

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Aserbaidsschan: Offenes Programm Kommunale Infrastruktur I



Sektor	Wasser und Abwasser (14021/14022)	
Vorhaben/Auftraggeber	Offenes Programm Kommunale Infrastruktur I (1998 65 197)	
Projektträger	Imishli JV, AzerSu JSC	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	14,8 Mio. EUR	3,4 Mio. EUR
Eigenbeitrag	n.a.	12.800 EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	14,8 Mio. EUR	3,4 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Das FZ-Vorhaben „Offenes Programm Kommunale Infrastruktur I“ hat ursprünglich Maßnahmen zur Rehabilitation und zum Neubau von Trinkwasserinfrastruktur in den Städten Agzabedi und Imishli vorgesehen. Weitere Standorte sollten entsprechend ausgewählter Kriterien zusätzlich unterstützt werden. Auf Wunsch der aserbaidsschanischen Seite wurden die Investitionsmaßnahmen auf die Stadt Imishli beschränkt und die freigewordenen Mittel (i.H.v. 11,4 Mio. EUR) mit einem veränderten Umsetzungskonzept für das Folgevorhaben „Offenes Programm Kommunale Infrastruktur II“ (2001 66 702) verwendet. Da die Interventionen in Imishli ein in sich abgeschlossenes Vorhaben darstellen, sind diese Gegenstand der vorliegenden Ex Post-Evaluierung.

Der Betrieb der Anlagen in Imishli sollte einer neu gegründeten mehrheitlich privaten Konzessionsgesellschaft obliegen, der die Anlagen zur Nutzung gegen eine Konzessionsabgabe überlassen wurden. Der Betreiber wurde aus A+F-Mitteln über ein Ausbildungsprogramm zur Verbesserung seiner technischen, kommerziellen und Managementkapazitäten unterstützt. Aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten wurde der Betreiber in 2009 aufgelöst und in den nationalen Wasserversorger AzerSu integriert.

Zielsystem: Das entwicklungspolitische Oberziel (*Impact*) des Vorhabens war es, zur grundbedürfnisorientierten Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und zur sozialen Stabilisierung in den Programmstandorten beizutragen. Das Ziel (*Outcome*) bestand in der Beseitigung gravierender Versorgungsengpässe der Bevölkerung in Klein- und Mittelstädten im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft.

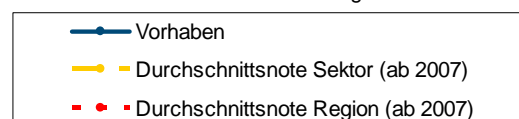
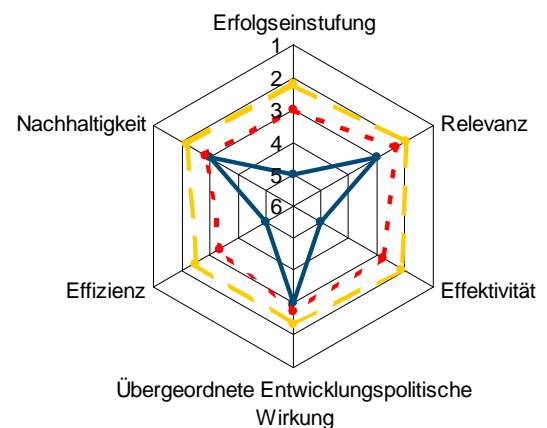
Zielgruppe war die städtische Bevölkerung der Programmstandorte Imishli (54.000 Menschen) und Agzabedi (40.000 Menschen). Zu Beginn bestand die Zielgruppe infolge des Bergkarabach-Konflikts am Standort Imishli zu einem großen Teil aus Flüchtlingen und intern Vertriebenen (34%), die jedoch bis 2009 vollständig in andere Landesteile umgesiedelt wurden. Heute leben nur noch 35.000 Menschen in Imishli.

Gesamtvotum: Note 5

Nicht zufriedenstellender Betrieb bereits vor der Auflösung des mehrheitlich privaten Betreibers; unzureichende Programmziel- und nicht andauernde Zielgruppenerreichung infolge der Umsiedlung der Flüchtlinge.

Bemerkenswert: Die ersten Schritte der FZ in Richtung eines mehrheitlich privaten Betreibers stießen auf große Schwierigkeiten infolge ungünstiger wirtschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen: diese konnten letztlich keine Grundlage für eine Konzessionsvergabe darstellen. Rückblickend bot auch das relativ kleine Versorgungsgebiet nicht die für einen solchen Ansatz notwendige Mindestgröße.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ERGÄNZENDE KURZINFORMATION ZU PROGRAMMBESCHREIBUNG

Zu Beginn des Vorhabens wurde die Gründung einer Trägerinstitution für die Durchführung der Maßnahmen und den späteren Betrieb der Anlagen in Imishli festgelegt, da es in Imishli keine geeignete Institution für diese Aufgaben gab und die Aufgaben von AzerSu in Baku mit einer Außenstelle in Imishli wahrgenommen wurden. Nach der Entscheidung für eine Privatsektorbeteiligung wurde eine mehrheitlich private Konzessionsgesellschaft unter Beteiligung der Berlinwasser International GmbH (BWI) und der vormals zuständigen örtlichen Imishli Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) gegründet. Diese Betreibergesellschaft hat die Anlagen zur Nutzung gegen eine Konzessionsabgabe erhalten. Durch ein Ausbildungsprogramm (aus A+F-Mitteln) wurde das zuständige Personal vor Ort im technischen, kommerziellen und Managementbereich unterstützt. Die Situation des Trägers zeichnete sich jedoch von Anfang an durch wirtschaftliche wie technische Schwierigkeiten aus; zudem verfügte BWI kaum über Betriebserfahrung in Schwellenländern, und der Konzessionsvertrag wies Regelungslücken auf. Letztlich zog sich BWI im Jahr 2009 frühzeitig über den Verkauf der Anteile an den nationalen Versorger AzerSu aus der Gesellschaft zurück.

Während ursprünglich 14,8 Mio. EUR für die Wasserversorgung in den Städten Imishli und Agzabedi und möglichen weiteren Standorten vorgesehen waren, hat man auf Wunsch der Partnerseite nur Maßnahmen in Imishli durchgeführt. Die übrigen Mittel der Phase I des Programms werden für die Folgephase verwendet, die eine verbesserte Wasser- und Sanitärversorgung in den Städten Ganja und Sheki anstrebt. In diesem Vorhaben arbeitet man in der Durchführung mit rechtlich eigenständigen Töchtern des Versorgers AzerSu zusammen und strebt unter Beachtung der Erfahrungen aus Imishli an, die bestehenden fachlichen Defizite in der Betriebsführung über eine zeitlich begrenzte Privatsektorbeteiligung zu überbrücken (Managementvertrag). Mit dieser Vertragsform wurden positive Erfahrungen in der Türkei und in Armenien gesammelt.

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Das Vorhaben wird wegen seiner unzureichenden Programmzielerreichung und der langfristig unzulänglichen Zielgruppenerreichung als unzureichend bewertet (Note 5).

Relevanz: Die Verbesserung der Wasser- und Sanitärversorgung ist noch immer Schwerpunkt der deutschen EZ mit Aserbaidschan. Auch wenn Aserbaidschan keine kohärente Strategie für den Wassersektor hat, sind strategische Versorgungsziele im Programm zur Armutsreduzierung und wirtschaftlichen Entwicklung sowie im Programm zur Entwicklung der Regionen enthalten. Entsprechend dieser Ziele unternimmt die aserbaidische Regierung wesentliche Anstrengungen, die Wasserinfrastruktur des Landes zu verbessern.

Auch aus heutiger Sicht werden die Maßnahmen, insbesondere vor dem Hintergrund des damals großen Anteils von Flüchtlingen an der Bevölkerung in der Programmregion, als relevant eingeschätzt. Die Wirkungsbezüge, über eine nachhaltige Wasserversorgung die Lebensbedingungen der Menschen in Imishli zu verbessern und damit zur sozialen Stabili-

sierung in einer von Bürgerkriegen betroffenen Region beizutragen, sind auch aus heutiger Sicht gültig. Der angenommene Armutsbezug des Vorhabens ist weiterhin nachvollziehbar und unterstützungswürdig.

Auch wenn unstrittig ist, dass das Kernproblem richtig erkannt wurde und Investitionsmaßnahmen zur Verbesserung der Wasserversorgung ursprünglich sinnvoll geplant waren, ist die Verfolgung eines privaten Betreibermodells aus heutiger Sicht nur eingeschränkt geeignet gewesen. Für diesen Ansatz waren sowohl die Rahmenbedingungen des aserbaid-schanischen Wassersektors als auch die kleine, durch Flüchtlinge geprägte Zielgruppe nicht ausreichend. Erfahrungen der Weltbank in Baku hatten dies in einem ähnlichen Kontext, allerdings unter deutlich günstigeren wirtschaftlichen Bedingungen, bereits bestätigt. Dennoch wird die Relevanz des Vorhabens, vor allem aufgrund des Bedarfs der Zielgruppe, der sektoralen Fokussierung des Partnerlandes und des BMZ und seiner plausiblen Wirkungsbezüge zufriedenstellend (Teilnote 3) bewertet:

Effektivität: Auch wenn das Vorhaben geeignet war, vorübergehend gravierende Versorgungsengpässe zu beseitigen, wurden die Ziele des Vorhabens in großen Teilen langfristig nicht erreicht. Die Zielgruppe der verbesserten Wasserversorgung ist durch die sukzessive Umsiedlung der Flüchtlinge und Vertriebene (*Internally Displaced Persons/ IDPs*) bis 2009 stark gesunken. Während ursprünglich die 54.000 Einwohner Imishlis die Zielgruppe bildeten, sind es heute nur noch rd. 35.000 Einwohner. Nur ein geringer Anteil (17%) dieser aktuellen Bevölkerung wird über das rehabilitierte Netz versorgt. Der Anschlussgrad ist damit auf einem ähnlich niedrigen Niveau wie vor Programmdurchführung. Wesentlich für dieses Ergebnis scheinen fehlende finanzielle Anreize des privaten Betreibers für die Bereitstellung zusätzlicher Anschlüsse bzw. Netzerweiterungen gewesen zu sein. Dies ist z.T. auch den von der BWI gewählten Auslegungsstandards (duktile Gussrohre) geschuldet, welche infolge höherer Kosten die Ausbauleistung minderten und unzureichend auf das Restsystem abgestimmt waren. Mit der mobilen Wasserversorgung der Flüchtlinge über Tankwagen konnten höhere Einnahmen pro m³ generiert werden, als über das leitungsgebundene System. Dank der mobilen Versorgung liegt jedoch – nach der Umsiedlung der Flüchtlinge – auch jetzt kaum Netzinfrastruktur vollständig brach, da in den betreffenden Versorgungszonen kaum Investitionen getätigt worden waren. Festzuhalten ist, dass – angesichts der geringen produzierten Wassermenge – der angestrebte Pro-Kopf-Verbrauch nur für die stark gesunkene Nutzerzahl (rd. 5.900 Einwohner) erfüllt worden ist.

In 2009 ist das Joint Venture aus BWI und dem aserbaid-schanischen Partner gescheitert. Der nationale Versorger *AzerSu* hat die Anteile von BWI übernommen. Die Anlagen in Imishli sind lt. *AzerSu* auch zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung noch funktionsfähig, versorgen die Zielgruppe, die mehrheitlich über Speichertanks verfügt, aber nur für 4 Stunden am Tag mit Trinkwasser. Aufgrund eines unzureichenden Monitoringsystems können keine Aussagen über die Wasserqualität getroffen werden.

Insgesamt wird die Zielerreichung daher als unzureichend (Teilnote 5) bewertet.

Effizienz: Die Investitionskosten pro Kopf waren vor der Umsiedlung eines großen Teils der Zielgruppe als angemessen zu bewerten. Berücksichtigt man, dass heute nur noch wenige Menschen von der verbesserten Wasserversorgung profitieren, ist die Angemessenheit der Kosten (Produktionseffizienz) nicht mehr gegeben. Die von der BWI auf der Grundlage hauseigener Standards gewählte Auslegung (s.o.) entsprach nur begrenzt den tatsächlichen Einsatzerfordernissen in einem Schwellenland, was einen reibungsfreien Betrieb zusätzlich erschwert. Die gesamten Wasserverluste liegen mit 40% wesentlich über den angestrebten 30% und werden somit ebenfalls als zu hoch eingeschätzt.

Die Allokationseffizienz des Vorhabens schätzen wir aufgrund der geringen Anschlussrate, der unzureichenden Hebeeffizienz sowie der verfehlten Betriebskostendeckung als mangelhaft ein, was letztlich auch zu einem vorzeitigen Ausstieg von BWI aus der Konzessionsgesellschaft geführt hat.

Das landesweit gültige, lineare Tarifsysteem (ohne Sozialtarife) differenziert zwar nach städtischen Standorten, orientiert sich jedoch auf Ebene der Städte nicht an der Zahlungsfähigkeit der Zielgruppe. Das System bietet kaum Anreiz zum schonenden Umgang mit Trinkwasser.

Die Effizienz des Vorhabens wird folglich als unzureichend bewertet (Teilnote: 5).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Der Beitrag des Vorhabens zur allgemeinen sozialen Stabilisierung ist aus heutiger Sicht durch den andauernden Charakter des Bergkarabach-Konflikts als gering einzuschätzen, auch wenn sicherlich ein zeitweiliger, auf Imishli beschränkter Beitrag zur sozialen Beruhigung unterstellt werden kann. Die in Imishli ansässigen Flüchtlinge, die bei Programmbeginn einen großen Teil der Zielgruppe ausmachten, konnten zwar angemessen mit Trinkwasser versorgt werden, wurden jedoch bis 2009 vollständig in andere Landesteile umgesiedelt.

Die Lebensbedingungen der Bevölkerung in Imishli scheinen sich wie in den meisten Städten Aserbaidschans verbessert zu haben. Der Beitrag des Vorhabens dazu wird jedoch vor dem Hintergrund der überschaubaren tatsächlichen Produktionsmenge an Trinkwasser und der geringen Anschlussrate an das rehabilitierte Netz (bei weiterhin hoher Alternativquellennutzung) als gering eingeschätzt. Gesundheitswirkungen des Vorhabens konnten vor Ort nicht überprüft werden, sind jedoch wegen der kleinen Anzahl versorgter Menschen und des weiterhin dominierenden Konsums unbehandelten Wassers aus Hausbrunnen und dem Fluss Araz als gering einzuschätzen.

Aus früherer Sicht wurde mit der Unterstützung der Konzessionsgesellschaft ein erster – zugleich weit reichender und rückblickend verfrühter – Schritt der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) mit Aserbaidschan in Richtung einer Privatsektorbeteiligung bei der Bereitstellung sozialer Infrastruktur gewagt. Weniger komplexe und anspruchsvolle Ansätze der Pri-

vatsektorbeteiligung werden in der FZ – im Gegensatz zu Weltbank und ADB – im aserbaidischen Wassersektor weiterhin diskutiert. Unter Berücksichtigung von Erfahrungen aus ähnlichen Ansätzen in der Region und ggf. mit angepasster Konzeption können diese zu positiveren Resultaten führen. Auch wegen seiner Größe und der speziellen Umstände (Flüchtlingssituation) konnte das Vorhaben in Imishli keinen nennenswerten Einfluss auf die sektorstrategische Ausrichtung Aserbaidischs nehmen. Die übergeordnete entwicklungspolitische Wirkung wird als nicht zufriedenstellend bewertet (Teilnote 4).

Nachhaltigkeit: Durch die betrieblichen Schwierigkeiten war der nachhaltige Betrieb des Versorgers von Anfang an gefährdet. Wesentliche Instandhaltungs- und Erweiterungsmaßnahmen wurden bis zum Ende des JV nicht durchgeführt. Diese sind auch nach der Übernahme durch den nationalen Versorger *AzerSu* nicht erfolgt. Auch die ursprünglich von der Weltbank geplanten Maßnahmen zur Ausweitung der Wasserversorgung in Imishli wurden nicht durchgeführt. Jedoch wurden diese Maßnahmen in das Staatsprogramm aufgenommen, das nach Aussage von *AzerSu* im Jahr 2012 erste Arbeiten in Imishli vorsieht.

Heutige finanzielle Nachhaltigkeitsrisiken des nationalen Versorgers werden durch staatliche Subventionen in den Wasserversorger limitiert, die ein Bestehen des Unternehmens auch bei fehlender Kostendeckung ermöglichen. Die aserbaidische Regierung plant für die nächsten Jahre ein landesweites, aus Budgetmitteln finanziertes Programm zur Rehabilitation städtischer Wasserversorgungssysteme. Sollte dies plangemäß umgesetzt werden, dürfte sich die bisher kritische Betriebssituation in Imishli erheblich verbessern, (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	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