

Ex-post-Evaluierung – Nicaragua

>>>

Sektor: Staat und Zivilgesellschaft (CRS-Code: 15150) sowie Wiederaufbauhilfe und Wiederherstellungsmaßnahmen (CRS-Code: 73010)

Vorhaben: Förderung der lokalen Entwicklung und der guten Regierungsführung - Gemeindeförderungsprogramm FISE VI (BMZ-Nr. 2004 65 641*) sowie Wiederaufbauprogramm RAAN - FISE VII (BMZ-Nr. 2007 66 444).

Träger des Vorhabens: Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2018

Alle Angaben in Mio. EUR	Vorhaben A (Plan)	Vorhaben A (Ist)	Vorhaben B (Plan)	Vorhaben B (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	7,90	10,46	6,25	6,37
Eigenbeitrag	1,90	1,90	1,25	1,37
Finanzierung	6,00	8,56	5,00	5,00
davon BMZ-Mittel	6,00	8,56	5,00	5,00

*) Vorhaben A in der Stichprobe 2016

Kurzbeschreibung: Das Vorhaben FISE VI (Programm A) unterstützte über den nicaraguanischen Kommunalentwicklungsfonds (FISE) Munizipalverwaltungen und Dorfgemeinschaften bei der Bereitstellung kommunaler öffentlicher Dienstleistungen und der Verankerung guter Regierungsführung. Dabei stellte der Fonds kommunalen Selbstverwaltungen Finanzmittel für Investitionen in Basisdienste (Grundbildung, Gesundheit, Wasserver- und -entsorgung, ländlichen Wegebau etc.) sowie für deren Kompetenzaufbau zur Verfügung. FISE VII (Programm B) unterstützte den Wiederaufbau in der Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN) nach dem Wirbelsturm „Felix“ und die Stärkung der indigenen Territorialregierungen.

Zielsystem: Outcome-Ebene Programm A: (i) Stärkung der Kompetenzen bei der Bereitstellung kommunaler öffentlicher Dienstleistungen und (ii) Ausbau des Zugangs zu sowie die nachhaltige Nutzung von sozioökonomischer Infrastruktur durch arme Bevölkerungsgruppen; Programm B: (i) Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung der 17 indigenen Territorien der RACCN sowie der Handlungsfähigkeit der indigenen Territorialregierungen und (ii) Wiederaufbau und nachhaltige Nutzung von sozioökonomischer Infrastruktur in der RACCN.

Impact-Ebene Programm A: (i) Beitrag zur Förderung der Verbesserung der Lebensbedingungen und (ii) zur guten Regierungsführung; Programm B: (i) Verbesserung der Lebensbedingungen der vom Hurrikan Felix betroffenen indigenen Bevölkerung der RACCN unter Berücksichtigung ihrer besonderen Kultur und Identität als Beitrag zur ihrer Entwicklung.

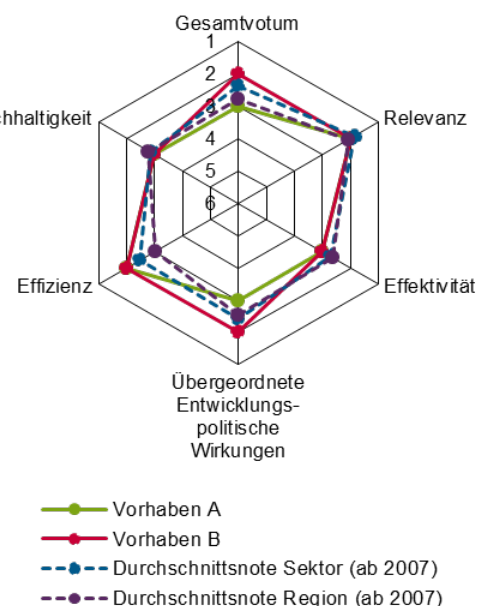
Zielgruppe: Zielgruppe waren arme und extrem arme sowie indigene Dorfgemeinschaften und die lokalen Institutionen.

Gesamtvotum: Note 3 (Programm A), Note 2 (Programm B)

Begründung: Die Funktionsfähigkeit der besuchten Projekte ist in den zentralen Komponenten mehrheitlich akzeptabel bis gut. Die Nutzung ist gegeben. Allerdings wurden bzgl. der Nebenkomponten teilweise erhebliche Einschränkungen beobachtet. So gab es in den Schulen und Gesundheitseinrichtungen z.B. kein akzeptables Abfallmanagement, Sickergruben für Brauchwasser existierten nicht und die WCs sind nur eingeschränkt nutzbar. Dennoch bestätigten die Nutzer ihre Zufriedenheit mit den Maßnahmen (außer Latrinen) und gaben der Mission gegenüber an, dass sich ihre Lebensbedingungen verbessert hätten.

Bemerkenswert:

Obwohl das Vorhaben B gemäß Ziffer 47 der FZ/TZ-Leitlinien geprüft worden ist, sollte keine unmittelbare Katastrophenhilfe geleistet werden. Angesichts der umfangreichen Hilfs- und Wiederaufbaumaßnahmen seitens der nicaraguanischen Regierung und anderer Geber war vorgesehen im Rahmen des Vorhabens unter intensiver Einbindung der kommunalen Strukturen einen von der lokalen und indigenen Identität geprägten nachhaltigen Aufbau zu leisten.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3 (Programm A), Note 2 (Programm B)

Teilnoten:

	Programm A (FISE VI)	Programm B (FISE VII)
Relevanz	2	2
Effektivität	3	3
Effizienz	2	2
Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	2
Nachhaltigkeit	3	3

Relevanz

Nicaragua war lange das zweitärmste Land Lateinamerikas hinter Haiti. Die generelle Armut lag im Jahr 2005 bei 48,3 %, die extreme Armut bei 17,2 % (gemessen an der nationalen Armutsgrenze)¹. Die Bekämpfung der Armut wie auch der Prozess der Dezentralisierung waren von der Regierung Bolaños (2001-2006) im nationalen Entwicklungsplan (2003-2008) als zentrale Aufgaben definiert. Beide Aspekte wurden von der Regierung Ortega (ab 2007) im Plan für 2008-2012 bestätigt. Vor diesem Hintergrund ging die Konzeption beider Programme mit ihren Maßnahmen sowohl auf die unzureichende Leistungsfähigkeit der lokalen Regierungen, die unzulängliche Infrastruktur insbesondere für die arme und sehr arme Bevölkerung sowie deren mangelnde Teilhabe ein. Auch das Nothilfeprogramm, das sich auf den Wiederaufbau der durch den Hurrikan Felix zerstörten Infrastruktur² verbunden mit der Förderung der eigenständigen Entwicklung der indigenen Bevölkerung der nördlichen Karibikregion (RACCN) konzentrierte, entsprach den Notwendigkeiten und Interessen des Partnerlandes. Um die Selbsthilfefähigkeit der indigenen Bevölkerung, deren traditionelle Institutionen sowie die tief verankerten Prozesse der kollektiven Entscheidungsfindung zu stärken, was auch ein erklärtes Ziel der nicaraguanischen Regierung ist (Gesetz Nr. 445 von 2003), sollten die geplanten Maßnahmen von organisierten Dorfgemeinschaften bzw. von den indigenen Territorialregierungen (GTI) in Eigenverantwortung implementiert werden, wozu FISE Mittel aus dem Programm B bereit stellte, die von den GTI verwaltet wurden. Bei Programm A gingen die Mittel von FISE an die Munizipalverwaltungen. Dadurch sollte die Transparenz wie auch die Bürgerbeteiligung gestärkt werden (Proyectos Guiados por la Comunidad - PGC-Ansatz). Dies erhöhte die Verlässlichkeit der Mittelzuweisungen für die Dorfgemeinschaften und war damit geeignet, die Planbarkeit für und damit die Selbsthilfefähigkeit der Dorfgemeinschaften zu erhöhen. Der PGC-Ansatz fand erstmals breite Anwendung in FISE VI, in den Vorgängerprogrammen wurden die Projekte direkt von FISE bzw. den Munizipien implementiert.

Die Orientierung der geplanten Maßnahmen an den tatsächlichen Bedarfen der Lokalregierungen sollte durch ein Ausschreibungsverfahren sichergestellt werden. Für eine erfolgreiche Bewerbung musste die Lokalregierung nachweisen, dass das Projekt im Entwicklungsplan priorisiert ist und dass ein Eigenbeitrag zur Finanzierung bereitgestellt wird (Programm A). Bei B erfolgte eine Vorabverteilung der Fonds auf die 17 indigenen Territorien nach deren Größe und Bevölkerungszahl. Auch hier sollte die Priorisierung

der Projekte im Entwicklungsplan die Orientierung an den lokalen Bedarfen sicherstellen. In beiden Fällen erhielten die Pläne ihren Input durch öffentliche Versammlungen. Insbesondere mit Hinblick auf die man-

¹ Quelle und Methode: <http://www.inide.gob.ni/Emnv/Emnv17/Reporte%20de%20Pobreza%20y%20Desigualdad%20-%20EMNV%202016%20-%20Final.pdf>

² Nach Schätzungen der CEPAL/UN beliefen sich die durch Hurrikan Felix und den anschließenden Überschwemmungen verursachten Schäden insgesamt auf rd. 735 Mio. USD. Laut FISE wurden allein knapp 10.000 öffentliche Bauten im Wert von 19,3 Mio. USD zerstört. Nicht berücksichtigt wurden dabei gemeinschaftliche Wege, Fußgängerbrücken, Bootsstege, etc, da diese vom FISE nicht als prioritäre Wiederaufbaumaßnahmen identifiziert worden waren. Darüber hinaus forderte der als Hurrikan der Kategorie 5 (höchste Kategorie) eingestufte Tropensturm allein an der Atlantikküste Nicaraguas rund 100 Todesopfer. Insgesamt wurden durch den Tropensturm 37.448 Menschen in Honduras und Nicaragua obdachlos.

gelnde Teilhabe, als eines der Ausgangsprobleme, war es daher wünschenswert, diesen Prozess zu stärken und den Entwicklungsplänen durch die Orientierung an dessen Prioritäten ein zusätzliches Gewicht zu verleihen.

Die zugrunde liegende Wirkungslogik ist auch aus heutiger Sicht für beide Vorhaben, unter Berücksichtigung der Risiken hinsichtlich der Umsetzungskapazitäten auf lokaler Ebene, plausibel und lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Einbindung der Bevölkerung in die Planung und Umsetzung der Vorhaben (PGC-Modus) trägt zu einer besseren Nutzung der Infrastruktur durch die Bevölkerung bei und führt damit zu besseren Lebensbedingungen. Die Municipalregierungen/indigenen Territorialregierungen, unterstützen den Prozess und verwalten die Fonds, das fördert Transparenz und Bürgerbeteiligung und stärkt die Leistungsfähigkeit in der Versorgung der Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur. Das Ergebnis ist eine bessere Regierungsführung auf lokaler Ebene, ausgezeichnet durch Transparenz, Effizienz und Effektivität.

Beide Programme waren dem EZ-Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ zugeordnet und entsprachen damit der Schwerpunktsetzung des BMZ. Es gab einen engen Austausch mit dem GIZ Programm MASRENACE und der von diesem angewandten Methode AVAR, wodurch die Erstellung lokaler Entwicklungspläne gefördert wurde. Programm A wurde in enger Abstimmung mit einem ähnlichen Programm der Interamerikanischen Entwicklungsbank gestaltet. Das Weltbankprogramm PRASNICA begann erst 2010, eine enge Koordinierung war nicht erforderlich, PRASNICA übernahm jedoch den PGC-Ansatz, was die Relevanz dieses Ansatzes zusätzlich verdeutlicht.

Relevanz Teilnote: 2 (FISE VI), 2 (FISE VII)

Effektivität

Beiden Programmen liegt eine duale Zielsetzung zugrunde: Programm A: i) Stärkung der Kompetenzen bei der Bereitstellung kommunaler öffentlicher Dienstleistungen (strukturelle Zielsetzung) und ii) Ausbau des Zugangs zu sowie die nachhaltige Nutzung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur durch arme Bevölkerungsgruppen (materielle Zielsetzung); Programm B: i) Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung der 17 indigenen Territorien der RACCN sowie der Handlungsfähigkeit der indigenen Territorialregierungen (strukturelle Zielsetzung) und ii) den Wiederaufbau und die nachhaltige Nutzung von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur in der RACCN (materielle Zielsetzung). Die Erreichung des der Ex-post-Evaluierung (EPE) zugrunde gelegten Zielsystems wird wie folgt zusammengefasst:

Indikatoren Programm A	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Mind.75 % der Projekte wurden von den Municipien/ Gemeindef Zweckverbänden ^{3/} Dorfgemeinschaften adäquat ausgeführt (Bauqualität, Einhaltung von Verfahren und Durchführungszeit).	- / mind. 75 %	Erfüllt: 92 % (2013)
(2) Mind. 75 % der Projekte werden angemessen genutzt, betrieben und gewartet.	- / mind. 75 %	Erfüllt: 75 % (2018)
(3) Bei mind. 75 % der Trinkwassersysteme existiert ein anerkanntes Nutzerkomitee.	- / mind. 75 %	Erfüllt (bei Systemen): 100 % ⁴

³ Das Konzept des Gemeindef Zweckverbands sollte durch das Programm A in Nicaragua gefördert werden, hat aber bei den Municipien nie Anklang gefunden und ist heute irrelevant, da kein einziger Verband mehr existiert und auch in keinem Regierungsdokument davon die Rede ist.

⁴ Daten zu Nutzerkomitees und Tarifen (s. folgender Indikator) beziehen sich auf die Gesamtheit der durch FISE VI finanzierten Projekte. Quelle: FISE-Datenbank.

(4) Mind. 75 % der Munizipien verfügen über adäquate technische Abteilungen (Personal, Mittel) für die Wartung der öffentlichen Infrastruktur.	- / mind. 75 %	Erfüllt: 100%
Indikatoren Programm B	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Mind. 75% der Projekte wurden adäquat geplant und ausgeführt (techn. Lösungen, Qualität, Verfahren, Durchführung).	- / mind. 75 %-	Erfüllt: 100 % (2016)
(2) Mind. 75 % der Projekte werden angemessen genutzt, betrieben und gewartet.	- / mind. 75 %	Nicht erfüllt: 60,4 % (EPE 2018)
(3) Bei mind. 75 % der Trinkwasserprojekte existiert ein organisiertes und ausgebildetes Nutzerkomitee.	- / mind. 75 %	Erfüllt: 100 %
(4) Mind. 75 % der indigenen Territorialregierungen verfügen über adäquate technische Abteilungen für die Wartung der öffentlichen Infrastruktur.	- / mind. 75 %	Nicht erfüllt: 0%

Ergebnisse bzgl. der materiellen Zielsetzung (A und B): Die besuchten Schulen und Gesundheitszentren sind, mit einer Ausnahme, hinsichtlich der Gebäude in einem akzeptablen bis guten Zustand. Große Probleme weisen die Nebenkomponten⁵ auf. In vielen der besuchten Vorhaben funktionierte das Trinkwassersystem nach kurzer Zeit nicht mehr und wurde nur in zwei Ausnahmefällen ersetzt. In keinem der besuchten Schul- bzw. Gesundheitsvorhaben existierte eine Sickergrube für Brauchwasser; in allen besuchten Schulen funktionierte für 100 oder mehr Schüler nur ein Wasserhahn, die restlichen waren kaputt. Die Latrinen sind technisch unbrauchbar bzw. weisen gravierende Mängel auf (z.B. keine Türen, v.a. problematisch für Mädchen), werden aber häufig, mangels anderer Alternativen, weiter genutzt. Nur ungefähr die Hälfte der besuchten Schulen verfügt über ein akzeptables Abfallmanagement (Müll wird z.B. gesammelt und vergraben), ansonsten liegt der Müll auf offenen Kippen innerhalb des Schulgeländes. Das besuchte Gesundheitszentrum verfügt über kein Trinkwasser, die vorhandenen WCs sind deshalb verschlossen; Abfälle werden verbrannt, was von der WHO als nicht angemessen betrachtet wird. Aus den genannten Defiziten entstehen erhebliche Gefahren für Umwelt und Gesundheit, weshalb die Schulen und Gesundheitszentren nur als bedingt funktionsfähig angesehen werden können.

Bei den besuchten Trinkwassersystemen sind die Hauptkomponenten (Quelle, Pumpe, Verteilersystem) mit einer Ausnahme ebenfalls in akzeptablem bis gutem Zustand. Problematisch ist, dass bei der Planung der Systeme nicht auf die Sammlung und/ oder den Abtransport der Abwässer geachtet wurde. Das Brauchwasser wird nicht systematisch entsorgt, sondern sickert entweder einfach in den Boden oder wird durch provisorisch gezogene Rinnen einige Meter weiter geleitet, was zu Gesundheitsrisiken für die ansässige Bevölkerung führt. Laut einer Erhebung des FISE aus dem Jahr 2017 werden von 24 Trinkwassersystemen mit elektrischer Pumpe 16 von einem Nutzerkomitee (CAP) betrieben und gewartet und 8 direkt vom nicaraguanischen Wasserversorger ENACAL. Alle 20 Gefälle-Trinkwassersysteme werden ebenfalls von Nutzerkomitees betrieben und gewartet, bei mit Handpumpe betriebenen Brunnen sind es 63 %, der Rest wird durch informelle Komitees betrieben.

Die besuchten Bürogebäude der indigenen Territorialregierungen befanden sich in einem desolaten Zustand. Die Räume waren offensichtlich vernachlässigt und die Ausstattung wurde vollständig entfernt,

⁵ Hiermit sind bei Schulen und Gesundheitszentren die Wasserversorgung, die sanitären Anlagen, die Spielplätze und Zäune gemeint.

auch die sanitären Einrichtungen funktionierten nicht. Die Versammlungsräume hingegen verfügten noch über die notwendige Möblierung und wurden sichtbar genutzt. Die besuchten kommunalen Projekte (Gehwege, kleine Brücken, Kaimauern) sind zu 100 % funktionsfähig. Die wesentlichen Baukomponenten der Infrastrukturprojekte entsprechen generell dem einheitlichen landesweiten Design.

Ergebnisse bzgl. der strukturellen Zielsetzung: die Munizipien verfügen über ausreichend Finanzmittel zur Instandhaltung der bestehenden Infrastruktur; die technischen Abteilungen sind gut ausgestattet. Allerdings wurden diese Ergebnisse hauptsächlich aufgrund der Anordnungen seitens der Zentralregierung erreicht, von einer Eigenentwicklung auf lokaler Ebene kann nicht gesprochen werden (Programm A). Bei Programm B sind Fortschritte gegenüber der Situation von 2011-2015 zu beobachten, die mutwillig funktionsunfähig gemachten Büros der indigenen Territorialregierungen wecken jedoch Zweifel an der Tragfähigkeit des Ansatzes, ausschließlich mit Territorialregierungen zu arbeiten, die Einbeziehung der Munizipien von Beginn an hätte eventuell zu mehr Kontrolle und Selbstkontrolle beigetragen, allerdings zum Preis einer stärkeren politischen Einflussnahme seitens der Munizipien (vgl. Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen).

Viele Projekte werden genutzt und sind für den geplanten Zweck funktional (Schüler werden unterrichtet, Wasser kommt aus Leitungen bzw. Brunnen, Patienten werden versorgt), liegen aber unterhalb ihres Potentials. Insbesondere aufgrund der großen Probleme mit den Nebenkomponenten wird die Effektivität bei A trotz der hohen Zielerreichung nur mit zufriedenstellend bewertet. Programm B weist erhebliche Wartungsprobleme auf und die indigenen Territorialregierungen verfügen über keine technischen Abteilungen, um diese Probleme aufzufangen. Allerdings sind insbesondere die kommunalen Projekte alle funktionsfähig und es sind Fortschritte gegenüber der Situation von 2011-2015 zu beobachten. Daher wird Programm B mit gerade noch zufriedenstellend bewertet.

Effektivität Teilnote: 3 (FISE VI), 3 (FISE VII)

Effizienz

Die spezifischen Investitionskosten für Brunnen und Trinkwassersysteme lagen in beiden Programmen mit rd. 47 bzw. rd. 123 EUR pro Kopf unter den regionalen Vergleichskosten von 55 bzw. 144 EUR pro Kopf⁶. Dies ist insbesondere angesichts der teilweise weit abgelegenen Projektstandorte bemerkenswert. Die Kosten pro Schüler lagen mit rd. 129 EUR⁷ ebenfalls unterhalb der durchschnittlichen Baukosten für Schulen. Insgesamt sind diese bei B etwas höher als bei A, was sich durch die größere Distanz der Projekte zu urbanen Zentren erklären lässt. Bezogen auf alle Maßnahmen lagen die durchschnittlichen Kosten pro Person bei 65 EUR, was im Vergleich mit Sozialinvestitionsfonds in den Nachbarländern als angemessen zu bewerten ist. Insgesamt wurden die geschätzten Gesamtkosten gemäß Abschlusskontrollbericht bei Programm B unwesentlich überschritten (1 %) und über den Eigenbeitrag finanziert. Dies ist in Anbetracht der Umsetzungsverzögerungen (durchschnittlich 13 Monate für B) und der damit verbundenen Mehrkosten positiv zu bewerten. Zudem erhielt Programm B 585 T EUR Restmittel aus A. Bei Programm A gab es trotz der erheblichen Umsetzungsverzögerungen von durchschnittlich 42 Monaten, die auf den Wechsel innerhalb der Durchführungsstruktur von den Munizipien auf die Dorfgemeinschaften zurückzuführen sind, insgesamt keine Budgetüberschreitung. Der für Consultingleistungen vorgesehene Betrag wurde jedoch in beiden Programmen stark erhöht, bei A von 300 auf 600 TEUR, bei B von 450 auf rd. 872 TEUR. Damit stieg der Consultinganteil auf 5,7 % bzw. 7 % der Gesamtkosten, was angesichts der Komplexität der Aufgaben insbesondere bei B immer noch angemessen ist.

Die funktionierenden Projekte zeigten eine gute bis sehr gute Auslastung. Insgesamt profitierten von beiden Programmen 258.536 Personen in 68 Munizipien und 17 indigenen Territorien, dies entspricht ca. 5 % der Gesamtbevölkerung Nicaraguas. In den besuchten Projekten lag die Zahl der tatsächlichen Nutzer generell über der bei Projektbeginn geplanten Anzahl. Insgesamt wird die Effizienz für beide Programme mit der Teilnote gut bewertet.

Effizienz Teilnote: 2 (FISE VI), 2 (FISE VII)

⁶ National Center for Biotechnology Information, U.S. National Library of Medicine, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK11755/>

⁷ The TI-UP Resource Centre:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67620/del-cost-eff-sust-sch-infra.pdf

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Auf Impact-Ebene sollte ein Beitrag i) zur Verbesserung der Lebensbedingungen (materielle Zielsetzung) und ii) zur guten Regierungsführung (strukturelle Zielsetzung) geleistet werden (Programm A). Programm B zielte auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der vom Hurrikan Felix betroffenen indigenen Bevölkerung der RACCN (materielle Zielsetzung), unter Berücksichtigung ihrer besonderen Kultur und Identität als Beitrag zu ihrer Entwicklung (strukturelle Zielsetzung).

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

Indikatoren Programm A	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Jährliche Veröffentlichung des Haushalts	- / -	Erfüllt: 100%
(2) Die Munizipien verfügen über transparent erstellte Gemeinde-Entwicklungspläne.	- / -	Erfüllt: 100%
(3) Es existieren in den Munizipien institutionalisierte Mechanismen der Bürgerbeteiligung	- / -	Erfüllt: 100%
(4) Die Armut in ländlichen Gebieten ist messbar zurückgegangen	67,8% (2009) / -	Erfüllt: 58,8 % (2015) ⁸
Indikatoren Programm B	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Die indigenen Territorialregierungen verfügen über die notwendigen finanziellen Mittel, Aufgaben in der Bereitstellung sozialer Infrastruktur und Dienstleistungen zu erfüllen.	0% / -	Nicht erfüllt, Zuweisung Ø pro Territorialregierung 2017 = 47.556 Euro ⁹
(2) Die indigenen Territorialregierungen verfügen über transparent erstellte Entwicklungspläne.	12 % / 100 %	Erfüllt: 100 %
(3) Die indigenen Territorialregierungen sind in der Lage, Projekte selbstbestimmt, unter Berücksichtigung ihres besonderen kulturellen und sozialen Kontextes durchzuführen.	0 % / -	Erfüllt 80 %
(4) Die Armut in ländlichen Gebieten ist messbar zurückgegangen	67,8% (2009)/ -	Erfüllt: 58,8% (2015) ¹⁰

Die Nutzer der funktionierenden Projekte waren in der Mehrzahl mit den Maßnahmen sehr zufrieden (weniger bei Latrinenprojekten) und bestätigten der Mission, dass ihre Lebensbedingungen sich verbessert haben (Programm A und B), wozu auch der Durchführungsmodus PGC beitrug, bei dem die Dorfgemein-

⁸ Die offiziellen Berichte unterscheiden nicht mehr zwischen städtischer und ländlicher Armut. Die angegebenen Zahlen stammen aus Haushaltsumfragen des unabhängigen Instituts FIDEG (http://fideg.org/wp-content/uploads/2017/02/INFORME_DE_RESULTADOS_DE_LA_ENCUESTA_2015_-_Versin_WEB_270616.pdf).

⁹ 2005 zählte die indigene Bevölkerung der RACCN 150.463 Personen. Bei einer Gesamtzuweisung von 1.141.344 Euro an alle GTI zusammen ergibt sich eine Zuweisung von 7,60 EUR pro Person pro Jahr.

¹⁰ Quelle siehe Fußnote 5. Die Studie von FIDEG unterscheidet nur nach Land und Stadt, nicht nach Regionen, weshalb der Indikator für Programm B identisch ist mit A.

schaftsmitglieder neben der Eigenleistung auch bezahlte Arbeiten für das Projekt übernehmen. Die Projekte von A wurden zu 67,3 % in Munizipien der Kategorien hohe und extreme Armut implementiert, zu 20 % in Munizipien der Einstufung mittlere Armut und lediglich zu 12,7 % in der Kategorie geringe Armut. Bei B wurden alle Projekte in Munizipien extremer Armut finanziert. Zieht man Daten bzgl. der Armutsentwicklung in ländlichen Gebieten heran (vgl. Indikator 4), ist es plausibel anzunehmen, dass die Vorhaben einen Beitrag zur Armutsbekämpfung und damit zur Verbesserung der Lebensbedingungen geleistet haben.

Sehr nachteilig sind die Probleme bei den Nebenkomponten von Schulen und Gesundheitszentren (sanitären Einrichtungen, Abfallmanagement) zu bewerten (vgl. Effektivität), aus denen erhebliche Gesundheitsrisiken für Schüler und Patienten und Probleme für eine ganzheitliche, an Gesundheit, Umwelt und angemessenen Geschlechterbeziehungen orientierte Erziehung erwachsen.

Die Indikatoren zur Messung der strukturellen Ziele sind für Programm A ebenfalls - zumindest formal - erfüllt. So wird der Haushalt mittlerweile von 100 % aller Projektmunizipien im Internet veröffentlicht (Indikator 1). Die Gemeindeentwicklungspläne werden in mindestens vier öffentlichen Versammlungen unter Teilnahme der Bevölkerung (Familienräte) erstellt und die Umsetzung erfolgt durch technische Abteilungen der Munizipien, die für Bau und Unterhalt der öffentlichen Infrastruktur zuständig sind (Indikator 2). Die Bürgerbeteiligung (Indikator 3) findet über spezielle Familienräte statt. Diese "Gabinetes de la Familia, la Comunidad y la Vida" wurden 2014 gesetzlich verankert. Sie sind grundsätzlich für jeden/e Bürger/in offen, orientieren sich aber an "christlichen Werten, sozialistischen Idealen und solidarischen Praktiken", in der Praxis dienen sie der sozialen Kontrolle durch die Regierungsinstanzen.

Programm B: Zu Programmbeginn verfügten 2 von 17 indigenen Territorialregierungen über Entwicklungspläne, Transferleistungen waren sehr selten und sporadisch. Heute verfügen alle indigenen Territorialregierungen über Pläne und regelmäßige Transferleistungen; da letztere gering sind, können die Pläne jedoch nicht vollständig umgesetzt werden. Während der Durchführung von B war der Einfluss der indigenen Territorialregierungen auf die Baupläne gering. Es wurden Standardpläne verwendet, die kulturelle Eigenheiten nicht berücksichtigen. Heute sind die indigenen Territorialregierungen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten in der Lage, Projekte selbstbestimmt durchzuführen. Insgesamt leistete das Vorhaben einen Beitrag zur nachhaltigen Stärkung der Territorialregierungen. Das strukturelle Ziel wurde bei B somit größtenteils erreicht. Das bedrohlichste langfristige Problem für die Indigenen ist die anhaltende starke Kolonisierung durch Bewohner der Küstenregion, die sich ohne Rücksicht auf das Autonomiestatut Land und immer mehr Macht aneignen und die indigene Bevölkerung zunehmend marginalisieren.

Insbesondere die intendierte Wirkung einer Stärkung des Dezentralisierungsprozesses wird de facto konterkariert durch den autoritären Einfluss der Zentralregierung. Diese komplexe Situation zeigt sich verschärft an den indigenen Territorialregierungen. Ihre Zusammensetzung wird nach den Regeln der einzelnen Ethnien (Miskito, Mayangna und Rama) bestimmt, reflektiert deshalb auch die ethnisch-kulturelle Situation der Region; sie haben zudem den Anspruch, von politischer Einflussnahme frei zu sein. Inzwischen ist diese aber stark und wirkt über die Regionalregierung und die übergeordneten Munizipien, von denen sieben (von acht) in der Hand der Regierungspartei sind, auch auf die indigenen Territorialregierungen.

Aufgrund der starken Kontrolle durch die Zentralregierung ist trotz formaler Zielerreichung für Programm A die Teilnote 3 angemessen. Programm B wird trotz einiger Abstriche bei der Erreichung der Indikatoren noch mit der Teilnote 2 bewertet. Ausgehend von einer Situation, in der kaum Strukturen einer Lokalverwaltung vorhanden waren, hat das Vorhaben, insbesondere durch die Zusammenarbeit mit den indigenen Territorialregierungen, maßgeblich dazu beigetragen, die Lokalverwaltungen zu stärken und ihre Funktionsfähigkeit zu verbessern.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3 (FISE VI), 2 (FISE VII)

Nachhaltigkeit

Die bessere Finanzausstattung der Munizipien und der indigenen Territorialregierungen hat grundsätzlich positive Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der Vorhaben - auch wenn sich aufgrund der unterschiedlichen Infrastrukturtypen insbesondere bzgl. der Wartung durchaus ein heterogenes Bild ergibt.

Bei den besuchten Trink- und Abwasserprojekten war erkennbar, dass Wartungsarbeiten durchgeführt worden sind. Diese werden überwiegend von den Nutzerkomitees selbst vorgenommen. Die Kosten hierfür werden teils aus Nutzerabgaben, teils aus staatlichen Transferzahlungen gedeckt.

Bzgl. Schulen und Gesundheitszentren ergibt sich ein sehr diverses Bild, insbesondere bei Berücksichtigung der Nebenkosten (sanitäre Einrichtungen, Abfallmanagement). Die Gebäude an sich befinden sich in einem guten bis akzeptablen Zustand und werden instand gehalten. Zuständig für die Wartung und Instandhaltung sind die Municipien und die zuständigen Ministerien. Allerdings sind die Interventionen seitens der Ministerien eher sporadisch und nehmen mit der Entfernung der Standorte zu den Zentren ab. Die personelle Ausstattung wird sowohl in den Schulen als auch in den Gesundheitszentren durch die Ministerien sichergestellt. Die sanitären Einrichtungen hingegen befinden sich meist in einem desolaten Zustand. Wartungsarbeiten sind hier nicht erkennbar. Langfristig ist von einer Verschärfung der Situation bezüglich der bestehenden Gesundheitsrisiken für Schüler und Patienten auszugehen.

Straßen, Gehwege und Brücken sind nach wie vor nutzbar, der geringe Wartungsaufwand wird von den Dorfgemeinden geleistet.

Insbesondere der PGC-Ansatz sorgte für eine hohe Identifikation der Bevölkerung mit den Vorhaben, was sich positiv auf Wartung und Instandhaltung und damit auch auf die Nachhaltigkeit auswirkte.

Seit 2010 erhalten die Municipien gesetzlich garantierte Transferleistungen i.H.v. 10 % der Einkünfte des Nationalstaates. Der ursprünglich von FISE eingerichtete Wartungsfonds, über den die Municipien zusätzliche Mittel erhielten, wurde 2012 eingestellt. Hinzu kommt, dass seither aus den Transferleistungen der Zentralregierung mindestens 7,5 % für Trink- und Abwasser, 5 % für Bildung, 5 % für Gesundheit und 5 % für Umwelt reserviert werden. Insgesamt erlitten die Municipien somit eine Kürzung der Mittel und sind durch die gesetzlichen Vorgaben zusätzlich in der Verwendung der zugewiesenen Transferleistungen eingeschränkt.

Die Nachhaltigkeit der Projekte sollte laut Programmkonzeption durch Eigenbeiträge der Bevölkerung (insbesondere bei Trinkwasserprojekten), einen von FISE eingerichteten (Wartungs-) Fonds, und durch die Transferzahlungen an die Municipien garantiert werden. Die Municipien verfügen über technische Abteilungen für öffentliche Infrastruktur, die auch für die Wartung zuständig sind. Allerdings gibt es in den Municipien eine starke Tendenz zum Bau neuer, zum Nachteil des Unterhalts bzw. der Erweiterung bestehender Infrastruktur, was sich negativ auf die Nachhaltigkeit auswirkt. Die festgestellten Defizite bei anderen als Trinkwasserprojekten waren teils erheblich (s. Kapitel Effektivität), trotzdem ist nach heutigem Stand bei der Mehrzahl der Projekte für die zentralen Komponenten mit einer Nutzung über die normale technische Lebensdauer hinaus auszugehen. Finanziert durch Programme der Weltbank und der Zentralamerikanischen Entwicklungsbank (je 30 Mio. USD) arbeitet FISE seit 2013 ausschließlich im Trink- und Abwasserbereich in ländlichen Gebieten, wozu es die Einrichtung und/oder Stärkung von technischen Abteilungen für Trink- und Abwasser in den Municipien unterstützt. Beide Programme enden 2019, eine Finanzierung darüber hinaus ist zurzeit nicht in Sicht, die Zukunft von FISE ungewiss.

Weitere Risiken für die Nachhaltigkeit bestehen in der hohen Personalfuktuation und dem mangelnden Wissensmanagement in den Municipien. Selbst eine Amtsnachfolge durch Vertreter derselben Partei garantiert nicht den angemessenen Transfer von Dokumenten, Wissen und Können.

Aus heutiger Sicht ist aufgrund der besseren Finanzausstattung der indigenen Territorialregierungen und trotz der prozentualen Bindung der Mittel der Municipien und der Defizite hinsichtlich der Allokationspräferenz dieser Mittel die Note 3 für beide Programme angemessen.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (FISE VI), 3 (FISE VII)

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 Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.