

Ex-post-Evaluierung – Sri Lanka

>>>

Sektor: Wiederaufbauhilfe/Wiederherstellungsmaßnah. (CRS Kennung 73010)
Vorhaben: Infrastrukturprogramm Batticaloa-Distrikt – BMZ-Nr.: 2005 65 622*
Projekträger: Ministry of Planning and Economic Affairs; External Resources Division/Ministry of Disaster Relief Services



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Vorhaben A (Plan)	Vorhaben A (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	15,00	14,90
Eigenbeitrag Mio. EUR	**	**
Finanzierung Mio. EUR	15,00	14,90
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	15,00	14,90

*) Vorhaben in der Stichprobe 2014
 **) Zölle und Gebühren

Kurzbeschreibung: Das Projekt zielte auf eine Verbesserung der Lebensumstände der Bevölkerung in Thiraimadu und Va-laichchenai (Distrikt Batticaloa) ab. Dazu wurden insgesamt 27 km Entwässerungskanäle (einschließlich Durchlässe und Brücken) und 13 km Straßen gebaut sowie 1.000 Haushalte an die öffentliche Stromversorgung angeschlossen. Diese Maßnahmen sollten zum Wiederaufbau und zur Entwicklung der Region beitragen und insgesamt die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessern. Das Projekt begünstigte sowohl die vom Tsunami vom 26.12.2004 direkt betroffene als auch die allgemeine Bevölkerung in Batticaloa.

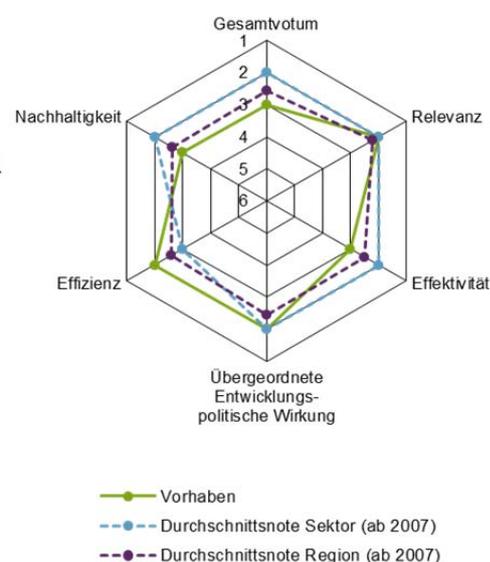
Zielsystem: Das Projektziel war die Wiederherstellung bzw. der Aufbau einer adäquaten Infrastruktur für die Bevölkerung in dem durch den Tsunami besonders stark betroffenen Distrikt Batticaloa. Dadurch sollten als Oberziel ein Beitrag zum nachhaltigen Wiederaufbau und zur Entwicklung der Region geleistet und die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessert sowie indirekt (durch eine ausgewogene Berücksichtigung der Interessen verschiedener ethnischer Gruppen) zu einer Stabilisierung der Region beigetragen werden.

Zielgruppe: 50.000 Menschen sollten mit Trinkwasser versorgt und ca. 80.000 Menschen von der Rehabilitation der Entwässerungssysteme bzw. dem Anschluss an das öffentliche Stromnetz profitieren.

Gesamtvotum: Note

Begründung: Effizienz und entwicklungspolitische Wirkungen des Vorhabens sind gut und die Maßnahmen waren relevant. Die Effektivität ist als zufriedenstellend zu werten, da die Wasserkomponente kriegsbedingt nicht durchgeführt werden konnte. Die Nachhaltigkeit weist gewisse Schwächen auf, wobei diesen jedoch proaktiv durch das Projekt begegnet wurde. Zwar handelt es sich bei diesem Vorhaben um ein Projekt mit einer verkürzten Prüfung gemäß der FZ/TZ-Leitlinien (Eilverfahren bei Naturkatastrophen und in politischen Krisen), eine eingeschränkte Nachhaltigkeit wurde aber in diesem Fall nicht beantragt. Insgesamt ergibt sich ein zufriedenstellendes Gesamtvotum mit einer positiven Tendenz.

Bemerkenswert: ---



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Relevanz

Ein Engagement der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beim Wiederaufbau nach dem Tsunami vom 26. Dezember 2004 und zur Erweiterung von Infrastruktur wurde unter humanitären Gesichtspunkten als besonders dringlich identifiziert und entsprach den Prioritäten von Sri Lanka und dem BMZ. Die Projektdurchführung beinhaltete ein konflikt-sensibles Vorgehen als wichtigen Aspekt, der durch eine gleichwertige Einbeziehung der verschiedenen ethnischen Gruppen (Singhalesen, Tamilen und Muslime) gut umgesetzt wurde. Dies folgte somit dem übersektoralen Konzept des BMZ zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung.

Das Infrastrukturvorhaben im Batticaloa-Distrikt wurde von der Regierung Sri Lankas und den zuständigen nationalen und lokalen Behörden gleichermaßen unterstützt und versprach einen relevanten Beitrag zum Wiederaufbau und zur Stabilisierung der Region. Die Bereitstellung von komplementärer Erschließungsinfrastruktur für Neubausiedlungen (Straßen, Strom, Wasser, Abwasser) hatte eine hohe Priorität im Rahmen der Wiederaufbaustrategie der Regierung und war somit subsidiär zur Strategie des Partnerlandes.

Der Bau von Infrastruktur, um vorhandene und Neubaugebiete effizienter zu entwässern, sowie eine erhöhte Mobilität durch Straßen- und Wegebau einschließlich Anbindung der Neubausiedlungen an das nationale Stromnetz zielten auf Kernprobleme der Zielgruppe und waren somit sehr relevant. Die angenommene Wirkungskette, laut der die Bereitstellung von Infrastruktur (output) einen wichtigen Beitrag zur Wiederherstellung bzw. zum Aufbau einer adäquaten Infrastruktur für die Bevölkerung (outcome) und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensverhältnisse (impact) leistete, war plausibel. Die Nichtumsetzung der Komponente „Wasserversorgung“ aufgrund des Wiederaufflammens des Konfliktes zwischen der Regierung und den „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ (LTTE) stellt hier eine Einschränkung der Relevanz dar (50 % der Mittel waren für diese Komponente vorgesehen). Ein anderes Versorgungskonzept war aufgrund einer fehlenden Ressourcen-alternative (Grundwasser war nicht ausreichend vorhanden) nicht möglich. Die frei gewordenen Mittel wurden für den Bau von Regenwasserkanälen, Straßen, Stromversorgung und Wohnungsbau im Projektgebiet eingesetzt. Zusammenfassend wird die Relevanz des Projektes jedoch als gut bewertet.

Relevanz Teilnote: 2

Effektivität

Das Vorhaben wurde im Eilverfahren und als offenes Programm in Antwort auf den Tsunami vom 26. Dezember 2004 entwickelt. Indikatoren für die Erreichung des Projektziels sowie des Oberziels wurden aufgrund der hohen Dynamik der Wiederaufbauaktivitäten in der Region im Rahmen der Projektvorlage nicht entwickelt. Indikatoren wurden deshalb nach einer detaillierten Bestandsaufnahme und Arbeitsplanung als Teil der Anfangsphase des Projektes („Inception Phase“) festgelegt. Da die Indikatoren allerdings nur auf der Output und Outcome Ebene angesetzt waren, wurden sie für die Ex-post-Evaluierung angepasst.

Indikatoren Projektziel	Ausgangswert	Ex-post-Evaluierung
1.000 Haushalte sind an das Elektrizitätsnetz angeschlossen.	Stromnetz war vom Tsunami beschädigt worden. Umsiedlungsgebiete hatten keinen Stromanschluss.	Der Indikator wurde erreicht. Familien in der Neubausiedlung von Thiramadu profitieren vom Anschluss an das Stromnetz und von erhöhter Sicherheit durch Solarlampen entlang der Zufahrtsstraße.
Zufahrtsstraßen sind das ganze Jahr über befahrbar.	Land vom Tsunami überflutet.	Die Erfüllung des Indikators kann als erreicht angesehen werden, wie eine ausführliche Fotodokumentation belegt. Zufahrtsstraßen wurden asphaltiert und sind das ganze Jahr befahrbar. Darüber hinaus werden Straßen und Siedlungen effektiv entwässert.

Vom Tsunami zerstörte Infrastruktur, wie Straßen, Straßenbeleuchtung, Entwässerungsgräben, Brücken und Stromversorgung wurde für die vom Tsunami betroffene Bevölkerung wieder aufgebaut. Laut Fotodokumentation und Beschreibungen in Berichten wurde die Infrastruktur qualitativ hochwertig gebaut. Darüber hinaus ist im Endbericht gut dokumentiert, dass bei der Umsetzung des Maßnahmenkataloges eine effektive Koordination stattgefunden hat, ein Aspekt, der insbesondere im Rahmen von Tsunamiinterventionen von signifikanter Bedeutung war. Die Arbeiten wurden zusätzlich in der angespannten Situation vor dem Ende des Konfliktes, der in Batticaloa noch durch Spannungen zwischen tamilisch-hinduistischen und tamilisch-muslimischen Siedlungsgruppen überlagert wurde, oft verzögert und weiter erschwert. Vor diesem Hintergrund kann die Projektumsetzung als zufriedenstellend eingestuft werden.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Sämtliche im Rahmen der „Inception Phase“ definierten und spezifizierten Maßnahmen wurden in der vorgegebenen Zeit und hinreichend wirtschaftlich durchgeführt. Der gesamte Ausschreibungsprozess benötigte drei Monate und die Baumaßnahmen waren nach zwei Jahren abgeschlossen. Dies stellt für beide Bereiche einen guten Wert dar.

Der Anteil der Consultingkosten ist mit 13 % leicht erhöht, aber noch in einem akzeptablen Bereich. Der Einheitspreis von ca. 350.000 Euro pro km Beton- bzw. Asphaltstraße hält sich ebenfalls in einem akzeptablen Rahmen.

Die Allokationseffizienz des Projekts wird mit „gut“ bewertet. Laut Abschlussbericht des Consultants kam es zu einer wesentlichen Vereinfachung der Transportmöglichkeiten der Bevölkerung, gerade während der Monsunmonate. Der Überflutung von Straßen wurde durch eine Erhöhung der Straßen, Versiegelung der Oberfläche und eine erhöhte Entwässerungsleistung begegnet, was, in Verbindung mit dem Bau einfacher Verbindungsbrücken, die Mobilität der Bevölkerung verbesserte. Die generelle Befahrbarkeit der Straßen wurde verbessert. Der Anschluss der Neubaugebiete an das öffentliche Stromnetz stellt eine wichtige Voraussetzung für Entwicklung dar. Insgesamt ist die Effizienz der Maßnahmen als „gut“ zu bezeichnen.

Effizienz Teilnote: 2

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Das Oberziel, einen Beitrag zu besseren Lebensbedingungen der Menschen in den vom Tsunami betroffenen Gebieten zu leisten, wurde erfüllt, wie die Erreichung der Oberzielindikatoren in der Tabelle bestätigt.

Indikatoren Oberziel	Ausgangswert	Ex-post-Evaluierung
Verbesserte Mobilität der Bevölkerung.	Mobilität war 2005 durch den Tsunami stark eingeschränkt.	Der Indikator wurde erfüllt. Durch den Bau von Allwetterstraßen und Straßenbeleuchtung hat sich die Mobilität der Bevölkerung entscheidend erhöht.
Verminderte Auswirkung des Monsuns auf die Bevölkerung.	Da der Küstenstreifen niedrig gelegen war, war der Küstenstreifen häufig von Überflutung betroffen.	Der Indikator wurde erfüllt. Straßenflächen wurden befestigt und versiegelt (Asphalt) und sind auch während des Monsuns befahrbar. Ein Netzwerk von Entwässerungsgräben sorgt für ganzjährige Befahrbarkeit.

Durch den Bau und die Wiederherstellung der Infrastruktur in der von Tsunami und ethnischen Konflikten stark betroffenen Region haben sich die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessert. Es wurden damit die Voraussetzungen zur Rückkehr zu einem normaleren sozialen und wirtschaftlichen Leben im Projektgebiet geschaffen.

Unter Zugrundelegung des Anspruchs, dass das Projekt einen Beitrag zum nachhaltigen Wiederaufbau und zur Entwicklung der Region leisten und die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessern sollte, kann man von einer guten entwicklungspolitischen Wirkung sprechen. Kriegsbedingt und wegen der nicht umzusetzenden Wasserversorgungskomponente war es allerdings schwierig, die Interessen aller drei ethnischen Gruppen, die in diesem Gebiet vertreten waren, zu berücksichtigen und damit zu einer Stabilisierung der Region beizutragen.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Die Information aus den Berichten und Interviews mit Vertretern des Durchführungsconsultants und der GIZ bestätigt eine zufriedenstellende Nachhaltigkeit.

Einer zukünftigen Überflutung der Straßen wurde durch eine Erhöhung der Leistung der Entwässerungsgräben, die Hebung des Straßenniveaus und eine verbesserte Versiegelung der Straßenoberfläche entgegengewirkt. Zur Verbesserung der Entwässerung der Projektregion wurden Hauptkanäle neu gebaut, bestehende traditionelle Kanäle erweitert und befestigt sowie die Funktionalität des übergeordneten Systems optimiert.

Die Bauten sind, nach Einschätzung der Abschlusskontrolle und aufgrund der Fotodokumentation, von akzeptabler Qualität. Die an die Rahmenbedingungen angepassten Handbücher zu Wartung und Betrieb wurden, neben Maschinen und Gerätschaften, an die Stadtverwaltung Batticaloa übergeben.

Einschränkungen zeigen sich in einer Liste von häufig auftretenden Nachhaltigkeitsproblemen, die im Rahmen der Abschlusskontrolle aufgelistet wurden. Eingeschränkte und mangelnde finanzielle und personelle Ausstattung der zugehörigen staatlichen Institution, leichter Vandalismus (Transformatorstationen)

und Verschmutzung der gebauten Infrastruktur (Entwässerungskanäle als Müllhalden), auch aufgrund mangelnder Bildung der Nutzer-gruppen, weisen auf solche allgemeinen Nachhaltigkeitsprobleme hin. Dies wird in gewissem Maße die Langlebigkeit und Funktionalität der Bauten beeinflussen. Die KfW hatte die zuständigen Ministerien angehalten, Finanzierungsmöglichkeiten zur Unterstützung der Stadtverwaltungen in Thiraimadu und Valaichchenai zu prüfen. Ob die Kritikpunkte und Anregungen, die bezüglich Wartung und Betrieb der Strukturen in der Abschlusskontrolle dokumentiert sind, umgesetzt wurden, konnte im Rahmen der Evaluierung nicht festgestellt werden.

Insgesamt lässt sich die Nachhaltigkeit noch als zufriedenstellend bewerten.

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.