

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Montenegro: Wasserver- und Abwasserentsorgung Adriaküste II



Sektor	Wasser- und Sanitärversorgung und Abwassermanagement – Große Systeme (14020)	
Vorhaben/Auftraggeber	Wasserver- und Abwasserentsorg. Adriaküste, Ph. II 2005 66 000 (ZV)*, 2020 91 171 (Entwicklungskredit), 2005 66 190*, 1930 03 332 (A+F)	
Projekträger	Vodacom (Durchführende Stelle)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	19,0 Mio. EUR** 1,5 Mio. EUR A+F	17,4 Mio. EUR 1,5 Mio. EUR A+F
Eigenbeitrag	6,4 Mio. EUR***	4,8 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	2020 91 171 Entk. 10,0 2005 66 000 ZV 4,2 2005 66 190 2,6 1930 03 332 A+F 1,5	2020 91 171 Entk. 10,0 2005 66 000 ZV 4,0 BMZ 2005 66 190 2,6 BMZ 1930 03 332 A+F 1,5 BMZ

* Vorhaben in Stichprobe

** als Differenz zwischen Gesamtkosten und externer Finanzierung geschätzt

Projektbeschreibung. Das Vorhaben diente der Verbesserung der WV durch Rehabilitation und teilweisen Neubau des Trinkwassernetzes in den Gemeinden Bar, Budva (auf Wunsch des Partners nur kleine Maßnahme realisiert), Herceg-Novi, Kotor und Tivat. In letzterer wurde zusätzlich die Abwasserentsorgung durch Bau eines Hauptsammlers, eines Dükers und einer Pumpstation verbessert. Eine A+F-Maßnahme diente der technischen und kaufmännischen Schulung der Mitarbeiter der WV/AE-Betriebe der Gemeinden (VIKS). Zur Unterstützung der Gemeinden und der Versorgungsunternehmen (VIKS) wurde 2005 die Vodacom als Durchführungsträger der FZ gegründet, deren Budget von den Gemeinden finanziert wird.

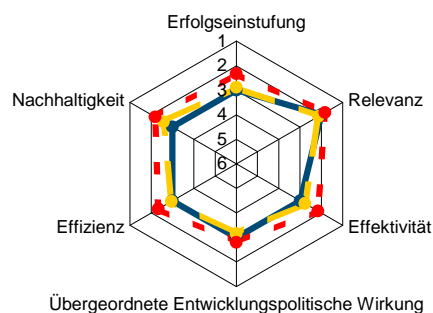
Zielsystem: Projektziel (Modulziel) ist eine nachhaltige, ganzjährige Versorgung mit qualitativ unbedenklichem Trinkwasser, insbesondere der touristisch bedingten Nachfragespitzen in den Sommermonaten, und die Verbesserung der Abwasserentsorgung. Oberziel ist die Förderung des Tourismus in der Küstenregion. Anlässlich der Ex Post-Evaluierung wurde zusätzlich ein zweites Oberziel definiert: Das Vorhaben leistet einen Beitrag zu einer nachhaltigen Struktur in der Wasserversorgung der Küstenregion Montenegros. Zielgruppe ist die städtische Bevölkerung in den Gemeinden Bar, Budva, Herceg-Novi, Kotor und Tivat.

Gesamtvotum: Note 3

Im Rahmen der fortgeführten Zusammenarbeit der FZ im gleichen Sektor mit den gleichen Trägerinstitutionen gibt es durch weitere Investitionen und durch die Kontinuität der personellen Unterstützung gute Aussichten, dass die Nachhaltigkeitsrisiken bei Effektivität und Effizienz abnehmen werden.

Bemerkenswert: Der Durchführungsträger der FZ, die Vodacom, ist heute eine wichtige Beratungsinstitution der Gemeinden und der VIKS mit einem guten Monitoring-system. Perspektivisch ist es durchaus vorstellbar, dass Vodacom langfristig mehr Kompetenzen und Verantwortung bei der Koordination der Wasserversorgung in der Region übernimmt, um so mögliche Synergien aus einer engeren Kooperation der bisher unabhängig voneinander arbeitenden VIKS zu heben.

Bewertung nach DAC-Kriterien



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

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Unter Abwägung der erzielten Teilergebnisse bei Relevanz, Effektivität und Effizienz, übergeordneten Wirkungen und Nachhaltigkeit, die für beide Vorhaben identisch ausfallen, bewerten wir deren erreichte entwicklungspolitische Wirkungen als insgesamt zufriedenstellend. Note (beide Vorhaben): 3

Relevanz: Das Programm setzte am Kernproblem der mangelhaften WV und AE durch eine unzureichend Instand gehaltene und in weiten Teilen mangelhaft ausgebaute Infrastruktur in den genannten Programmstandorten an. Die bei der Programmprüfung unterstellte Wirkungskette, mit einem verbesserten Leistungsangebot in der Ver- und Entsorgung die Hygienesituation zu verbessern und einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum zu leisten, halten wir weiterhin für gültig. Da das Programm auch an den bisher unzureichenden Strukturen der erst in 2006 dezentralisierten und an die Kommunen übertragenen Wasserver- und Abwasserentsorgung ansetzt, ist auch eine zweite Wirkungskette unverändert von Bedeutung. Durch investive und gezielte beratende Maßnahmen werden leistungsfähige Versorgungsunternehmen aufgebaut, die ein ausreichendes Versorgungsniveau langfristig sicherstellen können. Die Relevanz der Wirkungsketten bleibt unverändert hoch.

Die Geberkoordination im Sektor ist unbefriedigend, da die Gemeinden von der Zentralregierung angewiesen sind, ganzjährig Wasser von Dritten aus dem Skadar-See und aus Bosnien-Herzegowina zu administrierten Preisen zu beziehen, auch wenn dieses z.B. in den Wintermonaten nicht zur Wasserversorgung benötigt wird. Dieser Abnahmezwang, der u.a. der Finanzierung der Kapital- und Betriebskosten des von EBRD finanzierten Vorhabens „Regionale Wasserversorgung“ dient, mit dem das Wasser aus dem Skadar-See in die Küstenregion transportiert wird, ist eine der Ursachen für die angespannte finanzielle und wirtschaftliche Situation der vier kommunalen Betriebsgesellschaften. Es handelt sich jedoch nicht um einen wesentlichen Mangel. **Teilnote (beide Vorhaben): 2**

Effektivität: Die bei Programmprüfung (PV) 2005 definierten und im Fortschrittskontrollbericht 2008 angepassten Indikatoren zur Messung der Zielerreichung (Modulziel: Sicherstellung einer ganzjährigen ausreichenden und nachhaltigen Bedarfsdeckung und Abwasserentsorgung) wurden mit Ausnahme des *Non Revenue Water* (NRW) in allen vier Städten erreicht und teilweise sogar deutlich überschritten.

Indikator	Sollwert	Istwert (einfacher Durchschnitt)
<i>Non Revenue Water</i> (NRW)	<55 %	72 %
Trinkwasserqualität (% Proben frei von E.coli)	>90 %	98,6 %
Betriebsbereitschaft der Systeme	340 Tage im Jahr	340 Tage
Hebeeffizienz	65 %	88,6 %
Deckungsgrad der Betriebskosten	100 %	100 %
Personalbestand	10 Mitarbeiter / 1.000 Anschlüsse	8,3
Dauer der Reparaturen bei Betriebsunterbrechungen	2 Tage	2 Tage

Die Gründe für die guten Ergebnisse sind weniger auf bei PV zu niedrig angesetzte Sollwerte zurückzuführen, sondern auf das betriebliche Engagement der Mitarbeiter in den Versorgungsunternehmen (VIKs) und auf deren enge Bindung an die Vorgaben der Gemeinden. Angesichts der hohen betriebswirtschaftlichen Bedeutung, die eine nachhaltige Reduzierung des NRW für das Betriebsergebnis der Versorgungsunternehmen hat, bewerten wir die Zielerreichung als nur zufriedenstellend. Teilnote (beide Vorhaben): 3

Effizienz: Zur Beurteilung der Produktionseffizienz haben wir für alle vier VIKs eine reale dynamische Gestehungskostenrechnung auf der Preisbasis 2010 durchgeführt. Bei einer Diskontrate von 5 % sind in drei Standorten die realen dynamischen Betriebskosten durch die Tariferträge desselben Jahres gedeckt. Eine Ausnahme ist die Gemeinde Bar mit einem Betriebskostendeckungsgrad von 94 %; aber auch dieser Wert ist vertretbar. Wir halten deshalb das Mindestkriterium der Deckung der Betriebskosten durch Tariferträge grundsätzlich für erfüllt. Eine Vollkostendeckung wird an keinem Standort erreicht. Der niedrige Vollkostendeckungsgrad bestätigt, dass Ersatzinvestition und ein weiterer Ausbau der Trinkwasserversorgung aus eigener Kraft der VIKs ohne grundlegende Verbesserungen des Tarifsystems und der Tarifhöhe sowie ohne eine substantielle Reduzierung des NRW nicht möglich sein wird.

Aufgrund der durch den Tourismus erheblich schwankenden Bevölkerungszahlen in den Winter- und Sommermonaten (in Sommermonaten verdreifacht sich die Nutzerzahl) ist eine strukturelle Überdimensionierung der Versorgungssysteme nicht zu vermeiden, wenn die Spitzennachfrage bedient werden soll. Deshalb ist eine eindeutige Bewertung der Allokationseffizienz nur mit Einschränkungen möglich. Für die Wintermonate ohne Touristen sind die Anlagen zu groß dimensioniert und die Nutzung ist vergleichsweise gering. Aufgrund der hohen durchschnittlichen Pro-Kopf-Verbräuche (tourismusbedingt teilweise deutlich über 200 l/cd) wird die Nutzung der durch das Vorhaben geschaffenen Potenziale als noch angemessen bewertet. Aus einzelwirtschaftlicher Sicht bewerten wir das Vorhaben als zufriedenstellend. Teilnote (beide Vorhaben): 3.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Im Programmvorschlag (PV) 2005 wurde als Oberziel (*impact*) der Vorhaben die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung Montenegros durch die Förderung des Tourismus in der Programmregion und die Verbesserung des Umwelt- und Ressourcenschutzes festgelegt. Als Indikatoren zur Messung der Oberzielerreichung wurden im Fortschrittskontrollbericht (FKB) 2006 der Beitrag des Tourismus zum BIP, die Badewasserqualität und der Anteil der Wasserverluste an der Wasserproduktion genannt. Der Indikator Badewasserqualität wurde im FKB 2008 berechtigterweise herausgenommen, da die kausale Zuordnung einer rudimentär verbesserten Abwasserentsorgung ohne Kläranlagenbau an nur einem Standort (Tivat) und einer Verbesserung der Wasserqualität der Küstengewässer aufgrund zahlreicher anderer Verschmutzungsquellen nur schwer möglich ist. Während der EPE vor Ort wurde zusätzlich deutlich, dass der Schutz der für die Gemeinden wichtigen Wasserressourcen – der Skadar See und der in Bosnien-Herzegovina liegende Bilećá See – durch Maßnahmen der Gemeinden bzw. der VIKs selbst nicht gewährleistet werden kann. Insgesamt ist

die Erreichung des ursprünglich intendierten Oberziels des Umwelt- und Ressourcenschutzes realistischerweise kaum möglich.

Die angestrebte Förderung des Tourismus, gemessen am Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) konnte erreicht werden. Nach den Berechnungen des *World Travel & Tourism Council* (WTTC) ist dieser Beitrag seit 2001 von rd. 4 % auf rd. 10 % in den Jahren 2007/2008 gewachsen, in 2011 ging er dann wieder auf rd. 8 % zurück. In den kommenden zehn Jahren wird ein Anstieg auf rd. 15 % erwartet. Insgesamt ist es dem Land seit 2001 gelungen, sich als feste Größe auf dem internationalen Tourismusmarkt zu etablieren. Insofern kann dieses Oberziel als erreicht angesehen werden.

Aufgrund des Anspruchs des Vorhabens, auch einen Beitrag zu einer nachhaltigen Strukturbildung im Wassersektor zu leisten, wurde ein zweites Oberziel definiert, das diese Strukturbildung der Programmregion abbildet: Das Programm soll zu einer nachhaltigen Struktur in der Wasserversorgung in der Küstenregion Montenegros beitragen. Diese Zielsetzung entspricht dem Anspruch der FZ, strukturbildend im Sektor zu wirken, und sie entspricht vor allem dem prioritären Interesse der montenegrinischen Seite an leistungsfähigen Versorgungsunternehmen (VU). Dieses Oberziel ist realistischerweise auch erreichbar, da durch die Programmträger selbst wesentlich beeinflussbar. Zur Oberzielerreichung werden folgende Indikatoren zur wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit der VU erhoben: (1) Positives Jahresergebnis und (2) Liquidität 1. und 2. Grades (*quick ratio* und *current ratio*), im Jahr 2010. Die Liquiditätskennziffern geben an, inwieweit ein Unternehmen in der Lage ist, seine kurzfristigen Verbindlichkeiten durch die zur Verfügung stehenden Barmittel, Forderungsbestände und Vorräte jederzeit abzulösen. Bei der *quick ratio* werden im Unterschied zur *current ratio* die Vorräte bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Die Jahresergebnisse sollten eine Mindestverzinsung des Eigenkapitals in der Größenordnung der Inflationsrate zulassen und Liquiditätsgrade sollen üblichen internationalen Standards entsprechen (*quick ratio*: $\geq 20\%$; *current ratio*: $> 100\%$).

Diese Indikatoren wurden nicht vollumfänglich erreicht. Im Jahr 2010 konnte nur in Bar ein positives Jahresergebnis ausgewiesen werden. In allen anderen VIKs ist das Jahresergebnis deutlich negativ. Bei der Liquidität 1. Grades (*quick ratio*) und 2. Grades (*current ratio*) konnten die üblichen Mindestanforderungen nicht immer erreicht werden. Während die *quick ratio* in allen VIKs erreicht werden konnte, wurde die *current ratio* in Bar und Tivat erreicht und in Herceg-Novı und Kotor dagegen jedoch nicht. Unter wirtschaftlich-finanziellen Gesichtspunkten sind die Unternehmen insgesamt noch nicht als stabil zu bewerten. Ein zusätzlicher, jedoch rein qualitativ bestimmter Indikator für die erfolgte Strukturbildung im Wassersektor ist die Tatsache, dass die Wasserversorgungsunternehmen formal aus dem Gemeindehaushalt ausgegliedert und als Sondervermögen etabliert worden sind und dies in der neu zu verabschiedenden Kommunalgesetzgebung verankert ist. Insgesamt bewerten wir die Oberzielerreichung als zufriedenstellend. Teilnote (beide Vorhaben): 3.

Nachhaltigkeit: Risiken für die Nachhaltigkeit der Programmmaßnahmen sehen wir in den betriebswirtschaftlichen Defiziten der VU, hier insbesondere bei der Wirtschaftlichkeit und in folgenden zusätzlichen Risiken:

- (1) Die Sektorpolitik der montenegrinischen Regierung ist hinsichtlich des Autonomiestatus der Gemeinden bei der Gestaltung ihrer WV/AE nicht durchgängig konsequent. Zwar ist ein größtmöglicher Autonomiestatus für eine gemeindebasierte, dezentrale Versorgung zugesichert, aber gleichzeitig gibt es derzeit wieder intensive Überlegungen, die Versorgungsbetriebe in der Küstenregion zu einem zentralen Betrieb zusammenzufassen oder die Einzelbetriebe auf der Grundlage privatwirtschaftlicher Konzepte zu kommerzialisieren. Diese strategisch-konzeptionelle Unstetigkeit wirkt sich nachteilig auf die proaktive langfristige Planung der Gemeinden in der Wasserver- und Entsorgung aus (z.B. Budgetplanung).
- (2) Die Gemeinden sind sehr am Erhalt ihrer Regiebetriebe als Ausdruck ihrer Selbstständigkeit interessiert. Aber sie verhalten sich bei zahlreichen grundsätzlichen Entscheidungen hinsichtlich der Geschäftsführung der Regiebetriebe u.a. aus Gründen der politischen Abwägungsprozesse noch zu zögerlich (z.B. Änderung der Tarifsysteme und -höhe, Genehmigung von Businessplänen zur Betriebs- und Investitionsplanung, politische Unterstützung für das Inkasso von Forderungen). Dadurch kann sich die Situation der Regiebetriebe weiter verschlechtern, sodass dann wieder verstärkt Subventionen aus dem Gemeindehaushalt erforderlich sein werden.

Die zum Zeitpunkt der EPE erkennbaren Risiken für die Nachhaltigkeit des Programms liegen sowohl auf der betriebswirtschaftlichen Ebene der Versorgungsunternehmen als auch auf der politischen Ebene des zuständigen Ministeriums und der Gemeinden, deren Entscheidungen sich unmittelbar auf die Leistungsfähigkeit der Regiebetriebe auswirken. Da die Gemeinden am Erhalt der Regiebetriebe als Ausdruck ihrer neugewonnenen Selbstständigkeit sehr interessiert sind, werden sie - wenn auch mit zeitlichen Verzögerungen - die dafür erforderlichen Entscheidungen treffen. Wir gehen deshalb von einer zufriedenstellenden Nachhaltigkeit aus. Teilnote (beide Vorhaben): 3.

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