

**Albanien: Wasserversorgung Kavaja, Kukes, Has II**

**Schlussprüfung**

<b>OECD-Förderbereich</b>	14030 / Wasserversorgung für Arme	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	1995 65 821 1995 70 276	
<b>Projektträger</b>	Distriktverwaltungen von Kavaja, Kukes und Has	
<b>Consultant</b>	Rodeco	
<b>Jahr der Schlussprüfung</b>	<b>2003</b>	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Schlussprüfung (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	3. Quartal 1995	1. Quartal 1996
<b>Durchführungszeitraum</b>	16 Monate	23 Monate
<b>Investitionskosten</b>	5,98 Mio EUR	6,08 Mio EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	0,00 Mio EUR	0,10 Mio EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	5,98 Mio EUR	5,98 Mio EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	Keine	Keine
<b>Erfolgseinstufung</b>	Eindeutig unzureichend (Stufe 5)	
<b>• Signifikanz/Relevanz</b>	Stufe 5	
<b>• Effektivität</b>	Stufe 5	
<b>• Effizienz</b>	Stufe 5	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das Vorhaben umfasste Rehabilitierungsmaßnahmen an Wasserversorgungseinrichtungen für ländliche Umlandgemeinden der Städte Kavaja, Rogozhina (beide Distrikt Kavaja), Kukes (Distrikt Kukes) und Krume (Distrikt Has). Das Vorhaben wurde als Ergänzungsmaßnahme zu einem abgeschlossenen Notprogramm in den erwähnten Orten konzipiert, um die zuvor durchgeführten Maßnahmen nachhaltig abzusichern. Zielgruppe war die überwiegend arme Bevölkerung der städtischen Vororte und Umlandgemeinden. Im Rahmen der Begleitmaßnahme sollten die Wasserwerke der Projektorte sowie lokale Baufirmen mit Mitteln in Höhe von 0,66 Mio EUR qualifiziert werden.

Projektziel des Ursprungsvorhabens (Phase I) war eine Mindestversorgung der angeschlossenen Bevölkerung in den Städten der Programmregionen Kavaja, Kukes und Has mit hygienisch unbedenklichem Trinkwasser. Oberziel war ein Beitrag zur Normalisierung der Wasserversorgung in den Programmregionen. Folgende Indikatoren für die Projektzielerreichung wurden festgelegt:

- Tägliche Wasserabgabe an die Bevölkerung über mehrere Stunden.

- Ein Verbrauchsniveau von 60 l/cd für die über Hausanschlüsse versorgte Bevölkerung und 30 l/cd für die Zapfstellennutzer.
- Freiheit von mindestens 65 % der untersuchten Wasserproben von coliformen Verunreinigungen.

Ober- und Projektziele des Ergänzungsvorhabens entsprechen denen des Ursprungsvorhabens. Anlässlich der Prüfung des Ergänzungsvorhabens wurden die folgenden zusätzlichen Indikatoren für die Projektzielerreichung definiert:

- Ein Jahr nach Beendigung der Maßnahmen ist der Versorgungsgrad des Programmgebietes von 61 % zur Zeit der Programmprüfung (62 % in Kavaja, 63 % in Kukes, 49 % in Has) auf 90 % in allen Programmorten erhöht.
- Zum gleichen Zeitpunkt können über 90 % der am Einspeisungspunkt bereitgestellten Wasserproduktionskapazitäten (rd. 7.300 m<sup>3</sup>/Tag im Distrikt Kavaja, rd. 2.000 m<sup>3</sup>/Tag im Distrikt Kukes, rd. 800 m<sup>3</sup>/Tag im Distrikt Has) für die Versorgung der Bevölkerung in den Programmdistrikten genutzt werden.
- Durch die Verlängerung der technischen Nutzungsdauer des Zuleitungssystems im Distrikt Kukes ist das quantitative Versorgungsziel mindestens fünf Jahre nach Abschluss des Vorhabens noch erreicht.

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

Nachdem im Rahmen des Ursprungsvorhabens die innerstädtischen Wasserversorgungssysteme der vier Projektstandorte rehabilitiert worden waren, wurden im Rahmen des Ergänzungsvorhabens folgende Zusatzmaßnahmen durchgeführt:

- Sanierung bzw. Ausbau von vier Gruppenversorgungssystemen im Umland von Kavaja und Rrogozhina.
- Teilerneuerung und Sanierung des Zuleitungssystems Kukes, Rehabilitierung von Quelfassungen, Neubau von Zuleitungen und Verteilersystemen für acht ländliche Gemeinden und Ausbau sowie Erweiterung des Betriebsgeländes.
- Rehabilitierung von drei Reservoirs, Neubau von Zuleitungen und Verteilernetzen für vier Gemeinden im Umland von Krume sowie Ausbau und Erweiterung des Betriebsgeländes.
- Bau von autonomen Schwerkraftsystemen zur Wasserversorgung von jeweils zwei Dörfern in den Distrikten Kukes und Has als Pilotmaßnahme.

Eine Begleitmaßnahme wurde parallel zu den Investitionsmaßnahmen durchgeführt; sie umfasste folgende Aktivitäten:

- Qualifizierung kleinerer Bauunternehmen zur Durchführung der im Rahmen des Vorhabens finanzierten Bauaufträge.
- Unterstützung von ursprünglich drei, später nur noch zwei der vier Wasserwerke in der technischen und kaufmännischen Betriebsführung.

Abgesehen von der unterbliebenen Beratung des Wasserwerkes von Krume und einer Verzögerung der Fertigstellung um rd. ein Jahr wurden die Maßnahmen im Großen und Ganzen wie geplant durchgeführt.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

In Bezug auf die Projektzielerreichung ergibt sich folgendes Bild:

- Eine tägliche Wasserabgabe über mehrere Stunden ist wie erwartet gesichert. In der Tendenz sind die Versorgungszeiten gegenüber der Situation bei Schlussprüfung des Ursprungsvorhabens aber wieder zurückgegangen und betragen teilweise nur zwei Stunden pro Tag.
- In der Stadt Rogozhina, wo der Verbrauch mehr oder weniger vollständig gemessen und der Abrechnung zugrunde gelegt wird, ergibt sich ein spezifischer Verbrauch von 58 l/cd. In allen anderen Orten ist nur noch ein geringer Teil der im Rahmen der beiden Projektphasen installierten Zähler funktionsfähig, so dass weitgehend Wassergebühren pauschal erhoben werden. Rein rechnerisch ergeben sich spezifische Verbräuche in der Größenordnung von 70 – 80 l/cd, faktisch dürften sie höher liegen, obwohl sie durch die knappe Wasserverfügbarkeit begrenzt werden. Zapfstellen sind mit einer Ausnahme im Programmgebiet nicht mehr vorhanden.
- Die Wasserqualität weist in zwei Orten (Kavaja und Krume) bedenkliche bakteriologische Befunde auf; auch für Rogozhina und Kukës ist anzunehmen, dass das Trinkwasser nicht wie erforderlich ganzjährig frei von coliformen Bakterien ist.
- Die Versorgungsgrade liegen in den Stadtgebieten (also dem Ursprungsvorhaben zuzurechnen) zwischen 55 % (Kavaja) und 97 % (Kukës). In den im Rahmen des Ergänzungsvorhabens erschlossenen Umlandgemeinden liegen sie zwischen 60 % und 100 %, wobei der Durchschnitt in etwa 75 % beträgt. Nicht berücksichtigt in diesen Zahlen sind vier Dörfer im Umland von Kavaja, die derzeit gar nicht beliefert werden (betrifft rd. 5.000 Einwohner), sowie mehrere Dörfer in der Nähe von Krume (rd. 2.000 Einwohner), deren Versorgung niemals funktioniert hat (zwei Fälle) bzw. für deren Versorgung sich das Wasserwerk von Krume nicht verantwortlich fühlt. Nach dem Prüfungsbericht zum Ergänzungsvorhaben sollte die Versorgungssituation von 33.800 Einwohnern der Umlandgemeinden verbessert werden, von denen 25.800 Einwohner damals gar nicht versorgt wurden. Bei der Abschlusskontrolle wurde die Zahl der Begünstigten auf 41.500 Einwohner geschätzt. Nach den bei der örtlichen Schlussprüfung zusammengetragenen Informationen werden heute nur noch rd. 20.000 Einwohner zusätzlich versorgt. Der Rückgang bei der Zahl der Begünstigten ist auf Abwanderung insbesondere aus den beiden nördlichen Standorten, die derzeitige Nicht-Versorgung einiger Umlandgemeinden von Kavaja auf Grund von Wassermangel sowie einen allgemeinen Rückgang bei registrierten Hausanschlüssen zurückzuführen, wobei bei der letzten Kategorie unklar ist, ob die Wasserlieferungen faktisch unterbrochen sind oder es sich um Probleme mit dem Führen der Kundenregister handelt.
- Produziertes, aber nicht in Rechnung gestelltes Wasser (Unaccounted for Water, UfW) erreichte im Durchschnitt der letzten Jahre in Kavaja und Rogozhina jeweils 35 %, in Kukës 57 % und in Krume 82 %. Im Vergleich zur Situation bei der Abschlusskontrolle des Ergänzungsvorhabens vom 30.09.99 hat sich die Situation in Kavaja damit verbessert, während sie sich in Kukës, Krume und Rogozhina teilweise drastisch verschlechtert hat. Die hohen Werte für UfW sind Ausdruck von gravierenden Managementschwächen. Der Verlustzielindikator wurde damit sehr deutlich verfehlt, wobei anzumerken ist, dass das Anspruchsniveau von lediglich 10 % von Anfang an nicht realistisch war.

- In Kukës hat sich die Versorgungssituation seit der Rehabilitierung des Zuleitungssystems nicht verbessert, sondern deutlich verschlechtert. Es ist auch nicht absehbar, dass sich diese negative Tendenz umkehrt; eher ist mit einer weiteren Degradierung des Systems zu rechnen. Bei Versorgungszeiten von wenigen Stunden pro Tag muss die Versorgungssituation bereits heute als unzureichend bezeichnet werden.

Die Projektziele wurden damit weitgehend verfehlt.

Der Betrieb der finanzierten Anlagen ist allgemein unbefriedigend, wobei es allerdings große Unterschiede bei den vier Wasserwerken gibt. Diese nehmen keine systematische Wartung der Anlagen vor; Reparaturen werden nur bei großen Schadensfällen notdürftig ausgeführt. Eine systematische Verlustbekämpfung gibt es nicht. Die meisten Wasserzähler sind nicht mehr in Betrieb. Die Wasserwerke sind personell überbesetzt, haben dafür aber kaum qualifiziertes Personal. Die Kundenregister sind lückenhaft. Aufgrund der schlechten Versorgungsqualität sind die Kundenbeziehungen schlecht, was sich in einer niedrigen Hebeeffizienz ausdrückt. Nur in Kavaja zeichnet sich aufgrund der Beauftragung eines internationalen Managements seit Sommer 2003 eine Verbesserung der Situation ab.

Die in ganz Albanien verbreiteten Managementschwächen waren bei Projektprüfung bekannt. Ihnen sollte durch entsprechende Beratungsleistungen im Rahmen der Begleitmaßnahme begegnet werden. Diese erwies sich aber als weitgehend unwirksam. Gründe hierfür sind ein unzureichendes Mengengerüst, Desinteresse der Wasserwerke an einer Änderung der Unternehmenskultur, Unverständnis gegenüber der Notwendigkeit einer Änderung der Managementverfahren, Kommunikationsprobleme, personelle Diskontinuitäten, fehlende Motivation des Personals aufgrund geringer Bezahlung sowie die Liquiditätsprobleme der Wasserwerke.

Die finanzielle Situation der Wasserwerke ist stark defizitär. Das Tarifniveau wurde zwar in den letzten Jahren angehoben, reicht aber immer noch nicht aus, um den betriebsnotwendigen Aufwand zu finanzieren. Erschwert wird die Situation durch die niedrige Hebeeffizienz, die außer in Rogozhina unterhalb von 70 % liegt. Trotz einer (allerdings erratischen) Bezuschussung des Betriebes durch den Staat und des niedrigen tatsächlich erbrachten Wartungsaufwandes häufen die Wasserwerke daher immer weiter Schulden an.

Die spezifischen Investitionskosten liegen bei derzeit rd. 20.000 zusätzlich versorgten Einwohnern ohne Berücksichtigung der Kosten für die Managementunterstützung und in laufenden Preisen bei rd. 326 EUR pro Kopf, was in sich bereits ein sehr hoher Wert ist und angesichts des niedrigen damit erreichten Serviceniveaus als nicht mehr akzeptabel bezeichnet werden muss.

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller Wirkungen des Vorhabens ergibt sich folgende Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit des Vorhabens:

- Die Projektziele wurden nur in geringem Maße erreicht; der Nutzen der Maßnahmen ist qualitativ und quantitativ weit geringer als beabsichtigt. Die Absicherung der Nachhaltigkeit des Ursprungsvorhabens ist nicht gelungen. Wir beurteilen daher die **Effektivität** des Vorhabens als **unzureichend (Teilbewertung: Stufe 5)**.
- Mit Ursprungs- und Ergänzungsvorhaben sollte die Wasserversorgung der Programmregion normalisiert werden, was ein relevantes entwicklungspolitisches Ziel ist. Allerdings ist es nicht gelungen, dieses Ziel zu erreichen, die Wasserversorgung ist heute, wenn überhaupt, nur unwesentlich besser als zur Zeit der PP des Ursprungsvorhabens. Insgesamt ist von einer **unzureichenden Signifikanz und Relevanz** auszugehen (**Teilbewertung: Stufe 5**).

- Die spezifischen Investitionskosten des Vorhabens sind sehr hoch. Die für Unterhalt und Betrieb der Anlagen eingesetzten Ressourcen sind qualitativ und quantitativ unzureichend. Die Produktionseffizienz ist damit unzureichend. Dasselbe gilt aufgrund des geringen Kostendeckungsgrades aller Wasserwerke für die Allokationseffizienz. Damit ist die **Effizienz** des Vorhabens ebenfalls unzureichend (**Teilbewertung: Stufe 5**).

Zusammenfassend wird dem Vorhaben eine **insgesamt unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 5)** zugeordnet.

### Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Angesichts der bei PP bestehenden betrieblichen und administrativen Defizite der Wasserwerke hätte mehr Gewicht auf eine Unterstützung des Managements gelegt werden müssen. Da offenkundig ein langfristig angelegter Unterstützungsbedarf gegeben war und ist, ist das Instrument einer der Investition untergeordneten Begleitmaßnahme möglicherweise auch überfordert, so dass, wie in Kavaja in Form des privaten Managementvertrages inzwischen geschehen, über alternative Instrumente hätte nachgedacht werden sollen. Angesichts der mangelhaften Kooperationsbereitschaft des Wasserwerkes von Krume hätte an diesem Standort ein Abbruch der Maßnahmen ins Auge gefasst werden sollen, da ohne eine Verbesserung der betrieblichen und administrativen Abläufe die Unwirksamkeit der investiven Maßnahmen absehbar war.

Auch im vorliegenden Falle zeigen sich einmal mehr die Schwierigkeiten, den Transformationsprozess von der zentralstaatlichen Lenkung eines Wirtschaftssektors zu dezentralen und wirtschaftlich tragfähigen Lösungen positiv und frei von Widersprüchen zu gestalten. Die Dezentralisierung und Kommerzialisierung kann nur dann erfolgreich sein, wenn die dezentralisierten Unternehmen auf ihre neuen Aufgaben hinreichend vorbereitet werden und ihnen auch die Kompetenzen sowie die personellen und materiellen Ressourcen für einen erfolgreichen Betrieb der Anlagen an die Hand gegeben werden. Dies ist im albanischen Wassersektor nur begrenzt der Fall.

### 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 unten 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.