

Kosovo: Rehabilitierung Städtische Trinkwasserversorgung I und III sowie die Erweiterung um die Orte Istog und Klina

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Wasserversorgung und Abwasser –Große Systeme 14020	
BMZ-Projektnummer	1999 65 823 (Stichprobe 2008) 2000 40 485 (Stichprobe 2008) 2001 40 780 (Stichprobe 2011)	
Projektträger	Heute die drei regionalen Wasserbetriebe (RWCs) in Peja, Gjakova und Prizren anfänglich 7 Gemeinden vertreten durch UNMIK .	
Consultant	Kocks Consult, Gelsenwasser	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2010	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	Phase I: 11/ 1999 Phase III: 6/2001	Phase I: 11/1999 Phase III: 6/2001
Durchführungszeitraum	Phase I: 18-24 Monate Phase III: 18 Monate	Phase I: 24 Monate Phase III: 34 Monate
Investitionskosten Wenn nicht extra erwähnt zählt die Erweiterung zu Phase I	Phase I: 4,75 Mio. EUR Erweiter.1,72 Mio. EUR Phase III :2,55 Mio. EUR	Phase I: 4,75 Mio. EUR Erweiter.: 1,94 Mio. EUR Phase III :2,61 Mio. EUR
Eigenbeitrag	Personal/Arbeitsleistung	Personal/Arbeitsleistung
Finanzierung, davon FZ-Mittel	Phase I 4,75 Mio. EUR Erweiter. 1,72 Mio EUR FZ: 0,97 Mio. EUR Phase III 2,55 Mio. EUR	Phase I 4,75 Mio. EUR Erweiter. 1,94: Mio EUR FZ: 0,97 Mio. EUR Phase III 2,61 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	EAR	EAR
Erfolgseinstufung	Phase I: 2	Phase III 3
• Relevanz	Phase I: 2	Phase III 3
• Effektivität	Phase I: 2	Phase III 3
• Effizienz	Phase I: 3	Phase III 4
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	Phase I: 2	Phase III 2
• Nachhaltigkeit	Phase I: 3	Phase III 3

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das im August 1999 geprüfte Vorhaben (Phase I) war das erste zur Implementierung gelangende Vorhaben bilateraler Geber nach dem Ende des Kosovokrieges im Juni

1999. Zentrales Anliegen des Vorhabens war die Wiederherstellung der kriegszerstörten Wasserversorgung als wichtiges Signal für die Bevölkerung für eine sich verbessernde Lebenssituation und als Ausdruck einer sich re-etablierenden staatlichen Verwaltung, die anfänglich durch die NATO und die UN Zivilverwaltung (UNMIK) bereitgestellt wurde. Angesichts dieser Ausgangssituation hatte die erste Phase, obwohl formal nicht als solche abgewickelt, de facto den Charakter einer Nothilfemaßnahme. Auch die folgende Erweiterung (Phase III) war als Soforthilfe unter immer noch fragilen Rahmenbedingungen angelegt.

Die Vorhaben „Rehabilitierung städtische Wasserversorgung I und III“ einschließlich der Aufstockung für Istog und Klina umfassten im wesentlichen die Instandsetzung und partielle Verbesserung der bestehenden Wasserversorgungssysteme, die technische und in geringem Umfang betriebswirtschaftliche Unterstützung des Managements sowie die Qualifikation des Betriebs- und Wartungspersonals in insgesamt 7 Städten im Westen und Südwesten des Kosovos.

Als Ziel der Phase I und der Erweiterung war „die kontinuierliche, bedarfsgerechte und betriebswirtschaftlich effiziente Versorgung der Bevölkerung und der Gewerbebetriebe mit hygienisch einwandfreiem Trinkwasser sicher zu stellen“ definiert worden. In Phase III waren als Ziele die Absicherung des erreichten Versorgungsniveaus und die Verbesserung der finanziellen Leistungsfähigkeit der im Rahmen der ersten Phase geförderten Wasserversorgungsbetriebe genannt. Zielgruppe waren die städtische Bevölkerung und die Gewerbebetriebe der Städte und Gemeinden, die kontinuierlich und bedarfsgerecht mit Trinkwasser versorgt werden sollten. Dadurch sollte ein nachhaltiger Beitrag zur Verringerung der gesundheitlichen Gefährdung der Bevölkerung (Oberziel) geleistet werden. Insgesamt profitierten ca. 500.000 städtische und stadtnahe Bewohner von dem Vorhaben.

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

Aufgrund des Nothilfecharakters des Programms und der Dringlichkeit der Wiederherstellung einer funktionierenden Wasserversorgung wurde auf die sonst übliche umfangreiche Machbarkeitsstudie verzichtet. Die Maßnahmenpakete für die einzelnen Programmorte wurden während der Programmprüfung gemeinsam mit den Vertretern der Wasserversorgungsunternehmen auf Basis der vorhandenen begrenzten Informationen zusammengestellt. Auch in Phase III wurde so vorgegangen. Es wurden im Wesentlichen die richtigen Maßnahmen geplant und auch umgesetzt. Das Vorhaben umfasste in folgende Maßnahmen in den Städten Prizren, Gjakova und Rahovace, Suharekë, Peja sowie in der Ergänzungsphase die Orte Istog und Klina:

- Instandsetzung und Verbesserungsmaßnahmen an den Wassergewinnungsanlagen und Ersatz von Rohwasserpumpen;
- Partielle Reparatur von Zubringer- und Fernleitungen;
- Reparaturen, Ersatz und Komplettieren von Leitungen in den Verteilungsnetzen;
- Mengenerfassung (Großwasserzähler) an den Wassergewinnungsanlagen, im Netz (soweit betrieblich nötig) und bei den Verbrauchern (Einbau von Wasserzählern);
- Lieferung von Fahrzeugen, Werkzeug und Ausrüstung für Betrieb und Wartung;

Im Consultingkonsortium war auch die Gelsenwasser AG, einer der größten deutschen Wasserversorger, die anfänglich weitgehende Betriebsfunktionen übernahm. Der Dringlichkeit der Maßnahmen wegen wurden Beschaffungen über den Gelsenwassereinkauf abgewickelt, wodurch mehrere Monate Ausschreibungszeit eingespart werden konnten. Der Einbau erfolgte dann zügig und kompetent durch das Gelsenwasser Team. Bauaufträge wurden in einer Vielzahl von Losen (in Phase III 28 Stück) an loka-

le Kleinunternehmen vergeben. Die Qualität der ausgeführten Arbeiten war nicht immer zufrieden stellend. In der ersten Phase wurden aus der Begleitmaßnahme eine anfängliche betriebswirtschaftliche Schulung, die Anleitung des Verwaltungspersonals der Versorgungsbetriebe sowie Training für Betriebs- und Wartungspersonal in Lecksuche und Rohrnetzreparatur finanziert. Insgesamt waren die Maßnahmen sinnvoll gewählt, alle Versorgungssysteme konnten rasch und effizient wieder in akzeptablen Betriebszustand versetzt werden. Wesentliche technische Schwachstellen im System konnten beseitigt werden. Die Umsetzung erfolgte in der ersten Phase sehr unkompliziert, schnell und gut, in der Phase III wegen des anfänglichen Zeitverzugs und der mühsamen Bauüberwachung sowie Qualitätsproblemen nur noch zufrieden stellend. Um die hohen Wasserverluste signifikant reduzieren zu können, hätten wesentlich höhere Mittel als die vorhandenen verfügbar sein müssen. So konnten nur die marodesten Hauptleitungen ausgetauscht werden.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Mit Ausnahme der Hebeeffizienz und Wasserverluste werden die Projektzielindikatoren im Wesentlichen erreicht. Die Ergebnisse bei den Effizienz- und technischen Nachhaltigkeitszielaspekten sind jedoch sektorpolitisch grundsätzlich unbefriedigend. Aus den o.g. Gründen erscheint diese Situation angesichts der de facto nothilfeartigen Projektbedingungen für Phase I und die Erweiterung hinnehmbar, wenn die Gewähr besteht, dass die Situation sich kontinuierlich verbessert. Hinsichtlich Phase III, die zwar nicht mehr als Nothilfe, wohl aber immer noch in einer fragilen Situation staatlicher Institutionen durchgeführt wurde, kann dies mit Einschränkungen hingenommen werden. Weil die finanzielle Situation der regionalen Wassergesellschaften bei Betriebskostendeckung aber kurz- und mittelfristig tragfähig ist und die Wasserverluste bei einer aktuell nicht von Wasserknappheit geprägten Lage noch verkraftbar sind, kann dies wegen des Ziels der (technischen) Absicherung der Ergebnisse gerade noch akzeptiert werden, zumal Effizienzverbesserungen und die Sicherung der Nachhaltigkeit im Fokus der Folgephasen (V und VI) stehen.

Die Zielsetzung des Vorhabens, eine quantitativ und qualitativ zufrieden stellende Wasserversorgung nach dem Kosovokrieg wieder herzustellen war nahe liegend, geradezu zwangsläufig und alternativlos. Eine sichere Wasserversorgung ist in dem dicht besiedelten Gebiet eine prioritäre, von der Zielgruppe als selbstverständlich empfundene Lebensvoraussetzung und war die Basis des wirtschaftlichen Wiederaufbaus und der politischen Selbstfindung. Das Vorhaben entsprach damit humanitären und politischen Vorstellungen und Entwicklungszielen der deutschen Seite als auch der von UNMIK vertretenen kosovarischen Seite. Die Konzeption war auf einen schnellen Beginn und eine flexible Gestaltung der Durchführung hin richtig ausgerichtet. In der damaligen Nachkriegssituation und vor allem in Phase III sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, um in den Folgephasen die üblichen entwicklungspolitischen auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Zielsetzungen anstreben zu können. Daher bewerten wir zusammenfassend die Relevanz des Programms I und Erweiterung als gut (Stufe 2). Hinsichtlich Phase III waren die punktuellen Maßnahmen jedoch nicht mehr geeignet, die Zielsetzung (Effizienzverbesserung) zu fördern, sondern eher technische Absicherung zu leisten, so dass die Relevanz für Phase III als nur mit zufrieden stellend (Stufe 3) zu bewerten ist.

Die Wasserversorgung ist wiederhergestellt und liefert kontinuierlich Wasser in guter Qualität. Damit sind die wichtigsten Aspekte zur Erreichung der Projektziele der Phase I und der Erweiterung im Wesentlichen erfüllt. Hinsichtlich Phase III gilt dies nur für die Indikatoren zur eigentlichen Versorgung, während die aus heutiger Sicht zu hohen Anspruchsniveaus für Hebeeffizienz und Wasserverluste z. T. deutlich verfehlt werden. Dies ist jedoch noch hinnehmbar, weil die wirtschaftliche Situation der Wassergesellschaften noch einen ordnungsgemäßen Betrieb zulässt und eine Knappheit an Wasserressourcen in Kosovo im Grunde nicht vorliegt, so dass insgesamt noch eine zufriede-

den stellende Zielerreichung feststellbar ist. Auch die Effektivität beurteilen wir daher als gut (Stufe 2); bei Phase III als noch zufrieden stellend (Stufe 3).

Mit vergleichsweise geringen Finanzierungsbeiträgen von rd. 8,3 Mio. EUR konnten ca. 500.000 Bewohner wieder kontinuierlich mit Trinkwasser guter Qualität versorgt werden. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgte vor allem in Phase I sehr rasch und flexibel. Auch wenn in Phase III Verzögerungen in der Umsetzung festzustellen waren, war die Produktionseffizienz des Vorhabens, auf die in der Vorbereitung des Vorhabens auch viel Wert gelegt wurde, sehr hoch. Bei der Allokationseffizienz, d.h. bei der Frage nach den Wirkungen und dem Nutzen des Mitteleinsatzes sind Abstriche zu machen. Die RWCs hätten mit mehr Eigeninitiative im technischen Bereich eigenständig weitergehende Verlustreduzierung und Netzreparaturen vornehmen können. Das gleiche gilt im administrativen Bereich, dort hätten Gebühreneinzug und die Hebeeffizienz selbständig verbessert werden können. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens in Phase I als zufrieden stellend (Stufe 3), in Phase III als nicht zufrieden stellend (Stufe 4).

Zielgruppe war die gesamte Bevölkerung in den Projektstädten, einschließlich der von dort mitversorgten Bewohner umliegender Dörfer. Hierzu gehörten insbesondere auch die in geringem Umfang verbliebenen Serben und andere Minderheiten. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens liegen aus heutiger Sicht auf der Ebene der unumgänglichen Grundbedürfnisbefriedigung durch die Wiederherstellung der Wasserversorgung. Insgesamt ist es plausibel, von einer Verbesserung der Gesundheitssituation durch die Wiederinbetriebnahme der Wasserversorgung und damit der Oberzielerreichung auszugehen. Auch das zweite übergeordnete Ziel, Staatlichkeit wiederherzustellen und eine Verwaltung zu etablieren, die sich um die Belange der Bevölkerung kümmert, ist erreicht worden. Daher vergeben wir für die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen die Note gut (Stufe 2).

Das Programm, entstanden zur Verminderung unmittelbarer Nachkriegsnot, hatte die rasche Verbesserung der Lebenssituation im Fokus und konnte damit nicht primär auf (ökonomische) Nachhaltigkeit ausgerichtet sein. In Phase I und Erweiterung wurde der Grundstein gelegt, um in den Folgephasen mit technischen Maßnahmen zur Verlustreduzierung sowie Verwaltungsmaßnahmen zur Verbesserung des Gebühreneinzugs und der Hebeeffizienz die wirtschaftliche Situation der regionalen Wassergesellschaften zu verbessern; Phase III ist hier hinter den Zielen deutlich zurückgeblieben. Eine funktionelle, langfristig ausgerichtete Eigentümerstruktur (Staat Kosovo), die vom Finanzministerium umsichtig wahrgenommen wird, lässt erwarten, dass die vor 2 Jahren gegründeten regionalen Wassergesellschaften weiter bestehen werden und die Versorgungssituation zumindest auf gleichem Niveau aufrechterhalten wird und in den Folgephasen der sektoralen Zusammenarbeit noch weiter verbessert werden kann. Dennoch sind die hohen Wasserverluste und die schlechte institutionelle Situation - besonders die geringe Hebeeffizienz - die auch auf mangelnden rechtsstaatlichen Institutionen im Kosovo beruhen, als deutliche Risiken für die Nachhaltigkeit zu bewerten. Kurzfristig dürften existentielle Risiken noch nicht gravierend sein, mittel- und langfristig sind deutliche Verbesserungen notwendig. Dieses Problem wird über die weiteren Phasen V und VI angegangen. Wir halten schrittweise Verbesserungen im Zuge der weiteren Zusammenarbeit und der fortschreitenden staatlichen Festigung für erreichbar. Zusammenfassend bewerten wir die Nachhaltigkeit der Phase I und Erweiterung wie auch der Phase III als noch zufrieden stellend (Stufe 3).

Unter Abwägung der obigen Einzelvoten erfolgt die Gesamtbewertung wie folgt: Wir bewerten Phase I und die Erweiterung mit Stufe 2 (gute entwicklungspolitische Gesamtbewertung) sowie Phase III mit Stufe 3 (zufrieden stellende Gesamtbewertung).

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.