

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht

Kosovo: Städtische Wasserversorgung und Abwasserentsorgung IV



Sektor	14020 Wasser-, Sanitärversorgung und Abwasser-management	
Vorhaben/Auftraggeber	Städtische WV und AE IV 2002 66 734	
Projektträger	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	5,0 Mio. EUR	5,0 Mio. EUR
Eigenbeitrag	--	--
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	5,0 Mio. EUR 5,0 Mio. EUR	5,0 Mio. EUR 5,0 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung. Mit dem Vorhaben sollte die Instandsetzung und Verbesserung der bestehenden Trinkwasser- und Abwassersysteme von Gazivode (Mitrovica Süd, Vushtri, Skenderaj, Mitrovica Nord) und der Gemeinde Leposavic fortgeführt werden. Die serbisch-kosovarische Zusammensetzung der Programmregion war politisch motiviert und konzentriert sich auf die Versorgungssysteme des Vorläufervorhabens (Phase II), in denen bis dahin noch keine angemessene Trinkwasserversorgung abgesichert werden konnte. Nach wie vor wurden in diesen Gemeinden hohe Wasserverluste und teilweise eine unzureichende Mindestwasserversorgung (l/c/d) konstatiert, die angesichts der serbisch-kosovarisch/albanischen Zusammensetzung der Bevölkerung erhebliches Konfliktpotential barg. Die Vorläuferphase II wurde unmittelbar nach Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen in 2000 als offenes Programm initiiert und diente insbesondere auch im Rahmen der Wiederaufbauhilfe der Unterstützung der Interimsverwaltung (UN-Mission in Kosovo, UNMIK). Das vorliegende Vorhaben wurde ab 2003 umgesetzt.

Zielsystem: Mit der Sicherstellung einer kontinuierlichen und effizienten Trinkwasserversorgung in bedarfsge-rechter Menge und Qualität in den Programmgebieten (Programmziel) sollte ein Beitrag zur Verringerung der gesundheitlichen Gefährdung der Bevölkerung, zur finanziellen Stabilisierung der Träger sowie zur örtlichen Wirtschaftsentwicklung geleistet werden (Oberziel). Im Rahmen der Ex Post-Evaluierung wurde ferner der konfliktrelevante Aspekt der Intervention in das Zielsystem mit aufgenommen.

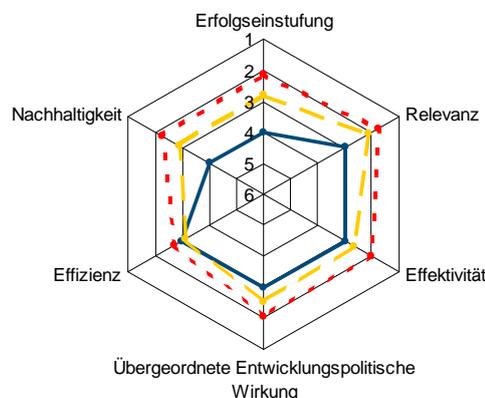
Zielgruppe des Vorhabens war die gesamte Bevölkerung in der Programmregion (rd. 280.000 Einwohner zum Zeitpunkt der Programmprüfung).

Gesamtvotum: Note 4

Zielerreichung und Effizienz befriedigend. Auch übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen eingeschränkt positiv, doch die nicht ausreichende Nachhaltigkeit führt zu einem insgesamt nicht zufriedenstellenden Ergebnis.

Bemerkenswert: Die Auswirkung der ethnischen Konfliktsituation wurde im Konzept des Vorhabens nur unzureichend berücksichtigt. Prozesse der Befriedung brauchen vor allem Zeit, die auch mit Einbußen in der ökonomischen Effizienz erkauf werden müssen. Das ursprünglich definierten Anspruchsniveau war unrealistisch hoch.

Bewertung nach DAC-Kriterien



— Vorhaben
- - - Durchschnittsnote Sektor (ab 2007)
- - - Durchschnittsnote Region (ab 2007)

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Die nicht ausreichende Nachhaltigkeit führt zu einem nicht zufriedenstellenden Ergebnis. Gesamtnote: 4

Relevanz: Die Bereitstellung von Trinkwasser in ausreichender Menge und zeitlicher Verfügbarkeit wird von der Partnerregierung auch heute noch als prioritäre Aufgabe gesehen. Der Wassersektor ist weiterhin ein Schwerpunkt der FZ im Kosovo. Ausgehend von dem Programmbeginn unmittelbar nach Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen ist die Wirkungskette, d.h. durch Systemrehabilitierung und Verlustreduzierung zu einer Verbesserung der Wasserqualität sowie -versorgung und dadurch auch zu einer Vermeidung eines Anstiegs von wasserinduzierten Krankheiten sowie einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen, plausibel. Letztere ist allerdings von einer Vielzahl weiterer Voraussetzungen abhängig, die nicht durchgehend gegeben waren. Richtig erkannt wurde ferner auch die hohe Konfliktrelevanz einer gleichwertigen Grundversorgung mit Trinkwasser im ethnisch heterogenen Programmgebiet. Dies wurde jedoch konzeptionell nicht ausreichend berücksichtigt bzw. im Zielsystem verankert, welches damit einen inhärenten Zielkonflikt zwischen den Programmzielen der Wirtschaftlichkeit der Wasserversorger und der Befriedung der Region beinhaltet.

Die enge Geberkoordinierung im Wassersektor wurde durch die Abwicklung der europäischen Mittel der European Agency for Reconstruction (EAR) im Rahmen des FZ-Vorhabens zusätzlich intensiviert. Die Relevanz des Vorhabens wird insgesamt mit zufrieden stellend bewertet. Teilnote: 3

Effektivität: Als Programmziel war die kontinuierliche und effiziente Trinkwasserversorgung in bedarfsgerechter Menge und Qualität für die Programmgemeinden Mitrovica Nord und Süd, Leposavic, Skenderaj und Vushtrri vorgesehen. Im Rahmen der Ex Post-Evaluierung wurde ferner der konfliktrelevante Aspekt der Intervention mit aufgenommen. Zielindikatoren zur Ex Post-Bewertung sind kontinuierliche (1a: > 18 h/d) Bereitstellung von ausreichend Trinkwasser für die Bevölkerung (1b: 75 l/c/d), (2) Qualität des Trinkwassers entspricht weiterhin nationalen Standards, (3) Reduzierung der technischen Wasserverluste auf 35%, (4) Betriebskostendeckung (100%), (5a) Ausstattung von 50% der angeschlossenen Verbraucher mit funktionsfähigen Hauswasserzählern, (5b) verbrauchsabhängige Rechnungsstellung und die Vermeidung von Konflikten aufgrund ungleicher Wasserverfügbarkeit in albanisch-kosovarisch bzw. serbisch dominierten Wohngebieten (6).

Soweit auf Basis der verfügbaren Informationen abschätzbar wurde nur ein Teil dieser Indikatoren erfüllt. Der Indikator hinsichtlich der verfügbaren Trinkwassermenge ist in allen Gemeinden erreicht worden. Anzumerken ist dabei, dass die derzeitigen Verbrauchswerte mit 170 l/c/d (inkl. Gewerbe) vergleichsweise hoch sind. Noch nicht durchgehend erreicht werden konnte die Versorgungssicherheit von mindestens 18 h/d, obgleich in vielen Gemeinden deutliche Verbesserungen zu verzeichnen sind. Versorgungsunterbrechungen aufgrund geborstener Leitungen kommen noch immer häufig vor. Geplante Abschaltungen beschränken sich mittlerweile auf die

Nachtstunden. Die nationalen Standards der Wasserqualität (Standards werden derzeit schrittweise an EU-Vorgaben angepasst) werden erfüllt. Hinsichtlich der angestrebten Betriebskostendeckung blieb das Erreichte deutlich hinter den Erwartungen zurück. Insbesondere politisch motivierte Einflussnahme auf das Inkassowesen hat eine weitere Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Versorgungsbetriebe verhindert. Gleiches gilt für die Etablierung der mengenabhängigen Abrechnung, welche mittlerweile bei rd. 71 % der mit Wasserzählern ausgestatteten Kunden umgesetzt wird (2009). Ferner konnte über ethnische Enklaven hinweg eine ausgeglichene Wasserversorgung sichergestellt werden. Dies erfolgte allerdings zulasten der Wirtschaftlichkeit und ordnungsgemäßen Betriebsführung der Versorgungsbetriebe, d.h. letztlich durch die stillschweigende Tolerierung von legaler wie auch illegaler Wasserentnahme und unterlassener Bezahlung bzw. mangelndem Inkasso. Die zum Zeitpunkt der Programmprüfung zu anspruchsvoll definierten sektoralen Zielwerte tragen diesem Umstand kaum Rechnung. Dementsprechend wird in der Ex Post-Bewertung das Anspruchsniveau der Versorgungs- und Wirtschaftlichkeitsindikatoren durch Mitbetrachtung der jeweiligen Entwicklungstendenzen und weniger starke Gewichtung der definierten Zielwerte selbst insgesamt etwas reduziert. Von einer nachträglichen Festlegung niedrigerer Zielwerte wurde abgesehen, da dies willkürlich hätte erfolgen müssen.

Zum Stand der technischen Wasserverluste konnten – angesichts fehlender Daten - im Rahmen der Ex Post-Evaluierung keine Aussagen gemacht werden, so dass dieser Indikator nicht in die Bewertung der Effektivität einfließt. Auch zum Zeitpunkt der Abschlusskontrolle (2007) lagen nur Angaben zu den Gesamtverlusten vor, d.h. technische und administrative Verluste zusammen gefasst, welche zu dem Zeitpunkt bei 47% lagen (grobe Schätzung der Gesamtverluste auf nationaler Ebene zum Zeitpunkt der Programmprüfung: 50 – 70%). Heute liegen die Gesamtverluste im Programmgebiet (ohne Leposavic) bei 53 %, d.h. etwas über dem bei der Abschlusskontrolle ermittelten Wert und im internationalen Vergleich noch immer sehr hoch.

Aufgrund der nicht durchgehend erfüllten, doch für den Kontext sehr anspruchsvollen Zielgrößen wird die Effektivität des Vorhabens mit noch knapp zufrieden stellend bewertet. Teilnote: 3

Effizienz: Die rehabilitierten Versorgungsanlagen sind maßgeblich für die Trinkwasserversorgung im gesamten Programmgebiet. Die Maßnahmen wurden durch den beauftragten Consultant schnell und effizient definiert und unter dessen Leitung umgesetzt. Ferner fielen die Kosten für die Investitionen deutlich günstiger aus als geplant. Entgegen den Erwartungen entsprachen die Beschaffungskosten weitgehend den Marktgegebenheiten, wie sie in Nicht-Krisenländern der Fall sind.

Das Konzept zielte primär auf technische und betriebswirtschaftliche Aspekte ohne die postkonfliktäre Situation des Programmgebiets ausreichend mit einzubeziehen. So hat sich z.B. der serbisch dominierte Teil des Programmgebiets (Mitrovica Nord und Leposavic, rd. 23% der versorgten Bevölkerung im Programmgebiet), der aus Krisenpräventionsgründen in das Vorhaben integriert wurde, dem Einbau von Wasserzählern grundsätzlich widersetzt. Eine stärkere Integ-

ration der Deeskalationsthematik hätte ggf. Boykottmaßnahmen vermeiden und den Austausch zwischen den verfeindeten Bevölkerungsgruppen stärker unterstützen können.

Der ordnungsgemäße Betrieb ist nicht durchgehend gesichert; präventive Wartung wird kaum umgesetzt. Ferner werden die Betriebskosten nur zu rd. 60% durch Einnahmen der Versorgungsbetriebe gedeckt. Die Hebeeffizienz liegt derzeit bei rd. 54%, d.h. nur gut die Hälfte des in Rechnung gestellten Trinkwassers wird auch bezahlt. Hinsichtlich des Verbrauchs ist hervorzuheben, dass die Kunden, deren Verbrauch mengenabhängig abgerechnet wird (ein Anliegen des Vorhabens), einen sparsameren Umgang mit Trinkwasser aufweisen.

Bei der Bewertung der Effizienz ist insgesamt zu berücksichtigen, dass die ungenügende Wirtschaftlichkeit der Versorgungsbetriebe sowie die ungenügenden Anreize zum sparsamen Umgang mit Wasser den „Preis“ für die Absicherung des Friedens darstellen. Die Frage, ob dies auf andere Weise effizienter hätte erfolgen können ist kaum zu beantworten. Prozesse der Befriedung brauchen vor allem Zeit, die auch mit Einbussen in der ökonomischen Effizienz erkaufte werden müssen. Insgesamt wird die Effizienz des Vorhabens aus diesem Grunde mit noch zufrieden stellend bewertet. Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das Vorhaben sollte laut Programmprüfungsbericht einen Beitrag zur Vermeidung der Gesundheitsgefährdung, zur finanziellen Stabilisierung der Wasserversorger sowie zur örtlichen Wirtschaftsentwicklung leisten. Im Rahmen der Ex Post-Evaluierung wurde das Zielsystem um das explizite Ziel der Vermeidung einer erneuten Eskalation des Konflikts zwischen Serben und Kosovo-Albanern ergänzt. Die Oberzielebene wurde bei Programmprüfung nicht mit Indikatoren unterlegt, was nach heutigem state of the art hätte erfolgen sollen. Folgende Indikatoren eignen sich hierfür: (1) Verlauf wasserinduzierter Krankheiten, (2) wirtschaftliche Aktivitäten in der Region / Bevölkerungsentwicklung, (3) Kostendeckung je m³ produziertem Trinkwasser und (4) Trinkwasserversorgung wird nicht zum Ausgangspunkt für ein Wiederaufflammen von Konflikten zwischen Kosovo-Albanern und Serben. Da zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung nur eingeschränkt Daten zu diesen Indikatoren vorliegen, werden ergänzende Informationen bei der Bewertung der entwicklungspolitischen Wirkungen unterstützend hinzugezogen.

Regionale Informationen zu wasserinduzierten Krankheiten liegen keine vor. Bei der Vor-Ort Mission haben sich keine Hinweise auf wasserinduzierte Krankheiten ergeben. Angesichts dessen, dass ohne die massive Rehabilitierung der bei Kriegshandlungen weitgehend zerstörten Wasseraufbreitungsanlagen keine ausreichende und qualitativ angemessene Trinkwasserbereitstellung gewährleistet worden wäre, ist davon auszugehen, dass diese Maßnahmen einen grundsätzlichen Beitrag zur Verringerung der gesundheitlichen Risiken leisten konnten. Allerdings war die Einhaltung der nationalen Wasserstandards bereits vor Beginn des Vorhabens (lt. vorliegenden Messwerten) erreicht, so dass sich der Beitrag zur Reduzierung der Gesundheitsgefährdungen primär auf die Reduktion von Versorgungsunterbrechungen (Infiltration von Schmutzpartikeln) und die Reduktion der Notwendigkeit der Trinkwasserspeicherung (erhöhtes Kontaminationsrisiko) beim Endkunden beschränkte.

Eine angemessene Wasserverfügbarkeit ist u.a. eine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung, welche in der Programmregion nur sehr zögerlich eintritt. Vorliegende Schätzungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Region zeigen eine deutliche Abwanderungstendenz. Ein plausibler Beitrag des Vorhabens zur wirtschaftlichen Belebung kann so nicht abgeleitet werden.

Die wirtschaftliche Situation des Trägers ist bei weitem nicht befriedigend. Die Einnahmen je m³ produziertem Trinkwasser haben sich allerdings seit Programmprüfung von 0,004 (2002) auf 0,12 EUR/m³ (2011) erhöht.

Bezug nehmend auf die besondere Konfliktsituation im Programmgebiet haben die finanzierten Maßnahmen insoweit stabilisierend gewirkt, als dass keine Seite der anderen eine Beeinträchtigung der Wasserversorgung vorwerfen und übermäßige Versorgungsunterbrechungen nicht zu einer weiteren Eskalierung der labilen politischen Situation genutzt werden konnten. So kann davon ausgegangen werden, dass die Aufnahme der serbisch dominierten Gebiete in das Programmgebiet grundsätzlich zur Stabilisierung beigetragen hat und dies gesellschaftspolitisch richtig und wichtig war, da Stabilisierung eine Voraussetzung für Befriedung ist. Die Maßnahmen des Vorhabens waren jedoch nicht darauf ausgerichtet den Abbau der ethnischen Spannungen voranzutreiben. Noch in 2011 kam es in der Region wiederholt zu Gewaltausbrüchen mit Schusswaffengebrauch. Insgesamt wird die übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens - durch entsprechende Gewichtung des stabilisierenden Elements des Vorhabens - als noch zufrieden stellend bewertet.

Teilnote: 3

Nachhaltigkeit: Seit 2002 ist der Wassersektor in erheblichem Maße reformiert worden. Die Wasserversorgung ist mit den zusammengelegten regionalen Betrieben deutlich leistungsstärker als mit den früheren auf Gemeindeebene verankerten Betrieben. Diese grundsätzliche Stärkung des Sektors wird im Falle Mitrovicas von dem Konflikt mit der serbischen Enklave überlagert. Die Versorgung von Mitrovica Nord und Leposavic beruht nahezu ausschließlich auf direkten serbischen und indirekten kosovarischen Subventionen. Während die Personalkosten für die Wasserversorgung von Mitrovica Nord durch den serbischen Staat finanziert werden, erfolgt die Lieferung des Trinkwassers durch den Versorger Mitrovica Süd kostenlos. Mitrovica Süd bekommt wiederum die entgangenen Einnahmen zu 50% von der kosovarischen Regierung erstattet. Auch wenn die Einbindung der serbischen Gemeinden aus Sicht der angestrebten Konfliktminderung richtig und wichtig war, konnten hier faktisch keine nachhaltigen Wirkungen auf Gebührenpolitik und Hebeeffizienz erzielt werden.

Auch besteht der Großteil des Trinkwasserversorgungsnetzes des Programmgebiets noch immer aus älteren, schadanfälligen Leitungen, die im kommenden Jahrzehnt ersetzt bzw. repariert werden müssen. Der derzeitige Betrieb umfasst jedoch weiterhin kaum präventive Wartung und Ersatz. Konsequente Maßnahmen zur Verlustreduzierung sind nicht etabliert – dies erklärt auch die wieder steigenden Wasserverluste. Aufgrund der hohen politischen Bedeutung einer quantitativ und qualitativ angemessenen und regional ausgeglichenen Versorgung mit Trinkwasser ist

davon auszugehen, dass Subventionen weiterhin zur Verfügung stehen werden, um die Wasserversorgung abzusichern und auf diese Weise im ethnischen Konflikt zwischen Kosovo-Albanern und Serben als stabilisierendes Element zu wirken.

Angesichts der eher prekären betriebswirtschaftlichen Situation ist – bei unverändertem Anreizsystem und Subventionsniveau – jedoch eher eine Verschlechterung der Versorgungssituation zu erwarten, bedingt durch weiter steigende Rohrbrüche, Wasserverluste und Versorgungsunterbrechungen. Damit wäre zudem die Stabilisierungsfunktion gefährdet. Wesentlich für eine durchschlagende Verbesserung der Situation ist die vollumfängliche Beilegung der ethnischen Spannungen – bis heute ist diese Entwicklung nicht absehbar. Insgesamt wird die Nachhaltigkeit mit nicht ausreichend bewertet. Teilnote: 4

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