

Botsuana: Wasserversorgung ländliche Zentren II

Schlussprüfung

Berichtsdatum	26.06.2002	
OECD-Förderbereich	Wasserver- und Abwasserentsorgung für Arme	
BMZ-Projektnummer	1991 65 739	
Projektträger	Department of Water Affairs	
Consultant	Dorsch Consult	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	II/1992	I/1993
Durchführungszeitraum	42 Monate	81 Monate
Investitionskosten	40,90 Mio EUR	36,4 Mio EUR
Eigenbetrag	15,85 Mio EUR	15,81 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	14,32 Mio EUR	20,59 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	10,73 Mio EUR	<>
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasst den Ausbau des Wasserversorgungssystems in den beiden ländlichen Zentren Kanye und Molepolole. Dies beinhaltet Brunnen, Pumpstationen, Sammelleitungen, Hochbehälter, Zapfstellen, den Ausbau des Verteilungsnetzes sowie je eine Verbindungsleitung zu den benachbarten kleineren Siedlungen Moshupa und Thamaga. Zusätzlich wurden dringliche Maßnahmen zur Verbesserung der Abwasserentsorgung finanziert.

Oberziel des Vorhabens war die Verringerung der Gesundheitsgefahren durch wassergebundene und fäkalieninduzierte Krankheiten.

Projektziele waren die Versorgung von drei Vierteln der Zielgruppe mit der Grundbedarfsmenge über Zapfstellen, nachgeordnet die Deckung eines höheren Verbrauchs von einem Viertel der Zielgruppe über Haus- und Hofanschlüsse, die Deckung des nicht-häuslichen Bedarfs bis zum Jahr 2005 sowie die Verbesserung der Entsorgungslage.

Als Indikatoren wurden definiert:

- Trinkwasserversorgungsgrad: 95% der örtlichen Bevölkerung,
- durchschnittlicher Verbrauch der Zapfstellennutzer: 25-30 l/cd,
- Entsorgungsgrad: Rund 50% der Einwohner verfügen über Latrinen, die den hygienischen Mindestanforderungen genügen.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Die bei PP zunächst geplante Finanzierung von rd. 1.800 VIP-Latrinen sowie die hierzu ergänzenden Hygienekampagnen wurden im Rahmen eines landesweiten Programms mit Eigenmitteln des botsuanischen Staates durchgeführt. Die Projektmaßnahmen bezogen sich somit lediglich auf den Ausbau und die Rehabilitierung der vorhandenen Entsorgungsanlagen.

Verglichen mit dem Zeitplan bei PP ergab sich eine Zeitverzögerung von fast vier Jahren, die insbesondere auf zeitaufwändige Voruntersuchungen zurückzuführen ist. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die endgültige Projektkonzeption zum Zeitpunkt der PP noch nicht vorlag, sondern erst vier Jahre später im Rahmen einer FK mit Aufstockungsvorschlag dargelegt wurde.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Durch das Vorhaben konnte die Versorgung der Zielgruppe mit einwandfreiem Trinkwasser sichergestellt werden. Es erscheint plausibel, dass hiermit auch ein Beitrag zum Oberziel geleistet wurde. Die Bereitstellung von ausreichenden Mengen an Süßwasser war eine Grundvoraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung der Projektregion und es kann angenommen werden, dass in Zusammenhang mit den anderen strukturpolitischen Maßnahmen des botsuanischen Staates auch ein Beitrag zur angestrebten Verminderung der Abwanderung in die Großstädte geleistet wurde.

Als problematisch anzusehen sind jedoch die mangelnden Anreize zum ressourcenschonenden Wasserverbrauch durch die geringen, nicht kostendeckenden Wassertarife und die kostenlose Wasserabgabe an den Zapfstellen. Der Projektträger ist sich dieser falschen Anreize und der Fehlallokationen durchaus bewusst und versucht sie durch Mengenbeschränkungen mit Hilfe von Chipkarten und mit der bereits beschlossenen Tarifreform zu verringern. Es kann angenommen werden, dass der derzeit relativ hohe Wasserkonsum von 80-100 l/cd an den Hausanschlüssen deutlich zurück gehen wird, wenn die Tarife zumindest die laufenden Kosten bzw. mittelfristig auch einen Teil der Kapitalkosten decken werden. Durch die Tarifreform kann die Deckung der laufenden Kosten im Jahr 2006 erwartet werden.

Im PPB wurde das Mindestkriterium der Betriebskostendeckung durch Einnahmen als unrealistisch angesehen und daher auf entsprechende Auflagen und Vereinbarungen verzichtet. Gerade in jüngster Zeit beweist der Träger jedoch sowohl Problembewusstsein als auch Reformbereitschaft. Der botsuanische Staat hat seit vielen Jahren das Ziel der Deckung der laufenden Kosten und eines Teils der Kapitalkosten aus Tarifeinnahmen im Rahmen seines Nationalen Entwicklungsplanes festgeschrieben. Möglicherweise hätte ein intensiverer Sektordialog dazu beitragen können, die jetzt eingeleiteten Schritte früher und konsequenter umzusetzen. Die Einflussmöglichkeiten wurden jedoch im Zeitablauf immer geringer, insbesondere da es sich um das letzte FZ-Vorhaben in Botsuana handelt.

Unter Berücksichtigung der bereits genannten Wirkungen ergibt sich die entwicklungspolitische Bewertung des Vorhabens wie folgt.

- ◆ Da es sich bei der Knappheit an Trinkwasser in der Ausgangssituation um einen wichtigen Entwicklungsengpass für die Region gehandelt hat, die Projektziele erreicht wurden und die Anlagen vollständig genutzt werden, ist das Kriterium der Effektivität grundsätzlich erfüllt. Da das (kostenlose) Wasser von den Zapfstellen jedoch nicht nur zur Deckung des Grundbedarfs an Trinkwasser dient, sondern missbräuchliche Entnahmen für andere Zwecke stattfinden, bewerten wir die Effektivität des Vorhabens als insgesamt ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3).

- ◆ Die entwicklungspolitischen Wirkungen wurden erreicht und es ist plausibel anzunehmen, dass auch ein Beitrag zum Oberziel geleistet wurde. Aufgrund des durch falsche Preisanreize induzierten hohen Konsums und des häufigen Missbrauchs von Trinkwasser an den Zapfstellen war die Projektkonzeption jedoch zu stark auf die Ausweitung des Angebots ausgerichtet. Wir bewerten die Relevanz und Signifikanz des Vorhabens als ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3).
- ◆ Bei der Prüfung des Vorhabens stand die Befriedigung des Grundbedarfes und die Verbesserung des Lebensstandes in den ländlichen Zentren im Vordergrund. Würden entsprechende wirtschaftliche Anreize zum sparsamen Umgang mit Süßwasser bestehen, wäre hierzu ein geringerer Mittelaufwand ausreichend gewesen. Aufgrund der mangelnden Allokationseffizienz bewerten wir die Effizienz als insgesamt nicht mehr ausreichend (Teilbewertung: Stufe 4).
- ◆ Die Abwasserentsorgungskomponenten werden aufgrund des geringen Umfangs keiner Einzelbewertung unterzogen. Aufgrund des nicht nachhaltigen Betriebs werden sie insgesamt als nicht ausreichend (Teilbewertung Stufe 4) bewertet.

Unter Berücksichtigung aller angeführten Argumente bewerten wir das Vorhaben insgesamt mit einer noch ausreichenden entwicklungspolitischen Wirksamkeit (Stufe 3). Ausschlaggebend hierfür ist zum einen die Tatsache, dass der Betrieb und die Wartung der Anlagen trotz der geringen Kostendeckung des Trägers einwandfrei funktioniert und zum anderen die durch die bereits umgesetzte jüngste Tarifreform bewiesene Bereitschaft des Trägers, schrittweise die tatsächlichen Kosten des Versorgungssystems auch an den Verbraucher weiterzugeben. Die negative Bewertung der Entsorgungskomponente wirkt sich angesichts des geringen Anteils an den Gesamtkosten (ca. 3%) nur geringfügig auf die Gesamtbewertung des Vorhabens aus.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Mit der konsequenten Förderung der sozialen Sektoren ist es dem Staat Botswana gelungen, die für den ganzen afrikanischen Kontinent einmalige Situation einer nahezu vollständigen Versorgung der Bevölkerung mit sauberem Trinkwasser zu erreichen. Dies wurde erkaufte mit einem sehr hohen Subventionsgrad, der sich jedoch für den Wassersektor aufgrund der beschlossenen Tarifreform in den kommenden Jahren deutlich verringern wird.

Aufgrund der wirtschaftlichen Situation des Landes ist zu erwarten, dass der Staat Botswana die Subventionierung in den nächsten Jahren auch ohne externe Unterstützung fortsetzen kann. Die zuverlässige und ausreichende Finanzierung des Budgetdefizits des DWA über den Staatshaushalt und die damit ermöglichte ökonomische Nachhaltigkeit trotz mangelnder Kostendeckung zählt zu den spezifischen Rahmenbedingungen Botsuanas, die kaum auf andere Entwicklungsländer übertragen werden können.

Als projektübergreifende Schlussfolgerung bleibt aber dennoch festzuhalten, dass Möglichkeiten der sektorpolitischen Einflussnahme auf den Kostendeckungsgrad auch dann genutzt werden sollten, wenn der nachhaltige Betrieb durch regelmäßige Subventionen nicht gefährdet ist. Dies gilt insbesondere in einem wasserarmen Land wie Botswana, da nur hierdurch die Fehlallokation knapper Ressourcen vermieden werden kann. Gleichzeitig macht dieser Fall deutlich, wie schwierig es ist, solche strukturwirksamen Änderungen der Sektorpolitik einzufordern, wenn dies nicht bereits bei der PP als Durchführungsvereinbarung oder Auflage formuliert wurde.

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 (wie etwa bei der Weltbank) 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.