

Ex-post-Evaluierung: Kurzbericht

SRI LANKA: KV-Wiederaufbau Jaffna, Wohnraum und Schulen



Sektor	Soforthilfe u. entsprechende Dienstleist. (7201000)	
Vorhaben/Auftraggeber	KV Wiederaufbau Jaffna – Wohnraum und Schulen; BMZ-Nr. 2000 65 607*	
Projekträger	Ministry of Economic Development	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex-post-Evaluierungsbericht: 2013/2013		
	Projektprüfung (Plan)	Ex-post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	3,01 Mio. EUR	3,04 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,45 Mio. EUR	0,45 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	2,56 Mio. EUR	2,59 Mio. EUR**
	2,56 Mio. EUR	2,59 Mio. EUR

*Vorhaben in Stichprobe 2013; **Restmittel von 0,024 Mio. EUR aus Vorläuferprojekt laut AK

Kurzbeschreibung: Das Programm finanzierte Baumaterialien für den Neubau bzw. die Instandsetzung von 1.074 Häusern in Jaffna. Das Programm bezog die durch den Bürgerkrieg vertriebene Zielbevölkerung, die damals in Flüchtlingslagern oder bei Familienangehörigen lebte, aktiv in den Wiederaufbau von Häusern mit ein. Darüber hinaus wurden im Rahmen des Programms mit FZ-Mitteln 32 Schulen und eine Lagerhalle instandgesetzt und die Instandsetzung eines Krankenhausflügels unterstützt. Weiterhin finanzierte das Programm 363 sanitäre Einrichtungen für Schulen in Jaffna.

Zielsystem: Oberziel des Programms war es, zum Wiederaufbau und zum Friedensprozess auf der Halbinsel Jaffna durch Schaffung der Grundlagen für eine dauerhafte Wiederbesiedlung der Region beizutragen (wobei Indikatoren zur Messung des Oberziels im PV nicht festgelegt wurden). Dies sollte über das Programmziel erreicht werden, das die Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfeldes durch Rehabilitierung von Wohnraum und sozialer Infrastruktur (z.B. Schulen) vorsah (zu messen an von der Zielgruppe bewohnten Wohnungen und der Nutzung in Stand gesetzter Schulen).

Zielgruppe: Zielgruppe waren etwa 1.400 Familien der unter der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung. Vorrang hatten die Familien alleinstehender bzw. alleinerziehender Frauen (z.B. Kriegswitwen).

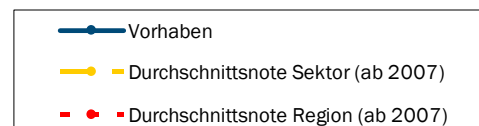
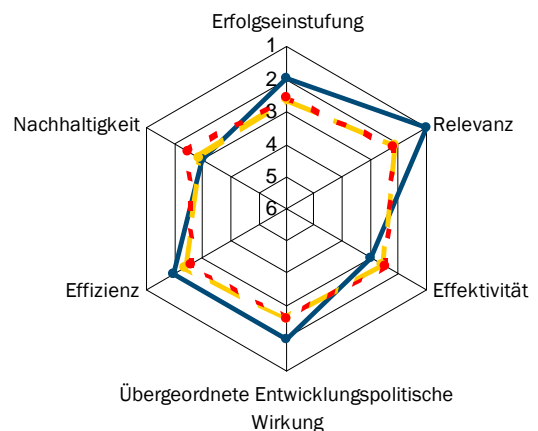
Gesamtvotum: Note 2

Das Programm leistete einen wesentlichen Beitrag zur Wiederbesiedlung der Region Jaffna unter schwierigsten Konfliktbedingungen.

Bemerkenswert:

Im Zuge des Programms wurden durch den Konflikt vertriebene Hausbesitzer dazu angeleitet, ihre Häuser in Eigenregie wieder aufzubauen. Dieser Ansatz wurde später von anderen Organisationen, wie z.B. der Weltbank, übernommen. Mehrere Tsunami-Wiederaufbauprogramme griffen ebenfalls auf dieses Modell zurück.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum

Note: 2

Relevanz

Das Programm war hoch relevant, da es während der Friedensverhandlungen und des Waffenstillstandes in den Jahren 2002 bis 2005 einen Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Rehabilitation und Entwicklung der vom Bürgerkrieg verwüsteten Region Jaffna zu leisten versprach. Bereits 1996 hatte die sri-lankische Armee die nördliche Halbinsel Jaffna erobert, nicht jedoch die tamilische Befreiungsbewegung Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) besiegt, die weiterhin aus dem nördlichen Dschungel heraus operierte. Im Februar 2002 war es zu einem Waffenstillstand und anschließenden Friedensverhandlungen gekommen, die jedoch 2006 durch erneute kriegerische Auseinandersetzungen einen Rückschlag erlitten.

Das Programm stand im Einklang mit dem übersektoralen Konzept des BMZ zu Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung sowie dem für Sri Lanka vereinbarten EZ Schwerpunkt „Poverty Alleviation and Conflict Transformation“ (PACT). Es entsprach ebenfalls den Notwendigkeiten des Landes, indem es die Instandsetzung von Schulen, Lagerhallen, sanitären Einrichtungen sowie eines Krankenhausflügels zu einer Zeit finanzierte, als es wegen des Bürgerkrieges fast unmöglich war, Baumaterialien nach Jaffna zu transportieren. Ein Wiederaufbau der kriegszerstörten Infrastruktur war unbedingt notwendig.

Der Programmansatz war angemessen, da er Flüchtlingsfamilien mobilisierte, ihre Häuser in Eigenregie wieder aufzubauen und dadurch eine hohe Eigenverantwortlichkeit förderte. Die angenommene Wirkungskette, laut der die dauerhafte Ansiedlung vertriebener Flüchtlinge (outcome) unter aktiver Einbeziehung der Betroffenen zur sozialen und wirtschaftlichen Wiederbesiedlung von Jaffna (impact) beiträgt, war im Kontext dieses Programms plausibel. Die zugrunde liegende Problemanalyse ist auch aus heutiger Sicht schlüssig und nachvollziehbar. Der erwartete und erreichte Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Förderung des Friedens- und Aufbauprozesses in Jaffna bleibt jedoch, auch wegen fehlender quantitativer Informationen zur Ausgangslage im PV, schwer quantifizierbar.

Teilnote: 1

Effektivität

Das zu Beginn des Programms definierte Programmziel sah vor, zur Verbesserung der Wohnverhältnisse und des Wohnumfeldes durch Instandsetzung von Wohnraum und sozialer Infrastruktur (z.B. Schulen) beizutragen.

Die anhand von Indikatoren gemessene Zielerreichung wird in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Dabei werden zwei Indikatoren dem Prüfungsbericht entnommen, während zwei weitere Indikatoren zur besseren Erfassung der Ergebnisse ergänzt werden.

Indikator	Status bei Ex-post-Evaluierung
<p>Nach Abschluss der Baumaßnahmen sind mindestens 80% der instandgesetzten Wohnungen von Vertretern der Zielgruppe bewohnt.</p>	<p>Dieser Indikator wurde für die nicht vom Tsunami betroffenen Gebiete erfüllt. Insgesamt wurden 1.074 Häuser aus FZ Mitteln finanziert. Laut AK waren 2010 97 Prozent der Häuser bewohnt. Auf der Grundlage von Interviews, einer Umfrage und stichprobenartigen Haus- und Dorfbesuchen in 8 von insgesamt 15 Bezirken kam die Evaluierungsmission zu dem Ergebnis, dass in den besuchten Dörfern die ursprünglichen Zielgruppenangehörigen immer noch in ihren wieder aufgebauten Häusern leben. In zufällig selektierten Dörfern, in denen jedes neu gebaute Haus mit den Planungsdokumenten verglichen wurde, waren 95% der Häuser in gutem Zustand und von der ursprünglichen Zielgruppe bewohnt. Allerdings stellen die 2004 vom Tsunami betroffenen Dörfer eine Ausnahme dar. In Dörfern an der Küste stehen die 37 Häuser (oder 3 % aller FZ-finanzierten Häuser) zwar zum Teil noch, aber ihre Besitzer nutzen sie, um ihre Fischereiausrüstung dort zu lagern. Sie wurden aufgrund von Vorschriften der Regierung umgesiedelt, die nach dem Tsunami eine dreihundert Meter weite Sicherheitszone entlang der Küste durchsetzte.</p>
<p>Nach Abschluss der Baumaßnahmen werden mindestens 80% der wieder aufgebauten Schulen betrieben.</p>	<p>Übererfüllt. Die Mission besuchte zehn der insgesamt 32 Schulen und stellte fest, dass in den zehn Schulen 100% der instandgesetzten Klassenräume samt Ausstattung genutzt werden. Die neu errichteten sanitären Einrichtungen wurden sauber und instandgehalten vorgefunden. Nur ein Toilettenhaus war wegen Bauarbeiten vorübergehend geschlossen.</p>
<p>Die wieder aufgebaute Lagerhalle wird genutzt.</p>	<p>Nur teilweise erfüllt. Die instandgesetzte Lagerhalle wurde während der Bauphase zur Lagerung von Baumaterialien verwendet, die per Schiff direkt von Colombo angeliefert wurden, da Straßen- und Zugverbindung wegen des Bürgerkrieges unterbrochen waren. Heute nutzen Reisegruppen aus dem Süden Sri Lankas, die Jaffna besuchen, die Lagerhalle als Massenquartier. Die Evaluierungsmission fand die Lagerhalle sauber und gut instandgehalten vor, sie war jedoch zur Zeit des Besuches leer.</p>
<p>Nach Abschluss der Baumaßnahmen wird der instandgesetzte Krankenhausflügel genutzt.</p>	<p>Mit zeitlicher Verzögerung erfüllt. Erst nach Öffnung des militärischen Sperrgebiets konnte das Krankenhaus 2012 wieder eröffnet werden und behandelt Patienten ambulant. Patienten der Psychiatrie, die mit FZ-Mitteln für Baumaterialien instandgesetzt wurde, erhalten Beschäftigungstherapie, psychologische Betreuung und Mahlzeiten.</p>

Das Konzept der Komponente Hausbau sah vor, den Wiederaufbau von Häusern als eigenverantwortlich gesteuerten In-situ-Wiederaufbau durch die Eigentümer mit technischer Unterstützung durch die GIZ und Partnerorganisationen abzuwickeln. Baumaterialien und deren Transport wurden aus FZ-Mitteln, Löhne einheimischer Fachkräfte und Handwerker (*skilled labour*) wurden ebenfalls durch die FZ finanziert (und nicht, wie vorgesehen, als Eigenbetrag von sri-lankischer Seite). Handlangerarbeiten (*unskilled labour*) wurden durch die Eigentümer selber erbracht. Während etwa 66 % der FZ-Mittel Wohnungsbau finanzierten, wurden 25 % für Infrastruktur und 9 % für Verwaltungsaufwand verwendet.

Eigene Indikatoren zur Abbildung der Zieldimension „Stabilisierung und Friedenssicherung“ wurden nicht ergänzt, da diese Dimension ausreichend erfasst erscheint durch die Forderung, die Häuser müssen durch die ursprüngliche Zielgruppe bewohnt sein, die auch am Wiederaufbau der Häuser aktiv beteiligt war.

Teilnote: 3

Effizienz

Das Programm war kosteneffizient, indem es erweiterungsfähige Kernhäuser von 36 qm² finanzierte (bestehend aus einem verschließbaren Raum, einem Wohnzimmer und einer überdachten Veranda). Aufgrund des Konfliktes vertriebene Flüchtlinge wurden mobilisiert und angeleitet, den Hausbau selbst zu organisieren und zu überwachen. Die durchschnittlichen Kosten pro Haus beliefen sich auf 1.840 EUR, was gering ist, wenn man sie mit den Kosten von 2.289 EUR (2007) der von Weltbank- und EU-finanzierten Häusern in Jaffna vergleicht oder mit dem aus deutschen FZ-Mitteln finanzierten Tsunami Wiederaufbauprogramm an der Ostküste Sri Lankas (Batticaloa und Kalmunai, BMZ-Nr.: 2005 65 614). Dort kostete ein Haus von gleicher Größe etwa das Doppelte (durchschnittlich 3.660 EUR).

Das Programm hatte eine hohe Allokationseffizienz, da es Nachbarschaften mobilisierte, um die 15 ärmsten Familien pro Dorf zu identifizieren, die ein programmfinanziertes Haus erhalten sollten. Die Bevölkerung wurde mit Unterstützung einer lokalen NRO mobilisiert, die durch ihren Einsatz für Menschenrechte während des Bürgerkriegs Glaubwürdigkeit und Vertrauen innerhalb der lokalen Bevölkerung gefunden hatte. Insofern ist davon auszugehen, dass die Wirkung vor allem den Ärmsten zugute kam und gleichzeitig die Auswahl konflikt-sensibel gestaltet und von der Bevölkerung mitgetragen wurde.

Teilnote: 2

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Oberziel des Programms laut PV war es, einen Beitrag zum Wiederaufbau und zum Friedensprozess auf der Halbinsel Jaffna durch Schaffung der Grundlagen für eine dauerhafte Wiederbesiedlung der Region zu leisten.

Im PV wurden keine Indikatoren zur Messung des Oberziels festgelegt. Die Ex-post-Evaluierung stellte jedoch fest, dass das Oberziel erreicht wurde, wobei die Oberzielerreichung an der Wiederbesiedlung und schulischen Leistungen gemessen wird. Vier Jahre nach dem Ende des Bürgerkrieges und drei Jahre nach Beendigung des zehn Jahre währenden Programms war 2013 die Programmregion in Jaffna wieder besiedelt. Zwar sah die Mission noch zerbombte Häuser und verminte Sperrgebiete sowie militärische Sperrzonen, jedoch wurden die ursprünglichen Angehörigen der Zielgruppe oder ihre Kinder in den durch das Programm finanzierten Häusern angetroffen und hatten z.T. Kleingewerbe (wie beispielsweise einen Laden, eine Fahrradreparaturwerkstatt oder eine Bäckerei) eröffnet, was ihnen eine neue Lebensgrundlage bot. Verglichen mit der Ausgangssituation von Flüchtlingslagern stellt dies einen beträchtlichen Erfolg dar.

Auch was den Friedensprozess betrifft, leistete das Programm einen Beitrag, indem es Infrastruktur wie Häuser und Schulen unter schwierigsten Umständen während der kriegesischen Auseinandersetzungen finanzierte. Dies erlaubte der Bevölkerung, sich nach der Vertreibung durch den Konflikt erneut in ihrer Heimat nieder zu lassen.

Jedoch kann der Bau physischer Infrastruktur einen Befriedungsprozess allenfalls stützen, aber nicht maßgeblich beeinflussen.. Die Zentralregierung in Colombo hat nach Beendigung des Bürgerkriegs keine politischen Autonomiezugeständnisse an den Nordosten des Landes gemacht, was von der tamilischen und muslimischen Bevölkerung als notwendige Voraussetzung für eine Befriedung betrachtet wird. Anlässlich der Mission nach dem Fortschritt des Friedensprozesses auf einer Skala von eins bis zehn interviewt, wobei eins der Bürgerkriegssituation und zehn einer gelungenen Friedenssicherung entspricht, lag die durchschnittliche Antwort der befragten Regierungsvertreter, Geber, Professoren, NGO-Vertreter und Zielgruppenmitglieder im Norden und Nordosten, dem früheren Konfliktgebiet Sri Lankas, bei zwei. Diese extrem niedrige Punktzahl legt nahe: Der Konflikt ist politisch noch nicht beigelegt. In der Tat stufen internationale Fragilitätsindizes Sri Lanka als fragil ein. Im „*Failed States Index*“¹ 2012 nimmt Sri Lanka Rang 29 von 30 ein mit einer Fragilitätsnote 92,2 (auf einer Skala von 114,9 für Somalia bis zu 87,5 für Usbekistan). Im *State Fragility Index*² 2011 erhielt Sri Lanka die Note dreizehn (verglichen mit 25 für Somalia und weiteren Ländern der Note dreizehn wie Usbekistan, Laos und Togo).

Schulen und Gesundheitsstationen waren während des Konflikts stark beschädigt worden, und Lehrer, Ärzte bzw. das Pflegepersonal waren vertrieben worden. Nach Ende des Konflikts wurden Schulen und Krankenhäuser wieder instandgesetzt und mit Hilfe zurückgekehrten Personals eröffnet, wozu das FZ-finanzierte Programm einen Beitrag leistete. Wie der jüngste Zensus 2011 feststellte, besuchten in der Tat 90,9 Prozent derjenigen Kinder eine Schule, die im schulpflichtigen Alter waren. In Bezug auf die Lernergebnisse stellte das *National Assessment Centre* fest, dass sich die Kluft zwischen dem Nordosten und dem übrigen

¹ Failed States Index 2011. In: http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive.

² State Fragility Index aus dem Jahr 2011. In: <http://www.systemicpeace.org/SFI/matrix2011c.pdf>.

Sri Lanka zwischen 2003 und 2009 verringerte. Die Noten der Viertklässler verbesserten sich im Norden um 19 Prozent in der Muttersprache, um 22 Prozent in Mathematik und um 81 Prozent in Englisch. In der 8. Klasse konnte die Kluft zwischen dem Nordosten und dem übrigen Sri Lanka allerdings kaum verringert werden. Fehlende Grundkenntnisse wegen Unterrichtsausfall und Vertreibung während des Konfliktes könnten hierfür verantwortlich sein.³

Hinsichtlich der Trinkwasserversorgung und des Zugangs zu sanitären Einrichtungen ist Sri Lanka auf dem Weg, die Millenniums-Ziele zu erreichen. Bei den sanitären Einrichtungen leistete das Programm ebenfalls einen wesentlichen Beitrag.

Das Programm war mit seinem Ansatz, Hausbesitzer ihre Häuser in Eigenregie bauen zu lassen, strukturbildend. Er wurde später von anderen Organisationen, wie z.B. der Weltbank, übernommen. Mehrere Tsunami-Wiederaufbauprogramme griffen ebenfalls auf dieses Modell zurück.

Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Das Programm ist hinsichtlich seiner Nachhaltigkeit als zufriedenstellend einzustufen. Die während der Mission gesammelten Informationen deuten darauf hin, dass – mit Ausnahme der 37 Häuser in der Tsunami Region – ca. 95% der ursprünglichen Hausbesitzer noch immer in ihren Häusern leben und diese zum überwiegenden Teil (ca. 70 Prozent) durch Anbauten erweitert haben. Die Häuser werden mit einfachen Mitteln wie Brettern oder Wellblech repariert und instandgehalten.

Die Instandhaltung der erneuerten Klassenzimmer ist jedoch problematisch. Die Schulen sind hinsichtlich der Wartungskosten vom Bildungsministerium abhängig. In der Vergangenheit wurden Schülerbeiträge für die Instandhaltung erhoben und einige Schulen fahren damit fort. Die Zentralregierung in Colombo hat jedoch beschlossen, diese Gebühren abzuschaffen und die Instandhaltung vollständig zu finanzieren. Da dieser Beschluss zur Zeit der Mission gerade erst gefällt worden war, konnten tatsächliche Mittelzuweisungen noch nicht beobachtet werden. Die Praxis der Instandhaltungsgebühren variiert zwischen privaten und öffentlichen Schulen – ein möglicher Grund für größeren Instandhaltungsbedarf, der von der Mission bei öffentlichen im Vergleich zu privaten Schulen beobachtet wurde. Die Sanitäreinrichtungen waren durchwegs sauber und verfügten über fließendes Wasser.

Teilnote: 3

³ UNDP. 2012. Sri Lanka Human Development Report 2012. Bridging Regional Disparities for Human Development. Sri Lanka.

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