

Mosambik: Ländliche Wasserversorgung (Dürre-Soforthilfe)

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	14030 / Wasserversorgung und Abwasserentsorgung – kleine Systeme	
BMZ-Projektnummer	1993 65 032	
Projektträger	Direcção Nacional de Água (DNA)	
Consultant	Landwehr und Partner, Hamburg (bis 1997) CES – Consulting Engineers Salzgitter, Lingen (ab 1998)	
Jahr der Schlussprüfung	2005	
	Programmprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 1993	3. Quartal 1994
Durchführungszeitraum	36 Monate	69 Monate
Investitionskosten	5,1 Mio EUR	5,1 Mio EUR
Eigenbeitrag	nicht vorgesehen	0,3 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	5,1 Mio EUR	4,8 Mio EUR*
Andere beteiligte Institutionen/Geber	-	-
Erfolgseinstufung	4	
• Signifikanz/Relevanz	4	
• Effektivität	4	
• Effizienz	5	

* Restmittel über 0,36 Mio. EUR wurden in anderen FZ-Vorhaben in Mosambik verwendet

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben sollte in seiner ursprünglichen Auslegung einen Beitrag zur Beseitigung der Dürre bedingten Trinkwasserknappheit für die ländliche Bevölkerung und Bürgerkriegsflüchtlinge in drei Provinzen des Landes leisten. Durch erhebliche Verzögerungen hat es seinen unmittelbaren Bezug zur Dürre von 1991/92 jedoch verloren und diente schließlich, nach einer entsprechenden Anpassung der Maßnahmen, der längerfristigen Trinkwasserversorgung der Bevölkerung in ausgewählten Programmregionen der Provinzen Maputo und Sambesia. Die Maßnahmen umfassten die Instandsetzung und den Neubau von Handpumpenbrunnen, die Rehabilitierung und Erweiterung kleinstädtischer Versorgungseinrichtungen und die Instandsetzung der Hauptversorgungsleitung der Stadt Quelimane. Die ursprünglich in der Provinz Manica vorgesehenen Maßnahmen entfielen aus Kostengründen. Projektträger war die im Ministerium für Öffentliches Bau- und Wohnungswesen angesiedelte Nationale Wasserdirektion (Direcção Nacional de Água).

Unter Zugrundelegung der geänderten Programmkonzeption sollte das FZ-Programm einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen durch die Reduzierung der Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung leisten (Oberziel). Programmziel war die längerfristige Versorgung der Bevölkerung in den Programmgebieten mit Trinkwasser in ausreichender Menge (25 Liter

pro Kopf und Tag). Als Indikatoren für die Programmzielerreichung dienen die Nutzung der erstellten Einrichtungen durch die Zielgruppe und das Hygieneverhalten der Bevölkerung.

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

In seiner ursprünglichen Auslegung umfasste das Programm Maßnahmen in ausgewählten Gebieten der Provinzen Maputo, Manica und Sambesia. Aufgrund von Verzögerungen in der Programmdurchführung wurde 1996/97 eine Neukonzipierung der Programmmaßnahmen notwendig, da inzwischen der Bezug zur Dürre-Nothilfe nicht mehr gegeben war. Zudem waren zu diesem Zeitpunkt bereits beträchtliche Kosten für Consultingleistungen angefallen, die eine Reduzierung der investiven Maßnahmen erforderlich machten. Entsprechend entfielen aus Kostengründen die ursprünglich in der Provinz Manica vorgesehenen Maßnahmen ebenso wie die bei Programmprüfung noch nicht näher definierten Maßnahmen in den Teilen der Programmgebiete, die bis Ende 1992 (Beendigung des Bürgerkriegs) von der anti-kommunistischen Widerstandsbewegung *Renamo* gehalten wurden. Vorgesehen waren der Neubau bzw. die Rehabilitation von Handpumpenbrunnen und von kleinstädtischen Versorgungssystemen (Provinzen Magude und Maputo) sowie die Instandsetzung der Rohwassergewinnung, der Hauptzuleitung und kleinerer Versorgungseinrichtungen der Stadt Quelimane (Provinz Sambesia). Neu berücksichtigt wurden Maßnahmen der Nutzergruppenorganisation, Ausbildung von Zapfstellenverantwortlichen und Hygieneerziehung mit dem Ziel, die Nachhaltigkeit der Programmmaßnahmen zu erhöhen.

Folgende investive Maßnahmen wurden schließlich im Rahmen des Programms durchgeführt: (i) In der Provinz Maputo (Distrikte Magude und Manhiça) wurden 51 Bohrbrunnen neu gebaut oder rehabilitiert und mit Handpumpen ausgestattet. (ii) Ebenfalls in der Provinz Maputo wurden drei kleinstädtische Wasserversorgungssysteme (Ortschaften Magude, Manhiça und Xinavane) rehabilitiert. (iii) In der Provinz Sambesia wurden die Rohwassergewinnung für die Stadt Quelimane neu gebaut, die Hauptzuleitung instand gesetzt und entlang der Leitung gelegene Zapfstellen und Versorgungseinrichtungen rehabilitiert. Ergänzend wurden Beschaffungen für Geräte und Ausrüstungen für Wartung und Betrieb getätigt. Darüber hinaus wurden die o. g. Maßnahmen zur Erhöhung der Nachhaltigkeit durchgeführt.

Die Konzeption war insgesamt nicht geeignet, eine längerfristige Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser sicherzustellen, da wesentliche Defizite der Versorgungssysteme (etwa bei der Verteilung des Trinkwassers) nicht angegangen wurden. Zudem wurde ergänzenden Maßnahmen der Hygieneerziehung und der Organisation von Nutzergruppen und -komitees, die die Nachhaltigkeit der Programmmaßnahmen hätten absichern können, auch nach Anpassung der Programmmaßnahmen ein zu geringer Stellenwert eingeräumt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Von dem Vorhaben haben etwa 70.000 Menschen in der Provinz Maputo (davon 45.000 in den Kleinstädten) und rd. 100.000 Menschen in der Provinz Sambesia profitiert. Allerdings wurden die Programmziele nur zum Teil und nicht an allen Programmstandorten erreicht. Zwar steht der Zielgruppe im Gegensatz zur Ausgangssituation an fast allen Standorten hygienisch unbedenkliches Trinkwasser zur Verfügung. Die tatsächlichen Verbräuche sind jedoch niedrig (ca. 10 Liter je Einwohner und Tag) und decken lediglich den absoluten Mindestbedarf ab, so dass die Bevölkerung zusätzlich auf alternative, meist unsichere Wasserquellen (offene Schachtbrunnen, Oberflächengewässer) zurückgreift. Zudem bestehen auch nach Beendigung des Programms gesundheitliche Risiken, v. a. im Zusammenhang mit Transport und Aufbewahrung des Trinkwassers, z. T. aber auch aufgrund unsachgemäßer Konsumgewohnheiten.

Ein nachhaltiger Betrieb ist nicht an allen Standorten gewährleistet. Betrieb und Wartung der Handpumpenbrunnen im Distrikt Magude und insbesondere in den drei kleineren Ortschaften funktionieren nur unzureichend; Teile der Einrichtungen sind inzwischen nicht mehr funktionsfähig. Während hierfür im Distrikt Magude die mangelnde Akzeptanz des "salzigen" Wassers durch die Bevölkerung ursächlich ist, sind die betrieblichen Probleme in den Kleinstädten auf die sehr geringe Leistungsfähigkeit der Gemeinde- und Distriktverwaltungen, die die kleinstädtischen Systeme betreiben, zurückzuführen. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang die zu niedrig bemessenen Wassertarife, die in Verbindung mit einer geringen Hebeeffizienz nicht einmal die Betriebskosten decken.

Dagegen stellt sich die betriebliche Situation der Handpumpenbrunnen im Distrikt Manhiça sowie des Wasserversorgungssystems der Stadt Quelimane verhältnismäßig positiv dar. Zum Zeitpunkt der Schlussprüfung befanden sich die Einrichtungen in einem guten Zustand. In Quelimane trägt hierzu entscheidend bei, dass der Betrieb im Rahmen eines Managementvertrags von einem privaten Betreiber übernommen wurde, der präventive Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen durchführt. Im Distrikt Manhiça werden die Handpumpenbrunnen von der Bevölkerung gut genutzt und kleinere Reparaturarbeiten im Bedarfsfall durchgeführt. Die Finanzierung erfolgt zumeist ad hoc und nur in Einzelfällen auf der Basis regelmäßiger Beiträge. Größere Reparaturen sind von der Bevölkerung nicht finanzierbar.

Verlässliche Informationen zur Entwicklung der Gesundheitssituation in den Programmgebieten liegen nicht vor. Da durch die Programmmaßnahmen die Versorgung der Zielgruppe mit hygienisch unbedenklichem Trinkwasser verbessert wurde, ist tendenziell von positiven Gesundheitswirkungen auszugehen, die jedoch mit Blick auf die die o. g. fortbestehenden Risiken im Zusammenhang mit Transport, Aufbewahrung sowie Konsum eingeschränkt sind.

Durch die Programmmaßnahmen wurden etwa 170.000 Menschen in den Programmregionen begünstigt. Der weit überwiegende Teil der Zielgruppe ist arm. Das Vorhaben hat damit einen unmittelbaren Armutsbezug. Die Zielgruppe ist an den Standorten der Handpumpenbrunnen sowie dort, wo die Versorgung über öffentliche Zapfstellen erfolgt, für Betrieb, Wartung und Unterhalt grundsätzlich verantwortlich. Das Organisationsniveau ist jedoch durchgehend niedrig. Organisierte Nutzergruppen gibt es nicht; stattdessen liegt die Wasserversorgung in der Regel in den Händen lokaler "traditioneller" Autoritäten (z. B. des lokalen Parteifunktionärs der Regierungspartei).

Die Handpumpenbrunnen und öffentlichen Zapfstellen werden weit überwiegend von Frauen genutzt, so dass Entlastungen der Frauen plausibel erscheinen. Zum einen hat sich in Folge der Maßnahmen an einigen Programmstandorten der zeitliche Aufwand für das Wasserholen reduziert. Zum anderen nimmt der Betreuungsaufwand für kranke Familienangehörige, der in der Regel von Frauen geleistet wird, in dem Maße ab, wie positive Gesundheitswirkungen erzielt wurden.

Nachfolgend beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens anhand der Schlüsselkriterien Effektivität, Relevanz bzw. Signifikanz und Effektivität:

Aufgrund der nur z. T. erreichten Programmziele und der an einigen Standorten nicht gewährleisteten Nachhaltigkeit der Programmmaßnahmen wird die Effektivität des Programms als nicht mehr ausreichend (Stufe 4) bewertet.

Maßnahmen der Hygieneerziehung wurde – ebenso wie anderen ergänzenden Komponenten (Nutzergruppenorganisation, Ausbildung von Zapfstellenverantwortlichen) – nur ein geringer Stellenwert im Programm eingeräumt. Änderungen hinsichtlich des Hygieneverhaltens der Bevölkerungen konnten auch aus diesem Grund nicht in nennenswertem Umfang erzielt werden. Da auch dem modifizierten Programm keine schlüssige Konzeption zu Grunde lag, konnte das

Vorhaben - trotz der grundsätzlich hohen Relevanz für die Verbesserung der Wasserversorgung - nur eingeschränkt nachhaltige positive Gesundheitswirkungen erzielen. Die Signifikanz und Relevanz des Programms werden deshalb als nicht mehr ausreichend (Stufe 4) bewertet.

Bedingt durch große zeitliche Verzögerungen zu Beginn der Programmdurchführung sowie den aufgrund von Minderleistungen notwendig gewordenen Wechsel des beratenden Ingenieurs fielen in dem Vorhaben unangemessen hohe Consultingkosten in Höhe von rd. 42 % der Gesamtkosten an, die sich negativ auf die Produktionseffizienz des Vorhabens ausgewirkt haben. Unter Berücksichtigung der niedrigen Kostendeckungsgrade (Allokationseffizienz) insbesondere in den drei kleinen Ortschaften wird die Effizienz des Programms insgesamt als eindeutig unzureichend (Stufe 5) beurteilt.

Unter Abwägung dieser Schlüsselkriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Programms als insgesamt nicht mehr ausreichend (Stufe 4).

Projekt übergreifende Schlussfolgerungen

Treten bis zum Durchführungsbeginn eines Vorhabens gravierende Änderungen der Rahmenbedingungen ein, sollten Träger und KfW, ggf. auf der Grundlage ergänzender Studien, eine umfassende Überprüfung und ggf. Anpassung der Konzeption des Vorhabens durchführen.

Bei Vorhaben der ländlichen Wasserversorgung sind häufig umfassende Maßnahmen zur Beteiligung der Nutzer (z. B. Nutzergruppenorganisation) sowie Hygieneerziehungskampagnen unerlässlich, um die Nachhaltigkeit des Programms abzusichern und um auf der Oberzielebene (Verbesserung der Gesundheitssituation) signifikante Wirkungen zu erzielen.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende 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, oben 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 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 Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.