

Benin: KV Ländliche Wasserversorgung (Phasen 1 und 2)

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	14030 / Trinkwasser u. Abwasser - Grundlegende Versorgung	
BMZ-Projektnummern	1997 65 371 und 1998 67 169	
Projektträger	Direction Général d'Eau im Ministère des Mines, de l'Énergie et de l'Eau	
Consultant	IGIP	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	Phase I: 3. Quartal 1998 Phase II: 3. Quartal 2002	2. Quartal 1999 3. Quartal 2002
Durchführungszeitraum	Phase I: 24 Monate Phase II: 36 Monate	28 Monate 36 Monate
Investitionskosten	Phase I: 2,94 Mio. EUR Phase II: 4,27 Mio. EUR	2,71 Mio. EUR 4,11 Mio. EUR
Eigenbeitrag	Phase I: 0,1 Mio. EUR Phase II: 0,2 Mio. EUR	0,1 Mio. EUR 0,1 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	Phase I: 2,56 Mio. EUR Phase II: 3,83 Mio. EUR	2,56 Mio. EUR 3,84 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Weltbank: 0,3 Mio. EUR	0,2 Mio. EUR
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Die erste Phase des KV wurde auf 9 Distrikte in den Départements Mono, Couffo, Plateau und Ouémé als Pilotvorhaben beschränkt. In Phase 2 wurde das Programm auf alle 25 Distrikte dieser Départements ausgedehnt. Die Programmmaßnahmen im Rahmen der FZ umfassten die Rehabilitation und die Errichtung von ländlichen Wasserversorgungssystemen (Bohrbrunnen, AEVs (Adduction d'eau villageoise, lokale Kleinverteilernetze) und Schachtbrunnen) und Latrinen. Die einzelnen Maßnahmen wurden erst während der Durchführung zusammen mit den Nutzergruppen definiert (offenes Programm) und bei der Vorbereitung, Durchführung und im

Betrieb von TZ-Aktivitäten in der Programmregion begleitet. Programmziel des Kooperationsvorhabens (KV) war es, eine quantitativ ausreichende Versorgung der Bevölkerung in der Programmregion mit sauberem Trinkwasser sowie eine punktuelle Verbesserung der Entsorgungslage zu erreichen. Als Indikatoren wurden eine Erhöhung des Versorgungsgrades in den Programmdepartements auf 47 % (entsprechend 200.000 zusätzlich Versorgten Bewohnern) bis 2004, ein grundbedarfsorientierter Verbrauch von 10 l – 15 l pro Person, die Betriebsbereitschaft von 85 % der Anlagen bis 2006 und die Wasserqualität nach WHO-Normen definiert. Das Oberziel wurde als Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen durch eine deutliche Reduzierung der Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung mittels der dauerhaften Bereitstellung einer ausreichenden Menge Trinkwassers festgelegt. Zielgruppe waren rd. 20 % der ländlichen Bevölkerung in der Programmregion. Programmträger war die Direction Générale de l'Hydraulique (DGH), die im Zuge der Dekonzentration in Direction Générale de l'Eau (DG Eau) umbenannt wurde.

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

Im Rahmen der untersuchten Programmphasen wurden folgende Bauwerke errichtet: 24 ländlichen Kleinversorgungsnetze („AEV“) (plus 8 Renovierungen), 152 Bohrbrunnen (plus 13 Renovierungen) mit von der WB finanzierten Handpumpen, 28 manuell betriebenen Schachtbrunnen und 151 Latrinen (v.a. in Schulen). Im Rahmen des offenen Programms konnten die Bauleistungen im Wesentlichen wie geplant durchgeführt werden. Hinzu kamen Consultingleistungen für die Baudurchführung.

Die TZ-Komponente umfasste neben der Unterstützung des Trägers bei der Umsetzung der Sektorstrategie, bei der Programmabwicklung und bei der Implementierung eines Informationssystems auch Sensibilisierungskampagnen in der Programmregion. Im Auftrag der Kommunen und finanziert durch die GTZ führten örtliche NRO in den Programmorten Hygienekampagnen durch. Das geplante Betriebskonzept konnte wie vorgesehen umgesetzt werden.

Die technisch einfache, dezentrale Versorgungslösung war dem regionalen Kontext angepasst und hat trotz einer geringer als erwarteten Versorgungsleistung zu einer relativ kosteneffizienten Konzeption des Vorhabens geführt. Die Inbetriebnahme der Anlagen erfolgte mit bis zu einem Jahr Verspätung ggü. der Planung bei PP. Die bauliche Qualität der Anlagen ist gut. Als unmittelbarer Betreiber der WV-Anlagen wurde in jedem Dorf ein Wasserkomitee gegründet, die in den allermeisten Fällen auch noch aktiv sind. Bei AEVs werden an mehreren Standorten inzwischen auch private Betreibermodelle initiiert.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Betriebskonzept durch die Unterstützung der NRO insgesamt geeignet ist, gute Betriebsleistungen zu erzielen. Hierbei wurde auch eine sinnvolle Verzahnung der FZ- und TZ-Leistungen erreicht. Einschränkungen sind teilweise den komplexen Verfahren geschuldet, die durch die Aufbauorganisation der beninischen Verwaltung und dem Bemühen, die Programmkonzeption hieran zu orientieren, bedingt sind. Die Nutzung der Anlagen durch die Zielgruppe ist insgesamt zufrieden stellend.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Programmzielindikatoren wurden nur mit Einschränkungen erreicht. Die Erwartungen in Bezug auf die Höhe der Zielerreichung vor Programmbeginn waren z.T. jedoch nicht ganz realistisch. Mit den begrenzten finanziellen Mitteln konnte kein höherer Versorgungsgrad erreicht werden, wie sich an den relativ niedrigen spezifischen Kosten zeigt. Betriebsrisiken liegen weiterhin v.a. in der sektoralen Umgestaltung (Dezentralisierung), der geringen technischen Kompetenz auf Gemeindeebene und dem Risiko einer auslaufenden Unterstützung der Wassernutzerkomitees durch die NRO.

Der sozioökonomische Nutzen dieses Programms manifestiert sich insbesondere in den positiven Gesundheitswirkungen. Die dörflichen Nutzergruppen betreiben die Bohr- und Schachtbrunnen und die AEVs eigenverantwortlich. Vom Programm profitieren ganz überwiegend arme Bevölkerungsteile in den ländlichen Gebieten, die ihren Grundbedarf an Trinkwasser nun decken können. Das Programm unterstützte nationale, regionale und lokale Träger und Institutio-

nen in ihrem Bemühen, die gesetzlichen Vorgaben im Rahmen der Dezentralisierung besser wahrnehmen zu können. Die partizipative Entwicklung war ein wichtiges Nebenziel und erfolgte über die Einbindung der Partner in Planung, Durchführung und Betrieb. Arme Menschen waren (und sind) eigenverantwortlich im Rahmen der Nutzergruppen beteiligt.

Im Rahmen der Förderung der Einbindung von Frauen war an jedem Standort zumindest eine Vertreterin der Frauen Teil der Wassernutzerkomitees, wodurch ein Gegengewicht zur weitverbreiteten Benachteiligung von Frauen im gesellschaftlichen Leben geschaffen wurde. Auch im Rahmen der Einsätze der NRO übernehmen an einigen Standorten Frauen verantwortungsvolle Positionen und stellen somit auch in abgelegenen Regionen ein positives und progressives Rollenvorbild dar. Gleichzeitig wenden Frauen durch die verbesserte WV weniger Zeit für die Wasserbeschaffung auf und die Gesundheitsrisiken für die von ihnen betreuten Kleinkinder verringern sich.

Das Programm zielte auf ein Kernproblem der ländlichen Bevölkerung im Benin, die WV aus gesundheitsgefährdenden, traditionellen Quellen. Das Vorhaben war vom Umfang her weitgehend geeignet, die erwarteten Wirkungen zu erreichen. Die technische Konzeption war insgesamt angemessen. Die Struktur des Programms hat die staatlichen Verwaltungsebenen eingebunden. Dennoch basiert das Betriebskonzept weiterhin zusätzlich auf technischer Unterstützung durch NRO, da die lokale Bevölkerung bzw. kommunale Verwaltung allein nicht ausreichend leistungsfähig sind. Die entwicklungspolitische Zielsetzung des Programms entspricht den Zielen des BMZ wie auch des Partnerlandes. Die Geber und die beninische Regierung verfolgen mit dem „PADEAR“-Ansatz eine gemeinsame Politik im ländlichen Wassersektor. Die Zukunft der beginnenden Budgetfinanzierung durch manche Geber ist trotz der Vorteile in Bezug auf das Alignment an die beninischen Strukturen aufgrund der bislang sehr mangelhaften Umsetzungskapazitäten noch nicht abschätzbar. Insgesamt wird die Relevanz mit gut bewertet (Teilnote 2).

Das Versorgungsziel von 47 % wurde in drei der vier Programmdepartements weitgehend erreicht, in Ouémé hingegen verfehlt. Damit wird das Versorgungsziel insgesamt nicht ganz erreicht. Die Erhöhung der Anzahl der Versorgten um 200.000, wie bei PP erwartet, wurde mit rd. 60.000 in Phase I und rd. 110.000 in Phase II ebenfalls nicht ganz erreicht. Der grundbedarfsorientierte Verbrauch von 10 l – 15 l wurde an den FZ-finanzierten Anlagen mit Werten zwischen 5 l und 15 l nur knapp erreicht. Allerdings scheint die neu geschaffene WV der Bevölkerung zum Trinken und Kochen zu genügen. Die Zielgröße für die Betriebsbereitschaft der WV-Anlagen mit 85% wurde für die AEVs (größte Komponente des Programms) und die Schachtbrunnen erreicht, für die Bohrbrunnen (rd. 30 % des Investitionsvolumens) konnte dieser Wert allerdings nicht erreicht werden. Bei Inbetriebnahme wurden alle Brunnen auf ihre Wasserqualität getestet. Damals gab es teilweise Einschränkungen im Testat. Insgesamt ist dennoch von einer erheblichen Verbesserung der Wasserqualität ggü. dem Zustand vor Programmbeginn (oft verschmutzte Oberflächengewässer) auszugehen. Da aber keine regelmäßigen Tests durchgeführt werden und i.A. keine Chlorierung erfolgt, kann dies letztlich nicht nachgewiesen werden. Die Erwartungen an die Höhe der Zielerreichung bei PP waren z.T. nicht ganz realistisch. Das Investitionsvolumen hat keine so große Ausweitung der WV-Kapazitäten ermöglicht, wie erwartet worden war. Die erwartete Verhaltensänderung in Bezug auf einen erhöhten, den hygienischen Notwendigkeiten entsprechenden Wasserverbrauch wurde ebenfalls etwas zu optimistisch eingeschätzt. Insgesamt kann die Effektivität trotz der Erfolge aufgrund der o.g. Einschränkungen nur mit zufrieden stellend bewertet werden (Teilnote 3).

Die technisch einfache, dezentrale Versorgungslösung mit einem hohen Anteil technisch einfacher Anlagen hat trotz einer etwas geringer als erwarteten Versorgungsleistung zu einer kosteneffizienten Konzeption des Vorhabens geführt (rd. 40 EUR Investitionskosten pro Nutzer). Die Betriebs- und ein signifikanter Anteil der Reinvestitionskosten werden durch die derzeitigen Wassertarife (zwischen 0,43 und 0,86 EUR/m³) gedeckt. Dies gilt allerdings nicht bei einigen Bohrbrunnen, bei denen die Nutzerkomitees die Bezahlung nicht mehr sicherstellen. Die Zahlungsfähigkeit und -willigkeit der Zielgruppe ist gewährleistet. Dies zeigt sich daran, dass die Bevölkerung bereit ist höhere Kosten für bequemere Lösungen (AEVs und private, motorisierte Brunnen) zu zahlen. Die Inbetriebnahme der Anlagen erfolgte mit bis zu einem Jahr Verspätung ggü. der Planung bei PP. Die positiven Programmwirkungen wurden somit mit mäßiger Verspätung erzielt. Insgesamt wird die Effizienz mit gut bewertet (Teilnote 2).

Das Vorhaben hat aller Wahrscheinlichkeit nach einen Beitrag zur Verringerung der Gefährdung der Bevölkerung durch wasserinduzierte Krankheiten geleistet, da die Wirkungskette vom Programmziel zu den Gesundheitswirkungen angesichts der in der Region weit verbreiteten wasserinduzierten Krankheiten nachvollziehbar ist und die Entwicklung einzelner Krankheitsraten eine positive Entwicklung nahe legen. Die Wirkungen sind ggü. den Erwartungen bei PP in dem Maße eingeschränkt, in dem die Programmziele nur partiell erreicht wurden. Dies betrifft sowohl die geringer als erwartete Trinkwassernutzung pro Person, die auf ein weiter ausbaufähiges Hygienebewusstsein schließen lässt, wie auch die mangelnde Überwachung der Trinkwasserqualität. Außerdem ist die Anzahl der erreichten Bevölkerung etwas geringer als angenommen. Dennoch sind positive Wirkungen ggü. einem Zustand ohne Programm mit einer Versorgung aus oberflächennahen Quellen klar erkennbar. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden mit zufrieden stellend bewertet (Teilnote 3).

Grundsätzlich erscheint die derzeitige Betriebsorganisation mit Wassernutzerkomitees, die von den zuständigen Behörden und den Animatoren unterstützt werden, nur eingeschränkt dauerhaft tragfähig. Ein Risiko stellt der aktuelle Verantwortungsübergang von den Regionalbüros auf die Gemeinden dar, die bislang nur in begrenztem Maße die notwendige technische Kompetenz aufbauen konnten. Ein möglicher Personalaustausch der technischen Einheiten in der Gemeindeverwaltung infolge der Ergebnisse der Gemeinderatswahlen könnte dieses Problem kurzfristig noch verschärfen. Mögliche Lösungsansätze wie eine institutionalisierte Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden eines Départements i.R. eines Zweckverbands werden derzeit im Sektor diskutiert, wurden in den vier Programmprovinzen aber noch nicht umgesetzt. Das Betriebssystem benötigt auch nach der Dezentralisierung wesentlicher Aufgabenbereiche auf die Gemeindeebene langfristige externe Unterstützung insbesondere zur Finanzierung der NRO, die den Einsatz der Animatoren steuern. Ohne deren Hilfe scheinen einige Wassernutzerkomitees insbesondere in kleineren Orten weiterhin nicht in der Lage zu sein, Anträge für komplexe Reparaturarbeiten oder Reinvestitionen zu stellen oder die zur Finanzierung dieser Instandhaltungsmaßnahmen angelegten Sparkonten ordnungsgemäß zu führen. Diese Sparkonten sind in den meisten Dörfern aktuell gut gefüllt und lassen keine Finanzierungsengpässe erwarten. Orte, die keine Tarife mehr erheben, werden langfristig den Anlagenbetrieb allerdings nicht aufrechterhalten können, wenn sie nicht im Einzelfall für notwendige Reparaturen Geld sammeln, was aber auch zu Verzögerungen der Reparaturen führt. Möglicherweise bieten die angelaufenen Betriebsausschreibungen an private Anbieter eine dauerhafte Lösung für ein nachhaltiges Finanzmanagement. Als kritischer Punkt zeichnet sich dabei die Fähigkeit der technischen Einheiten der Gemeinden ab, als Vertragspartner anreizkompatible Verträge zu verhandeln und ein zielgerichtetes Vertragsmanagement zu leisten. Unter der Annahme einer Fortführung der externen technischen Unterstützung ist davon auszugehen, dass die bisherige Versorgungsqualität bei bestehenden Anlagen insgesamt gehalten wird. Eine völlig eigenständige, nachhaltige Entwicklung ist derzeit an etlichen Standorten noch nicht abzusehen. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit mit zufrieden stellend bewertet (Teilnote 3).

Gesamtbewertung: befriedigend (Stufe 3).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Bei Dezentralisierungsprozessen sollte die deutsche EZ verstärkt auf die Einhaltung des Konnexionsprinzips hinwirken. Dies umfasst nicht nur die ausreichende finanzielle Ausstattung der dezentralisierten Verwaltungseinheiten, sondern auch die rechtzeitige, d.h. vorlaufende Ausbildung einer ausreichenden Anzahl von für die relevanten Fachrichtungen qualifizierten Verwaltungsangestellten und Anreize für ihren Verbleib in den Verwaltungen.

Das Programm hat gezeigt, dass der Einsatz von Animatoren, die von NRO angestellt werden, dazu geeignet ist, den Betrieb von WV-Anlagen auch in ländlichen Gebieten sicherzustellen. Es sollten allerdings Konzepte entwickelt werden, diese externe Unterstützung schrittweise in das System zu integrieren.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz und übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen und 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.