

Sri Lanka: Wohnungsbauprogramm Tsunami

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	73010 / Wiederaufbauhilfe u. Wiederherstellungsmassnahme	
BMZ-Projektnummer	2005 65 614	
Projektträger	National Housing Development Authority (NHDA)	
Consultant	Grontmij/BGS	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 2005	4. Quartal 2005
Durchführungszeitraum	36 Monate	27 Monate
Investitionskosten	10 Mio. EUR	26,7 Mio. EUR
Eigenbeitrag	-	5,4 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	10 Mio. EUR	10,63 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank, Asian Development, Swiss Development Cooperation	
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	2	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Wohnungsbau-Programm Tsunami war Teil des von der srilankischen Regierung aufgelegten *Homeowner Driven Housing Reconstruction Programme* (HODHP), mit dem der Wiederaufbau von durch den Tsunami zerstörten Wohnhäusern gefördert werden sollte. Das Regierungsprogramm wurde durch die Weltbank (Führungsrolle), die Asian Development Bank (ADB), die Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) sowie durch die deutsche Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) refinanziert.

Das FZ-Programmgebiet umfasste zwei Divisionen in den beiden am stärksten zerstörten Distrikten Ampara (Kalmunai Muslim Division) und Batticaloa (Mammunai North Division) an der Ostküste der Insel. Die Bauaktivitäten wie Planung, Beschaffung der benötigten Baumaterialien und zusätzlicher Dienstleistungen durch Baufirmen sollten die Hauseigentümer selbst organisieren und steuern. Zur Finanzierung der Wiederaufbaumaßnahmen sollten die Familien pauschalierte Kompensationen in Höhe von rund

2.100 EUR für vollständig zerstörte Häuser und von rund 800 EUR für teilweise zerstörte Häuser erhalten, die ihnen entsprechend des Baufortschritts in Raten ausgezahlt werden sollten. Programmziel war die kurzfristige Bereitstellung von Wohnhäusern für die vom Tsunami betroffene Bevölkerung im Programmgebiet sowie die dauerhafte Nutzung der Häuser als Wohnraum. Damit sollte ein Beitrag zum zügigen Wiederaufbau, zur Stabilisierung der Region und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung geleistet werden (Oberziel).

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

Für die Durchführung des FZ-Programms vor Ort waren die beiden srilankischen Programmträger, die Reconstruction and Development Agency (RADA; bis März 2006 die Tsunami Housing and Resettlement Unit (THRU), und die National Housing Development Authority (NHDA) verantwortlich. NHDA war mit der technischen Seite der Programmdurchführung, THRU/RADA mit der Management-Seite betraut. NHDA und THRU/RADA wurde ein internationaler Consultant der Ingenieurfirma BGS/Grontmij mit einem Team von Ingenieuren in beratender Funktion zur Seite gestellt, die von KfW finanziert wurden und beide Träger in technischen und Management-Fragen unterstützen sollten.

Das Wiederaufbauprogramm HODHP der srilankischen Regierung grenzt sich ab von den so genannten „Donor Driven“ Hausbauprogrammen, die sich v.a. auf den Bau neuer Siedlungen und die Umsiedlungen von betroffenen Bevölkerungsgruppen insbesondere innerhalb der Pufferzone konzentrierten. Kernstück des HODHP war das Konzept, dem Hauseigentümer (bzw. der Familie) die Bauleitung für den Wiederaufbau sowie die Verantwortung für den Kauf der Baumaterialien und die Beauftragung von Handwerkern zu übertragen. Dies bot den Vorteil, dass die Häuser nach den eigenen Vorstellungen wieder aufgebaut werden konnten, brachte aber auch die Verpflichtung von technischer Beratung und Qualitätskontrollen mit sich, die von den srilankischen Trägern und den Gebern gemeinsam geleistet wurden.

Laut Programmprüfungsbericht (PPB) waren folgende Maßnahmen geplant:

- a) Die finanzielle Unterstützung der von den Hauseigentümern eigenverantwortlich gesteuerten in-Situ Wiederaufbaumaßnahmen ihrer beschädigten oder zerstörten Häuser außerhalb der Pufferzone,
- b) Beratungsleistungen vor Ort durch unabhängige Consultants und
- c) Ggf. die materielle Unterstützung der Programmträger.

Als Ergebnis der Maßnahmen wurde gemäß PPB erwartet, dass bis zu 3.200 Häuser mit den FZ-Mitteln repariert oder gebaut werden. Unter Berücksichtigung korrigierter Bedarfszahlen wurde jedoch ein Zielwert von 6.700 Häusern im Rahmen der Ex Post-Evaluierung zugrunde gelegt. Mit dem Wiederaufbau von 5.353 und der Reparatur von 3.426 Häusern (insgesamt 8.779 Häusern, von denen rd. 6.800 durch die FZ – anteilig – finanziert wurden) bis Ende 2007 wurde letztlich sowohl der ursprüngliche Richtwert von 3.200 Häusern als auch die angestrebte Zielgröße von 6.700 Häusern überschritten.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Laut PPB wurde der Anteil der Armen an der Zielgruppe auf mindestens 50% geschätzt, da die Armutsinzidenz in den Küstengebieten Amparas und Batticaloas deutlich höher als im Rest des Landes war. Dennoch muss festgehalten werden, dass das im Rahmen des HODHP geförderte Owner-driven in-situ Wiederaufbauprogramm die

ärmsten vom Tsunami betroffenen Bevölkerungsgruppen (Landlose, Hausbesetzer) erst gar nicht erfasste. Dies wurde in der Auswertung des HODHP von allen am Programm beteiligten Gebern wie auch von RADA selbst als Schwachstelle des Programms festgehalten.

Insgesamt lassen sich im Nachhinein sowohl positive wie auch negative Auswirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter feststellen. Zu den positiven gehören ein Empowerment der Frauen hinsichtlich Supervision und Management der Wiederaufbauarbeiten, Fortbildung in Bau, Finanzmanagement und Teamarbeit wie auch die Eröffnung eines gemeinsamen Bankkontos mit deren Ehemännern, über das die Zuschüsse abgewickelt wurden. Zu den negativen Auswirkungen gehörte, dass neue Besitztitel wie auch das Bankkonto häufig nur auf den Namen des Mannes ausgestellt wurden.

Der PPB erwartete keine umweltrelevanten Auswirkungen durch das Vorhaben. Diese Sicht wird durch die Auswertung der Weltbank nicht gestützt, die als Folge des „Baubooms“ in den vom Tsunami betroffenen Distrikten einen verstärkten Druck auf die Umwelt und eine wenig nachhaltige Ausbeutung natürlicher Ressourcen als Baumaterialien feststellte.

Auch wenn die Förderung der partizipativen Entwicklung nicht im Zielsystem des Vorhabens genannt wurde, so war die Beteiligung der Zielgruppe ein wesentlicher Bestandteil des Durchführungskonzepts. Der Owner-driven Ansatz suchte explizit die Einbindung der Hauseigentümer als Protagonisten der Veränderung in die Wiederaufbaumaßnahmen sowie ihr Empowerment und ihre technische Qualifizierung als Bauleiter.

Im Folgenden wird die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens anhand der Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und Nachhaltigkeit bewertet:

Relevanz: Das FZ-Programm hat auf ein Kernproblem der Tsunami-Zerstörungen reagiert und besaß daher eine hohe Relevanz. Die Zahlen an zerstörtem Wohnraum und Familien ohne feste Bleibe sprechen für sich. Die Wirkungskette, durch die Bereitstellung von Wohnhäusern für die vom Tsunami betroffene Bevölkerung einen Beitrag zum zügigen Wiederaufbau sowie zur Verbesserung der Lebensbedingungen beizutragen, war plausibel. Ein Beitrag zur Stabilisierung der Region durch Verminderung der politisch-ethnischen Konflikte war nicht zu erwarten. Das FZ-Programm war eingebettet in das Wiederaufbauprogramm der Regierung Sri Lankas und mit weiteren Gebern (Weltbank, SDC, ADB) abgestimmt. Das gemeinsame Engagement der Geber in einem von der Regierung aufgelegten Programm entspricht der Paris-Erklärung zu „aid-effectiveness“ und der Verpflichtung zu Geberharmonisierung, Koordination und Partnereinbindung. Dies gilt weniger für die Koordination mit verschiedenen NRO, die im Verlauf der Programmimplementierung zur zusätzlichen Finanzierung der Wiederaufbaumaßnahmen notwendig geworden war. Im deutschen Kontext war das Programm Teil des EZ-Schwerpunktes „Tsunami-Nothilfe“. Insgesamt bewerten wir die Relevanz mit der Note gut (2).

Effektivität: Geht man von der erhöhten Bedarfsschätzung und einer entsprechend angepassten Zielgröße von mindestens 6.700 wieder hergestellten Häusern aus, bescheinigen die rd. 6.800 reparierten und wieder aufgebauten Wohnhäuser, die auch weiter zu Wohnzwecken genutzt werden, der FZ-Maßnahme eine hohe Effektivität. Dennoch sind einige Relativierungen angebracht. Die FZ-Mittel pro Haus, die entsprechend der festgelegten Regierungszuschüsse gedeckelt waren, waren angesichts von Baukostensteigerungen per se für den Wiederaufbau nicht ausreichend und machten

Zusatzfinanzierungen Dritter erforderlich. Die Zielerreichung von 6.780 Häusern ist daher nicht allein der FZ, sondern auch den Ko-Finanzierungen der NGOs zuzuordnen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von positiven wie negativen, direkten und indirekten Wirkungen, die mit dem Wiederaufbau von Wohnraum verbunden waren. Positiv hat sich die Maßnahme auf die lokale Bauwirtschaft ausgewirkt und diese qualifiziert. Der Owner-driven Ansatz hat zudem zum Capacity Development von Frauen und Männern in Finanzmanagement, Bauwesen, Teamarbeit, Leitungsqualitäten beigetragen. Negativ zu vermerken ist, dass die Verdoppelung der Baukosten und die Aufstockungen durch die NRO den Gleichheitsgrundsatz des HODHP unterhöhlte und eine soziale Differenzierung zulasten armer Familien, Witwen oder frauengeführter Haushalte zur Folge hatten. Insgesamt bewerten wir die Effektivität des Vorhabens mit der Note noch gut (2).

Effizienz: Trotz Verdoppelung der Baukosten pro Haus war die Effizienz des Vorhabens befriedigend. Die Baumaßnahmen wurden in einem kürzeren Zeitraum als geplant abgeschlossen. Die Anzahl an reparierten und wieder aufgebauten Häusern entsprach fast vollständig dem Bedarf und der angepassten Zielgröße von rd. 6.700 Häusern. Nur 1% der beschädigten und 11% der völlig zerstörten Häuser waren bis zum Abschluss der Maßnahme noch nicht fertig gestellt. Angesichts der Kostensteigerungen musste der Input (finanzielle Zuschüsse) der KfW um 6,3% erhöht werden. Weitere Ko-Finanzierungen waren erforderlich, um die Baukosten zu decken. Im Vergleich mit anderen Gebern beliefen sich die Baukosten aber im ortsüblichen Rahmen. Außerdem stellte der Owner-driven Ansatz im Vergleich zu Donor-driven Ansätzen die weitest kostengünstigste Variante dar. Da die wieder aufgebauten Häuser von den Eigentümern weiterhin als Wohnraum genutzt werden, besteht eine gute Allokationseffizienz. Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Effizienz mit der Note befriedigend (3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Auf der Oberzielebene hat die FZ-Maßnahme einen Beitrag zu den wesentlichen Zieldimensionen geleistet. Sie hat zum zügigen Wiederaufbau und durch Bereitstellung verbesserten Wohnraums auch zur Verbesserung der Lebensbedingungen der betroffenen Bevölkerung beigetragen. Durch das erneute Aufbrechen des bewaffneten politisch-ethnischen Konflikts konnte das Programm keinen Beitrag zur Stabilisierung der Region leisten. Auf der übergeordneten Zielebene lassen sich zudem weitere Wirkungen feststellen. Aus anderen Projektgebieten wurde berichtet, dass sich das Engagement im Wiederaufbau und die Teamarbeit positiv auf die Trauma-Bewältigung der betroffenen Familien ausgewirkt haben. Die Weltbank berichtet außerdem von einer gestiegenen „Bank-Kultur“ bei den Zielgruppen. Inwieweit und bis zu welchem Grad diese indirekten Wirkungen auch im Programmgebiet aufgetreten sind, lässt sich aus den Unterlagen nicht ersehen. Insgesamt bewerten wir die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen mit der Note noch gut (2).

Nachhaltigkeit: Es lässt sich eine hohe Nachhaltigkeit des Programms erwarten, auch wenn seit 2008 keine neuen Daten hinsichtlich der Qualität der Häuser und deren Nutzung als Wohnraum erhoben wurden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese auch weiterhin von den betroffenen Familien und Eigentümern als Wohnraum genutzt werden. Das Risiko der neuerlichen Zerstörung durch den bewaffneten ethnisch-sozialen Konflikt besteht nach dem militärischen Sieg über die Liberation Tigers of Tamil Eelam vorerst nicht mehr. Vor diesem Hintergrund bewerten wir die Nachhaltigkeit des Vorhabens als gut (2).

Zusammenfassend stufen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als gut (2) ein.

Programmübergreifende Schlussfolgerungen

Der Owner-driven Ansatz hat sich durch seine Effekte für das Capacity-Development der betroffenen Besitzer/Familien bewährt, dies auch durch die flankierenden Maßnahmen der technischen Beratung und Aufklärung durch eigene Consultants vor Ort, die von Anbeginn mitgeplant waren.

Die Kostenexplosion im Bausektor war zu PP bereits als hohes Risiko identifiziert worden, das erwartungsgemäß eingetreten ist. Dennoch wurden im Vorfeld bei der Finanzplanung keine Vorkehrungen getroffen, wie mit diesem Risiko umgegangen werden kann. Künftige Vorhaben sollten bei der Kostenkalkulation erwartete Kostensteigerungen bereits einplanen.

Eine bessere Koordination mit ähnlich gelagerten Hilfsleistungen von NRO vor Ort wie auch in Deutschland sollte künftig von Anbeginn mitgedacht und geplant werden, um ein koordinierteres Vorgehen vor Ort zu gewährleisten. Die Bildung des Schweizer Konsortiums kann hier als positives Beispiel dienen.

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 verwendet. 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 Oberzelebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.