

Marokko: ONEP-Zapfstellenprogramm I

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	2240 / Ländliche Wasserversorgung	
BMZ-Projektnummer	1995 65 631	
Projektträger	Office National de l'Eau Potable (ONEP)	
Consultant	Beller-IGIP	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2009 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Quartal 1996	1. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	36 Monate	100 Monate
Investitionskosten (Gesamtprogr.)	36,3 Mio. EUR	36,3 Mio. EUR
Investitionsk. (Teilprogramm, s. Text)		31,4 Mio. EUR
Eigenbeitrag	10,7 Mio. EUR	10,7 Mio. EUR 8,5 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	25,6 Mio. EUR	25,6 Mio. EUR
FZ-Finanzierung Teilprojekt		22,9 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	<>	<>
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Programm wird im Rahmen des landesweit verfolgten und auch von anderen Gebern unterstützten PAGER-Ansatzes (Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales) durchgeführt, der ein partizipatives Planungs- und Betriebskonzept für ländliche Trinkwasserversorgungsprogramme beinhaltet. Oberziel der FZ-Maßnahme war es, einen Beitrag zur Verminderung der Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung zu leisten. Programmziel war, eine ganzjährig ausreichende Versorgung mit hygienisch unbedenklichem Trinkwasser mittels Zapfstellen für bis zu 435.000 Bewohner von Douars im Jahr 2010 (Planungshorizont) zu liefern.

Gegenstand der Evaluierung sind lediglich die Maßnahmen zur Installation von Zapfstellen in den Dörfern („Teilprogramm“), während Pilotmaßnahmen zur Versorgung mit Hausanschlüssen, die aus den verfügbaren Restmitteln in Höhe von EUR Mio. 2,7 finanziert werden, hier nicht betrachtet werden. Die Umsetzung dieser Maßnahmen von Phase I ist in die Phase II des Programms, das die Versorgung über Hausanschlüsse

betrifft, einbezogen worden. Die Evaluierung dieser Teilmaßnahmen von Phase I wird, falls in einer späteren Stichprobe gezogen, im Rahmen der Ex Post-Evaluierung des Folgevorhabens erfolgen.

Die Programmmaßnahmen umfassten den Bau von Gruppenwasserversorgungsanlagen, die netzartig von bestehenden Fernleitungen in die ländlichen Verbrauchszentren ausgehen. Zielgruppe ist die überwiegend arme Bevölkerung der ländlichen Programorte. Als Hauptergebnis des Programms werden rd. 520.000 E in 771 Dörfern zusätzlich mit hygienisch unbedenklichem Wasser kontinuierlich versorgt; dabei verbrauchen die Nutznießer im Durchschnitt 10 l pro Kopf und Tag für den persönlichen Verbrauch; in den Dörfern werden in der Regel 100 % der Bewohner durch die Maßnahmen erreicht und auch Bewohner aus Randbezirken und Nachbardörfern profitieren von der Versorgung. Die Programmziele sind somit insgesamt als gut erreicht anzusehen. Die Gesamtkosten des hier betrachteten Teilprogramms (ohne Restmittel) lagen bei rund DH Mio. 342 oder EURO Mio. 31,4 und wurden in Höhe von EURO Mio. 22,9 aus dem FZ-Zuschuss finanziert. Damit wurden 71 % der Gesamtkosten finanziert. Die Restmittel in Höhe von EURO Mio. 2,7 werden für Pilotvorhaben der dörflichen Trinkwasserversorgung mittels Hausanschlüssen im Rahmen der Phase II des Programms verwendet.

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

Im Rahmen des Programms wurden durch die Fertigstellung von 63 Gruppenwasserversorgungssystemen insgesamt 771 Dörfer an das öffentliche Wasserversorgungsnetz angeschlossen. Die Wasserversorgungssysteme werden ausschließlich über ONEP-Fernleitungen oder über bestehende lokale ONEP-Wasserversorgungsanlagen gespeist. Die Maßnahmen in den 63 Gruppenwasserversorgungsanlagen umfassen 1038 Trinkwasserzapfstellen, 40 Reinwasserbehälter (Reservoirs) mit einer Kapazität von 7.435 m³ sowie 24 Pumpstationen. Außerdem wurden Ingenieurleistungen und Sensibilisierungsmaßnahmen erbracht.

Das Vorhaben wurde als offenes Programm durchgeführt, bei dem im Rahmen der planerischen Vorbereitung der Einzelmaßnahmen Auswahlkriterien angewendet wurden, die im Wesentlichen eingehalten wurden und den bei der Planung festgelegten Kriterien des PAGER-Konzeptes bzw. den Vorgaben des Masterplans entsprachen.

Für den Betrieb der Anlagen schließt ONEP mit den versorgten Gemeinden einen Vertrag, in dem Rechte und Pflichten beider Seiten festgelegt werden. ONEP verpflichtet sich, eine ordnungsgemäße und kontinuierliche Wasserversorgung zu garantieren, das Leitungsnetz bis zu den Wasserzählern sowie die nötigen Reservoirs, Pumpen etc. zu bauen und in Stand zu halten. Der alltägliche Betrieb der Zapfstellen wird vom Gardien Gérant erledigt. Dieser bedient zu festen Öffnungszeiten die Zapfstelle. Er steht in einem Vertragsverhältnis mit ONEP, erhebt die Wassergebühren, zahlt an ONEP und ist für das Sauberhalten der Zapfstelle sowie kleinere Wartungsarbeiten zuständig. Die Differenz zwischen Ankaufs- und Verkaufspreis stellt sein Einkommen dar. Das Betriebskonzept hat sich bewährt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Der Betrieb der Zapfstellen ist für ONEP betriebswirtschaftlich unrentabel, da die Tarife in der Regel nicht auskömmlich sind. Die Tariferlöse von ONEP decken nur etwa die Betriebskosten. Zur Deckung der Lücke findet eine Quersubventionierung statt, indem der gesetzlich verankerte „Solidaritätszuschlag“ auf den Wasserpreis (Surtaxe de la Solidarité Nationale) erhoben wird, der von jedem Wasserkunden zu zahlen ist und nach Angaben ONEPs letztlich dazu führt, dass die Betriebskosten gedeckt werden können. Die Investitionen sind vom Staat zu tragen. Das Einkommen der Gardien-Gérant ist als ausreichend anzusehen und die Belastung der Zielgruppe durch die Wassergebühren stellt unter dem gegenwärtigen System zumeist kein Problem dar.

Der Hauptnutzen dieses Programms manifestiert sich insbesondere in den positiven Gesundheitswirkungen, die in den letzten eineinhalb Jahrzehnten im ländlichen Raum Marokkos, sicherlich ergänzt durch sonstige Verbesserungen (Bildung, Gesundheitsversorgung, Wirtschaftswachstum) feststellbar sind und dem Programm mittels einer plausiblen Wirkungskette teilweise zugeordnet werden können. Damit trägt das Programm dazu bei, die immer noch starken Disparitäten zwischen den urbanen Zentren und den ländlichen Regionen abzuschwächen, die beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Es verbessert die Chancengleichheit der ruralen Bevölkerung, die überproportional viele Arme (nach marokkanischen Armutskriterien) umfasst, und ist damit ein wichtiger Stabilisierungsfaktor für die sozioökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen des Landes.

In einer zusammenfassenden Beurteilung aller aufgeführten Wirkungen des Vorhabens ist die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt zu beurteilen:

Die Sicherstellung einer ganzjährigen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung in den Programmorten mit hygienisch unbedenklichem Trinkwasser betrifft ein Kernproblem der Zielgruppe. Die verbesserte Gesundheitssituation ermöglicht eine bessere Nutzung der produktiven Arbeitskraft und minimiert gleichzeitig die Kosten der Familien, wie auch des Staates für die Versorgung von Kranken. Hiervon können insbesondere Frauen profitieren und es fördert indirekt den Schulbesuch von Mädchen, denen mehr freie Zeit zur Verfügung steht. Damit werden die Disparitäten zwischen den urbanen Zentren und den ländlichen Regionen abgeschwächt und die Lebensbedingungen gleichen sich an. Die dem Programm zu Grunde liegende Wirkungskette zwischen dem Kernproblem, den Programmmaßnahmen, dem Programm- und dem Oberziel ist logisch und nachvollziehbar. Das Programm war vom Umfang und der technische Konzeption her gut geeignet zur Problemlösung des Trinkwasserversorgungsproblems im ländlichen Marokko nennenswert beizutragen. Es entspricht den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Zielgruppe, was sich in breiter Akzeptanz zeigt, auch wenn heute die Nachfrage nach Hauswasseranschlüssen anstatt nach Zapfstellen in wohlhabenden Dörfern soweit gestiegen ist, dass dies im Folgevorhaben bereits die technische Auslegung bestimmt. Diese Entwicklung spiegelt das gestiegene Anspruchsniveau der Bevölkerung, stellt aber die technische Lösung nicht in Frage. Die entwicklungspolitische Zielsetzung des Programms entspricht den Zielen des BMZ, der Geber und der marokkanischen Regierung, die mit dem „PAGER“-Ansatz eine gemeinsame Politik im ländlichen Wassersektor verfolgen. Insgesamt wird die Relevanz des Vorhabens daher mit gut (Teilbewertung Stufe 2) beurteilt.

Das Programm zielte auf eine qualitativ und quantitativ ausreichende Trinkwasserversorgung in der Programmregion. Mit den verfügbaren Mitteln wurden erheblich mehr Gemeinden als geplant mit Zapfstellen ausgerüstet. Anstelle von 435.000 Einwohnern in 210 Dörfern zu versorgen, konnten 771 Dörfer mit ca. 520.000 Einwohnern an das öffentliche Wasserversorgungsnetz angeschlossen werden. Der grundbedarfsorientierte Verbrauch wurde mit 20 l/cd angesetzt, der tatsächliche Wasserkonsum der Zielgruppe liegt jedoch bei nur rund 10 l/cd. Dieser geringe Zapfstellenverbrauch genügt der traditionell Wasser sparenden Bevölkerung für die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse für Trinken, Kochen und Hygiene. Es zeigt sich das Bewusstsein für den Wert hygienisch einwandfreien Wassers für die Gesundheit, während für sonstige Verwendungen im Haushalt traditionelle Quellen, soweit verfügbar, genutzt werden. Besonders in wasserarmen Regionen stellen die Zapfstellen die einzige verlässliche Wasserquelle im weiten Umkreis dar. Die technische Betriebsfähigkeit der geschaffenen Anlagen über die geplante Nutzungsdauer kann dank der guten Leistungsfähigkeit von ONEP und des bewährten Betriebskonzepts als gewährleistet angesehen werden. Die Zapfstellen sind insgesamt in gutem Zustand und bestimmungsgemäß genutzt. Die Wasserqualität wird regelmäßig kontrolliert und entspricht WHO Standard. Die avisierten Versorgungsstandards hinsichtlich der Verfügbarkeit, der Quantität und Qualität werden durch die Programmmaßnahmen erreicht. Die Effektivität des Vorhabens kann daher mit gut (Teilbewertung Stufe 2) beurteilt werden.

Die Wasserversorgungseinrichtungen konnten mit relativ geringen spezifischen Investitionskosten erstellt werden. Sie liegen um knapp 20% unter den Schätzungen des PPB

und sind aufgrund der aufwändigen Baumaßnahmen für die weit verstreut liegenden Dörfer und der geringen Bevölkerungsdichte vertretbar. Die Wassertarife an den Zapfstellen sind subventioniert und können von der Bevölkerung ohne große Probleme bezahlt werden. Die Zahlungsfähigkeit und –willigkeit der Zielgruppe ist gewährleistet, der Eigenbeitrag der Bevölkerung für die Errichtung einer Zapfstelle erreichte 99% des vorgesehenen Volumens. Die für den Betrieb und die Wartung verfügbaren und eingesetzten Mittel sind derzeit ausreichend, werden jedoch nur teilweise aus den Einnahmen des Wasserverkaufs erwirtschaftet, sondern über eine Quersubventionierung aus der Solidaritätsabgabe „Surtaxe“ ausgeglichen. Aufgrund des praktizierten Quersubventionierungsprinzips zugunsten der ländlichen Regionen ist die finanzielle Tragfähigkeit grundsätzlich gesichert, nicht aber die zukünftige Finanzierung von Erneuerungsinvestitionen. Die Inbetriebnahme der Anlagen erfolgte mit deutlichen Verspätungen aufgrund der zähen Verhandlungen mit Landeigentümern. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren wird die Effizienz des Programms als zufrieden stellend (Teilbewertung Stufe 3) beurteilt.

Als Oberziel wurde bei PP die Verringerung der Gefährdung der Bevölkerung durch wasserinduzierte Krankheiten definiert. Das Vorhaben hat aller Wahrscheinlichkeit nach einen Beitrag hierzu geleistet, da die in der Region verbreiteten wasserinduzierten Krankheiten dokumentiert sind und der Rückgang einzelner Krankheitsraten sowie der halbierten Kindersterblichkeitsraten während der Programmlaufzeit einen positiven Beitrag nahe legen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht trägt das Programm dazu bei, die immer noch starken ökonomischen und sozialen Disparitäten zwischen den urbanen Zentren und den ländlichen Regionen abzuschwächen und die Lebensbedingungen langsam anzugleichen. Die verbesserte Chancengleichheit der ruralen Bevölkerung ist ein wichtiger Stabilisierungsfaktor für die sozioökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen des Landes. Die übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit wird als gut (Stufe 2) beurteilt.

Das Betriebskonzept der Zapfstellen erscheint für ländliche Armutsbezirke auch für die Zukunft sinnvoll. Eine kontinuierliche und sichere Wasserversorgung bei ökologisch noch tragbarer Abwassersituation kann so gewährleistet werden. Der nachhaltige Betrieb der ländlichen Wasserversorgung wird auch in Zukunft möglich sein, da ONEP ein insgesamt gut organisiertes und aufgestelltes Unternehmen ist, das über die erforderliche politische Rückendeckung verfügt. Die derzeit bestehenden wirtschaftlichen Defizite der ländlichen Wasserversorgung fallen sowohl gesamtwirtschaftlich als auch in den Bilanzen von ONEP nicht sehr ins Gewicht, da der Kostenanteil der ländlichen Wasserversorgung nur bei ca. 8% liegt und ein Ausgleich des Betriebsdefizits über die „Surtaxe“ sowie weitere Ausbauschritte mit staatlicher Finanzierung auch in Zukunft garantiert scheinen. Die Nachhaltigkeit des Programms wird jedoch grundsätzlich beeinflusst durch die Tatsache, dass sich die ländlichen Gebiete Marokkos derzeit in einer Periode des beschleunigten Übergangs von traditionellen zu modernen Lebensformen befinden. Im Wassersektor führt dies zur großen Nachfrage der Bevölkerung nach Hausanschlüssen, was jedoch zu erhöhten Kosten und zu großen Herausforderungen für die adäquate Abwasserentsorgung und das Wasserressourcenmanagement führt. Marokko muss mittelfristig das nationale Wasserressourcen- und Bewässerungsmanagement effektiver gestalten, damit die verfügbaren Wasserressourcen Marokkos für die absehbar steigende Nachfrage ausreichen. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren wird die Nachhaltigkeit des Programms als zufrieden stellend (Teilbewertung Stufe 3) beurteilt.

Unter Abwägung der Einzelvoten lautet die Gesamtbewertung des Programms gut (Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Zapfstellenprogramme sind nur dann eine adäquate Lösung des Trinkwasserproblems ländlicher Bezirke, wenn die Bevölkerung sehr arm ist und die traditionellen Wasserquellen spärlich. In Ländern wie Marokko, die sich in ein einer gesellschaftlichen Übergangsphase befinden und die notwendige wirtschaftliche Kraft haben, spiegelt sich dies auch in einer nachlassenden Akzeptanz von Zapfstellen und einer verstärkten Nachfrage nach

Hausanschlüssen wider. Die Finanzierung von Hausanschlüssen sollte jedoch nur erfolgen, wenn eine adäquate Abwasserentsorgung garantiert ist, um nicht Umweltprobleme neu zu kreieren.

Auch in islamisch geprägten Ländern können Frauen, bei sozialverträglicher Wahl des Standortes einer Zapfstelle, deren Betrieb übernehmen. Sie haben oft ein stärkeres Interesse an einer funktionierenden Wasserstelle als Männer, da sie traditionell für die häusliche Versorgung der Familien mit Wasser zuständig sind.

Die dauerhafte Quersubventionierung der Grundversorgung sehr armer Bevölkerungsteile mit einer Basiswassermenge zu staatlich festgelegten Konditionen kann eine sinnvolle und nachhaltige Maßnahme zur Armutsreduzierung darstellen. Auch wenn aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine defizitäre Wasserversorgung nicht wünschenswert ist, trägt die Quersubventionierung des Trinkwassers zugunsten zurückgebliebener ländlicher Regionen zur Verminderung regionaler Disparitäten bei und ist ein wichtiger Stabilisierungsfaktor für die sozioökonomischen und gesellschaftlichen Strukturen eines Landes, die unter positiven Rahmenbedingungen extern förderungswürdig erscheint.

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.