

Indien: Mehrzweckzyklonschutzbauten Orissa

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	41050 / Hochwasserschutz	
BMZ-Projektnummer	19995 66 050	
Projektträger	Indian Red Cross Society / Orissa State Branch	
Consultant	Prof. Dr. Lackner & Partner (heute Inros Lackner AG)	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	4. Quartal 1995	2. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	36 Monate	42 Monate
Investitionskosten	3,3 Mio. EUR	3,6 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,2 Mio. EUR	0,2 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,6 Mio. EUR	2,6 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Deutsches Rotes Kreuz	Deutsches Rotes Kreuz
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Programm umfasste den Bau und die Ausrüstung von 23 auf Stelzen stehenden Schutzbauten zum Schutz bei Überschwemmungen, den Aufbau eines lokalen Katastrophenschutzes sowie die Durchführung von Katastrophenschutztraining in besonders zyklongefährdeten Gebieten an der Küste des Bundesstaates Orissa. Die zusätzliche Errichtung eines Trainingszentrums für die Aus- und Fortbildung von Personen, die in Katastrophenvorsorge eingebunden sind, rundet das Vorhaben ab. Während über die FZ vor allem die Bauten (mit zugehörigen Planungs- und Überwachungsleistungen) sowie die Ausstattung finanziert wurden, deckte der Kooperationspartner „Deutsches Rotes Kreuz“ laufende programmbezogene Kosten sowie Kosten der zugehörigen Katastrophenvorsorge- und Trainingsmaßnahmen beim Träger „Indian Red Cross Society – Orissa State Branch“ und stellte über mehrere Jahre eine internationale Langzeitfachkraft für die Steuerung der Mobilisierungsmaßnahmen.

Programmziele sind (a) die Versorgung der Zielbevölkerung mit Schutzraum bei von Zyklonen ausgelösten Naturkatastrophen und gleichzeitig (b) die Verbesserung der Versorgung mit kommunalen Einrichtungen. Indikatoren sind, dass pro Schutzbau mind. 1000 Menschen wirksamen Schutz finden sowie, dass in jedem Schutzbau mind. 2 Versammlungen/Veranstaltungen pro Woche stattfinden.

Oberziele des Vorhabens sind primär der dauerhafte Schutz von Menschenleben während zyklonbedingter Überschwemmungen sowie ferner das Leisten eines Beitrags zur Dorfentwicklung. Ein Indikator zum Schutzziel wurde nicht definiert, der Beitrag zur Dorfentwicklung wird anhand des Indikators „Anzahl von gemeinschaftsfördernden Aktivitäten pro Monat und Schutzbau“ gemessen.

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

Die Standorte der Schutzbauten wurden auf der Grundlage eines Kriterienkatalogs ausgewählt, bei dem neben dem Aspekt der spezifischen Gefährdung des Standorts vor allem das bekundete und erwiesene Interesse der Bevölkerung an einer späteren Nutzung im Sinne des Entwicklungsziels einschl. der damit verbundenen Wartungs- und Unterhaltungspflichten sowie der Wille zum Aufbau der erforderlichen Gremien auf Dorfebene beurteilt wurde. Diese Überlegung – andauernde Nutzung verbindet die Bevölkerung mit „ihrem“ Schutzbau und erleichtert dessen Instandhaltung für die aktive Nutzung im Katastrophenfall - ist richtig und auch heute bei Programmen anderer Geber formales Kriterium für die Auswahl der Standorte.

Die Schutzbauten sind für den Katastrophenfall sowie für die tägliche Nutzung einfach ausgestattet. Ein Unterhaltungsfonds auf Trägerebene ist etabliert und je zwei mal 23 Teams zur Organisation der Nutzung und Wartung der Schutzräume sowie zur Katastrophenvorbeugung bzw. zur Durchführung von Rettungsoperationen im Katastrophenfall sind geschult bzw. ausgebildet. Die zusätzliche Errichtung eines Trainingszentrums erleichtert die theoretische Aus- und Fortbildung, was sich als besonders vorteilhaft im Sinne der Multiplikation der Konzeptionen und Erfahrungen sowie für die Nachhaltigkeit der Wirkungen erwiesen hat.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Das Programmziel a konnte durch die gewählte technische Auslegung sowie die erfolgreiche Mobilisierung der Bevölkerung zur korrekten Nutzung im Katastrophenfall und zur Instandhaltung der Gebäude erreicht werden. Programmziel b, das sich ableitet aus der Verfügbarkeit mehrfach nutzbaren Schutzraums, konnte nicht in vollem Umfang erreicht werden. Zwar werden alle Schutzbauten regelmäßig genutzt, rd. die Hälfte auch heute noch (werk)täglich als Schulraum, andere aber nur in seltenerem Turnus durch Selbsthilfegruppen, kulturelle Veranstaltungen, Dorffeste sowie regelmäßig durch die örtlichen Katastrophenschutzteams sowie die Komitees der Schutzraumverwaltung.

Im Hinblick auf die Erreichung der Oberziele ist das Jahr 1999 von besonderer Bedeutung. Bei einem der schwersten Zyklone der letzten Jahrzehnte, der Indien heimgesucht hat und der Ende Oktober, kurz nach Fertigstellung aller Schutzräume, weite Landstriche der Küstenregion von Orissa meterhoch unter Wasser setzte, fanden nach Schätzungen 41.000 Personen über drei Tage Schutz in den Bauten, während über 10.000 Menschen außerhalb des engeren Zielgebiets der Schutzbauten ertranken. In der extremen Bedrohungssituation wurde die rechnerische Kapazität der Schutzbauten nahezu um 100% überschritten. Im Hinblick auf die Erreichung des Entwicklungs-Oberziels ist das Bild eher gemischt: „Nur“ in der Hälfte der Bauten wird regulärer (staatlicher) Schulunterricht abgehalten wird. In allen Bauten treffen sich jedoch vom Roten Kreuz aufgebaute Spar- und Kredit-Gruppen von Frauen; manche Bauten werden bei staatlichen Impfkampagnen, für Ernährungsberatungsveranstaltungen usw. genutzt.

Zusammenfassend wurde das Oberziel hinsichtlich der Schutzfunktion sehr gut und im Hinblick auf die Entwicklungsfunktion noch ausreichend erreicht.

Die Chancen für einen nachhaltigen Betrieb der Bauten im Sinne des Entwicklungsziels unter sind unter Einschluss der Mittelverfügbarkeit für Wartungsaufgaben günstig. Die Nutzung dieser Chancen unterliegt einer sozialen Dynamik, bei der das Interesse weniger Personen Ausschlag gebend sein kann. Der Träger beabsichtigt, die verantwortlichen Teams des vorliegenden Programms verstärkt über die örtlichen Gliederungen des Roten Kreuzes betreuen zu lassen, die ihrerseits mit der verantwortlichen Stelle beim Träger zur Förderung der Nachhaltigkeit vernetzt werden sollen. Dies ist eine positive Entscheidung für die Nutzung der durch die Schutzräume gebotenen Entwicklungsmöglichkeiten. Für die Erfüllung der Schutzfunktion der Bauten sehen wir auf Sicht von

Jahrzehnten nur geringe Risiken, da die auffälligen Bauten im Bewusstsein der Bevölkerung auch bei einer nachlassenden sozialen Mobilisierung präsent bleiben werden.

Ein großer Teil der Wirkungen ist humanitärer bzw. sozio-ökonomischer Natur. Das Programm schafft Vertrauen, dass selbst im Falle schwerster Zyklone Schutz und Rettung möglich sein werden. Dies trägt dazu bei, die gefährdeten Regionen als Lebens- und Produktionsstandorte zu erhalten. Im Katastrophenfall vermindert es die Zahl aufwändiger Rettungsaktionen.

In allen Standorten wurden Selbsthilfegruppen ins Leben gerufen, die sich überwiegend positiv fortentwickelt haben. Es handelt sich i.d.R. um Frauen-Spar- und Kreditgruppen, die die Schutzbauten als Treffpunkte nutzen. Die regelmäßigen Treffen dieser Gruppen bieten Anlass zum Austausch über Fragen von Gesundheit, Ernährung, Bildung usw., was den Gruppen besonderen Wert verleiht. Frauen arbeiten in den örtlichen Teams aktiv mit und nehmen am Training teil. Frauen und Männer partizipieren gleichberechtigt von den Infrastruktureinrichtungen, wobei Frauen diese in besonderer Weise nutzen. Die permanente intensive Einbeziehung der Bevölkerung in die Verwaltung und Nutzung ihrer Schutzräume für Schutz- wie Dorfentwicklungszwecke ist positiv zu werten.

Das Programmziel, die Bevölkerung mit Schutzraum und kommunalen Einrichtungen zu versorgen, ist im Programmgebiet nach wie vor von hoher Priorität. Der Schutz ist in sehr guter Weise gelungen. Darüber hinaus ist die Nutzbarkeit der Räume für kommunale Zwecke gegeben. Einen Schwachpunkt bieten die örtlichen Teams zur Verwaltung der Bauten, die teilweise nicht ausreichend funktionsfähig sind, so dass insgesamt das (dem Schutzziel eindeutig untergeordnete) Entwicklungsziel nur in ausreichender Weise erreicht wird. Wir bewerten die Programmzielerreichung als insgesamt zufrieden stellend.

Das Vorhaben hat seine Bewährungsprobe im Oktober 1999 bestanden. Es wurde danach zum Vorreiter von Vorhaben anderer Träger/Geber in der Region, die nach dem Grundkonzept „Schutzbauten mit Entwicklungsfunktion“ unter mehr oder weniger intensiver Einbindung der Bevölkerung in die Standortauswahl in den Programmprovinzen Schutzbauten-Programme implementieren. Es besteht noch immer ein hoher ungedeckter Bedarf von rd. 75% der für erforderlich gehaltenen Schutzbauten. Wir beurteilen die Oberzielerreichung des Vorhabens wegen der teils eingeschränkten täglichen Nutzung mit zufrieden stellend.

Die Investitionskosten sind angemessen. Die Folgekosten für die Aufrechterhaltung der Nutzungsfähigkeit sind angesichts der robusten Auslegung und guten Bauqualität gering. Die Standortbestimmung wurde in besonders gefährdeten Bereichen nach topographischen und sozialen Kriterien vorgenommen. Bei dem schweren Zyklon im Oktober 1999 bewies sich die Richtigkeit der Wahl. Über 40.000 Personen suchten und fanden über mehrere Tage in den Bauten Schutz. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens als zufrieden stellend.

Insgesamt beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit als zufrieden stellend.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Es ist eine wiederkehrende Erfahrung, dass eine mittelfristig orientierte, über mehrere Phasen angelegte Zusammenarbeit dem Träger wie der KfW die Nutzung von „lessons learnt“ aus der Frühphase für die Anpassung von Programmkonzeption, Auslegungsdetails und Betriebskonzepten erlaubt. Entsprechend kann die Zusammenarbeit in späteren Phasen zur effizienten Nachbetreuung von Maßnahmen der Frühphase genutzt werden. Eine solcherart mittelfristig angelegte Zusammenarbeit erhöht die Effizienz des Mitteleinsatzes.

Der im Programm vorgenommene Aufbau von Unterhaltungsfonds beim Träger erscheint eine realistische und zielführende Variante zur Sicherung der Finanzierung späterer Wartung und Unterhaltung auch in schwierigem Umfeld mit hohen finanziellen Nachhaltigkeitsrisiken. Deren Aufbau sollte dann angestrebt werden, wenn, wie im vorliegenden Fall, der Träger ein zwar wenig liquider, ansonsten aber verlässlicher, auf sparsame und korrekte Mittelverwendung bedachter Partner ist, dessen Bücher stets durch renommierte Wirtschaftsprüfer geprüft werden.

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, weiter oben näher beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts)?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und -kulturellen sowie ökologischen Bereich)?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption)?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)Wirkungen** auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.