

Indien: Erdbebenhilfe Gujarat

Ex Post-Evaluierungsbericht

OECD-Förderbereich	1) 72010 – Not-/Soforthilfe 2) 24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1) 2001 65 407, HDFC IV (Erdbebenhilfe Gujarat I) 2) 2001 65 738, HDFC IV (Erdbebenhilfe Gujarat II)	
Projektträger	Housing Development Finance Corporation (HDFC)	
Consultant	1) BGS Ingenieursconsult International GmbH 2) Entfällt	
Jahr der Ex Post-Evaluierung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Durchführungsbeginn	1) 07/2001 2) 11/2001	1) 12/2002 2) 11/2001
Durchführungszeitraum	1) 36 Monate 2) 24 Monate	1) 34 Monate 2) 25 Monate
Investitionskosten	1) 13,77 Mio. EUR 2) keine Angabe	1) 15,75 Mio. EUR 2) keine Angabe
Eigenbeitrag der NRO (HDFC IV/1) bzw. der Kreditnehmer (HDFC IV/2)	1) 3,55 Mio. EUR 2) Mind. 20%	1) 5,52 Mio. EUR 2) erfüllt
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1) 10,23 Mio. EUR 2) 15,34 Mio. EUR	1) 10,23 Mio. EUR 2) 15,34 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/ Geber	Weltbank, ADB, etc.	Weltbank, ADB, EC, IFAD
Erfolgseinstufung	1	
• Signifikanz/Relevanz	1	
• Effektivität	1	
• Effizienz	1	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Am 26. Januar 2001 erschütterte ein schweres Erdbeben das Zentrum und den Westen des indischen Bundesstaates Gujarat. Dem Beben mit einer Stärke von 6,9 auf der Richterskala fielen etwa 14.000 Menschen zum Opfer; zudem wurden knapp 167.000 Verletzte gezählt. Der Wiederaufbau der betroffenen Gebiete wurde im Rahmen der FZ durch die folgenden Vorhaben unterstützt.

- a) HDFC IV/1: Wiederaufbau von zerstörten Häusern und Rehabilitierung sozialer Infrastruktur in ca. 45 Dörfern.
- b) HDFC IV/2: Refinanzierung zinsgünstiger Darlehen für den Wiederaufbau und für den Neubau von Wohnraum und sozialer Infrastruktur in den betroffenen Gebieten.

Durch die deutsche FZ wurden für die Vorhaben insgesamt 25,5 Mio. EUR bereitgestellt. Die Mittel für das Vorhaben HDFC IV/1 in Höhe von 10,2 Mio. EUR wurden der Housing Development Finance Corporation (HDFC) als Zuschuss zur Verfügung gestellt, während die Mittel für das Vorhaben HDFC IV/2 in Höhe von 15,3 Mio. EUR als FZ-Entwicklungskredit (Zinsverbilligtes Darlehen, ZV) an die HDFC vergeben wurden.

Ziel des Vorhabens HDFC IV/1 war der Wiederaufbau und die Nutzung von neu errichtetem Wohnraum und sozialer Infrastruktur durch die direkt vom Erdbeben betroffene Bevölkerung (Programmziel). In Ergänzung entstand das Vorhaben HDFC IV/2, um mittels einer effizienten Kreditvergabe über den Programmträger HDFC (Programmziel) den zusätzlichen Kreditbedarf von Bauherren zu decken, die nicht direkt durch das Erdbeben betroffen waren aber Wohnraum und soziale Infrastruktur in den betroffenen Gebieten errichten wollten. Auf diese Weise sollte mit beiden Vorhaben ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen in dem vom Erdbeben betroffenen Programmgebiet geleistet werden (Oberziel).

Die Programmziele sollten als erreicht gelten, wenn folgende Indikatoren erfüllt werden:

- HDFC IV/1: - Fertigstellung und Bezug von 8.500 Häusern sowie je sieben Schulen, Basisgesundheitszentren, Versammlungshallen und landwirtschaftlichen Produktionszentren.
- HDFC IV/2: - Kreditlinie spätestens 2 Jahre nach Projektbeginn belegt;
- Endkreditnehmer finanzieren im Fall sozialer Infrastruktur mindestens 20% der Gesamtkosten;
 - Rückzahlungsquote mindestens 80%.

Im Fall des Vorhabens HDFC IV/1 sollte das Oberziel als erreicht gelten, wenn die Programmziele erreicht wurden. Für das Vorhaben HDFC IV/2 wurden folgende Oberzielindikatoren formuliert:

- Die aus Endkrediten finanzierten neuen oder reparierten Wohnungen sind ein Jahr nach Bauabschluss zu mindestens 80% belegt.
- Mindestens 75% der aus den Endkrediten finanzierten Einrichtungen der sozialen Infrastruktur werden ein Jahr nach Bauabschluss betrieben.

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

Indien hatte im vergangenen Jahrzehnt ein bemerkenswertes Wirtschaftswachstum zu verzeichnen, das sich auch in einer Zunahme des Pro-Kopf-Einkommens niederschlug. Dennoch lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen 2004 erst bei rd. 630 USD (bei Prüfung 460 USD). Damit liegt Indien im Mittelfeld der Niedrigeinkommensländer. Das Wachstum setzte sich auch in Erfolge bei der Armutsbekämpfung um. Landesweit sank der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden Menschen im Vergleichszeitraum von 36 % auf etwa 26 % (Definition der Weltbank). In absoluten Zahlen ist in den letzten vier Dekaden hingegen eine Zunahme der Armen zu verzeichnen. Das Land hat weltweit die höchste Zahl absolut Armer (rd. 300 Mio. Menschen). Es bestehen große personelle Einkommensungleichheit, starke Stadt-Land-Disparitäten sowie enorme Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesstaaten. Im Human Development Index ist Indien seit Projektprüfung in 2001 von Rang 115 auf 127 von 177 Ländern zurückgefallen (weitere Informationen siehe Anlage 2).

Die nach wie vor bestehenden sozialen Probleme Indiens spiegeln sich auch im Wohnungssektor wider, der weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht angemessenen Wohnraum insbesondere für die einkommensschwachen Bevölkerungsschichten zur Verfügung stellen kann. Während die Banken in den letzten Jahren eine wichtigere Rolle im Bereich Wohnraumfinanzierung übernommen haben, wurde der Markt traditionell durch die Housing Finance Companies (HFC) bestimmt. Die 1977 gegründete Housing Development Finance Company (HDFC) ist die älteste private und mit einem Marktanteil von knapp 30% wichtigste HFC Indiens. Aufgrund des steigenden Pro-Kopf-Einkommens, sinkender Zinsen durch den steigenden Wettbewerb zwischen Wohnraumfinanzierern und Steuervergünstigungen, ist der Markt für Wohnraumfinanzierung über die letzten Jahre deutlich gewachsen. So wuchs das ausstehende Hypothekenvolumen zwischen 1994 und 2004 um durchschnittlich 21% p.a. von 1,8 Mrd. USD auf 12,3 Mrd. USD. Gemessen am BIP liegt

das Hypothekenvolumen in Indien mit 2,21% in 2004 damit jedoch deutlich unter dem internationalen Vergleich (EU 45%, Ostasien 30%). Laut der indischen Behörde für Bevölkerungsstatistik liegt das Wohnraumdefizit derzeit bei 19,4 Mio. Häusern (davon 77% im ländlichen Raum) sowie 4,5 Mio. Häusern zusätzlich pro Jahr.

Neben der humanitären Katastrophe des Erdbebens von 2001 im Bundesstaat Gujarat im Nordwesten Indiens, entstand der größte Schaden für den Wohnraum der betroffenen Bevölkerung. In den fünf am stärksten betroffenen Distrikten wurden in 1.300 Dörfern und acht Städten mehr als 800.000 Häuser zerstört oder beschädigt. Darüber hinaus wurden zwei Krankenhäuser und eine Vielzahl von Einrichtungen sozialer Infrastruktur wie Schulen, ambulante Gesundheitsstationen, etc. schwer beschädigt oder vollständig zerstört. Die Kosten des Wiederaufbaus wurden durch die Weltbank und die Regierung des Bundesstaates Gujarat auf rd. 2,3 Mrd. USD geschätzt, davon entfiel mit 1,1 Mrd. USD der größte Anteil auf den Wohnungsbau.

Zur Koordinierung des Wiederaufbaus wurde die *Gujarat Disaster Management Authority* (GDMA) gegründet, die neben einer anteiligen Finanzierung der Kosten in erster Linie für die Setzung von Rahmenbedingungen und Richtlinien für den Wiederaufbau zuständig war. Die eigentliche Durchführung der Wiederaufbaumaßnahmen sollte in erster Linie durch Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) erfolgen, die auch einen eigenen Beitrag zur Finanzierung leisten sollten. Jede Familie, deren Haus durch das Erdbeben zerstört wurde, sollte über die GDMA einen Zuschussbeitrag erhalten, dessen Höhe sich an der Größe des zerstörten Wohnraums orientierte. Die Finanzierung wurde neben der indischen Regierung durch die Weltbank (1 Mrd. USD) und die ADB (0,5 Mrd. USD) bereitgestellt. Die Konzeption des FZ-Vorhabens HDFC IV/1 orientierte sich an der Struktur des durch die GDMA koordinierten Wiederaufbauprogramms. Lokale NRO waren als Durchführungseinheiten für die Beschaffung der Baustoffe sowie die Auftragsvergabe und Bezahlung der Bauarbeiter zuständig. Die administrative Durchführung des Vorhabens sowie die Überwachung der NRO oblag der HDFC als Programmträger. Mit der Institution bestanden bereits gute Erfahrungen als Träger verschiedener Wohnungsbauprogramme im Rahmen der FZ. Die Maßnahmen wurden durch FZ-finanzierte Consultingleistungen ergänzt, die vorwiegend zur Sicherstellung einer ausreichenden Partizipation der Bevölkerung bei der Ausgestaltung der Häuser, der Unterstützung des Trägers und der NRO bei der Beschaffung und Planung der Maßnahmen sowie der Bauüberwachung dienten. Für die begünstigte Bevölkerung wurden FZ-Förderhöchstwerte festgelegt, die durch die oben erwähnten Kompensationszahlungen an die Haushalte ergänzt wurden. Der Förderhöchstwert für die überwiegend erbauten Einfachhäuser lag beispielsweise bei rd. 950 EUR. Für eine graphische Darstellung der Durchführungsstruktur siehe [Anlage 3](#).

Entgegen der ursprünglichen Planung, dem staatlichen Auswahlprozess zu folgen und nur Bevölkerungskreise auszuwählen, die auch Kompensationszahlungen erhielten, musste die Auswahl in der Durchführung vielfach durch die Gemeinden gemeinsam mit den NRO und dem Consultant vorgenommen werden. Grund hierfür waren häufige Korrekturen und Verzögerungen des Prozesses. Es liegen jedoch keine Hinweise vor, dass es bei der vorgenommenen Auswahl zu Unregelmäßigkeiten kam. Die teilnehmenden NRO wurden im Rahmen der Planung auf Basis ihrer Präsenz in den betroffenen Distrikten und ihrer Vorerfahrungen ausgewählt (ausführlichere Darstellung in [Anlage 5](#)). Wenngleich die 14 an der Durchführung beteiligten NRO zum Zeitpunkt der Prüfung nur vereinzelt über Erfahrungen im Einfachwohnungsbau verfügten, wurden ihre Ingenieure und Bauhandwerker während der Durchführung durch den Consultant kontinuierlich im Hinblick auf erdbebenresistente Bauweise geschult. Die Einbindung der NRO und deren während der Durchführung intensivierte Unterstützung durch Consultingleistungen ermöglichten einerseits einen partizipativen Ansatz unter Einbeziehung der Bevölkerung bei der Ausgestaltung der Maßnahmen und andererseits die Sicherung einer erdbebensicheren Qualität der Häuser. Letztere wäre bei einer direkten Förderung der Haushalte durch zu hohe Sparanreize voraussichtlich nicht gewährleistet gewesen. Das Design und die Bauqualität der Häuser sind insgesamt als gut zu bezeichnen. Eigenleistungen der Bewohner wurden wie vorgesehen durch Vorbereitung des Baugrundstücks erbracht. Die NRO SEWA hat in zwei Distrikten zudem monetäre Eigenbeiträge von bis zu 10% für die Einrichtung eines Kommunalentwicklungsfonds gefordert, dessen Mittel i.H.v. rund 150 TEUR nun für den Ausbau der Infrastruktur sowie gegebenenfalls den Wiederaufbau im Fall weiterer Katastrophen eingesetzt werden sollen. Die Arbeitsweise der HDFC als Programmträger von Wohnungsbauvorhaben wurde bereits im Rahmen der in 2005 durchgeführten Ex Post-Evaluierung HDFC II (BMZ-Nr. 1993 65 800) detailliert untersucht und für sehr gut befunden. Auch im vorliegenden Fall ist die Arbeit der HDFC als effizient und kompetent zu beurteilen, was in einer 2005 durchgeführten Verwendungsprüfung durch PWC bestätigt wurde. Mit der NRO AHDC kam es lediglich in einem Fall zu erheblichen Mängeln bei der Buchführung und der Einhaltung der Vergabeverfahren. Die HDFC hat mit einem Auszahlungsstopp bis zur Beseitigung der Mängel in diesem Fall angemessen reagiert.

Im Endergebnis wurden im Rahmen von HDFC IV/1 durch die teilnehmenden NRO 300 Übergangswohneinheiten und 9.805 Häuser gebaut, darunter 6.347 Einfachhäuser („Permanent Shelter“ – PS), 1.811 Einfachstwohnungen („Single Permanent Shelter“ – SPS) und Erdbebenertüchtigung („Retrofitting“) von 1.647 Häusern. Zudem wurden im Bereich der sozialen Infrastruktur 38 Lehrerunterkünfte, zwei Gemeinschaftszentren, ein Mädcheninternat und ein Kindergarten errichtet. Insgesamt wurden durch HDFC IV/1 60.500 Menschen in den betroffenen Gebieten begünstigt, während die Gesamtanzahl der Begünstigten zum Zeitpunkt der Prüfung nur auf rd. 45.000 Personen geschätzt wurde. Die ursprünglich vorgesehenen Einzelmaßnahmen wurden im Laufe der Durchführung teilweise überarbeitet. Die geplante Anzahl von Übergangswohneinheiten wurde von 2.000 auf 300 revidiert, da es zu Verzögerungen bei der mit den Maßnahmen beauftragten NRO SEWA kam und schließlich kein Bedarf mehr bestand. SEWA wurde stattdessen beauftragt eine höhere Anzahl von Einfachhäusern zu erbauen. Im Weiteren wurden über Plan 1.811 Einfachstwohnungen für Haushalte unterhalb der Armutsgrenze erbaut, die keine Kompensationszahlungen erhielten. In Absprache mit den NRO wurden zudem zusätzlich 3.788 Sanitäreinrichtungen als Bestandteil der Einfachhäuser erbaut, die ursprünglich nicht vorgesehen waren.

Das Programm HDFC IV/1 musste während der Durchführung nach Übereinkunft mit dem BMZ aus Mitteln des Vorhabens HDFC III (BMZ-Nr. 1997 65 553) vorfinanziert werden, da bis vor Kurzem die Staatsgarantie der indischen Regierung ausstand und die Auszahlungsreife somit nicht hergestellt werden konnte. Die Auszahlung der Programmmittel und die Umbuchung mit den Mitteln des Vorhabens HDFC III soll bis Ende 2006 erfolgen. Nach Abschluss des Vorhabens sind Mittel in Höhe von rd. 1,2 Mio. EUR verblieben, was in erster Linie auf Wechselkursänderungen und die Nichtinanspruchnahme der Mittel für Unvorhergesehenes zurückzuführen ist. Diese Mittel sollen zur Refinanzierung von Endkrediten verwendet werden, die Nichtregierungsorganisationen zur Finanzierung des Baus von Wohnraum und Sanitäreinrichtungen beantragen.

In Ergänzung zu dem oben dargestellten Vorhaben HDFC IV/1, wurde das Programm HDFC IV/2 konzipiert. Neben der direkt betroffenen Bevölkerung, die Zielgruppe des Vorhabens HDFC IV/1 war, bestand ein zusätzlicher Kreditbedarf von Bauherren, die nicht direkt durch das Erdbeben betroffen waren, aber Wohnraum und soziale Infrastruktur in den betroffenen Gebieten errichten wollten und somit ebenfalls zur Verbesserung der Wohnraumsituation beitrugen. Zur Refinanzierung dieser Darlehen wurde der HDFC als Programmträger ein FZ-Entwicklungskredit (ZV) über rd. 15,3 Mio. EUR bereitgestellt. Die Wohnungsbaudarlehen sollten entweder durch die HDFC direkt oder über lokale Finanzintermediäre wie den in der Region aktiven NRO, an die Endkreditnehmer vergeben werden. Bei Prüfung wurde damit gerechnet, dass nicht mehr als 10% der Kredite über Intermediäre vergeben werden. Bezüglich Laufzeit und Konditionen der Endkredite orientierte man sich an einer Refinanzierungslinie der staatlichen *National Housing Bank* (NHB) für die betroffenen Gebiete, über die der die staatlichen Zuschüsse übersteigende Finanzierungsbedarf der direkt betroffenen Bevölkerung abgedeckt werden sollte. Der Endkreditnehmerzinssatz von 8% war real positiv, beinhaltete zum Zeitpunkt der Prüfung aber ein Subventionselement. Durch die Bereitstellung von Wohnraum und sozialer Infrastruktur in den direkt betroffenen Gebieten durch Bauherren, die keinen Zugang zu den Mitteln der GDMA oder der NHB besaßen, erschien dies angemessen.

Im Ersteinsatz der Mittel des Vorhabens HDFC IV/2 wurden insgesamt 4.050 Wohnungsbaudarlehen an Endkreditnehmer in der Region vergeben, davon 688 Kredite für Wohnraumreparaturen und -verbesserungen und 3.362 Kredite für Neu- bzw. Wiederaufbau. Die durchschnittliche Kredithöhe lag bei 2.676 EUR. Des Weiteren wurde der Neubau eines Krankenhauses nahe der Provinzhauptstadt Gujarats Ahmadabad als soziale Infrastruktureinrichtung mit 4,5 Mio. EUR kofinanziert, für das vereinbarungsgemäß eine Einzelgenehmigung der KfW erteilt wurde. Wie in der Programmkonzeption vorgesehen wurden keine Darlehen an die direkt betroffene Bevölkerung vergeben, da ihre Finanzierungsnachfrage in erster Linie durch die Zuschüsse und die Refinanzierungslinie der NHB abgedeckt wurde. Bereits im ersten Jahr der Durchführung sank das Marktzinsniveau für Wohnungsbaudarlehen auf 7,5%-8%, so dass das bei Prüfung vorliegende Subventionselement nicht mehr bestand. Die Rückzahlungsquote der herausgelegten Darlehen liegt bei 98,5%. Im Rahmen der vorgenommenen Stichproben des technischen Personals der HDFC sowie des Durchführungsconsultants des Vorhabens HDFC IV/1 wurden keine nennenswerten Mängel an den Häusern festgestellt, so dass von einer zufrieden stellenden Qualität des erbauten Wohnraums ausgegangen werden kann. Aufgrund der fehlenden Erfahrung im Kreditgeschäft der im Erdbebengebiet aktiven NRO wurden allerdings alle Darlehen durch die Filialen der HDFC direkt an die Endkreditnehmer vergeben. Die HDFC hätte zudem ihre Durchleitungsmarge zu Gunsten der NRO deutlich senken müssen, um den Endkreditnehmerzinssatz von 8% darstellen zu können. Die im Rahmen des Vorhabens HDFC IV/1 eingeplanten Mittel i.H.v. 0,5 Mio. EUR zur Durchführung von Trai-

ningsmaßnahmen für die am Programm teilnehmenden NRO sind demnach nicht verwendet worden.

Auch aus heutiger Sicht erachten wir das Projektional (Bereitstellung von Zuschüssen im Rahmen von HDFC IV.1 für den Wiederaufbau von Wohnraum und Wohnraumkrediten im Rahmen von HDFC IV.2) als sehr gut geeignet einen Beitrag zur Lösung des bei Projektprüfung identifizierten Hauptproblems (durch Erdbeben zerstörter Wohnraum) zu leisten. Etwa 48% des durch das Erdbeben in Gujarat hervorgerufenen Schadens entstanden durch die Zerstörung von Wohnraum der lokalen Bevölkerung. Durch die beiden Vorhaben wurde ein signifikanter Beitrag zur Wiederherstellung von erdbebensicherem Wohnraum für die betroffene Bevölkerung geleistet. Im Rahmen der Ex Post-Evaluierung wurden keine Hinweise auf eine nicht ordnungsgemäße Mittelverwendung festgestellt.

Die Gesamtsituation in Gujarat hat sich fünf Jahre nach dem schwerwiegenden Erdbeben durch das umfangreiche Wiederaufbauprogramm deutlich gebessert. So wurden bis Ende 2005 knapp 90% des zerstörten und 99% des beschädigten Wohnraumes neu errichtet bzw. rehabilitiert. Zudem wurden zahlreiche Maßnahmen im Bereich sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur abgeschlossen. Die GDMA konzentriert sich zunehmend auch auf präventive Katastrophenschutzmaßnahmen in der Region. Die wirtschaftlichen Folgen des Erdbebens sind dagegen noch immer spürbar.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Programmziel des Vorhabens HDFC IV/1 bestand in dem Wiederaufbau und der Nutzung von neu errichtetem Wohnraum und sozialer Infrastruktur durch die Zielgruppe. Es sollte als erreicht gelten wenn 8.500 Häuser erdbebensicher fertig gestellt und bezogen wurden und weiterhin je sieben Schulen, Basisgesundheitszentren, Versammlungshallen und landwirtschaftliche Produktionszentren betriebsbereit sind. Die Maßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur wurden in der Planungsphase angepasst (siehe auch [Anlage 7](#)). Im Ergebnis wurden 300 Übergangswohneinheiten und 9.805 Häuser erdbebensicher fertig gestellt sowie zusätzlich 3.788 Sanitäreinrichtungen erbaut. Im Bereich der sozialen Infrastruktur wurden insgesamt 42 Einrichtungen, darunter 38 Lehrerunterkünfte, zwei Gemeindezentren, ein Mädcheninternat und ein Kindergarten errichtet. Diese durchgeführten Maßnahmen wurden gemäß der Prioritäten der betroffenen Bevölkerung während der Programmvorbereitung angepasst. Das Programmziel kann somit als erreicht bzw. übererfüllt beurteilt werden.

Im Gegensatz zu den realwirtschaftlichen Zielen bei HDFC IV/1 wurden für das ergänzende Kreditprogramm HDFC IV/2 entsprechende finanzwirtschaftliche Indikatoren definiert. Die Erreichung des Programmziels, der effizienten Kreditvergabe durch den Träger, sollte als erreicht gelten wenn:

- Die Kreditlinie spätestens zwei Jahre nach Programmbeginn belegt war,
- Die Endkreditnehmer für den Bau/Reparatur von sozialer Infrastruktur mindestens 20% der Gesamtkosten der Investition aus Eigenmitteln finanzierten,
- Der Schuldendienst von den Endkreditnehmern regelmäßig und zeitgerecht mit einer Rückzahlungsquote von mindestens 80% erbracht wurde.

Die definierten Indikatoren wurden im vorgesehenen Zeitraum erreicht. Die Kreditlinie war bereits ein Jahr nach Unterzeichnung des Darlehensvertrages zu 100% belegt, die Vollauszahlung der Mittel wurde somit ebenfalls innerhalb von zwei Jahren erreicht. Bei dem kofinanzierten Projekt des Krankenhauses in Ahmadabad brachten die Sponsoren, ein Konsortium der Apollo Hospitals Group sowie zwei Finanzinvestoren, einen Eigenbeitrag von rd. 45% des Gesamtinvestitionsvolumens auf und erfüllten somit die Vorgabe. Die kumulative Rückzahlungsquote der herausgelegten Wohnungsbaudarlehen lag bei 98,5%. Aus heutiger Sicht sollte jedoch eher das Portfolio-at-Risk als Indikator herangezogen werden. Durch das niedrige Durchschnittsvolumen der Endkredite von 2.676 EUR kann im vorliegenden Fall vereinfachend die Anzahl der notleidenden Kredite über 90 Tagen herangezogen werden. Hieraus ergibt sich ein Portfolio-at-Risk von 4,67%, was unter den gängigen Benchmarks liegt und vor dem Hintergrund der schwierigen Situation im betroffenen Gebiet als sehr gut zu bezeichnen ist. Die revolvingierenden Mittel werden durch die HDFC im Rahmen ihrer normalen Geschäftstätigkeit, insbesondere der Wohnraumfinanzierung, eingesetzt.

Oberziel beider Vorhabens war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in dem vom Erdbeben betroffenen Programmgebiet zu leisten, wobei lediglich für HDFC IV/2 Indikatoren definiert wurden. Das Oberziel sollte als erreicht gelten, wenn a) die aus Endkrediten finanzierten Wohnungen ein Jahr nach Bauabschluss zu mindestens 80% belegt waren und b) mindestens 75% der Einrichtungen sozialer Infrastruktur ein Jahr nach Bauabschluss betrieben wurden. Bei in Ergänzung stehenden Vorhaben mit analogem Oberziel wäre es aus heutiger Sicht jedoch sinnvoll, die Oberzielindikatoren ebenfalls einheitlich anzuwenden, um eine gemeinsame Erfolgsbeurteilung vornehmen zu können. Zudem sollte bei Einrichtungen sozialer Infrastruktur eher auf die Nutzung als auf die Betriebsbereitschaft abgestellt werden. Die im Rahmen der Verwendungsprüfung und der Abschlusskontrolle für HDFC IV/1 besuchten Häuser waren vollständig belegt. Lediglich in einigen Fällen waren die Bewohner wegen temporärer Wanderarbeit abwesend. Aufgrund der sehr hohen Rückzahlungsquote der Wohnungsbaudarlehen unter HDFC IV/2 ist davon auszugehen, dass nahezu alle Wohnungen belegt sind. Alle unter HDFC IV/1 finanzierten Einrichtungen sozialer Infrastruktur sowie das Krankenhaus Ahmadabad sind betriebsbereit und werden durch die Zielgruppe genutzt. Das Oberziel beurteilen wir somit als sehr gut erfüllt.

Die Hauptwirkungen beider Vorhaben liegen auf der soziökonomischen Ebene. Im Rahmen von HDFC IV/1 wurde ein signifikanter Beitrag zur Wiederherstellung von erdbebensicherem Wohnraum für die direkt vom Erdbeben betroffene Bevölkerung geleistet. Durch das Kreditprogramm HDFC IV/2 konnte zusätzlicher Wohnraum im betroffenen Gebiet hergestellt und somit ebenfalls zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung beigetragen werden. Durch die aktive Mitwirkung der Bevölkerung bei der Planung und Durchführung der Baumaßnahmen wurde eine nachhaltige Nutzung des Wohnraums ermöglicht. Die hohe Partizipation zeigt sich auch an der Tatsache, dass mehr als 90% der Häuser an ihrem vormaligen Standort individuell gebaut wurden und es somit nicht zu standardisierten Massenslösungen oder Zwangsumsiedlungen der betroffenen Bevölkerung kam. Die Konzipierung des Vorhabens HDFC IV/1 unter Einbindung von NRO in Anlehnung an das GDMA-kooordinierte Wiederaufbauprogramm ermöglichte zudem ein harmonisiertes Vorgehen im Rahmen der beteiligten Gebergemeinschaft. Institutionelle Wirkungen entfalteten sich darüber hinaus auf Ebene der NRO, die an der Durchführung von HDFC IV/1 beteiligt waren. Die Organisationen konnten hinsichtlich ihrer Kompetenz im Einfachwohnungsbau erheblich gestärkt werden. In diesem Zusammenhang wurden zudem positive Genderwirkungen erzielt, da vielfach Frauen in den traditionell männerdominierten Tätigkeiten ausgebildet wurden. So hat die NRO SEWA im Nachgang zu dem Vorhaben ein Ausbildungsprojekt für weibliche Maurer begonnen. Im Rahmen des Vorhabens HDFC IV/2 wurde der Finanzsektor mit der HDFC als Programmträger effizient genutzt, um die realwirtschaftlichen Ziele, die Verbesserung der Lebensbedingungen der vom Erdbeben betroffenen Bevölkerung durch die Bereitstellung von zusätzlichem Wohnraum, zu erreichen. Strukturbildende Wirkungen für den Finanzsektor wurden bereits bei Prüfung des Vorhabens aufgrund seines Charakters als Erdbebenhilfe nicht erwartet. Angesichts der sehr hohen Rückzahlungsquote des Vorhabens wird deutlich, dass es nicht zu negativen Verdrängungseffekten durch den parallelen Einsatz eines zuschussfinanzierten und eines kreditfinanzierten Wohnungsbauprogramms in der betroffenen Region kam.

Die direkt durch das Erdbeben betroffene Bevölkerung war vorwiegend den „Economically Weaker Sections“ zuzuordnen, d.h. sie verfügt über ein Haushaltseinkommen <30.000 INR p.a. (ca. 750 EUR). Die Zielgruppe wurde aktiv in die Planung und Durchführung eingebunden, insofern stufen wir HDFC IV/1 in die Kategorie SHA ein (PPB-Einstufung: SUA). Durch den Charakter von HDFC IV/2 als Kreditprogramm ist davon auszugehen, dass der Anteil von Armutshaushalten unter den Endkreditnehmern nicht über dem Durchschnitt von Gujarat lag. Wir stufen HDFC IV/2 somit weiterhin in MSA ein (PPB-Einstufung: MSA). Im Rahmen von HDFC IV/1 ergaben sich die oben genannten positiven Genderwirkungen durch die vielfache Ausbildung und Beschäftigung von Frauen in einem traditionell männerdominierten Sektor. Beide Vorhaben besaßen das Potenzial zur Gleichstellung der Geschlechter beizutragen und werden somit in die Kategorie G1 eingestuft (PPB-Einstufung: G0). Der Bereich Umwelt- und Ressourcenschutz stand nicht im Fokus der Vorhaben, negative Umweltwirkungen wurden in der Durchführung nicht festgestellt. Wir stufen das Programm insofern in die Kennung UR0 ein (PPB-Einstufung: jeweils UR0). Die Eigenbeteiligung der Begünstigten und die weitestgehend selbstständige Planung, Durchführung und Unterhaltung der Wohnraummaßnahmen stellen ein wesentliches Element des Vorhabens HDFC IV/1 dar. Partizipation/Good Governance sind insofern wichtige Nebenziele des Programms. Wir stufen es in die Kennung PD/GG1 ein (PPB-Einstufung: PD/GG1). Im Fall von HDFC IV/2 war die Förderung partizipativer Entwicklung kein wesentliches Element. Das Vorhaben stufen wir somit in die Kennung PD/GG0 ein (PPB.Einstufung: PD/GG0).

Nachdem die Vorhaben in Ergänzung zueinander konzipiert wurden, nehmen wir eine gemeinsame Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit vor. Zusammenfassend kommen wir zur folgenden Bewertung für die Vorhaben HDFC IV/1 und HDFC IV/2:

Die Erreichung der Programmziele, den Wiederaufbau und die Nutzung von neu errichtetem Wohnraum und sozialer Infrastruktur durch die Zielgruppe (HDFC IV/1) bzw. die effiziente Kreditvergabe durch den Programmträger zur Erreichung der realwirtschaftlichen Ziele (HDFC IV/2), beurteilen wir in beiden Fällen als gut. Im Rahmen der Durchführung von HDFC IV/1 wurden teilweise angepasste Baumaßnahmen mit einem stärkeren Differenzierungsgrad durchgeführt als ursprünglich geplant, was auch auf die aktive Beteiligung der NRO sowie der betroffenen Bevölkerung zurückzuführen ist. Dennoch können die Ziele als erreicht bzw. übererfüllt gelten. Mit den FZ-Mitteln beider Programme konnten insgesamt 13.855 Wohneinheiten in der betroffenen Region erbaut bzw. rehabilitiert und zusätzlich Einrichtungen der sozialen Infrastruktur bereitgestellt werden. In beiden Programmen kann von einer nahezu vollständigen Nutzung der Wohneinheiten ausgegangen werden. Trotz des schwierigen Umfelds in der vom Erdbeben betroffenen Region konnte im Rahmen des Kreditprogramms eine hohe Rückzahlungsquote erzielt werden. Insgesamt beurteilen wir die **Effektivität** der Programme als gut (**Teilbewertung: Stufe 1**).

Oberziel der Vorhaben war es, einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der vom Erdbeben betroffenen Bevölkerung zu leisten. Nach dem Erdbeben von 2001 bestand der weitaus größte Schaden in der Zerstörung des Wohnraums der überwiegend armen Bevölkerung von Gujarat. Die beiden FZ-Vorhaben haben in erheblichem Maße zum Wiederaufbau und somit der Grundbedürfnisbefriedigung der betroffenen Bevölkerung beigetragen. Das Vorhaben HDFC IV/1 hat zudem positive strukturelle Wirkungen auf Ebene der partizipierenden NRO durch den Aufbau von Kompetenzen im Einfachwohnungsbau entfaltet. Die partizipative Vorgehensweise durch aktive Einbindung der Bevölkerung bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen kann als beispielhaft für Katastrophenhilfsvorhaben angesehen werden. Die Konzipierung des Vorhabens fügte sich zudem gut in die Geberstruktur insgesamt ein. Der Finanzsektor wurde im Fall von HDFC IV/2 effizient genutzt, um die realwirtschaftlichen Ziele des Vorhabens zu erreichen. Beide Vorhaben haben somit einen spürbaren Beitrag zur Lösung eines relevanten Problems in der vom Erdbeben betroffenen Region geleistet. Insgesamt beurteilen wir die **Signifikanz/Relevanz** der Programme als Erdbebenhilfe somit als gut (**Teilbewertung: Stufe 1**).

Die Allokationseffizienz des Vorhabens HDFC IV/1 bewerten wir als gut. Durch die Festlegung von FZ-Förderhöchstbeträgen und die niedrigen Einheitskosten konnte die geplante Anzahl der einzelnen Maßnahmen erreicht werden. Die vorgesehenen Programmziele wurden zudem mit einem niedrigeren Mitteleinsatz erreicht bzw. übererfüllt. Die Produktionseffizienz ist im Rahmen des Vorhabens HDFC IV/1 ebenso als gut zu beurteilen. Da die mit der Durchführung beauftragten NRO nur über begrenzte Kenntnisse im Wohnungsbau verfügten kam es zwar vereinzelt zu Schwächen in der Durchführung, erhebliche Mängel und Kostenüberschreitungen als Folge wurden jedoch nur in einem Fall festgestellt. Die Verwaltungskosten der NRO lagen zudem trotz einer höheren Anzahl an durchgeführten Einzelmaßnahmen leicht unter der Planung zum Zeitpunkt der Prüfung (11,2 Mio. INR vs. 11,8 Mio. INR). Die Allokationseffizienz des Programms HDFC IV/2 ist ebenfalls als gut zu bewerten. Die Kreditzinsen sind real positiv und beinhalteten zum Zeitpunkt der Prüfung zwar ein Subventionselement, das aber aufgrund sinkender Zinsentwicklung im Laufe der Durchführung durch die Marktkräfte eliminiert wurde. Die Rückzahlungsquote und das Portfolio-at-Risk sind insbesondere vor dem Hintergrund des schwierigen Umfelds als sehr gut zu bezeichnen. Die Produktionseffizienz beurteilen wir aufgrund der uns auch aus anderen Wohnungsbauprogrammen bekannten hoch effizienten Organisations- und Prozessstrukturen der HDFC als gut. In beiden Vorhaben wurden die Ziele zudem im vorgesehenen Zeitraum erreicht. Wir beurteilen die **Effizienz** insgesamt als gut (**Teilbewertung: Stufe 1**).

In einer zusammenfassenden Bewertung der voran stehenden Wirkungen und Risiken **bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit als gut (Stufe 1)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Anhand der vorliegenden Vorhaben wird deutlich, dass im Fall von Erdbebenhilfeprogrammen ein rechtzeitiger Eintritt und ein zügiger Beginn der Durchführung essentiell für den Erfolg des Vorhabens sind. Einerseits kann nur so die Wirksamkeit für die Zielgruppe sowie eine entsprechende Sichtbarkeit des Programms sichergestellt werden, andererseits besteht die Möglichkeit zentrale Parameter mitzugestalten und somit ein koordiniertes Vorgehen mit staatlichen Stellen und anderen Gebern zu realisieren. Aufgrund der Verzögerungen bei dem für die FZ notwendigen Schritt

der Erteilung einer Staatsgarantie, konnte ein rechtzeitiger Durchführungsbeginn von HDFC IV/1 jedoch nur durch die Vorfinanzierung aus den Mitteln eines anderen Vorhabens sichergestellt werden.

Die partizipative Vorgehensweise durch Einbindung der Bevölkerung bei der Planung und Durchführung der Maßnahmen kann als beispielhaft für die Konzipierung von Katastrophenhilfsvorhaben gesehen werden. Aufgrund der entsprechenden Unterstützung der Durchführungseinheiten durch Consultingmaßnahmen, die während der Durchführung intensiviert wurden, konnte eine gute Erreichbarkeit der Zielgruppe und eine nachhaltige Nutzung der Häuser sichergestellt werden.

Die Kombination eines Nothilfsvorhabens und eines Finanzsektorvorhabens erscheint geeignet zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in der von der Katastrophe betroffenen Region. Während das Nothilfsvorhaben Wirkungen für die direkt betroffene Bevölkerung entfaltete, trug das Finanzsektorvorhaben zur Befriedung nach zusätzlichem Wohnraum und sozialer Infrastruktur und somit zur Verbesserung der Lebensbedingung bei. Die in Ergänzung zueinander konzipierten Vorhaben mit gleichem Oberziel sollten jedoch auch kohärente Indikatoren auf dieser Ebene aufweisen, um eine gemeinsame Erfolgsmessung zu ermöglichen. Eine Differenzierung nach real- und finanzwirtschaftlichen Indikatoren auf Projektzielebene ist aufgrund der unterschiedlichen Struktur dagegen sinnvoll.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, o.g. Erfolgsstufen im Rahmen der Ex Post-Evaluierung 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.