

Mali: Wasserversorgung von Landstädten, 1. Region

Schlussprüfung

Berichtsdatum	18.06.2002	
OECD-Förderbereich	Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für Arme	
BMZ-Projektnummer	1995 65 581 und 1995 70 375	
Projektträger	Direction Nationale de l'Hydraulique	
Consultant	IGIP	
	Projektprüfung	Schlussprüfung
Durchführungsbeginn	III/1995	II/1996
Durchführungszeitraum	24 Monate	24 Monate
Investitionskosten	6,4 Mio EUR	6,4 Mio EUR
Eigenbetrag	./.	./.
Finanzierung, davon FZ-Mittel	6,4 Mio EUR	6,4 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	./.	./.
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	1	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Als offenes Programm konzipiert, umfasste das Vorhaben den Ausbau von neun zentralen Wasserversorgungsanlagen kleinerer Landstädte (2.000 bis 10.000 Einwohner) in der 1. Region. Als später hinzugekommene Maßnahme wurden fünf weitere Wasserversorgungsanlagen kleinerer Orte um Yélimané (ebenfalls 1. Region) punktuell rehabilitiert. Projektziel war es, die Bevölkerung der ausgewählten Landstädte ganzjährig über selbstverwaltete zentrale Systeme mit einer den Grundbedarf deckenden Menge gesundheitlich unbedenklichen Trinkwassers zu versorgen. Damit sollte das Vorhaben einen Beitrag zur Reduzierung wasserbezogener Krankheiten leisten (Oberziel). Dazu wurden Produktionsbrunnen ausgerüstet sowie Wasserbehälter, Verteilungsnetze und überwiegend öffentliche Zapfstellen gebaut bzw. rehabilitiert. Im Rahmen der Begleitmaßnahme (BM) wurde der durch die Nutzer selbstverwaltete Betrieb organisatorisch, technisch sowie unter finanziellen und rechtlichen Aspekten unterstützt und die Bevölkerung zum Gebrauch und zur Bezahlung des Wassers sensibilisiert. Außerdem wurde aus Restmitteln die zentrale Servicestelle Cellule de Conseil aux Adductions d'Eau Potable (CCAEP) unterstützt. Die Gesamtkosten beliefen sich auf € 6,39 Mio. für die Sachinvestition und auf € 0,77 Mio. für die Begleitmaßnahme.

Das vorliegende Vorhaben ist Teil eines umfassenden FZ-Engagements im Schwerpunktsektor Wasser, in dessen Rahmen die FZ vor allem über die Förderung eines innovativen dezentralen Betreiberkonzepts für den kleinstädtischen Raum wesentlich zur Strukturbildung beigetragen hat.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Keine wesentlichen Abweichungen. Aus Restmitteln wurden in fünf zusätzlichen Orten punktuelle Rehabilitierungs- sowie umfassende Begleitmaßnahmen durchgeführt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Anhand der bei Projektprüfung vereinbarten Indikatoren ergibt sich folgender Zielerreichungsgrad:

- Der angestrebte Durchschnittsverbrauch von mindestens 10 l/cd in kleineren Orten (2.000 bis 5.000 Einwohner) und von mindestens 15 l/cd in größeren Orten (5.000 bis 10.000 Einwohner) wurde in fünf der neun Orte sowie in allen fünf zusätzlichen Orten erreicht. In drei Orten wurden die jeweiligen Werte deutlich unterschritten.
- Mangels entsprechender Laboruntersuchungen war der Indikator zur Wasserqualität gemäß WHO-Standards nicht verifizierbar, jedoch ergaben sich bisher keine Anzeichen für Qualitätsprobleme.
- Mit Ausnahme eines Ortes konnte das Ziel, Betriebsunterbrechungen nach maximal 72 Stunden zu beheben, in allen Zentren erreicht werden.
- Fünf der neun Orte und drei der fünf zusätzlichen Orte weisen Zahlungsrückstände von weniger als drei Monatsumsätzen auf. Sieben der neun Orte und alle fünf zusätzlichen Zentren erreichen ein Tarifniveau, das Deckung der Betriebskosten und der Ersatzinvestitionen von Anlagenteilen mit bis zu zehn Jahren Lebensdauer erlaubt.

Gemessen an diesen Indikatoren kann das Projektziel trotz der genannten Einschränkungen insgesamt als erreicht gelten. Dabei ist die Schwankungsbreite zwischen den einzelnen Zentren erheblich: Vier Orte können auf einen guten bzw. zufriedenstellenden Betrieb verweisen, zwei verzeichnen gewisse Probleme, bei zwei weiteren ist die Nachhaltigkeit fraglich, während in einem Ort das Projekt als gescheitert eingestuft werden muss. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das Programm sich in den fünf zusätzlichen Orten über die Begleitmaßnahme vor allem auf die Stärkung der Betriebsorganisation konzentrierte und lediglich punktuelle Rehabilitierungsmaßnahmen umfasste, haben sich auch in diesen Orten die Betriebsergebnisse sub-stanziell.

Das FZ-Programm konnte über eine quantitativ und qualitativ deutlich verbesserte Trinkwasserversorgung zu einem spürbaren Rückgang wasserinduzierter Krankheiten beitragen. Auch wenn keine vergleichende Datenerhebung vor und nach Projekt vorliegt, bestätigen die Einschätzungen der Gesundheitszentren und der Bevölkerung selbst diese Hypothese. Einschränkung ist jedoch hinzuzufügen, dass die positiven Rückwirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung vor allem dort auftreten, wo die Pro-Kopf-Verbräuche über den angestrebten Zielwerten liegen; diejenigen Orte, die dieses Niveau nicht erreichen, profitieren entsprechend nur in geringerem Maße von den positiven Gesundheitseffekten.

Aus sektoraler Sicht sind vor allem zwei Wirkungen hervorzuheben: Zum einen haben sich die zentrale Servicestelle und das damit verbundene Betriebs- und Wartungskonzept von einem Projektansatz zum Teil einer landesweit verfolgten Sektorstrategie entwickelt. Zum anderen hat sich ein Tarifsystem durchgesetzt, das grundsätzlich, ein funktionierendes Inkasso vorausgesetzt, eine Kostendeckung deutlich über die laufenden Ausgaben hinaus sicherstellen kann.

Die Einstufung des Vorhabens in die DAC-Kategorien – SHA, PD/GG 1, URO, G1 – haben sich bei Schlussprüfung bestätigt.

Im Hinblick auf die nachhaltige Zielerreichung sehen wir folgende mittleren Risiken:

- *Nicht nachhaltiger Betrieb der zentralen Servicestelle:* Das Spannungsfeld von zusätzlich erforderlichen Unterstützungsleistungen für die Wasserkomitees, Erhöhung der bisher nicht kostendeckenden Gebühren und begrenzter Zahlungsfähigkeit vor allem kleinerer Zentren könnte sich als unauflösbar erweisen.
- *Zu geringe Leistungsfähigkeit der Wassernutzerkomitees bzw. des Betriebspersonals:* Die Einsicht in die Notwendigkeit laufender Reparaturen und präventiver Wartung hat sich bisher weder bei den Komitees noch bei den Technikern umfassend durchgesetzt. Auf der kaufmännischen Seite mangelt es vor allem noch am systematischen Inkasso der Tarife.
- *Einmischung der Gemeindeverwaltungen:* Politische Erwägungen der Bürgermeister oder des Gemeinderats könnten zur Missachtung der vertraglich abgesicherten Unabhängigkeit der Nutzerkomitees führen, insbesondere zum Zugriff auf die Ersparnisse.
- *Eingeschränkter Zugang extrem armer Bevölkerungsgruppen:* Die Lösung des Konflikts zwischen kostendeckenden und tatsächlich bezahlten Tarifen, Bereitschaft zur Quersubventionierung auf Seiten weniger armer Familien, begrenzter Zahlungsfähigkeit extrem armer Familien und zusätzlich Vorhandensein alternativer Quellen dürfte auch künftig Schwierigkeiten bereiten.
- *Hohe Außenstände:* Drei Faktoren erklären das Inkassorisiko: die schlechte Zahlungsmoral öffentlicher Stellen, die begrenzte und häufig nur auf den Heimatüberweisungen der Emigranten basierende Zahlungsfähigkeit armer Familien sowie die bislang nur partiell erfolgreichen Bemühungen der Komitees.
- *Wertverlust und Fehlverwendung der Ersparnisse:* Mangels entsprechender Anlagemöglichkeiten können die Ersparnisse nicht ausreichend gegen die Inflation und gar nicht gegen eine mögliche Abwertung des FCFA geschützt werden. Mit zunehmenden Beträgen dürfte auch die Neigung wachsen, die Mittel für andere Zwecke als Reinvestitionen einzusetzen.
- *Zurückgehende Heimatüberweisungen der Emigranten:* Schließlich ist nicht absehbar, inwieweit die Region langfristig eine eigenständige wirtschaftliche Basis wird aufbauen können, die u.a. auch die Zahlungsfähigkeit für Dienstleistungen wie die Wasserversorgung bestimmt.

Unter Berücksichtigung dieser verbleibenden Nachhaltigkeitsrisiken kommen wir zu folgender zusammenfassender Einschätzung:

- Die Indikatoren deuten insgesamt auf die Erreichung des Projektziels hin, wobei die Schwankungsbreite zwischen den einzelnen Zentren erheblich ist. Damit ist die Effektivität des Vorhabens ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3).
- Vor allem wegen der erfolgreichen Mitgestaltung und Weiterentwicklung der Sektorpolitik sehen wir eine hohe Relevanz und Signifikanz für das Vorhaben (Teilbewertung: Stufe 1).
- Die dynamischen Gestehungskosten übertreffen deutlich die Schätzungen bei PP und liegen auch über der - selbst langfristig erreichbaren - Zahlungsfähigkeit der Nutzer. Realistisch erscheint jedoch die Deckung der laufenden Kosten. Einige Orte erreichen darüber hinaus die sektorpolitisch geforderte, teilweise Finanzierung der Abschreibungen aus Tarifeinnahmen. Insgesamt ist die Effizienz daher ausreichend (Teilbewertung: Stufe 3).

Vor diesem Hintergrund messen wir dem Projekt insgesamt eine zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit bei (Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

- Die Übertragung der Betriebsverantwortung an Wasserkomitees ist vor allem dort ein erfolgversprechender Ansatz, wo ein hoher, gewachsener sozialer Zusammenhalt unter der Bevölkerung und eine ebensolche soziale Kontrolle gegeben ist. Umgekehrt schränken wi-

derstrebende Partikularinteressen zwischen Familien oder ethnischen bzw. sozialen Gruppen die Wirksamkeit des Ansatzes ein. Erschwerende Faktoren sind ebenso eine hohe Mobilität der Bevölkerung sowie – ab einer bestimmten Grenze – eine zu große Einwohnerzahl (im Falle des vorliegenden Projekts rd. 10.000). Eine zentrale Herausforderung an die Wasserkomitees stellt das Inkasso vereinbarter Gebühren, deren werterhaltende Aufbewahrung sowie die Rücklage für unvorhersehbare Reparaturen und Ersatzinvestitionen dar.

- Über eine zentrale Servicestelle kann Wassernutzerkomitees qualifiziertes Know-how gebündelt zur Verfügung gestellt werden, das sich die Komitees allein nicht leisten könnten. Erfolgsvoraussetzungen für diesen Ansatz sind ein auf die Beratungsnachfrage abgestimmtes Dienstleistungsangebot, die Begrenzung des Konflikts zwischen Beratungs- und Kontrollaufgaben der Servicestelle sowie eine für beide Seiten tragbare Finanzierungsstruktur.
- Die WHO-Normen sollten nur dort als Meßlatte für die Wasserqualität vereinbart werden, wo berechtigterweise die Aussicht besteht, dass entsprechende regelmäßige Messungen im Betrieb tatsächlich durchgeführt werden.

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

sene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.