

**Kolumbien: Stadtrandsanierung Bogotá (SUR + ATP)**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	43030 / Stadtentwicklung- und verwaltung	
<b>BMZ-Programmnummer</b>	1999 65 435; 2002 65 231	
<b>Programmträger</b>	Stadt Bogotá	
<b>Consultant</b>	SUM-Consult	
<b>Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts</b>	2010 (Stichprobe 2010)	
	<b>Programmprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	1. Quartal 2000	1. Quartal 2001
<b>Durchführungszeitraum</b>	54 Monate	74 Monate
<b>Investitionskosten</b>	32,75 Mio. EUR	38,00 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	25,69 Mio. EUR	30,94 Mio. EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	7,06	7,06
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	--	--
<b>Erfolgseinstufung</b>	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Programmziele mit Indikatoren**

Mit dem Programm (SUR + ATP) sollten in 3 Stadtrandzonen im Südosten der Hauptstadt Bogotá die Lebensbedingungen und das Wohnumfeld armer Bevölkerungsgruppen verbessert werden. Dazu wurden die Verkehrsinfrastruktur ausgebaut, die Trinkwasser- und Abwassersysteme verbessert, kommunale Einrichtungen (Schulen, Gemeindezentren, Sport- und Freizeiteinrichtungen, etc.) rehabilitiert bzw. errichtet sowie von den Bewohnern initiierte Kleinmaßnahmen finanziert. Ferner sollte ein Beitrag zur Etablierung einer replizierbaren Strategie für integrierte, partizipative Stadtrandsanierung geleistet werden (Oberziel). Programmziel war die nachhaltige Nutzung der ausgebauten kommunalen Infrastruktur bei gleichzeitig verbesserter interinstitutioneller Koordination und stärkerer Bürgerbeteiligung. Während der Durchführung wurde das initiale Programm (SUR) wegen der Verschärfung der Situation in den marginalen Stadtvierteln (induziert durch die terroristische Gewalt von Guerrilla und Paramilitärs) durch stärker auf Gewaltprävention und Konfliktbewältigung ausgerichtete Elemente (ATP) ergänzt.

Träger des Programms war zunächst die Stadtverwaltung von Bogotá. In 2002 ging die Trägerschaft auf eine andere, ausreichend qualifizierte städtische Behörde über um in 2004, im Zuge einer umfassenden Reorganisation, in einer neuen Einheit („Secretaria de Integración Social“), die alle im Bereich Stadtrandsanierung arbeitenden Institutionen zusammenfasst, aufzugehen.

Zielgruppe des Programms war die Bevölkerung der Wohngebiete Bolonia, Ladrilleras und Vía Oriente (rd. 85.000 Personen). Dort wohnten und wohnen überwiegend arme Familien mit monatlichen Einkommen von einem bis drei gesetzlichen Mindestlöhnen (ca. EUR 150 – EUR 450). Etwa die Hälfte der Erwerbstätigen ist im informellen Sektor tätig, ca. 15% der Haushaltsvorstände sind allein stehende Frauen mit der besonderen Doppelbelastung von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung. Rd. 55% der Bevölkerung ist jünger als 24 Jahre. Die Bewohner sind gut organisiert. Viele der sozialen Organisationen sind allerdings schwach und abhängig von externen Akteuren sind (städtische Institutionen, Nicht-Regierungsorganisationen).

Zur Messung der Wirkungen auf Oberzielebene wurden zum Zeitpunkt der Prüfung des Programms keine Indikatoren formuliert. Die Indikatoren zur Messung des Programmziels wurden entsprechend folgender drei Komponenten differenziert:

(I) Komponente „Infrastruktur“ (etwa 89% des eingesetzten Mittelvolumens): (Ia) 85% der Infrastruktur wird drei Jahre nach Inbetriebnahme ordnungsgemäß genutzt, unterhalten und sind in gutem Zustand, (Ib) Defizit von Kindergartenplätzen von anfangs 50% auf 15-20% reduziert und (Ic) Defizit an Schulplätzen ist von anfangs 25% auf 0% reduziert.

(II) Komponente „Soziale Entwicklung“ (etwa 3% des eingesetzten Mittelvolumens): (IIa) Dokumente über Mediationsseminare, eingerichtete Hilfsstellen (v.a. in Schulen) sowie Protokolle über Gemeinschaft fördernde Aktivitäten belegen die Sensibilisierung der Zielbevölkerung zur Gewalt- und Konfliktprevention und (IIb) in den drei Wohngebieten bestehen ausgebildete und organisierte kommunale Aktionsgremien zur Verwaltung und Umsetzung von Einzelmaßnahmen sowie zur Instandhaltung der Infrastruktur, die zum Teil von Frauen geführt und auch von Jugendlichen vertreten werden.

(III) Komponente „Stärkung der Durchführungseinheit“ (etwa 8% des eingesetzten Mittelvolumens): (IIIa) Es existiert eine Koordinationsstelle auf Distriktebene, die die partizipative Stadtrandsanierung effizient verwaltet und (IIIb) die Koordination bzw. Ablaufmechanismen zwischen den Kommunen und den Distrikteinheiten sowie dem Programm zur Stadtrandsanierung haben sich etabliert und verlaufen effizient.

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

Die anfänglich vier Komponenten des FZ-Programms wurden im Zuge einer Aktualisierungsstudie (2000) zu drei Komponenten aggregiert. Dabei entfielen Maßnahmen der Gesundheitsinfrastruktur (z.B. Basisgesundheitsstationen, Primärgesundheitszentren). Das Gesundheitsamt hatte sich gegen neue Infrastruktur ausgesprochen, da die Unterhaltung nicht gesichert gewesen wäre, bereits ein hoher Sättigungsgrad an solchen Zentren bestand und das Ministerium sich verstärkt der Präventivarbeit zuwenden wollte (Plan de Atención Básica). Hinzu kamen Komponenten zum Thema städtische Sicherheit (insbesondere im Stadtgebiet Bolonia) und Einkommen schaffende Maßnahmen (Qualifizierung, Ausbildung von Arbeitern).

Die Entscheidung über die in den jeweiligen Stadtteilen zu realisierenden Maßnahmen erfolgte in Stadtteilkomitees und anderen städtischen Entscheidungsinstanzen, unter

reger Beteiligung der Bürger und Einbindung von Stadtteilinitiativen (insbesondere über Kleinmaßnahmen, die aus einem speziellen Fonds - „Fondo de Desarrollo Comunitario“ - finanziert wurden).

Der Träger sowie die verantwortlichen Behörden und Akteure wurden während der gesamten Programmdauer von einem Durchführungsconsultant (SUM-Consult) unterstützt. Dieser hat die Einhaltung der Kriterien vor Vertragsabschluß überwacht, die Planungs- und Ausschreibungsunterlagen und Angebotsauswertung überprüft sowie letztlich die Übergabe der Einrichtungen an die Gemeinden begleitet. Die wesentlichen Interventionen wurden mit Hilfe der folgenden zuständigen Behörden umgesetzt:

Behörde	Durchgeführte Maßnahmen
IDU (Instituto de Desarrollo Urbano)	Straßen, Fußwege und Plätze, Grünflächen
IDRD (Instituto Distrital para la Recreación y Deporte)	Städtische Parkanlagen
SDIS (Secretaría Distrital de Integración Social)	Kindergärten
EAAB (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá)	Wasser- und Abwassernetze
DAMA (Departamento Administrativo de Medio Ambiente)	Umweltschutz

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

Die Ziele des Programms sind aus heutiger Sicht angemessen, wurden jedoch entsprechend des modifizierten Maßnahmenpaketes (Aktualisierungsstudie 2000) ergänzt. Das daraus resultierende Oberziel lautet: Verbesserung der Wohnumfeldbedingungen inklusive der öffentlichen Sicherheit der Bewohner ausgewählter Stadtteile sowie Leistung eines Beitrags zur Institutionalisierung einer Strategie für integrierte, partizipative Stadtrandsanierung, die multipliziert werden soll. Zur Messung der Wirkungen auf Oberzielebene wurden im Zuge der Ex-Post Evaluierung folgende Indikatoren formuliert:

- I) Verringerung des Anteils der Familien mit unzureichenden Lebensbedingungen;
- II) Reduzierung der Anzahl der registrierten Gewalttaten;
- III) Es existiert ein Modell zur integrierten, partizipativen Stadtrandsanierung mit einem Wirkungsmonitoringsystem, das weiter angewandt wird oder dies ist zumindest geplant.

Das Programmziel und die zur Überprüfung definierten Indikatoren sind auch aus heutiger Sicht als angemessen anzusehen.

Relevanz: Die Wirkungskette, Investitionen zu tätigen, um den Zustand kommunaler Infrastruktur, der Sicherheit sowie die Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene zu verbessern und dadurch einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu leisten sowie zur Entwicklung einer übergreifenden Strategie für integrierte, partizipative Stadtrandsanierung beizutragen, war plausibel und ging aus damaliger und aus heutiger Sicht eines der Kernprobleme/ Entwicklungsengpässe an. Allerdings verschiebt sich bei den sich erheblich verschlechternden Rahmenbedingungen (urbane Mordrate, Drogenhandel, etc.) das Kernproblem in Richtung Sicherheit. Dies würde in der heutigen Situation eine andere Gewichtung der Komponenten hin zu Gewaltprävention erfordern. Das Programm war eingebettet in den immer noch aktuellen Schwerpunkt "Friedensentwicklung" der deutsch-kolumbianischen Entwicklungszusammenarbeit, eine kontinuierliche Abstimmung mit anderen Gebern (z.B. Weltbank, GTZ) hat stattgefunden. Der Programmansatz wurde bereits im Jahr 2000 im Stadt-

entwicklungsplan etabliert und später im dazugehörigen Umsetzungsplan integriert. Ob und inwiefern sich der Schwerpunkt der weiteren Stadtentwicklung mit dem Sieg der Präsidentschaftswahlen von J. M. Santos (2010) und nach den Kommunalwahlen in 2011 ändert, ist bislang unklar. Insgesamt wird die Relevanz des Programms als gut bewertet (Note 2).

Effektivität: Alle besuchten Infrastrukturmaßnahmen (Schulen, Kindergärten, Straßen, Spielplätze, usw.) werden genutzt und befinden sich derzeit in Betrieb. Das Defizit an Kindergarten- und Schulplätzen wurde zwar kurzfristig durch die Maßnahmen reduziert, jedoch haben die natürliche Bevölkerungsentwicklung sowie v.a. die hohe Zuwanderungsrate (Vertreibung der Bewohner ganzer Landstriche durch Guerrilla und Paramilitär) dazu geführt, dass die Nachfrage das Angebot in den Zonen weiterhin übersteigt. Mediationsseminare und diverse Gemeinschaft fördernde Aktivitäten zur Sensibilisierung der Zielbevölkerung zur Gewalt- und Konfliktprävention haben erfolgreich stattgefunden und auch Hilfsstellen/-personen (v.a. in Schulen) nehmen regelmäßig betreuende Funktionen wahr. Die so genannten „Comites de Sostenibilidad“ zur Instandhaltung der Infrastruktur wurden zwar gegründet und die Vertreter ausgebildet, sind aber nicht mehr etabliert und kommen somit ihrer Aufgabe nicht mehr nach. Die kommunalen Aktionsgremien werden zum Teil von Frauen geführt und in ihnen sind auch Jugendliche vertreten. Die aktive Teilhabe der Kommunen anhand entsprechender Basisorganisationen zur Verwaltung und Umsetzung von Einzelmaßnahmen hat während der Durchführung des Programms gut funktioniert. Ein zunächst effizientes Management-Team wurde in der Stadtverwaltung zur interinstitutionellen Koordination aufgebaut – damit wurde ein einmaliger, integraler Ansatz für eine partizipative Stadtrandsanierung gelebt. Die drei Programmziele betrachtend, liegt die Gewichtung auf Programmziel 1 „Infrastruktur“ (ca. 89 % der FZ-Mittel), das gut erfüllt wurde. Folglich wird die Effektivität als gut bewertet (Note 2).

Effizienz: Aufgrund des Wechsels der Durchführungseinheit im Zuge der Verwaltungsreform in Bogotá verzögerte sich der Abschluss der Maßnahmen bis in das zweite Quartal 2007 (anstatt wie geplant viertes Quartal 2005). Neben den starken Wechselkursschwankungen sind die Verzögerungen in der Umsetzung u.a. als Grund für die erhöhten Kosten für die internationale Beratung anzusehen. Die ausführenden Behörden folgten den üblichen Marktmechanismen (öffentliche Ausschreibungen), um adäquate Kosten der Infrastruktur zu gewährleisten. Alle durchgeführten Infrastrukturmaßnahmen unterliegen den nationalen Normen und Standards und sind diesbezüglich von den jeweils zuständigen Behörden überprüft. Die Bauqualität wies in einigen wenigen Fällen Mängel auf (Schulen, Kindergärten und Straßen), die zu temporären Nutzungseinschränkungen führen. Als problematisch ist anzusehen, dass immer wieder Seitenstrassen in Hanglage ohne Versiegelung geblieben sind und es hier zu erheblicher Erosion und damit zur Verschlammung der asphaltierten Hauptstrasse sowie der Abflusskanäle kommt. Grundsätzlich werden die bereitgestellten Leistungen/Infrastruktur angemessen von der Zielgruppe genutzt. Insgesamt wird die Effizienz des Programms mit der Note 3 bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die positiven Veränderungen und auch Wirkungen in der Wege- und Bildungsinfrastruktur sowie durch den Naturschutzpark und die Spielplätze und Grünflächen sind offensichtlich, die Einrichtungen werden eingehend genutzt und ihre positiven Wirkungen wurden bestätigt. So haben sich dadurch v.a. auch die private Baustruktur in den asphaltierten Strassen sowie der Einzelhandel erheblich entwickelt. Der Lebensstandard der Bevölkerung ist gestiegen. Die Gründung von Speisungen für Bedürftige und Unterernährte (Kleinkreditfonds) hat sich nicht nur gehalten, sondern wurde ausgebaut und letztlich von dem aktuellen Träger (Secretaria de Integración Social) übernommen. Was die Gemeinschaftsförderung und

Verbesserung der Sicherheitslage angeht, hat sich laut Einschätzung der Bevölkerung die Lage durch das Programm zwar zunächst verbessert, ist jedoch ohne langfristige Wirkung geblieben. Die Sicherheitslage hat sich in den letzten Jahren in den Großstädten insgesamt wieder verschlechtert, und dies trifft v.a. auch für das Programmgebiet zu – dies ist allerdings auf externe Faktoren zurückzuführen. Es existiert zwar ein Modell zur integrierten, partizipativen Stadtrandsanierung, was jedoch nur mit erheblichen Einschränkungen angewandt wird, so dass nicht von einer durchweg positiven Wirkung gesprochen werden kann. Ein einheitliches System zum Wirkungsmonitoring wurde erarbeitet, ist aber nach der Reform der Stadtverwaltung nicht weiter verfolgt worden. Im Bereich der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen wird die Note 3 vergeben.

Nachhaltigkeit: Grundsätzlich fällt die Verantwortung der Instandhaltung der Baumaßnahmen in die Zuständigkeit der jeweiligen, entsprechenden Behörde. Jede der Behörden verfügt über eine Abteilung, die dieser Verantwortung regelmäßig nachgeht. Das Budget ist in einigen Fällen jedoch unzureichend, um die Instandhaltung gänzlich in guter Qualität zu gewährleisten. Die gemeinsame Begehung der einzelnen Maßnahmen hat gezeigt, dass v.a. in den Bereichen von Schulen, Kindergärten und Spielplätzen sowie der Wegeinfrastruktur teils größere Mängel vorliegen. Aufgrund der sozialen Missstände kommt es regelmäßig zu Vandalismus und Diebstahl (Lampen, Kanaldeckel, Zäune, Bepflanzung). Die zum Ende des Programms gegründeten Komitees („Comites de Sostenibilidad“) aus lokalen, ausgebildeten Vertretern zur Instandhaltung der Infrastruktur sind nicht mehr etabliert. Des Weiteren sollte der Träger nachhalten, ob die Sektorbehörden ihren Verpflichtungen der Instandhaltung nachkommen – dies geschieht nicht. Die Gemeindemitglieder sind zum Teil immer noch hoch motiviert, eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten und auch zusätzliche Einzelmaßnahmen durchzuführen. Andererseits zeigt sich der Unmut über die ineffiziente Stadtverwaltung basierend auf der bereits beschriebenen Entscheidung, nicht ausreichend Personal einzusetzen, um den Brückenschlag zur kommunalen Ebene weiterhin zu gewährleisten. Die Möglichkeiten der Bevölkerung intensiv an der Gemeindeentwicklung zu partizipieren, hängen entschieden von dem Ausgang der bevorstehenden Bürgermeisterwahlen (2011) und damit der politischen Prioritätensetzung ab. Dies wird voraussichtlich auch eine Schlüsselentscheidung für das bereits angelaufene Vorhaben „Convivencia“ sein, dass einen wesentlich stärkeren Fokus auf die Bereiche Zusammenleben und Sicherheit legt und weniger auf Infrastrukturmaßnahmen. Die Nachhaltigkeit des Programms wird als zufrieden stellend bewertet (Note 3).

Aus den Einzelnoten ergibt sich eine Gesamtbeurteilung des Programms mit zufrieden stellend (Note 3).

### **Programmübergreifende Schlussfolgerungen**

Eine klare Formulierung der Ziele inklusive entsprechender Indikatoren mit Wertbestückung und Quellenangabe, die auch aktualisiert werden, falls es zu Veränderungen / Aufstockung o.ä. des Vorhabens kommt, ist sinnvoll.

Der Kleinkreditfond ist grundsätzlich ein geeignetes Instrument in einem partizipativen, integralen Ansatz der Stadtrandsanierung und bedarf einer längeren Begleitung und teils institutionellen Verankerung, um weitreichend nachhaltigen Erfolg zu ermöglichen. Generell sollte hinterfragt werden, inwiefern man die bekannten externen Faktoren, die die intendierte Programmwirkung negativ beeinflussen (Migration, Drogenhandel v.a. an den Schulen, Gefängnisneubau mitten im Programmgebiet, etc.) unterbinden oder zumindest abschwächen kann.

Die Endphase der Umsetzung des Vorhabens und die Entwicklung bis heute haben gezeigt, wie wichtig die fördernde Rolle der Politik und damit die Personalkontinuität und das Engagement der Stadtverwaltung sind.

## **Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)**

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

### **Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:**

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.