens- und Wirtschaftsweise ermöglicht wird. Dadurch sollte ein Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Dörfer geleistet werden, die aufgrund des Terrorismus teilweise über ein Jahrzehnt lang unterbrochen bzw. rückläufig war (Oberziel). Aus heutiger Sicht ist mit Bezug auf das Oberziel zu ergänzen, dass das Vorhaben darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag zur Friedenssicherung/Konfliktprävention in der Region Ayacucho leisten sollte. Ober- und Projektziel sollten als erreicht gelten, wenn zwei Jahre nach Abschluss der jeweiligen Maßnahmenbündel in den betreffenden Dörfern die Einwohnerzahl mindestens 80 % der Einwohnerzahl vor Einsetzen der Fluchtbewegung beträgt und zwischenzeitlich keine nennenswerte erneute Abwanderung von Einwohnern eingetreten ist (Indikator).

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

Die Sonderbehörde PAR (Proyecto de Apoyo a la Repoblación) fungierte als Projektträger für das Rücksiedlungsprogramm Ayacucho. Sie wurde 1993 mit dem Ziel gegründet, in den vom Terrorismus betroffenen Dörfern die Grundlagen für eine Wiederbesiedelung durch die Verbesserung der Lebensbedingungen (vor allem Landwirtschaft und Viehzucht) zu schaffen und damit einen entscheidenden Beitrag zum Befriedungsprozess im Land zu leisten. Sie untersteht dem Frauen- und Entwicklungsministerium PROMUDEH, das 2002 in MIMDES umbenannt wurde.

Zum Zeitpunkt der Projektprüfung war vorgesehen, dass sich die Einzelmaßnahmen in den in das Rückbildungsprogramm einbezogenen Ortschaften nach den jeweils identifizierten Problemen richten und als Maßnahmenbündel geplant und durchgeführt werden sollten. Es sollte unterschieden werden zwischen Sofortmaßnahmen ("Acción Integral de Emergencia"), die den Rückkehrern eine rasche Wiedereingliederung in das Alltagsleben erleichtern, und Maßnahmenbündeln, die auf eine dauerhafte Entwicklung abzielen ("Acción focalizada en zonas estratégicas a nivel de microcuencas"). Die FZ-Maßnahmen waren plangemäß Teil des letzteren und konzentrierten sich auf die Basissanitärversorgung sowie den Wegebau und die Wegeverbesserung. Allerdings fand seitens PAR keine koordinierte Abwicklung zwischen „Sofortmaßnahmen“ und „Maßnahmen zur dauerhaften Entwicklung“ statt. Stattdessen wurden die Einzelvorhaben relativ unabhängig nebeneinander durchgeführt.

Die Zusammensetzung der FZ-finanzierten Maßnahmen hat sich gegenüber den Annahmen bei der Prüfung nur insofern verändert als es zu einer leichten Verschiebung zugunsten der Wegebaumaßnahmen, insbesondere Brücken kam. Außerdem wurde auf den Bau von öffentlichen Latrinen verzichtet, da diese bei der Bevölkerung im Programmgebiet nur geringe Akzeptanz fanden. Aus demselben Grund wurde auch weitgehend auf die Einrichtung öffentlicher Zapfstellen zugunsten von Hausanschlüssen verzichtet. Generell wurden gehobene Versorgungsstandards im Wasserver- und Abwasserentsorgungsbereich erreicht und die Wege soweit hergerichtet, dass sie, wenn auch mit kurzen Unterbrechungen, ganzjährig befahren werden können. Auf den Wegebau/Hängebrücken und die Wasserver-/Abwasserentsorgung entfallen jeweils rd. 50 % der Investitionskosten. Die 194 Maßnahmen setzen sich wie folgt zusammen:

- 16 ländliche Wege: Verbesserung von 2 Wegen mit einer Gesamtlänge von rd. 25 km sowie der Neubau von 14 Wegen mit einer Gesamtlänge von rd. 122 km. An 11 Wegen wurden besondere Maßnahmen zum Schutz der Böschungen durch die Anpflanzung mit einheimischen Bäumen und Sträuchern ergriffen. In 80 Ortschaften wurden hierdurch rd. 31.000 Einwohner an das Verkehrsnetz angeschlossen.
- 9 Hängebrücken: Bau von 2 befahrbaren Hängebrücken und 7 Fußgängerbrücken. Insgesamt wurde durch diese Maßnahmen rd. 14.800 Einwohnern in 35 Ortschaften die Überquerung von kleinen und mittleren Flüssen erleichtert.
- 159 kleine Trinkwassersysteme: Durch 8.611 Hausanschlüsse wurden 46.800 Personen mit sauberem Trinkwasser versorgt.
- 10 Abwassersysteme: 2.043 Wohnhäuser wurden an Schwemmkanalisationen angeschlossen, was zu einer Verbesserung der hygienischen Situation von rd. 19.100 Einwohnern beigetragen hat. Die meisten Häuser wurden zusätzlich mit Wasserklosetts und Duschen ausgerüstet.

Vor dem Hintergrund der politischen Zielsetzungen des Programms zur Friedenssicherung und Wiedergutmachung ist die teilweise großzügige Auslegung der Maßnahmen im Wegebau (solide Auslegung) und in der Wasserversorgung (Einzelanschlüsse, Duschen, Spültoiletten) zwar verständlich, aber nach unserer Einschätzung in diesen Teilbereichen sektoral nicht voll gerechtfertigt. Dies gilt in beschränktem Maße auch für die Ausstattung des Trägers mit Baumaschinen. Insgesamt waren die Maßnahmen aber weit überwiegend bedarfsgerecht und fügten sich gut in die Gesamtkonzeption von PAR ein. Aus heutiger Sicht würde man in Krisen- und Nachkriegsgebieten kein reines Infrastrukturprojekt ohne Begleitmaßnahmen im (psycho)sozialen Bereich oder Konfliktmonitoring mehr konzipieren. Denn Vertreibung und Rückkehr hatten nicht nur ökonomische Folgen sondern brachten auch sozio-kulturelle Verwerfungen mit sich, wie z. B. die Bandenkriminalität in Ayacucho und die extrem gestiegene häusliche Gewalt in Verbindung mit Alkoholmissbrauch. Zu dieser Auffassung gelangte auch das zuständige Ministerium PROMUDEH im Rahmen der Zwischenevaluierungen über das gesamte Rückbildungsprogramm, woraufhin es die inhaltliche Ausrichtung des PAR ab 2001 grundlegend änderte.

Da es zu Beginn der Projektdurchführung wiederholt zu Verzögerungen bei den Arbeiten kam, hat der Projektträger PAR in Abstimmung mit der KfW entschieden, ab 1998 die einzelnen Projekte von seiner Durchführungseinheit PAR-SAV in Eigenregie durchführen zu lassen. Privatwirtschaftliche Unternehmen wurden nicht – wie bei Projektprüfung beabsichtigt und bei der Zwischenevaluierung 1998 erneut empfohlen – in die Durchführung eingeschaltet. Als Argumente für die Durchführung in Regie wurden Gemeinkostenersparnisse und eine bessere Beteiligung der Zielgruppe genannt. Der für die Durchführung gewählte Ansatz entspricht der gängigen Praxis staatlicher Einrichtungen in Peru und beruht auf einem tiefen Misstrauen gegenüber dem Privatsektor als auch auf der Überzeugung, bei Durchführung in Regie die eigene Anstrengung für die Bevölkerung besser sichtbar machen zu können. Da PAR-SAV jedoch keine einzige Ausschreibung vorgenommen hat und auch keine Preisanfragen unter lokalen Unternehmen durchgeführt hat, bleibt es den Beweis für die kosteneffizientere Durchführung schuldig.

Erfahrungen aus anderen Ländern deuten eher darauf hin, dass die Einschaltung des Privatsektors i.d.R. nicht den teureren Lösungsansatz darstellt und auch unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten vorzuziehen ist. Während es für Municipien ab einer bestimmten kritischen Größe noch sinnvoll sein mag, Ingenieure und einen Maschinenpark vorzuhalten, um Arbeiten schnell und unbürokratisch erledigen zu können, so trifft dies nicht mehr für eine zentralstaatliche Projektdurchführungseinheit zu, die nach Projektumsetzung aufgelöst wird, womit auch sämtliches Verfahrenswissen verloren geht. Dasselbe gilt für die beschafften Baumaschinen und das Erdmessungslabor, die nach wie vor in Ayacucho eingelagert sind und nur teilweise und sporadisch genutzt werden. Zwar hat die Durchführung in Eigenregie in dem hier in Rede stehenden Vorhaben zu guten Ergebnissen geführt. Bei einer weniger günstigen Personalkonstellation wäre dies nicht zwangsläufig der Fall gewesen, u.a. weil wichtige Kontrollmechanismen fehlten.

Die Durchführung des Projekts begann mit den Detailstudien Mitte 1996, nachdem die Durchführungseinheit PAR-SAV eingerichtet war. Die letzten Projekte wurden im Mai 2001 fertig gestellt, so dass sich eine Gesamtdurchführungszeit von 5 Jahren ergibt. Dies entspricht einer Verdoppelung gegenüber der Schätzung bei Projektprüfung. Gründe für diese Verzögerung waren vor allem die unerwartet langwierigen Verwaltungsprozesse bei der Abstimmung der Projekte und technische Probleme in dem topographisch schwierigen Gelände. Auch durch Umstellung in eine „Durchführung in Eigenregie“ ging Zeit verloren, ebenso wie durch Probleme mit der Finanzverwaltung innerhalb PARs. Aus heutiger Sicht bewerten wir das Durchführungskonzept als nur bedingt angemessen. Einschränkungen ergeben sich durch Effizienz- und Zeitverluste aufgrund der Durchführung in Regie.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Aus heutiger Sicht halten wir den gewählten Indikator als ungeeignet zur Messung der Zielerreichung. Bereits zum Zeitpunkt der Projektprüfung war klar, dass ein erheblicher Teil der Flüchtlinge nicht plante zurückzukehren. Zum Zeitpunkt der Prüfung war von 84.000 Flüchtlingen ausgegangen worden, die aus Angst vor der Gewalt aus ihren Dörfern geflohen waren: Von denen waren zu diesem Zeitpunkt bereits 38.500 (46 %) wieder zurückgekehrt und weitere 23.000 (27 %) als rückkehrwillig eingestuft wurden. D.h. 27 % der Zielgruppe hatten nicht die Absicht zurückzukehren. Nach einer Untersuchung des PAR kehrten bis 1999 rund 65 % der Bewohner Ayacuchos zurück. Streng genommen wurde der Zielindikator nicht erreicht. Allerdings wird durch den Indikator die Situation nicht angemessen erfasst. Die Entscheidung über eine Rückwanderung nach Ayacucho war nach Angaben der Bevölkerung (bestätigt durch Studien des PAR) vornehmlich eine wirtschaftliche Entscheidung. Die Menschen kehrten zurück, wenn sie in den Städten keine Arbeit fanden. Der heimische Acker ermöglichte vor diesem Hintergrund zumindest das Betreiben einer Subsistenzlandwirtschaft. Die meisten Flüchtlinge kehrten freiwillig nach und nach in ihre Dörfer zurück, sobald der Frieden gesichert war – die allermeisten schon bevor PAR mit seinen Maßnahmen aktiv wurde. Wer jedoch in den Städten Arbeit und Einkom-

men fand, zog dies in der Regel dem kargen Leben im andinen Hochland vor. Ein nicht unerheblicher Anteil von Familien pendelt heute zwischen beiden Standorten oder verblieb in Teilen (z.B. die Kinder wegen der besseren Bildungsmöglichkeiten) in der Stadt, was die statistische Erfassbarkeit erschwert. Die Wirkungshypothese, dass Menschen, die nicht zurückkehren wollten, durch Programme dazu einen Anreiz erhalten, hat sich nicht bestätigt.

Dementsprechend hat PAR schon nach kurzer Zeit eine Reorientierung seiner Programme hinsichtlich der Zielgruppe vorgenommen. Hintergrund waren auch wiederholte Auseinandersetzungen zwischen Rückkehrern und Zurückgebliebenen. Die Zurückgebliebenen, die oftmals in stärkerem Ausmaß durch die terroristische Gewalt betroffen waren (Morde, Verschwundene, Verletzte, Vergewaltigungen usw.) und die Grundstücke und Nutztiere des Dorfes gegen die Angriffe verteidigten, fühlten sich von der gezielten Förderung der Rückkehrer übervorteilt. PAR ging folgerichtig dazu über, in den vom Terrorismus betroffenen Dörfern auch die dort verbliebenen Bewohner in das Vorhaben mit einzubeziehen. Das Vorhaben muss aus heutiger Sicht unabhängig von den Flüchtlingsbewegungen primär als armutsorientiertes Entwicklungsvorhaben im ländlichen Raum mit dem besonderen Fokus Friedenssicherung/Konfliktprävention betrachtet werden.

Das Projektziel, die Verbesserung der Lebensbedingungen in vom Terrorismus betroffenen Dörfern im Departamento Ayacucho durch Bündel multisektoraler Maßnahmen, so dass den Dorfbewohnern eine nachhaltige Wiederaufnahme ihrer traditionellen Lebens- und Wirtschaftsweise ermöglicht wird, beurteilen wir auch vor dem veränderten Hintergrund als ausreichend erreicht. Von den im Rahmen des FZ-Vorhabens finanzierten Maßnahmen in den Bereichen Wasser/Abwasser und ländliche Wege profitieren rd. 112.000 Menschen. 12 von 13 bei Schlussprüfung besuchten Dörfern hatten in den letzten 5 Jahren ein starkes natürliches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Nur in einem der 13 besuchten Dörfer ist es zu einer Nettoabwanderung der Bevölkerung gekommen. 70-80 % der finanzierten Infrastruktureinrichtungen werden entwicklungspolitisch sinnvoll genutzt. Im Rahmen der Schlussprüfung wurden 17 (von 194) nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Einzelmaßnahmen begutachtet. 10 Wasserversorgungen, 2 Abwassersysteme, 2 Brücken und 3 Straßen. Der allgemeine Eindruck vom Zustand der Infrastruktur war positiv. Alle Anlagen waren in Betrieb und wurden offensichtlich von der Zielgruppe unterhalten. In drei Viertel der Fälle wurden für die Wasserversorgung (Hausanschlüsse) mindestens Betriebskosten deckende Tarife erhoben und entsprechende Sanktionen bei Zahlungsverzug verhängt. Die Mehrzahl der während der Schlussprüfung Befragten gaben an, dass sich ihre Lebensbedingungen verbessert hätten und dass das Vorhaben einen gewissen wenn nicht sogar wichtigen Beitrag dazu geleistet hat. Entsprechend halten wir auch das Oberziel des Vorhabens, einen Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in den Dörfern, in denen sie aufgrund des Terrorismus unterbrochen war, ebenfalls für ausreichend erreicht.

Die kosteneffiziente Durchführung der Einzelprojekte spiegelt sich vor allem in den als günstig bewerteten Einheitskosten der Infrastrukturmaßnahmen wieder. Eine einzelwirtschaftliche Betrachtung lässt sich nur für die Trinkwassersysteme anstellen. Hierbei handelt es sich um sehr einfache gravitäre Systeme, die kein permanentes Betriebspersonal benötigen. Die Reinigung der Anlagen wird in Form der „Gemeinschaftsarbeiten“ erledigt. Als regelmäßige Ausgabe fällt hauptsächlich der Kauf von Chlor (rd. 35 PEN im Monat für ein 20-m³-Reservoir) sowie gelegentliche Ersatzteile wie Wasserhähne oder Rohre an. In den bei Schlussprüfung besuchten Gemeinden wurde in 7 von 9 Fällen ein monatlicher Tarif von 0,5-1,0 PEN pro Haushalt erhoben. In Abhängigkeit von der Nutzerzahl reicht dies in 6 Fällen, um die Betriebs- und Unterhaltungskosten voll zu decken. Nur in zwei Fällen, in denen es zu Streitigkeiten mit dem Nachbardorf gekommen war und die Trockenheit die Wasserversorgung auf wenige Stunden am Tag reduziert hat, wurde kein Tarif erhoben. Für Abwasser und Straßen wird kein Tarif erhoben, sondern von Dorfseite Arbeit für die Unterhaltung in Form der „Gemeinschaftsarbeiten“ eingebracht. Die Gesamtzuständigkeit für die Infrastruktureinrichtungen liegt bei den Munizipien, die

sich in unterschiedlicher Weise um die Anlagen kümmern. Die Bereitstellung eines ausreichenden Wartungsbudgets gerade für Straßen in abgelegenen Bergregionen stellt ein Problem dar.

Eine gesamtwirtschaftliche Verzinsung des Kapitaleinsatzes kann nicht berechnet werden, da ein großer Anteil der mit den Einzelvorhaben beabsichtigten Wirkungen politischer und sozio-ökonomischer Natur ist. Die Hauptwirkungen des Programms bestehen in der Verbesserung der Lebensverhältnisse in den ländlichen Armutsgebieten Ayacucho und in einem Beitrag zur Friedenssicherung in der Region. Dies bestätigte die Befragung begünstigter Gemeinden während der Schlussprüfung. In 10 von 13 Dörfern (76 %) gaben die Befragten an, dass sich ihre Lebensverhältnisse in den letzten 10 Jahren verbessert hätten. In 8 dieser 10 Dörfer schreiben die Befragten dem FZ-Projekt einen wichtigen Beitrag zu. Dies war vor allem in Dörfern der Fall, wo das Projekt einen wirtschaftlichen Nutzen hatte, sei es dass Trinkwasser für die Anlage von Kleingärten genutzt wurde und gereinigtes Abwasser zur Bewässerung der Felder diente oder dass die Straße zu einem erhöhten Verkauf lokaler Produkte aus Bergbau und Landwirtschaft beitrug. Die Verbesserung der Lebensbedingungen lässt sich anhand von konkreten Indikatoren für Ayacucho aufzeigen: Zwischen 1993 und 1998 sank die Kindersterblichkeit von 84 auf 68 pro 1.000 Lebendgeburten und die Häufigkeit an Magen-Darm-Erkrankungen sank leicht von 19 % auf 17 %. Auch die landwirtschaftliche Produktion erhöhte sich ausgehend von stabilisierten Verhältnissen von 1996 bis 1999 um 38 %, die Viehzucht stieg um 26 %, näherte sich damit den Vorkriegsniveaus wieder an und geht teilweise sogar darüber hinaus. Die Zielgruppe trägt seit Projektbeginn in Form von Gemeinschaftsarbeiten kontinuierlich und substantiell zum Gelingen des Vorhabens bei.

Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten rechnen sich weder die Wasserver-/Abwasserentsorgungseinrichtungen noch die Wege in der Region Ayacucho, die aus FZ-Mitteln finanziert worden sind. Die Grundsatzfrage, wieviel an wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur sich der peruanische Staat im dünn besiedelten andinen Gebirge mit geringem wirtschaftlichen Potenzial leisten kann, wurde im Rahmen der Programmprüfung nicht weiter verfolgt. Ob die aus FZ-Mitteln finanzierten Maßnahmen Bestandteil einer nachhaltigen und tragfähigen langfristigen Entwicklungsstrategie für das andine Hochland sind, bleibt offen. Die ungeklärten Fragen der Instandhaltung (insbesondere größere Wartungsarbeiten im Straßensektor) und die ungeklärten Möglichkeiten zur Systemausweitung aufgrund eingeschränkter Kostendeckung (bei der Wasserversorgung) sind Indikatoren, dass dem Thema „Nachhaltigkeit der finanzierten Infrastruktureinrichtungen“ eine nur untergeordnete Bedeutung beigemessen wurde. Dennoch sind die meisten Anlagen heute noch in einem guten bzw. akzeptablen Zustand.

In Bezug auf die Rücksiedlung hatte das Vorhaben keine unmittelbare Wirkung. Dennoch kann man insgesamt davon ausgehen, dass die Verbesserung der Lebensverhältnisse zu einer Verminderung von Arbeitsmigration beiträgt. Im Vergleich zu anderen Studien des PAR und den offiziellen Bevölkerungsstatistiken für Ayacucho zeigten die 13 besuchten Projektstandorte eine relativ hohe Stabilität der Bevölkerung mit überdurchschnittlichem Bevölkerungswachstum. Im Vergleich dazu erhöhte sich die Gesamtbevölkerung in der Region von Ayacucho zwischen 1994 und 1999 nur um 0,2 % p.a., was unter dem „natürlichen“ Bevölkerungswachstum liegt und auf verstärkte Abwanderung hindeutet.

Aus der Verbesserung der Wasserversorgung resultieren positive Gesundheitswirkungen (Reduzierung wasserinduzierter Krankheiten), u.a. eine Verbesserung der Kindergesundheit. Da bei den andinen Familien das Wasserholen und die Kinderversorgung/Kinderpflege traditionell Aufgaben der Frauen sind, hat das Vorhaben indirekt zu einer Entlastung der Frauen im Projektgebiet beigetragen. Frauen spielen jedoch in der ländlichen andinen Gesellschaft eine traditionell untergeordnete Rolle. In den Selbsthilfeorganisationen der Gemeinden haben die Männer i.d.R. die Entscheidungsgewalt. Im Rahmen des Vorhabens wurden Frauen in keiner besonderen Weise gefördert oder in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Das Projekt war von seinen Zielsetzungen nicht auf die Gleichberechtigung der Geschlechter ausgerichtet. Eine besondere Förderung von Frauen wäre aus heutiger Sicht insbesondere aufgrund der kriegs-

bedingten geschlechtsspezifischen Gewalterfahrungen, dem Anstieg von Alkoholmissbrauch und häuslicher Gewalt in den Nachkriegsgemeinden wünschenswert gewesen.

Die Zielgruppe gehört in ihrer überwiegenden Mehrheit zu den armen Bauern indigener Herkunft. Die Eigenbeteiligung der Begünstigten im Rahmen der Planung und Durchführung (Gemeinschaftsarbeit) der Einzelprojekte stellt ein wesentliches Element der Programme dar. Im Rahmen des Betriebs und der Wartung der geschaffenen Infrastruktureinrichtungen leistet die Zielgruppe substanzielle und dauerhafte Beiträge in Form von Gemeinschaftsarbeit.

Umweltbelastungen ergeben sich aus dem Projekt allenfalls im Straßenbau an Steilhängen. Dem wurde durch die Bepflanzung von Böschungen entgegen gewirkt. Durch die Abwasserprojekte kam es zu einer positiven Umweltwirkung, da die Unterlieger nicht mehr durch verunreinigtes Wasser geschädigt werden. Dies spiegelt sich deutlich im Rückgang der Durchfallerkrankungen bei Kindern wider.

Bei Prüfung waren eine Reihe von Risiken in Bezug auf die Sicherheitssituation, Durchführung, Träger und Betrieb definiert worden. Das Hauptrisiko – ein Wiederaufflammen des Terrorismus – ist nicht eingetreten. Das Risiko, in Dörfern zu arbeiten, in denen die Bevölkerung noch nicht zurückgekehrt ist, hat sich auch nicht realisiert, insbesondere da aufgrund des verspäteten Projektbeginns die große Rücksiedlungswelle schon vorbei war und PAR die Zielgruppenfokussierung geändert hat. Teilweise berechtigt waren die Zweifel an der Durchführungskapazität des Trägers, die sich in Liquiditätsengpässen und Zeitverzögerungen niederschlugen. Die Risiken für Betrieb und Unterhaltung sind größtenteils nicht eingetreten. Ein Problembereich bleibt die Unterhaltung im Straßenbereich, insbesondere wenn schwereres Gerät benötigt wird. Bei der Abschlusskontrolle war als Risiko für die entwicklungspolitische Wirksamkeit formuliert worden, dass die Straßenverbindungen zu Brücken teilweise in den angebundenen Dörfern enden. Bei der Schlussprüfung wurde hierzu jedoch festgestellt, dass zumindest an den besuchten Standorten inzwischen ein Weiterbau von Straßen stattgefunden hat, der von Municipien oder anderen staatlichen Programmen vorangetrieben wurde, so dass die Nutzergruppe von Brücken und Straßen gewachsen ist.

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

Effektivität:

Das Programmziel, die Verbesserung der Lebensbedingungen in vom Terrorismus betroffenen Dörfern im Departamento Ayacucho durch Bündel multisektoraler Maßnahmen, so dass den Dorfbewohnern eine nachhaltige Wiederaufnahme ihr traditionellen Lebens- und Wirtschaftsweise ermöglicht wird, beurteilen wir als ausreichend erreicht. Insgesamt wurden 194 Infrastruktureinrichtungen in den Bereichen Wasser/Abwasser und Wegebau finanziert, von denen rund 112.000 Menschen profitieren. Der allgemeine Eindruck vom Zustand der 13 im Rahmen der Schlussprüfung besuchten Infrastruktureinrichtungen war positiv. Alle Anlagen waren in Betrieb und wurden offensichtlich von der Zielgruppe unterhalten. Insgesamt gehen wir davon aus, dass zwischen 70-80 % der Infrastruktureinrichtungen entwicklungspolitisch sinnvoll genutzt werden. Die Mehrzahl der während der Schlussprüfung Befragten gaben an, dass sich ihre Lebensbedingungen insbesondere auch durch die im Rahmen des Vorhabens finanzierten Infrastruktureinrichtungen verbessert hätten. Das Vorhaben hat ausreichende Wirkungen als Armutsminderungsprojekt entfaltet, und entspricht in etwa den typischen Wirkungen eines Sozialfonds. Durch die Verbesserung der Lebensbedingungen hat das Vorhaben erfolgreich einer erneuten Abwanderung der Bevölkerung vorgebeugt. Wesentliche Nachhaltigkeitsrisiken sehen wir in der nicht ausreichenden Bereitstellung von Wartungsbudgets für die Straßen/Brücken, die für größere Instandsetzungsarbeiten (mit schwerem Gerät) im Abstand von einigen Jahren fällig sind. Als problematisch beurteilen wir die Einschränkungen bei der Kostendeckung in der Wasserver- und Abwasserentsorgung. Notwendig wären Vollkosten deckende Tarife, um die Systeme zu erweitern bzw. zu gegebener Zeit zu erneuern. Insgesamt beurteilen wir die Effektivität des Vorhabens als noch ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3)

Signifikanz/Relevanz:

Das Oberziel des Vorhabens, einen Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in den Dörfern, in denen sie aufgrund des Terrorismus unterbrochen war, halten wir ebenfalls für ausreichend erreicht. Das Projektrational, über die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen, Beiträge zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Projektregion sowie zur Friedenssicherung/Konfliktprävention zu leisten halten wir auch aus heutiger Sicht für einen relevanten Problemlösungsansatz. Insbesondere die Einbindung des Rückbildungsprogramms in die Armutsbekämpfung, einem Kernstück der gegenwärtigen peruanischen Regierungspolitik, gewährleistete, dass dem Programm von peruanischer Seite eine hohe entwicklungspolitische Priorität zugesprochen wurde und es seine Wirkungen voll entfalten konnte. Die Signifikanz der Maßnahmen halten wir vor dem Hintergrund der hohen erreichten Begünstigtenzahlen, die rd. einem Fünftel der Bevölkerung in der Projektregion entsprechen, für ausreichend. Als negativ bewerten wir die aus politischen Motiven großzügig bemessenen Versorgungsstandards im Bereich der Wasserversorgung (Hausanschlüsse statt Zapfstellen). Mit Zapfstellen hätte bei gleichen Investitionskosten eine höhere Anzahl Begünstigter erreicht werden können (Teilbewertung: Stufe 3).

Effizienz:

Die Produktionseffizienz beurteilen wir als ausreichend. Die technische Auslegung der Infrastrukturmaßnahmen war zum Teil großzügig bemessen (Wasserversorgung). Das Durchführungskonzept der „Arbeit in Eigenregie“ durch die PAR-SAV halten wir für suboptimal. Die Regiearbeiten führten zu Zeitverzögerungen und damit auch zu einem höheren Verwaltungsanteile am Projekt. Die Auswirkung der Regiearbeit auf die Projektkosten ist eine unbekannte Größe, liegt jedoch vermutlich nicht auf der Seite der Kostenersparnis, worauf die relativ hohen Durchführungskosten des Trägers hinweisen. Als nicht mehr ausreichend beurteilen wir die hohen Verwaltungskosten der Durchführung in Höhe von 26 % (ohne Studien, ohne Baugerät). Schwächen bestanden in der administrativ-finanziellen Abwicklung der Einzelvorhaben, die sich in Liquiditätsengpässen niederschlugen sowie dem langsamen Abwicklungstempo, das sich in einer Durchführungszeit von 5 Jahren (Plan bei Projektprüfung: 3 Jahre) widerspiegelt. Die Kosteneffizienz der physischen Durchführung der Baumaßnahmen im engeren Sinn beurteilen wir aufgrund der relativ niedrigen Einheitskosten als zufrieden stellend. Weder die Wasserversorgung noch die Wege entsprechen jedoch den üblichen sektoralen Förderkriterien bezüglich Versorgungsstandard und Kostendeckung bzw. Betriebskostensparnis. Entsprechend bewerten wir die Allokationseffizienz als nicht mehr ausreichend. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz unter Abwägung von Produktionseffizienz und Allokationseffizienz als nicht mehr ausreichend (Teilbewertung: Stufe 4).

Obwohl das Vorhaben den normalen sektoralen Förderkriterien nicht entspricht, war es in den Funktionen der Friedenssicherung und Konfliktprävention, die hier eindeutig im Vordergrund standen, entwicklungspolitisch letztlich sehr erfolgreich. Der Terrorismus konnte in der Region Ayacucho nicht erneut Fuß fassen. Unter Abwägung der o.g. Teilkriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens deshalb insgesamt als noch ausreichend (**Gesamtbewertung: Stufe 3**).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Der Einsatz eines Durchführungsconsultants für finanzielles und punktuell technisches Monitoring hat sich im vorliegenden Vorhaben als wichtiges Element für die Qualität der Einzelprojekte und damit auch für die Nachhaltigkeit der finanzierten Infrastruktur erwiesen, gerade im Vergleich zum parallel laufenden Vorhaben mit dem Sozialfonds FONCODES. Grundsätzlich sollte bei Sozialfondsvorhaben überprüft werden, ob durch die Einschaltung von Durchführungsconsultants die Qualität der Projektdurchführung und die Nachhaltigkeit substantiell verbessert werden kann.

Der Gepflogenheit des öffentlichen Sektors, Projekte in Regie durchzuführen sollte bei zukünftigen Infrastrukturvorhaben zugunsten der Einbindung des Privatsektors stärker entgegen gewirkt werden. Falls nötig, sollten dafür Schulungsmaßnahmen in öffentlichen Vergabeverfahren und Bauüberwachung für die öffentlichen Projektträger als fester Bestandteil in Dezentralisierungs- und Sozialfondsprogramme aufgenommen werden.

Angesichts einer häufig vorhandenen Zahl staatlicher Trägerinstitutionen mit ähnlichen oder sich überschneidenden Mandaten – gerade in Dezentralisierungs- und Armutsminderungsprojekten, sollte bei der Trägerwahl auf eine klare und zweckmäßige Arbeitsteilung geachtet werden, um keine ineffizienten Parallelstrukturen aus EZ-Mitteln zu fördern. Auch Kofinanzierungen mit anderen Gebern anstelle der Einrichtung separater Projektimplementierungseinrichtungen mit jeweils eigenen Verfahren tragen zur Effizienzsteigerung bei, so dass insgesamt mehr Mittel auf die Projektmaßnahmen statt auf Projektadministration verwandt werden können.

Um die Ownership der Zielgruppe für die Nutzung und die Unterhaltung von einfachen Infrastruktureinrichtungen zu gewährleisten, ist deren Beteiligung an den Bauarbeiten sinnvoll, damit auf diesem Wege zugleich Kenntnisse über die Betriebssysteme vermittelt werden. Nicht entscheidend ist deren Einbindung in die Durchführungsorganisation (Auswahl von Bauüberwachungsconsultants, Untervertragnahme von Baufirmen etc.). Hiermit würde kurzfristig Wissen aufgebaut, das in kurzer Zeit wieder verfällt, weil es nicht regelmäßig gebraucht wird.

Eine wiederkehrende Erfahrung mit Sozialfondsvorhaben und ähnlichen Ansätzen ist es, dass eine unabdingbare Voraussetzung für den nachhaltigen Betrieb der finanzierten Infrastruktureinrichtungen in einer rechtzeitigen und verpflichtenden Einbindung der zuständigen Fachministerien oder in dezentralisierten Strukturen bei der jeweils zuständigen Gebietskörperschaft liegt (Budgets für Wartung, Instandsetzung und Betrieb).

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.