

Ex-post-Evaluierung Slumrehabilitierungsprogramm über FUNDA- SAL, El Salvador



Titel	Slumrehabilitierungsprogramm über FUNDA-SAL		
Sektor und CRS-Schlüssel	Niedrigkostenwohnungsbau 16040		
Projektnummer	2005 66 158		
Auftraggeber	BMZ		
Empfänger/ Projektträger	FUNDA-SAL (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima)		
Projektvolumen/ Finanzierungsinstrument	Gesamt 10,2 Mio. EUR, davon 8,03 Mio. EUR Zuschuss, Differenz Eigenbeitrag		
Projektlaufzeit	01.09.2007 – 28.02.2015		
Berichtsjahr	2021	Stichprobenjahr	2019

Ziele und Umsetzung des Vorhabens

Ziel auf Outcome-Ebene war die Stärkung der Selbsthilfepotenziale bei der Produktion von Wohnraum und Wohnumfeld in urbanen Armutssiedlungen. Auf der Impact-Ebene war das Ziel die physische und soziale Integration dieser Armutssiedlungen und ihrer Bewohner in das städtische Umfeld.

Das Vorhaben umfasste den Ausbau und die Verbesserung der materiellen Infrastruktur (Wohnumfeld) von Slumgebieten, die Legalisierung der Eigentumsverhältnisse, Anschlüsse an das städtische Versorgungsnetz sowie die Stärkung der Organisationsstrukturen der Bewohner und ihrer Selbsthilfefähigkeit.

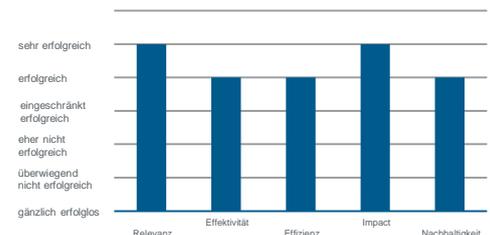
Bemerkenswert ist der sozial-integrative Ansatz: Die Umsetzung erfolgte durch die NRO FUNDA-SAL, die in Armutssiedlungen des urbanen Raums die Zielgruppe anleitete, in Gemeinschaftsarbeit die Basisinfrastruktur selbst zu errichten.

Wichtige Ergebnisse

Das Vorhaben entfaltete entwicklungspolitische Wirksamkeit, da die Bewohner der geförderten Stadtteile essenzielle Infrastruktur im Bereich Trinkwasser, Abwasserentsorgung und Strom in Regiebauweise selbst produziert haben und ihnen Eigentumsrechte erfolgreich bereitgestellt wurden. Die nachhaltige Nutzung und Instandhaltung sind gesichert, und das Vorhaben ist insgesamt als "erfolgreich" zu bewerten.

- Das Vorhaben adressierte ein zentrales Entwicklungsproblem El Salvadors, mit hoher Bedürftigkeit der Zielgruppe. Die Projektorte wurden stringent ausgewählt, und der Programmansatz einer lokal verankerten NRO, die mit selbsthilfeeorientierten, konfliktsensitiven und sozial integrierenden Maßnahmen arbeitet, war passgenau für das zu adressierende Problem. Die Wirkungslogik verzahnt schlüssig technische und soziale Komponenten, die im Zusammenspiel erfolgreich auf Outcome- und Impact-Ziele buchen.
- Die Infrastruktur wurde durch die (angeleitete) Gemeinschaftsarbeit besonders effizient produziert; die Gemeinschaftsarbeit generiert zugleich positive sozial-integrative Effekte.
- Die Wirkungen des Vorhabens sind bis heute – zum Teil mehr als zehn Jahre nach Bau – sichtbar und beeinflussen den Alltag der Menschen weiterhin positiv. Die Identifikation mit der gemeinschaftlich erbrachten Leistung sowie die Bereitschaft, diese weiterhin instandzuhalten, sind hoch. Die physische und soziale Integration, vor allem die Entstigmatisierung, sind als gelungen zu bewerten.

Gesamtbewertung: erfolgreich



Schlussfolgerungen

- Das Umsetzungsmodell des sozial integrativen Ansatzes und der Gemeinschaftsarbeit war wesentlicher Erfolgsfaktor. Dies erfordert eine starke, lokal verankerte NRO – ein solcher Träger macht stadtteilbasierte Ansätze besonders wirksam.
- Die Ausstattung mit Basisinfrastruktur ist Grundlage eines Empowerments der Zielgruppe – insbesondere von Frauen und Jugendlichen. Zukünftige Projekte könnten eine Bildungs- oder Beschäftigungskomponente miteinbringen, um das Empowerment langfristig zu stärken.
- Das detailgenaue Monitoring des Trägers während der Programmumsetzung war vorbildlich. Ein Monitoring auch über den Projektabschluss hinaus kann den Träger bei einer erfolgreichen Fortführung helfen und sollte bei zukünftigen Projekten gefördert werden.

Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Teilnoten:

Relevanz	1
Effektivität	2
Effizienz	2
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	1
Nachhaltigkeit	2

Relevanz

Das Vorhaben "Slumrehabilitierung über FUNDASAL" – im Folgenden auch gemäß des Umsetzungsmodells PMB "Programa Mejoramiento de Barrios" (Programm zur Verbesserung der Stadtteile) - zielte auf die Verbesserung des quantitativen und qualitativen Wohnraumdefizits ab. Dies war (und ist auch heute noch) ein Kernproblem des Wohnungssektors in El Salvador und anderen zentralamerikanischen Ländern¹. Zum Zeitpunkt der Programmprüfung (2005) schätzte das salvadorianische Vize-Wohnungsbauministerium (VMVDU) das landesweite Wohnraumdefizit auf rund 520.000 Wohneinheiten - bei einem Gesamtbestand von etwa 1,6 Millionen Einheiten im Jahr 2004, davon knapp zwei Drittel im urbanen Raum. Der überwiegende Teil des Defizits war qualitativer Art - d.h. Wohneinheiten mit Bedarf der Rehabilitierung - und zeichnete sich insbesondere durch schlechte Baumaterialien, unzureichende Anschlüsse an Wasser, Abwasser und Strom sowie Überbelegungen aus². Ursächlich für das Wohnraumdefizit waren mehrere strukturelle Gründe: Hoher Bevölkerungsdruck, geringe Wirtschaftsleistung im lateinamerikanischen Vergleich (wenn auch positiver relativ zu den direkten Nachbarländern), mangelnde Armuts- und Sozialpolitik der salvadorianischen Regierungen, häufig ungeklärte legale Verhältnisse von Bauland und Wohnraum, fehlende Finanzierungsmöglichkeiten. Die defizitären Aspekte sind prinzipiell im ländlichen Raum noch stärker ausgeprägt als im städtischen Raum³, wobei im städtischen Raum verstärkt die Herausforderung der Marginalisierung und fehlenden sozialen Inklusion der Armutssiedlungen hinzukommt.

Die Implementierung des Vorhabens lag beim Projektträger FUNDASAL, "Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Minima". Die Vergabe- und Durchführungsmodalitäten umfassten vier Elemente, (i) "Contrato" - öffentliche Ausschreibung und Vergabe an Bauunternehmen, (ii) "Administración - Regiebauweise durch FUNDASAL, (iii) "Ayuda Mutua" - organisierte Gemeinschaftsarbeit unter direkter Einbeziehung der Zielgruppe, (iv) "Esfuerzo Propio" - Selbsthilfe der Begünstigten. Kernstück des Umsetzungsmodells ist dabei (iii) die organisierte Gemeinschaftsarbeit, bei der FUNDASAL durch vorbereitende und begleitende Sozialarbeit, durch technische Anleitung und durch Ausstattung mit Baugeräten und Einbeziehung von Facharbeitern für komplexere Arbeiten die begünstigten Familien in den geförderten Stadtteilen so unterstützt, dass diese befähigt werden, selbst die Basisinfrastruktur zu bauen und ihren Wohnraum zu verbessern.

Das Umsetzungsmodell umfasste und integrierte somit technische und soziale Komponenten. Die technischen Komponenten zielen auf der Output-Ebene auf die Verbesserung der Infrastruktur und die Verbesserung der Wohnqualität ab, auf der Outcome-Ebene auf die Nutzung und Instandhaltung derselben durch die Zielgruppe, sowie auf der Impact-Ebene auf die physische Integration von Armutssiedlungen und ihren Bewohnern in das städtische Umfeld. Die sozialen Komponenten beeinflussen auf der Output-Ebene die Stärkung der organisierten Teilhabe sowie mittelbar die Konsolidierung der interinstitutionellen Kooperation sowie den Eingang der Stadtteilsanierung in nationale Politiken, auf der Outcome-Ebene die Stärkung der Selbsthilfepotenziale bei der Produktion von Wohnraum und auf der Impact-Ebene die

¹ Vgl. Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible CLADCS (2016), Estado de la vivienda en Centroamérica, INCAE Business School und Habitat for Humanity: Costa Rica und El Salvador.

² DIGESTYC (2005), Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples 2005, Dirección General de Estadística y Censos: San Salvador.

³ Ebd.

soziale Integration von Armutssiedlungen und ihren Bewohnern in das städtische Umfeld. Die Wirkungslogik ist auch aus heutiger Sicht angemessen, um das identifizierte Kernproblem zu adressieren und verzahnt stimmig und zielführend technische und soziale Komponenten.

Zielgruppe des Vorhabens waren die Bewohner urbaner Armutssiedlungen. Die konkreten Projektorte wurden in einem mehrstufigen Verfahren identifiziert: 1) Vorselektion der Gemeinden mit Armutssiedlungen, mit Fokus auf die besonders dicht besiedelten: Soyapango, Mejicanos, Ilopango, San Martín und San Salvador; 2) Gespräche mit den Gemeindeverwaltungen bzw. Bürgermeisterien zur Identifizierung der vulnerabelsten Stadtteile der Gemeinden, d.h. jener Stadtteile, welche die Basisinfrastruktur von Wasser und Abwasser sowie die Möglichkeit der Legalisierung individuellen Wohnraums am dringendsten benötigen; 3) Vor-Ort-Besuche in den Stadtteilen und Gespräche mit Stadtteilorganisationen zur Bewertung der konkreten Hilfebedürftigkeit.

Das Vorhaben setzte frühere Aktivitäten der FZ in diesem Sektor in den 1990er und frühen 2000er-Jahren stimmig fort. Auch arbeitete FUNDASAL mit der TZ zusammen, insbesondere - das PMB flankierend - im Bereich der Jugendarbeit, Konfliktprevention und sozialen Integration von Jugendlichen. Andere Geber waren (bzw. sind) im gleichen Sektor mit ähnlichen Programmen aktiv, die z.T. auch deutlich umfangreicher sind, wie beispielsweise das "Programa de vivienda y mejoramiento de asentamientos urbanas y precarias" der IADB, wobei andere Gemeinden adressiert wurden⁴. Auch basierte der Programmansatz rein auf Infrastrukturmaßnahmen ohne soziale Komponente, und die Durchführungsverantwortung lag bei den Stadtverwaltungen mit tendenziell schwachen Kapazitäten. Trotz einer prinzipiellen Komplementarität der Aktivitäten war eine Geberkoordinierung im engeren Sinne demnach nicht feststellbar. Letzteres erschwerte es für einzelne Programme, stärker auf eine nationale Politikstrategie hinzuwirken.

Ungeachtet des letztgenannten Punktes ist das Vorhaben aus heutiger Sicht als sehr relevant einzuschätzen: PMB adressierte ein Kernproblem El Salvadors von hoher Dringlichkeit für die Entwicklung des Landes. Die Bedürftigkeit der Zielgruppe hinsichtlich der Ausstattung mit Basisinfrastruktur war eindeutig gegeben. Die konkreten Projektorte wurden stringent und zielführend ausgewählt, und der Programmansatz einer starken, lokal verankerten NRO, die mit selbsthilfeorientierten, konfliktsensitiven und sozial integrierenden Maßnahmen arbeitet, war passgenau für das zu adressierende Problem. Die Wirkungslogik ist schlüssig, detailliert, und Ober- und Programmziel bauen stimmig auf den Ergebnissen auf der Outputebene auf. Das Output-Ergebnis der Politikintegration - d.h. die angestrebte Beeinflussung der Wohnungsbaupolitik via Umsetzung des PMB - stellt sich aus heutiger Sicht aus vorgenannten Gründen als zu ambitioniert dar, allerdings kann hier auf implizite Ergebnismechanismen verwiesen werden, da das Vizeministerium nach eigener Darstellung in seiner Strategieentwicklung ggf. auf praxiserprobte Erfolgsmodelle zurückgreift, ohne dies explizit hervorzuheben⁵. Das Wirkungsmodell der integrierten Stadtteilsanierung ist somit auch aus heutiger Sicht überzeugend, und die weiterhin prekäre Lage vieler Gemeinden El Salvadors⁶ unterstreicht die damalige wie heutige Relevanz dieses Entwicklungsansatzes.

Relevanz Teilnote: 1

Effektivität

Das Ziel auf Outcome-Ebene war die Verstärkung der Selbsthilfepotenziale bei der Produktion von Wohnraum und Wohnumfeld in Armutssiedlungen.

Die Erreichung des Ziels auf der Outcome-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
-----------	------------------------	---------------------

⁴ FAO (2011), El apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo a El Salvador, <https://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/en/c/491030/>. Der Name des Programms wurde im Gespräch mit der IADB vor Ort so angegeben. Zum genauen Umfang des Programms gibt es unterschiedliche Angaben, mit genannten USD 35 Mio. (FAO 2011) bzw. USD 70 Mio. (Interview) und einer Anzahl erreichter Haushalte >10.000 ist es aber deutlich größer als das PMB.

⁵ Interview VDVMU 28.01.2020.

⁶ DIGESTYC (2020), 2020 Encuesta de Hogares Propósitos Múltiples, Dirección General de Estadística y Censos: San Salvador.

<p>(1) Betrieb und Wartung der Infrastruktur durch die Stadtteilbewohner und die verantwortlichen Instanzen ist gesichert.</p>	<p>n. a.</p>	<p>Erreicht. Die Familien und Stadtteilgemeinschaften erarbeiten gemeinsam Betriebs- und Unterhaltungspläne für die erstellte Infrastruktur und setzen diese um. Seitens der Stadtverwaltungen gibt es punktuell Defizite bei der Umsetzung der vereinbarten Leistungen. Bestand und Betrieb sind dadurch nicht gefährdet⁷.</p>
<p>(2) 90% der Familien in den geförderten Stadtteilen nutzen die staatlichen und privaten Dienste der Infrastrukturversorgung.</p>	<p>a. Wasserversorgung: 73% b. Abwasserentsorgung: 42% c. Oberflächenentwässerung: 15% d. Stromversorgung: 73% Ungewichteter Durchschnitt: 51%</p>	<p>Erreicht. a. Wasserversorgung: 98% b. Abwasserentsorgung: 99% c. Oberflächenentwässerung: 88% d. Stromversorgung: 100% Ungewichteter Durchschnitt: 96%⁸</p>
<p>(3) Mindestens 80% der Familien in den geförderten Stadtteilen haben ihre Wohnverhältnisse verbessert.</p>	<p>n. a.</p>	<p>Erreicht. - 96% nutzen die neue Infrastruktur (s. Indikator (2)), - 45% der Familien gaben im Endline-Survey an, ihre Wohnungen weiter verbessert zu haben (nach Bau der Basisinfrastruktur). - 86% der Parzellen wurden legalisiert bzw. 98% der Parzellen wurden entweder bereits legalisiert oder befinden sich im Legalisierungsprozess.⁹</p>
<p>(4) Die aktive Teilhabe von Frauen und Jugendlichen an Vertretungsstrukturen der Stadtteilorganisation nimmt zu.</p>	<p>Keine Baselinedaten zur Teilhabe zum Zeitpunkt des Projektbeginns verfügbar. 70% der Bewohner beurteilen die partizipative Arbeit der Stadtteilorganisationen positiv.</p>	<p>Erreicht. Ca. 43% der Mitglieder der gebildeten Stadtteilorganisationen sind Frauen und 5% sind Jugendliche (deutliche Steigerung während der Projektlaufzeit). Die partizipative Arbeit der Stadtteilorganisationen wird von 95% der Bewohner positiv beurteilt zum Zeitpunkt des Projektabschlusses.</p>

Insgesamt wurden 3.144 Familien in den vorstehend genannten Gemeinden vom Programm erreicht und unterstützt.

⁷ Datenquellen Indikator (1): Zielgruppeninterviews sowie Fokusgruppen mit Stadtteilvorsitzenden in Stadtteilen der Gemeinden Ilopango, Soyapango, Mejicanos; Interviews mit a) FUNDASAL, b) Bürgermeistereien, c) Bewohnerorganisation städtischer Slumbiete MAPUS.

⁸ Datenquelle Indikator (2): Monitoringdaten FUNDASAL.

⁹ Datenquelle Indikator (3): Monitoringdaten FUNDASAL.

Betrieb und Wartung der Infrastruktur durch die Bewohner der geförderten Stadtteile und die verantwortlichen Instanzen ist prinzipiell gesichert. Die vor-Ort-Besichtigungen im Rahmen der EPE ergaben, dass die Infrastruktur überall funktional ist, und dies z.T. bereits mehr als zehn Jahre nach ihrem Bau. Interviews und Fokusgruppen mit Begünstigten, FUNDASAL, der stadtteilübergreifenden Bewohnerorganisation MAPUS (Movimiento de Asentamientos Populares Urbanos) und Stadtteilverstehenden ergaben, dass insbesondere die Bewohner durch Betriebs- und Unterhaltungspläne die Funktionalität sicherstellen. Dies ist klar als Projekterfolg zu werten. Öffentliche Instanzen wie die Gemeindeverwaltungen und die nationale Wasserbehörde ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarrillados) kommen ihren Verpflichtungen hingegen nicht immer vollständig nach.

Zentrale Ergebnisgröße des Vorhabens ist auf Output-Ebene der Bau und nachfolgend auf Outcome-Ebene die Nutzung von Basisinfrastruktur, insbesondere Trinkwasserversorgung ("agua potable") und Abwasserentsorgung ("aguas negras"). Diese Indikatoren und ihre Zielerreichung hat der Projektträger im Monitoring detailgenau auf Stadtteilebene erfasst. Beispielhaft ist dies in Abbildung 1 für die Gemeinde Mejicanos und den Indikator Abwasserentsorgung ("aguas negras") illustriert. Eine grüne Kennzeichnung bedeutet eine Veränderung des Indikators - Anteil Haushalte mit Abwasserentsorgung - um 68-100%, gelb bedeutet 34-67% und rot entspricht "1-33%". Dieses Monitoring wurde von Projektstart (2007) bis -ende (2015) umgesetzt. Die Zielerreichung lag bereits 2015 bei nahezu 100% für die vier Infrastrukturindikatoren (a)-(d) wie oben in der Tabelle dargestellt; dies bestätigten die vor-Ort-Besuche zum Zeitpunkt der Evaluierung.

Indikator (3) zielte auf die Messung der Verbesserung der Wohnverhältnisse ab (Zielwert: 80% der Familien). Dieser Indikator hat aus heutiger Sicht drei Dimensionen. Die erste Dimension ist die Nutzung der neu gebauten Basisinfrastruktur durch 96% der Familien. Eine zweite Dimension ist der Anteil der Familien, der zum Zeitpunkt der Endline-Befragung berichtet, weiter in die Verbesserung der Wohnqualität investiert zu haben. Dies berichteten rund 45% der Familien. Es ist auf Basis der Interviews mit Begünstigten vor Ort zum Zeitpunkt der EPE davon auszugehen, dass dieser Wert eine Untergrenze darstellt. Des Weiteren wird Indikator (3) auch durch die Dimensionen "Legalisation" abgebildet (vgl. auch den Abschnitt zu "Impact" unten). Hier sind die Zielerreichungswerte sehr hoch: 86% der Parzellen wurden legalisiert bzw. 98% der Parzellen wurden entweder bereits legalisiert oder befinden sich im Legalisierungsprozess.

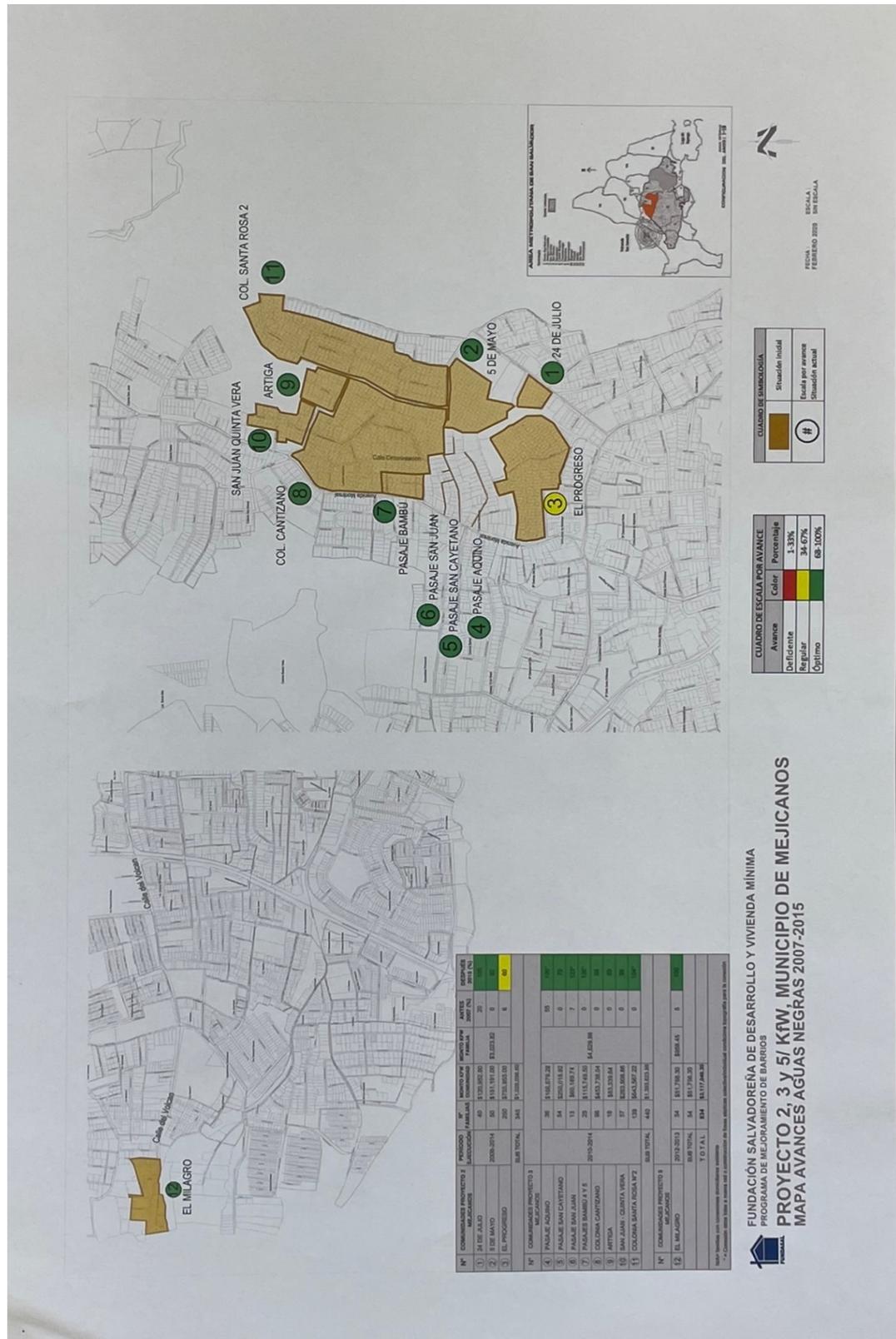
Der Indikator zur aktiven Einbindung von Frauen und Jugendlichen in die Stadtteilorganisationen wurde ebenfalls nicht mit einer Quantifizierung versehen; die Auskünfte sowie die Zusammensetzung der im Rahmen der EPE geführten Gruppeninterviews in den besuchten Stadtteilen legen nahe, dass die angestrebte Zunahme erreicht wurde, insbesondere hinsichtlich der Einbindung von Frauen. In den Interviews in den besuchten Stadtteilen wurde berichtet, dass die erwachsenen Männer typischerweise außerhalb des Stadtteils arbeiten und die Frauen vor Ort den Alltag des Stadtteils organisieren (Ilopango); positiv berichtet wurde ebenso, dass Sportgruppen für Jugendliche eingerichtet wurden (Soyapango).

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Zur Finanzierung der Projektmaßnahmen wurden EUR 8,03 Mio. FZ-Mittel und EUR 1,88 Mio. Eigenmittel der salvadorianischen Partner eingesetzt. Letztere setzten sich aus Leistungen der Stadtteilgemeinschaften i.H.v. EUR 1,10 Mio. und Leistungen von FUNDASAL und anderer Institutionen i.H.v. EUR 785 Tsd. zusammen. Darüber hinaus wurden zur Vorbereitung des Vorhabens und zur Verbreitung der Erfahrungen im Bereich Selbsthilfe Restmittel eines Vorgängervorhabens sowie Mittel aus dem Studien- und Fachkräftefonds i.H.v. insgesamt etwa EUR 250 Tsd. genutzt.

Abbildung 1. Verbesserung der Abwasserentsorgung durch PMB auf Stadtteilebene in der Gemeinde Mejicanos¹⁰



¹⁰ Quelle: Monitoring FUNDASAL

Mit den Investitionen des Vorhabens wurden Slumrehabilitationsmaßnahmen in 40 Stadtteilen durchgeführt, durch die insgesamt 3.081 Familien (geplant: 2.500) begünstigt wurden. Die Verteilung über die drei Gemeinden ist wie folgt: 12 Stadtteile mit insgesamt 834 Familien in Mejicanos (Abb.1), 14 Stadtteile mit insgesamt 1.100 Familien in Ilopango und 14 Stadtteile mit insgesamt 1.047 Familien in Soyapango. Des Weiteren wurden Wiederaufbaumaßnahmen nach dem tropischen Wirbelsturm "Ida" (11/2009) in sechs weiteren Stadtteilen durchgeführt, die bereits zuvor Förderung aus einem Vorläuferprogramm („Slumsanierung Las Palmas“, BMZ-Nr.: 1996 65 522) erhalten hatten, wodurch weitere 63 Familien begünstigt wurden. Daraus ergibt sich die Gesamtzahl an 3.144 begünstigten Familien.

Der ursprünglich auf 4 Jahre geschätzte Durchführungszeitraum hat sich in der Umsetzung auf fast 8 Jahre nahezu verdoppelt. Die zeitlichen Verzögerungen waren u.a. auf stockende Baumaßnahmen (z.B. durch unerwartete exogene Einflüsse wie Wirbelstürme) und langwierige Genehmigungsprozesse im Bereich Abwasserentsorgung sowie bei der Legalisierung von Besitzverhältnissen in den Slumgebieten zurückzuführen. Die seitens der KfW während der Umsetzung mehrfach genehmigten Verlängerungen wurden im Hinblick auf das Gesamtvolumen des Vorhabens und die Kostenanteile der Beteiligten jeweils kostenneutral gestaltet.

Die im Rahmen der Projektprüfung angenommene Investitionssumme pro Familie aus FZ-Mitteln betrug EUR 2.750, im Rahmen der Durchführung wurden durchschnittlich EUR 3.120 pro Familie aus FZ-Mitteln aufgewendet. Der erhöhte Finanzierungsbedarf ergab sich im Wesentlichen aus höheren Kosten bei der Einführung der Basisinfrastruktur (Trinkwasser, Abwasser, Regenwasser und Strom), bedingt auch aus Kostensteigerungen durch die längere Laufzeit des Vorhabens. Unter Berücksichtigung der salvadorianischen Eigenleistungen betrug die durchschnittliche Investitionssumme pro Familie EUR 3.904 (geplant: EUR 3.435).

Trotz der pro Familie relativ zum Planwert höheren erforderlichen Investitionssumme ist es gelungen, innerhalb des Gesamtfinanzrahmens zu bleiben bzw. diesen leicht zu unterschreiten. Es wurden etwa 25 % mehr Familien erreicht als vom Programm als Minimalziel geplant, die höheren Investitionen pro Familie sind daher aus heutiger Sicht als unkritisch einzustufen.

Kern der Umsetzung der Baumaßnahmen war die adäquat durch Experten und Bauunternehmen unterstützte Gemeinschaftsarbeit ("ayuda mutua"), d.h. ein Großteil der erstellten Leistungen wurden von den Begünstigten in angeleiteter Eigenarbeit erbracht. Die Opportunitätskosten der Eigenarbeit sind als gering einzuschätzen, da diese insbesondere durch die nicht erwerbstätigen bzw. nicht in Ausbildung befindlichen Frauen und Jugendlichen erbracht wurden. Wie im Abschnitt "Effektivität" oben dargestellt (Outcome-Indikator (1)), ist der Betrieb und Wartung der erstellten Infrastruktur grundsätzlich gesichert, d.h. dieser geschaffene Mehrwert steht auch langfristig den Begünstigten zur Verfügung. Der über die reine Nutzung der neuen Infrastruktur hinausgehende soziale Wert der erstellten Leistungen ist monetär nicht zu bewerten (s. dazu Impact unten), steigert den Nutzen der Leistungen aber weiter. Es ist daher davon auszugehen, dass die Ergebnisse kostenminimal erreicht und eine hohe Produktionseffizienz erzielt wurden.

Dieses Resultat wurde auch dadurch sichergestellt, dass der Projektträger im Auswahlprozess jene Stadtteile identifizierte, in denen die Maßnahmen auch erfolgversprechend durchgeführt werden konnten; d.h. der Versuch der Minimierung des Risikos, dass z.B. durch Bandengewalt oder mangelnden Kooperationswillen das Programm in einem Stadtteil abgebrochen werden muss. Im Ergebnis zeigt z.B. die farbliche Darstellung in der Abbildung 1, dass diese Auswahl erfolgreich gelungen ist. Die aus heutiger Sicht ermittelte Tatsache, dass die zum Zeitpunkt der Programmprüfung identifizierten Risiken - im Wesentlichen: Mangelnde Kooperationsbereitschaft verschiedener Akteure, Naturkatastrophen, Gewalt - durchaus alle punktuell über die Jahre eingetreten sind, hat somit zwar einerseits eindeutig Verzögerungen hervorgerufen, aber andererseits nicht zu Einschränkungen in der Reichweite und Zielerreichung des Programms geführt. Auch die Allokationseffizienz ist demnach insgesamt als gut einzuschätzen.

Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das Oberziel des Vorhabens war es, die physische und soziale Integration von Armutssiedlungen und ihren Bewohnern in das städtische Umfeld zu erreichen.

Die Erreichung des Ziels auf der Impact-Ebene kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) 90% der durch das Projekt geförderten Grundstücke sind legalisiert.	n. a.; 56% Ausgangswert im Jahr 2007 gemäß Daten von FUNDASAL ¹¹	Zum Zeitpunkt des Projektabschlusses waren 86% der Parzellen legalisiert bzw. 98% der Parzellen waren entweder bereits legalisiert oder befanden sich im Legalisierungsprozess. ¹² Diese Zahl hat sich nach Auskunft der Stadtteilverwaltungen zum Zeitpunkt der EPE nochmals erhöht, ein quantitatives Monitoring fand nicht mehr statt.
(2) Die Gesundheitssituation der Bewohner verbessert sich wesentlich, insbesondere im Hinblick auf Parasitosis und Diarrhoe.	n.a.	Zum Zeitpunkt des Projektabschlusses hatten sich Fälle von Durchfallerkrankungen um etwa 20% verringert. Ein quantitatives Monitoring der Inzidenz von Parasitosis und Diarrhoe fand nicht statt. In den Gruppeninterviews wurde einheitlich von einer deutlich verbesserten Hygiene und Gesundheitssituation berichtet. Als quantitativer Proxy-Indikator für die Gesundheitssituation kann der Anschluss an ein Abwasserentsorgungssystem dienen: der Anteil der angeschlossenen Haushalte hat sich von 42% auf 99% erhöht (s.o.).
(3) Schaffung institutioneller Strukturen zur Unterstützung der sozialen Integration.	n.a.	Gründung der Bewegung MAPUS.

Die Integration der Armutssiedlungen sollte in drei Dimensionen angestrebt werden: (a) physisch via Legalisierung, (b) sozioökonomisch via Empowerment, und (c) politisch-institutionell via legitimerer Strukturen.

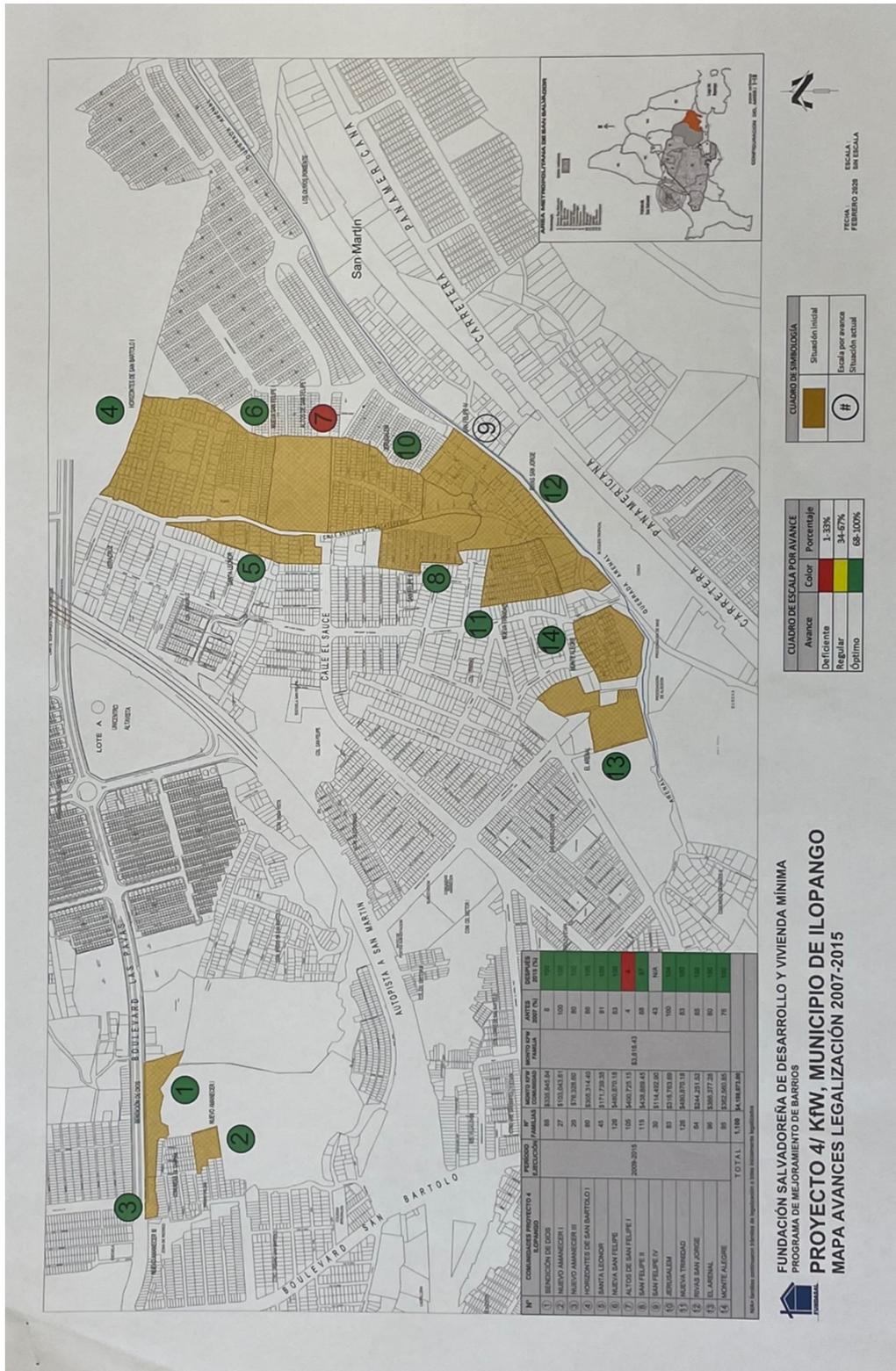
Indikator (1) für die Dimension (a) bildet dabei die strukturell wichtigste und quantitativ greifbarste Dimension ab: erst die Legalisierung ermöglicht den Bewohnern die formale Anerkennung ihrer Rechte und Unterstützung durch die Gemeinde und gibt ihnen selbst Anlass, sich in ihrem Stadtteil ("comunidad") einzusetzen. Abbildung 2 zeigt - analog der Abbildung 1 oben zur Abwasserentsorgung für die Gemeinde Mejicanos - den hohen Grad der Zielerreichung dieses Indikators in der detaillierten Darstellung am Beispiel der geförderten Stadtteile in der Gemeinde Ilopango.

Die sozioökonomische Integration (b) wird durch einen Gesundheitsindikator abgebildet, der an sich sehr wichtig ist, allerdings im Monitoring nicht quantitativ erfasst wird und die ebenfalls im Rahmen der Projektprüfung genannten Aspekte wie Jugend- und Freizeitangebote, Gemeindearbeit, Fortbildungen für Frauen oder Anbindung an formelle Märkte nicht explizit aufgreift. Dazu ergaben sich Informationen aus

¹¹ Ungewichteter Durchschnitt der auf Stadtteilebene erfassten Werte.

¹² Datenquelle Indikator (1): Monitoringdaten FUNDASAL.

Abbildung 2. Anteil der legalisierten Parzellen in durch PMB geförderten Stadtteilen in der Gemeinde Ilopango¹³



¹³ Quelle: Monitoring FUNDASAL

den Interviews vor Ort (siehe auch weiter unten). Die Wirkung des Vorhabens auf Gesundheitsaspekte kann in quantitativer Form durch den Proxy-Indikator für Abwasserentsorgung abgebildet werden, der einen hohen Zielerreichungsgrad impliziert (42% Anteil angeschlossener Haushalte vor dem Programm, 99% danach).

Hinsichtlich Zieldimension (c) - der Generierung von Perspektiven für die Bevölkerung durch politische Interessenvertretung für Bewohner von Slumgebieten - ragt die von FUNDASAL im Rahmen des Vorhabens initiierte und organisierte Gründung der Bewegung MAPUS („Movimiento de Asentamientos Populares Urbanos“) heraus. MAPUS ist eine stadtteilübergreifende Interessenvertretung der Armutssiedlungen. Auch wenn der politische Hebel der Bewegung begrenzt ist, ist sie doch bemerkenswert als einzige Möglichkeit, die Repräsentanz der Interessen der geographisch fragmentierten und sozial meist marginalisierten Armutssiedlungen zu bündeln und auch landesweit zu vertreten. In dieser Rolle war MAPUS auch an der Erarbeitung des 2015 verabschiedeten Wohnungsbaugesetzes beteiligt, ein Erfolg, zu dem somit mittelbar auch die Aktivitäten des PMB beigetragen haben.

Es ist über die Betrachtung der für das Vorhaben konkret spezifizierten Impact-Indikatoren von weiteren positiven Effekten auszugehen. Die Vor-Ort-Besuche belegen, welch elementares Fundament die Versorgung mit Basisinfrastruktur für einen menschenwürdigen Alltag darstellt, und dass durch diese Versorgung überhaupt erst Potenziale für soziale Integration marginalisierter Gruppen entstehen. Dies kann nicht alle Probleme lösen, wie die Bewohner der Stadtteile, die sich ihrer Lebenssituation sehr bewusst sind und diese klar artikulieren, berichten: Gewalt in Jugendbanden ('maras'), sehr geringe Bildungs-, Beschäftigungs- und soziale Aufstiegschancen beispielsweise verbleiben und müssten durch andere Politikmaßnahmen adressiert werden. Dennoch berichten die Interviewten in allen Stadtteilen, wie sehr das Programm dazu beigetragen hat, dass sich die Stadtteilgemeinschaft gestärkt und repräsentiert ("empoderado") fühlt und dass die geförderten Stadtteile nicht mehr wie zuvor gesellschaftlich stigmatisiert sind.

Gestützt wird dieser Befund durch eine rigorose Wirkungsevaluierung, die von Wirtschaftswissenschaftlern für ein verwandtes Programm der Wohninfrastruktur für Armutssiedlungen in El Salvador, Mexiko und Uruguay durchgeführt wurde¹⁴. Das Programm stellt über die NRO TECHO ("Dach") Slumbewohnern einfache, vorgefertigte Wellblechhäuser zur Verfügung und setzt somit im Wirkmechanismus auch an der positiven Beeinflussung der alltäglichen Wohnsituation an (jedoch ohne die sozial-integrative Komponente der Gemeinschaftsarbeit des PMB). Die Ergebnisse der Studie belegen signifikante Effekte auf das Wohlbefinden der Slumbewohner, auf die Gesundheit der Kinder sowie das Sicherheitsgefühl. Diese wissenschaftlich fundierten Befunde legen nahe, dass die developmentalspolitische Wirkung des PMB noch über die direkt erfassten Indikatoren hinausgehen dürfte.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 1

Nachhaltigkeit

Der Zeitpunkt der EPE fünf Jahre nach Projektende sowie die zeitlich langgestreckte Implementierung des Vorhabens ermöglichen einen langfristigen Blick auf die Projektergebnisse. Zum einen zeigt sich, dass die damals gebaute Infrastruktur weiterhin funktional ist und genutzt wird, und dass die Bewohner der Armutssiedlungen sich um deren Wartung und Erhalt kümmern. Die öffentlichen Dienstleister - wie z.B. die Wasserbehörde ANDA - erfüllen ihre Instandhaltungsaufgaben meist, aber nicht immer, oder nicht immer zeitnah. Ebenso zeigte sich bei den Vor-Ort-Besuchen, dass die zuständigen Gemeindeverwaltungen nicht immer mit vollem Engagement an der Erhaltung der erzielten Projektergebnisse mitwirken bzw. nicht die notwendigen finanziellen Mittel dafür zur Verfügung haben. Dennoch ist die profunde und nachhaltige Veränderung der Lebensqualität der Menschen in den geförderten Armutssiedlungen durch das Vorhaben sicht- und spürbar, und wurde von allen Stakeholdern sowie der Zielgruppe selbst in den jeweiligen Interviews hervorgehoben.

Die sozial integrative Ausgestaltung der Maßnahme hat den Zusammenhalt in den Stadtteilen gefördert, eine Gemeinschaft, die im Wesentlichen bis heute erhalten geblieben ist. Das Vorhaben hat das Grundfundament eines Empowerments geschaffen, indem es die geförderten Stadtteile aus der sozialen

¹⁴ Galiani S., P.J. Gertler, R. Undurraga, R. Cooper, S. Martínez, A. Ross (2017), "Shelter from the storm: Upgrading housing infrastructure in Latin American slums", Journal of Urban Economics 98: 187-213.

Stigmatisierung geholt hat und einen menschenwürdigen und gemeinschaftlichen Alltag ermöglicht, nicht zuletzt durch die fast vollständige Legalisierung der Parzellen. Dazu hat wesentlich die Arbeit von FUNDASAL, einer starken, lokal verankerten NRO, beigetragen - und damit das FZ-Vorhaben. Das Modell der sozial integrativen, gemeinschaftsbasierten Unterstützung - flankiert durch intensive Begleitung durch FUNDASAL, auch noch mindestens ein Jahr nach Bauende - ist eindeutig als Erfolgsmodell zu bewerten.

Gleichzeitig erscheinen einige Zielsetzungen für eine Maßnahme der Basisinfrastruktur aus heutiger Sicht als zu ambitioniert. Zwar ist mit der Gründung von MAPUS eine wichtige, einheitliche Stimme der marginalisierten Stadtteile geschaffen worden, die auch national wahrgenommen wird; eine nachhaltige Beeinflussung der Wohnungsbaupolitik konnte damit aber bisher nicht geleistet werden und ist auch in der nahen Zukunft nicht erwartbar. FUNDASAL setzt ihr Modell des PMB weiter in Armutssiedlungen um, steht hier aber Herausforderungen gegenüber durch immer wieder neu zu sichernde Finanzierung - die tendenziell nicht von der Nationalregierung, sondern von internationalen Gebern eingeworben werden muss.

PMB schafft die grundlegende Basis, auf der sich die Zielgruppe prinzipiell der Verbesserung ihrer ökonomischen Situation zuwenden könnte. Eine Entmarginalisierung auch hinsichtlich des Zugangs zu Chancen der Bildung, Beschäftigung und des sozialen Aufstiegs würde allerdings umfangreiche flankierende Politikmaßnahmen in diesen Bereichen erfordern. Zusätzlich ist die Situation in Armutssiedlungen in El Salvador weiterhin fragil: die Bandenkriminalität hat seit Projektbeginn zugenommen, und die makroökonomische Situation verbleibt volatil.

Trotz des seit Jahrzehnten drängenden Problems des - insbesondere qualitativen - Wohnraumdefizits (s.o.) spielt Wohnungsbaupolitik auf der Agenda der (wechselnden) salvadorianischen Regierungen eine nachgeordnete Rolle, und die finanzielle und politische Reichweite des zuständigen Vizeministeriums ist weiterhin sehr limitiert. Die Verabschiedung einer "Política Nacional de Vivienda y Hábitat" im Jahr 2015 ist zwar ein wichtiger Schritt in Richtung einer Politikstrategie, formuliert in diesem Sinne aber Leitlinien und hat keinen gesetzlich regelnden Charakter.

Nachhaltigkeit Teilnote: 2

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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 Oberzelebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.