

Ex-post-Evaluierung – Indien

>>>

Sektor: 4105000 Hochwasserschutz

Vorhaben: Mehrzweck-Zyklonschutzbauten Orissa II (2001 65 399) *)

Träger des Vorhabens: Government of Orissa - Indian Red Cross Society - Orissa State Branch



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2015

		Vorhaben A (Plan)	Vorhaben A (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR		6,15	5,50
Eigenbeitrag Mio. EUR		0,24	0,12
Finanzierung Mio. EUR		5,91	5,38
davon BMZ-Mittel Mio. EUR		5,11	4,58

*) Vorhaben in der Stichprobe 2015

Kurzbeschreibung: Aufbauend auf den Erfahrungen einer ersten Projektphase umfasste das vorliegende Vorhaben den Bau und die Ausstattung von insgesamt 36 Zyklonschutzbauten in ländlichen küstennahen Gegenden des indischen Bundesstaats Odisha (früher: Orissa) sowie die Erstellung von lokalen Katastrophenschutzplänen und alternativen Nutzungskonzepten. Das Vorhaben wurde in Kooperation mit dem Deutschen Roten Kreuz unterstützt, dessen Beitrag sich auf 800.000 EUR belief.

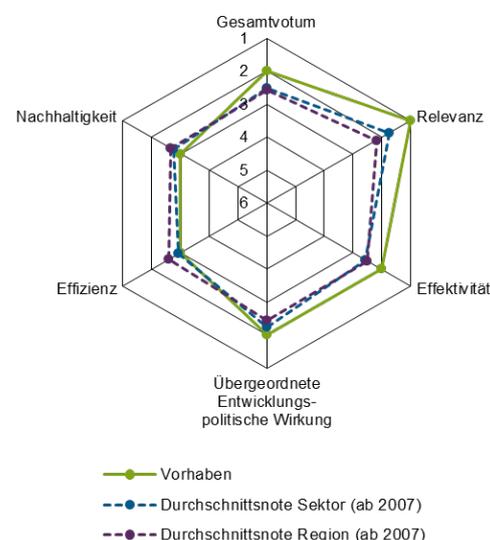
Zielsystem: Das entwicklungspolitische Ziel war es, einen Beitrag zum Schutz von Menschen während zukünftiger Zyklone zu leisten und durch die Möglichkeit der alternativen Nutzung der errichteten Schutzräume zur Dorfentwicklung beizutragen. Das Projektziel war die Versorgung der Bevölkerung mit Schutzräumen und die Verbesserung der Versorgung mit kommunalen Einrichtungen im Projektgebiet.

Zielgruppe: Zielgruppe des Vorhabens sind Einwohner im Projektgebiet, die im unmittelbaren Einzugsbereich der jeweiligen Schutzbauten leben (d.h. in einem Radius von etwa einem bis zwei Kilometern) und im Falle eines Zyklons dort Schutz finden oder durch die lokale Katastrophenschutzorganisation in Sicherheit gebracht werden können. Begünstigte einer alternativen Nutzung der Räumlichkeiten (z. B. als Versammlungs- oder Schulräume) können bis zu 10.000 Bewohner im weiteren Umfeld der Schutzbauten sein (d.h. in einem Radius von bis zu vier Kilometern).

Gesamtvotum: Note 2

Begründung: Trotz Abstrichen bei Effizienz und Umsetzungsstand des vorgesehenen Instandhaltungskonzepts überwiegen in der Beurteilung die nach wie vor hohe Relevanz der finanzierten Maßnahmen und die weitgehend überzeugende entwicklungspolitische Wirkung.

Bemerkenswert: Das Vorhaben baute auf der Vorgängerphase auf, die wegweisend für den Aufbau der heutigen Zyklonschutzinfrastruktur des Bundesstaates Odisha war.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 2

Relevanz

Zum Zeitpunkt der Vorhabenprüfung im Jahr 2001 bestand im Bundesstaat Odisha ein erheblicher Bedarf an Infrastruktur zum Schutz der ländlichen Bevölkerung in abgelegenen, küstennahen Regionen vor den Gefahren der in dieser Gegend häufigen, teils schweren Zykloneereignisse. Die zuvor im Rahmen der ersten Projektphase errichteten Schutzbauten waren vor Ort die ersten ihrer Art und hatten während eines Superzyklons im Jahr 1999 nachweislich zur Rettung mehrerer Tausend Menschenleben beigetragen. Vor dem Eindruck dieser hohen Relevanz der ersten Projektphase und dem seinerzeit nach wie vor bestehenden erheblichen Bedarf an weiteren zusätzlichen Schutzräumen wurde die Entscheidung zur Weiterführung des Vorhabens im Rahmen der vorliegenden Projektphase getroffen.

Aus heutiger Sicht erscheinen die zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) getroffenen Einschätzungen zur Relevanz des Vorhabens nachvollziehbar. Das Vorhaben stand im Einklang mit den damaligen Schwerpunkten der indisch-deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Das verfolgte Konzept entsprach den Prioritäten der Partnerseite, wobei die Katastrophenschutzbehörde "Odisha State Disaster Management Authority" (OSDMA) den Ausbau des Schutzbaunetzwerks bis heute fortführt.

Relevanz Teilnote: 1

Effektivität

Das Ziel des Vorhabens war der Schutz der Bevölkerung vor zukünftigen Zyklonen sowie die Verbesserung der Versorgung mit kommunalen Einrichtungen im Programmgebiet. Die Erreichung der bei Programmprüfung definierten Programmziele kann wie folgt zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP, Zielwert PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Pro Schutzbau finden mindestens 1.000 Menschen wirksamen Schutz im Falle künftiger Zyklone.	Status PP: --- Zielwert PP: mind. 1.000	Die insgesamt 36 Schutzbauten haben jeweils eine (theoretische) Kapazität zwischen 1.000 und 3.000 Personen. Die 11 besuchten Schutzbauten wurden ganz überwiegend in den vergangenen Jahren während zweier schwerer Zykloneereignisse (Phailin in 2013, Hudhud in 2014) aufgesucht und waren zum Zeitpunkt des Besuchs zugänglich und sauber. Notfallausrüstung war überwiegend vorhanden, jedoch nicht immer intakt.
(2) In jedem Schutzbau finden mindestens zwei Versammlungen/ Veranstaltungen pro Woche statt (Zeitraum: 3 Jahre nach Fertigstellung)	Status PP: --- Zielwert PP: 2	Alle 11 besuchten Schutzbauten werden als Schul- oder Vorschulgebäude genutzt. Darüber hinaus erfolgt eine Nutzung für religiöse Zeremonien, für Trainingsaktivitäten durch NGOs, als Jugendclub, als (temporäre) Notunterkunft für obdachlose Familien oder als Computertainingzentrum. Oft werden die Gebäude auch für Privatveranstaltungen vermietet.

Die bei PP festgelegten Indikatoren erscheinen aus heutiger Sicht nachvollziehbar. Die gesteckten Ziele wurden im Wesentlichen erreicht. Jedoch ist nach Aussage fast aller besuchten Gemeinden die tatsächliche Nutzungskapazität der Schutzbauten bei mehrtägigen Katastrophen um bis zu 20% geringer als die

theoretische. Zusätzlich vermindert wird die relative Bedeutung der Schutzwirkung für die Gemeinden durch die seit Projektbeginn weiter gewachsene Bevölkerung. In der Konsequenz musste während jüngerer Zyklone ein Teil der Bevölkerung in anderen Gebäuden (insb. Schulen) Schutz suchen. Dies erscheint jedoch insofern wenig problematisch, als die Gemeinden in der Zwischenzeit über andere befestigte Bauwerke verfügen. In der Folge forderten die zurückliegenden Zyklone in den besuchten Gemeinden keine Todesopfer.

Die vorgenannte Verfügbarkeit alternativer massiver Bauwerke trübt die Perspektiven hinsichtlich der Nutzung der Schutzbauten für Gemeindezwecke ein: Vor dem Hintergrund der Bestrebungen der Regierung zur Verbesserung der Gemeindeinfrastruktur wird die relative Bedeutung der Schutzbauten für das alltägliche Gemeindeleben weiter abnehmen.

Effektivität Teilnote: 2

Effizienz

Wie bereits die erste Projektphase deckte auch die vorliegende zweite Phase elementare Schutzbedürfnisse der Bevölkerung ab. Entsprechende Infrastruktur war bei Projektbeginn kaum vorhanden, so dass vor dem Hintergrund des seinerzeit angewandten und auch aus heutiger Sicht angemessenen Kriterienkatalogs zur Standortauswahl davon ausgegangen werden kann, dass Schutzbauten im Wesentlichen dort errichtet wurden, wo sie unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten am dringendsten erforderlich waren. Dabei ließ die finanzielle Abwicklung zeitweilig Rückschlüsse auf ineffiziente Verfahrensabläufe bei der Vorhabenumsetzung zu.

Die errichteten Kapazitäten haben sich als angemessen herausgestellt. Während schwerer Zyklone in den Jahren 2013 und 2014 waren in den besuchten Gemeinden keine Opfer zu beklagen, obwohl - wie zuvor dargestellt - die tatsächliche Nutzungskapazität der Gebäude geringer ist als die geplante Kapazität und die Bevölkerung weiter gewachsen ist. In den letzten Jahren sind im Umfeld fast aller Gemeinden befestigte Gebäude errichtet worden, die komplementär als Schutzräume genutzt werden.

Im zeitlichen Vergleich erscheinen die Kosten der Bauausführung aus heutiger Sicht angemessen.

Das Instandhaltungskonzept ist aus heutiger Sicht ineffizient. Es sieht vor, dass größere Instandhaltungsarbeiten durch den Träger erfolgen und aus einem mit FZ-Mitteln kofinanzierten Wartungsfonds (Maintenance Corpus Funds, MCF) bestritten werden sollen. Kleinere Wartungsarbeiten hingegen sollen die Nutzergruppen selbst durchführen und hierfür Nutzerbeiträge erheben. Bislang wurden durch den Träger keine größeren Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Das im MCF gebundene Kapital erwirtschaftete zwar Zinserträge, blieb ansonsten jedoch unproduktiv. Die Gründe hierfür - insb. fehlende Kapazitäten bei IRCS-OSB - werden unter den nachstehenden Ausführungen zur Nachhaltigkeit näher erläutert. Als Folge der ausbleibenden größeren Instandhaltungsmaßnahmen haben die Nutzergruppen ihrerseits ihre Bemühungen um kleinere Instandhaltungen stark reduziert. Dies führte in den (eher armen) Nutzergruppen zur Bildung vergleichsweise großer Kapitalstöcke (zwischen 70.000 INR und 100.000 INR, also zwischen 1.000 und 1.300 EUR), die bisher ebenfalls kaum produktiv verwendet worden sind. Hierauf haben die Gruppen zwischenzeitlich reagiert und zum einen meist die Beitragserhebung eingestellt und zum anderen begonnen, das Kapital teilweise für andere - oft soziale - Zwecke zu verwenden. Die fruchtlose Kapitalbindung auf beiden Ebenen ist umso bedauerlicher, als OSDMA vorsieht, Renovierungen der in eigener Bauherrenschaft errichteten Schutzbauten (im weiteren auch: "Shelter") in Zukunft aus dem Staatshaushalt zu finanzieren, auch wenn fraglich ist, ob und in welcher Qualität diese Arbeiten tatsächlich erfolgen werden. Im Ergebnis ist der Erhaltungszustand der Shelter problematisch: Zwar ist die Gebäudesubstanz (mit einer Ausnahme) an den besuchten Standorten noch weitgehend intakt, jedoch nehmen die Schäden aufgrund fehlender Instandhaltung zu. Die Schutzwirkung der Gebäude ist noch gegeben, wird jedoch bei weiterhin ausbleibenden Reparaturen abnehmen.

In der Zusammenschau ist die Effizienz des Vorhabens allerdings noch zufriedenstellend.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das entwicklungspolitische Ziel des Vorhabens war es, einen Beitrag zum Schutz von Menschenleben im Falle zukünftiger Zyklone in den Küstengebieten Odishas sowie zur Dorfentwicklung zu leisten. Nachdem die im Rahmen der ersten Phase des Vorhabens errichteten, technisch ähnlichen Schutzbauten während eines Superzyklons im Jahr 1999 bereits ganz wesentlich zum Schutz von Menschenleben beigetragen und damit ihre Wirkung unter Beweis gestellt hatten, wurde auf die Definition entsprechender Oberzielindikatoren bei Vorhabenprüfung verzichtet. Diese Entscheidung erscheint aus heutiger Sicht gerechtfertigt.

Für eine trennscharfe Beurteilung der übergeordneten Wirkungen - insbesondere im Hinblick auf das Ziel der Dorfentwicklung - wurden vor der Evaluierungsmission folgende Indikatoren nachträglich definiert:

Indikator	Zielwert ¹	Ex-post-Evaluierung
(1) Die Bauwerke stehen bei Bedarf als Schutzräume zur Verfügung.	90 % der Schutzräume sind technisch geeignet, in angemessenem Erhaltungszustand und im Bedarfsfall zugänglich.	Alle besuchten Schutzräume sind technisch geeignet, sauber und zugänglich. Der Zugang erfolgt im Notfall nach Zielgruppenangaben diskriminierungsfrei mit Vorrecht für alte/gebrechliche Menschen, Schwangere, Kinder. Anschließend erfolgt Zugang auf "First-come-first-serve-Basis". Personen, die keinen Platz finden, werden in anderen massiven Gebäuden untergebracht.
(2) Die Nutzung der Bauwerke im Katastrophenfall wird über ein Evakuierungskonzept gesteuert.	Alle Schutzräume sind Teil eines Evakuierungskonzepts.	Katastrophenwarnungen werden über Behörden, das rote Kreuz und über die Medien verbreitet. Die Mobilisierung vor Ort erfolgt in Eigenregie mittels Sirenen, Megafonen, Trommeln, etc. Jährlich wird eine staatsweite Katastrophenübung ("Mock Drill Day") abgehalten. Die beiden zurückliegenden Zyklone wurden in den besuchten Gemeinden ohne Todesfälle bewältigt.
(3) Es sind kommunale Dienste und Initiativen aufgrund der Errichtung der Schutzräume zusätzlich entstanden.	Mindestens eine zusätzliche Initiative pro Schutzraum	Alle besuchten Shelter werden für (Vor-) Schulunterricht genutzt. Dieser fand zwar meist auch vor Errichtung des Schutzbaus statt, jedoch nach Zielgruppenangaben unregelmäßiger und unter schwierigeren Bedingungen. In zahlreichen Dörfern sind Initiativen entstanden, die über den Status-Quo vor Baubeginn hinausgingen (Nutzung von Shelterräumlichkeiten als Jugendclub o.ä.).

Wie die erste hat auch die zweite Projektphase nicht nur zu einem Ausbau dringend erforderlicher Schutzinfrastruktur beigetragen, sondern durch die Schaffung der für viele Kommunen ersten Gebäude in Massivbauweise die Kommunalinfrastruktur aufgewertet. Darüber hinaus wurde der seinerzeit gewählte Ansatz der Errichtung von Mehrzweck-Schutzbauten im Nachgang des Vorhabens von staatlichen Stellen aufgegriffen und wird - allerdings oftmals ohne den hohen Grad an Bevölkerungsbeteiligung sicherzustellen - bis in die heutige Zeit weitergeführt. Derzeit befinden sich unter der Bauherrenschaft der OSDMA rund 400 Mehrzweck-Zyklonschutzbauten im Bau, die im Wesentlichen über Weltbank-Darlehensmittel finanziert werden. Nach Fertigstellung wird die Anzahl derartiger Schutzbauten im Bundesstaat auf deutlich über 800 angewachsen sein.

In der Zusammenschau waren die entwicklungspolitischen Wirkungen im Hinblick auf beide Zielsetzungen durchaus überzeugend. Allerdings steht infrage, ob diese auch in Zukunft noch in gleichem Umfang erzielt werden können. Einen verlässlichen Beitrag zum Schutz von Menschenleben werden die Schutzräume in

¹ Die Zielwerte entsprechen in diesem Fall den vor der Evaluierungsmission in der Evaluierungskonzeption definierten Werten.

den kommenden Jahren nur dann leisten können, wenn die erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen unverzüglich aufgenommen werden. Andernfalls kann nicht ausgeschlossen werden, dass es während eines Zyklons zur Gefährdung schutzsuchender Personen kommt. Gleichzeitig würde bei fortschreitendem Verfall der Gebäude auch ihre zivile Nutzbarkeit in Mitleidenschaft gezogen. Auch werden durch die Errichtung anderer öffentlicher Gebäude in massiver Bauweise Räumlichkeiten geschaffen, die für kommunale Initiativen eine Alternative zu den Schutzräumen darstellen könnten.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Die im Rahmen der Evaluierung getroffenen Einschätzungen betreffen sowohl die konzeptionelle, als auch die finanzielle und institutionelle Nachhaltigkeit der Maßnahmen.

- Konzeptionelle Nachhaltigkeit: Nach Angaben des Trägers IRCS-OSB und der Katastrophenschutzbehörde OSDMA kam den im Rahmen der beiden Projektphasen finanzierten Maßnahmen eine Vorreiterrolle zu. Bei Prüfung der zweiten Phase im Jahr 2001 existierten im gesamten Bundesstaat lediglich die 23 Schutzbauten, die im Rahmen der ersten Phase errichtet worden waren. Seither wurde das Konzept hundertfach repliziert. Nach Fertigstellung der derzeit im Bau befindlichen und aus Darlehensmitteln der Weltbank finanzierten rund 400 Schutzbauten werden in Odisha über 800 Shelter verfügbar sein.

- Finanzielle Nachhaltigkeit: Die bei Projektprüfung gewählte Strategie, die Nachhaltigkeit der Maßnahmen durch Einrichtung eines Kapitalfonds ("Maintenance Corpus Fund - MCF") abzusichern, ist gut nachvollziehbar vor dem Hintergrund der seinerzeit bestehenden Unsicherheiten über die Bereitschaft und Fähigkeit von staatlichen Institutionen, Träger und Nutzergruppen, die Instandhaltung der Bauwerke langfristig zu sichern. Faktisch wurden jedoch trotz der Mittelverfügbarkeit durch den Träger IRCS-OSB bislang keinerlei Instandhaltungsmaßnahmen veranlasst. Der Zustand der Bauwerke ist (noch) akzeptabel; dies ist jedoch ausschließlich auf die vergleichsweise solide Bauausführung zurückzuführen. Farbe und Wetterschutzbeschichtungen sind stark in Mitleidenschaft gezogen, Bauteile aus Holz und Metall (vor allem Türen, Fenster) oftmals beschädigt. Wichtige Ausrüstungsgegenstände (Generatoren, Megaphone) sind häufig funktionsuntüchtig.

- Institutionelle Nachhaltigkeit: Der Grund für die ausbleibenden Instandhaltungsmaßnahmen liegt in fehlenden institutionellen Voraussetzungen seitens des Trägers IRCS-OSB. Weder konnten bislang die gemäß der MCF-Statuten erforderlichen Entscheidungsgremien konstituiert werden, noch hat der Träger das notwendige Personal für die vorgesehene Maintenance Management Unit (MMU) rekrutiert. Nach eigener Einschätzung ist IRCS-OSB insbesondere nicht in der Lage, dauerhaft aus eigenen Mitteln die Finanzierung marktüblicher Gehälter für dringend benötigte Ingenieure zu finanzieren, obwohl zum einen Eigeneinnahmen aus der Vermietung eines im Rahmen der ersten Projektphase errichteten Gebäudes bestehen und zum anderen eine entsprechende Verpflichtung abgegeben worden war. Darüber hinaus erfolgte in den vergangenen Jahren nahezu keinerlei Begleitung und Betreuung der Nutzergruppen. Gleichzeitig sind jedoch Bemühungen des Trägers erkennbar, der eigenen Verantwortung in Zukunft in höherem Maße gerecht zu werden: Nach einer längeren Phase personeller Veränderungen und insbesondere einem Wechsel an der Spitze des IRCS-OSB wurde nun wieder erstes Schlüsselpersonal, darunter ein Koordinator für die MMU, eingestellt. Auch wird nach Wegen gesucht, die Finanzierung der erforderlichen Ingenieursgehälter darzustellen.

In der Zusammenschau liegt die Nachhaltigkeit derzeit zweifelsohne unter den Erwartungen. Gleichzeitig war das Vorhaben jedoch einerseits beispielgebend für ein inzwischen in Odisha hundertfach kopiertes Maßnahmenkonzept, andererseits besteht eine Aussicht auf Lösung der bestehenden (institutionellen) Hemmnisse und auf Aufnahme der überfälligen Instandhaltungsmaßnahmen.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3

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.