

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Philippinen: Wasserversorgung in Provinzstädten



Sektor	14020/ Wasser-, Sanitärvers. und Abwassermanag	
Vorhaben/Auftraggeber	Wasserversorgung in Provinzstädten BMZ-Nr. 1994 66 525 (Vorhaben in Stichprobe) BMZ-Nr. 1930 01 518 (A+F)	
Projekträger	Local Water Utilities Administration (LWUA)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	17,6 Mio. EUR	20,3 Mio. EUR
Eigenbeitrag	7,4 Mio. EUR	5,7 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	10,2 Mio. EUR 10,2 Mio. EUR	14,6 Mio. EUR 14,6 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung. Das Vorhaben umfasste den Ausbau und die Rehabilitierung von Wasserversorgungssystemen (Pumpstationen, Wasserspeicher, Leitungen und Hausanschlüsse, etc.) in 77 sog. *Water Districts* (WD), dezentralen Betreibern städtischer Wasserversorgungsinfrastruktur, auf den Philippinen. Programmträger war die *Local Water Utilities Administration* (LWUA) mit Sitz in Manila, die als Regulierer, Financier und Berater für die WD agiert. Die Einzelmaßnahmen wurden gemeinsam von den WD und LWUA geplant und umgesetzt. Dabei wurde LWUA durch ein deutsch-philippinisches Consulting-Konsortium unterstützt. Durch die A+F Maßnahme wurde die Fortbildung von Mitarbeitern der WD und LWUA in technischen und betrieblichen Aspekten finanziert. Die Umsetzung des Vorhabens fand nach zahlreichen Verzögerungen zwischen 2003 und 2007 statt.

Zielsystem: Oberziel war es, einen Beitrag zur Verringerung der gesundheitlichen Gefährdung der Bevölkerung in den Programmorten durch wasserbezogene Krankheiten zu leisten. Programmziel war es, der in den städtischen Verdichtungszonen lebenden Bevölkerung ausgewählter Klein- und Mittelstädte der Philippinen eine ausreichende und kontinuierliche Versorgung mit Trinkwasser zu gewährleisten.

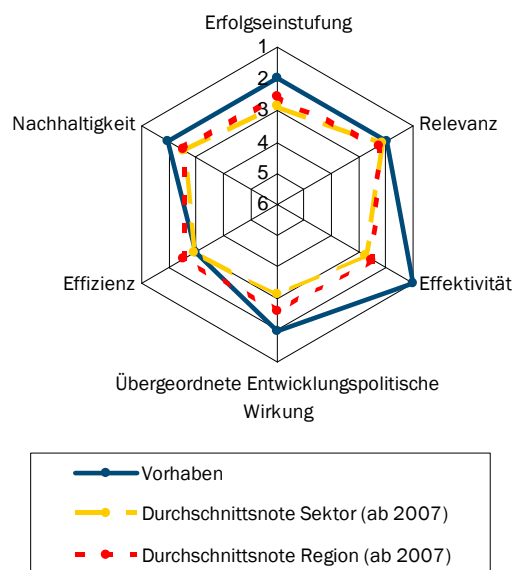
Zielgruppe: Alle Verbrauchergruppen im Versorgungsgebiet der Programmorte (Bevölkerung, Handel/ Industrie, öffentliche Verwaltung).

Gesamtvotum: Note 2

Gute entwicklungspolitische Wirksamkeit bei sehr guter Effektivität und Nachhaltigkeit.

Bemerkenswert: Die Professionalität, mit der die dezentrale Betreiber der Wasserinfrastruktur (WD) vom Träger LWUA geleitet und seit dem Vorhaben weiterentwickelt werden, liegt über den Erwartungen. Die WD bauten die Netze in fast allen Fällen auch nach Programmende mit eigenen Mitteln weiter aus und erhöhten die Anzahl der Hausanschlüsse. Die FZ-finanzierte Infrastruktur befindet sich überwiegend in gutem bis sehr gutem Zustand. Die WD können Betriebskostendeckung, in den meisten Fällen sogar Vollkostendeckung (inkl. Abschreibung), vorweisen. Vor diesem Hintergrund sind die Effektivität und die Nachhaltigkeit des Vorhabens außerordentlich.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Relevanz und entwicklungspolitische Wirkungen des Vorhabens sind gut, die Nachhaltigkeit ebenfalls gut. Die Effektivität des Vorhabens wird als sehr gut eingeschätzt. Die Effizienz erhält eine zufriedenstellende Note. **Note: 2**

Relevanz: Die in Bezug auf Qualität und Quantität unzureichende Wasserversorgung stellt nach wie vor einen Einschnitt in die Lebensqualität der in den philippinischen Städten lebenden Bevölkerung dar. Die philippinische Regierung misst städtischer Wasserversorgung hohe Bedeutung zu, im aktuellen nationalen Entwicklungsplan 2011 - 2016 wird sie im Rahmen von Infrastrukturbereitstellung prioritär behandelt und ist wesentlicher Bestandteil der „*Water Supply Road Map*“. Die Fokussierung des Vorhabens auf städtische Wasserversorgung war angesichts der hohen Urbanisierungsrate der Philippinen, den hohen Armutsraten in städtischen Gebieten sowie dem hohen Investitionsbedarf in städtische Infrastruktur angemessen. Abwasserentsorgung war nicht Teil des Vorhabens, was dem „*state of the art*“ bei Projektprüfung (1994) entsprach. Aus heutiger Sicht wären relevante Fragen der Abwasserentsorgung bei Wasserversorgungsvorhaben immer mit zu berücksichtigen.

Für den Programmträger LWUA war das Programm von höchster Relevanz, da es ihm die Finanzierung von Infrastruktur in WD ermöglichte, die aus den ihm zur Verfügung stehenden knappen staatlichen Subventionen oder Eigeneinnahmen nicht möglich gewesen wäre. Für die WD, vor allem zahlreiche kleine WD, die erstmals ein zentrales Wasserversorgungssystem einrichten konnten, war das Vorhaben ebenfalls von hoher Relevanz. Auch für WD, die entweder ihr bereits bestehendes Netzwerk ausbauen oder rehabilitierten, sind die Einzelmaßnahmen wie eine Anschubfinanzierung zu verstehen, die in wesentlichen Verbesserungen in der Quantität/ Qualität ihrer Wasserversorgung resultierten.

Die Konzeption des Vorhabens ist in den Wirkungsbezügen nur teilweise, d.h. im Kontext der WD, in denen im Rahmen des Programms erstmals Infrastruktur bereitgestellt wurde, plausibel. Für die WD, in denen vorwiegend bereits bestehende Infrastruktur rehabilitiert wurde, trifft das konzipierte Wirkungsgefüge nicht zu. Aus heutiger Sicht hätte das Vorhaben in seiner Wirkungslogik daher stärker auf verbesserte Lebensumstände für die in den Programmorten lebende Bevölkerung abstellen sollen. Das Programm entspricht den bei Projektprüfung gültigen EZ-Schwerpunkten. Geberharmonisierung im philippinischen Wassersektor besteht in gewissem Umfang, z.B. über eine Geberabstimmungsrunde. Teilnote: noch 2.

Effektivität: Das Programmziel war es, der in den städtischen Verdichtungszone lebenden Bevölkerung ausgewählter Klein- und Mittelstädte der Philippinen eine ausreichende und kontinuierliche Versorgung mit Trinkwasser zu gewährleisten. Die Programmzielindikatoren wurden bei Prüfung wie folgt festgelegt und während Programmimplementierung unwesentlich angepasst. Sie wurden auch für die Ex Post-Evaluierung herangezogen:

- Erhöhung der Anzahl von Hausanschlüssen (um 31.140);

- Bedarfsgerechte Verfügbarkeit von Trinkwasser (120 l/cd für Urdaneta, 80 l/cd für kleine WD);
- Versorgungsunterbrechung unter 20 Tagen pro Jahr;
- Reduzierung der gesamten Wasserverluste auf 29% ein Jahr nach Programmabschluss.

Anhand stichprobenhafter Überprüfung vor Ort können die Indikatoren als erreicht betrachtet werden. Der Indikator „Wasserverfügbarkeit“ wurde aus heutiger Sicht recht komfortabel wertbestückt.

Da die Indikatoren besonders die technische Funktionalität der WD beschreiben, werden zwei weitere Indikatoren hier in die Bewertung aufgenommen:

- Das bereitgestellte Trinkwasser erfüllt die nationalen Qualitätsnormen.
- Die WD erreichen Betriebskostendeckung.

Auch diese Indikatoren wurden erfüllt. Die meisten WD erreichen sogar Vollkostendeckung. Das Ziel der A+F Maßnahme war es, Schwächen in einzelnen, für den Erfolg der Hauptmaßnahme entscheidenden Funktionsbereichen, wie z.B. Finanzmanagement sowie Betrieb und Wartung, der WD zu beseitigen. Dadurch sollte der reibungslose und nachhaltige Betrieb der Programmanlagen sicher gestellt werden. Dieses Ziel betrachten wir als erreicht. Teilnote: 1.

Effizienz: Infolge der Einbeziehung einer hohen Anzahl von WD und damit kleinteiliger Maßnahmen sind die Pro-Kopf-Kosten des Vorhabens relativ hoch. Diese Fragmentierung ist auf den Wunsch der LWUA nach Einbeziehung auch kleiner WD mit finanziell geringem Förderbedarf zurückzuführen und damit nachvollziehbar. Es wurden viele philippinische Anlagenteile verwendet, die die Beschaffung von Ersatzteilen erleichtern. Die bereitgestellte Infrastruktur ist an allen Standorten einfach und robust ausgelegt. Der Betrieb wird sachgemäß durchgeführt.

Regierungswechsel, umfangreiche bürokratische Genehmigungsprozesse auf philippinischer Seite sowie schwindendes Interesse der WD an der verzögerten Finanzierung durch die LWUA führten zu einem erheblich verzögerten Beginn der Durchführung des Vorhabens. Dies führte zu einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der KfW und des Projektträgers.

Die Allokationseffizienz des Vorhabens ist zufriedenstellend. Die WD verfügen über gestaffelte Tarife je nach Verbrauch, beginnend mit einem Blocktarif für einen Verbrauch bis 10m³ pro Monat. Die Tarife sind sozialverträglich gestaltet, der Preis des niedrigsten Blocktarifs ist laut nationaler Regulierung auf max. 5% des Einkommens der Einwohner, die in der entsprechenden Kommune unter der nationalen Armutsschwelle leben, begrenzt. Diese Vorgaben werden in den Programmorten eingehalten. Tariferhöhungen müssen in öffentlichen Anhörungen, organisiert durch die WD und LWUA, akzeptiert werden. Die Hebeeffizienz ist befriedigend (80 – 98%). Die für die Wasserversorgung berechneten dynamischen Gestehungskosten der besuchten WD zeigen, dass diese zu über 60% vollkostendeckend arbeiten. Teilnote: 3.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Oberziel des Programms war es, einen Beitrag zur Verringerung der gesundheitlichen Gefährdung der Bevölkerung in den Programmorten durch wasserbezogene Krankheiten zu leisten. Typische wasserbezogene Krankheiten bei Projektprüfung waren Durchfall und parasitäre Erkrankungen. Die Erreichung des Oberziels lässt sich statistisch nicht einwandfrei feststellen. Gesundheitswirkungen scheinen plausibel in denjenigen WD, in denen der Bevölkerung erstmals qualitativ und quantitativ angemessene Wasserversorgung bereitgestellt wurde. In WD, die ihre Versorgungsnetze vorwiegend rehabilitierten und nur geringfügig erweiterten, sind diese weniger bedeutend, wie sich durch befragte Ärzte (z.T. über Statistiken) und Nutzer (subjektive Einschätzungen) erfahren ließ.

Ein Risiko für die Gesundheitswirkungen des Vorhabens stellen zum Einen die weiterhin vorhandenen Schachtbrunnen, zum Anderen die unzureichende Abwasserentsorgung in den Philippinen dar (einzige Vorkehrung sind Faulgruben an Toiletten mit Sickerschacht). Dies könnte langfristig zu einer Grundwasserverschmutzung führen. Abwasserentsorgung ist als Aufgabe auf die Kommunen übertragen, innerhalb derer konkrete Verantwortlichkeiten noch nicht definiert wurden. Aktuell sind die WD um die Bucht von Manila aufgerufen, erste dezentrale Abwassersysteme einzurichten, um die Verschmutzung der Bucht zu reduzieren. Wie ausgeführt, waren Abwassermaßnahmen nicht Teil des Vorhabens (s.o.).

Das vorliegende städtische Wasservorhaben resultierte für die Zielgruppe eher allgemein in einem geringeren finanziellen und zeitlichen Aufwand für die Wasserversorgung sowie einer besseren Servicequalität als speziell in einer Veränderung der Gesundheitssituation. Aus Sicht der Ex Post-Evaluierung wäre als Oberziel des Vorhabens deshalb zumindest gleichwertig die Verbesserung der Lebensumstände für die in den Programmorten lebenden Bevölkerung zu formulieren gewesen (s.o.). Die Erreichung dieses Ziels wurde von allen befragten Nutzern betont. Maßnahmen der Wasserversorgungsinfrastruktur in Städten, v.a. mit Schwerpunkt auf der Rehabilitierung *bereits bestehender* Netze, sollten aus unserer Sicht nicht automatisch mit einer verbesserten Gesundheitssituation der Bevölkerung gleichgesetzt werden.

Arme Bevölkerungsschichten waren Teil der Zielgruppe, sie haben das Vorhaben jedoch nicht eigenständig mit gestaltet. Frauen sind in den Philippinen traditionell nicht für das Wasserholen verantwortlich. Somit führte die bereitgestellte Infrastruktur zu keiner besonderen Erleichterung ihrer alltäglichen Aufgaben.

Das System LWUA – WD konnte durch das Vorhaben breitenwirksam unterstützt werden. Dies resultiert aus der Einbeziehung einer hohen Anzahl von WD, entstanden aus dem Wunsch des Programmträgers, auch kleine WD mit geringeren Investitionsvolumina in das Programm einzubinden. Teilnote: 2.

Nachhaltigkeit: Die WD operieren dank angemessener Tarifstruktur finanziell nachhaltig, sie weisen Betriebskosten- und größtenteils sogar Vollkostendeckung aus (60% der Stichprobe). Sie haben in der Vergangenheit stetig, oft aus eigenen Mitteln, ihre Netze ausgeweitet. Verschiedene WD führen Marketingkampagnen zur Gewinnung neuer Kunden durch. Die Angestell-

ten der WD wirken gut ausgebildet und hoch motiviert. Die bereitgestellte Infrastruktur ist auch Jahre nach Bereitstellung (überwiegend 2006 fertig gestellt) überwiegend noch in überzeugendem Zustand.

LWUA ist ein derzeit solide funktionierendes System, das sich individuell an die Bedürfnisse der WD anpasst: Finanziell und personell ausreichend ausgestattete WD genießen große Handlungsspielräume, schwache WD werden intensiv von LWUA betreut. LWUA ist aktuell jedoch mit verschiedenen Reformen konfrontiert. Erstens fährt der aktuelle philippinische Präsident Aquino ein scharfes Sparprogramm für Ministerien und staatliche Unternehmen. Dieses hat zu einer Kürzung des LWUA-Personals (heute 570 Angestellte gegenüber 800 in 2007, v.a. Nicht-Nachbesetzung von Pensionären) sowie zu einer Beschneidung sozialer Nebenleistungen geführt (Tagegelder für Dienstreisen, Dienstfahrzeuge, etc.). Dies führt zur Demotivierung des LWUA-Personals und zu einer möglichen Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte. Außerdem wird seit mehreren Jahren diskutiert, dass finanziell nachhaltig operierende WD Darlehen bei staatlichen oder privaten Banken anstatt bei LWUA aufnehmen sollten. Dies wäre ordnungspolitisch sinnvoll, könnte aber zu Finanzierungsschwierigkeiten der LWUA führen, die sich teilweise aus den Zinsrückzahlungen der WD finanziert. Schließlich ist noch nicht geklärt, welchen Einfluss eine gegenwärtig in Gründung befindliche nationale Wasserregulierungsbehörde auf LWUA haben wird. Wahrscheinlich wird damit LWUA die Regulierungsfunktion entzogen, die Finanzierungs- und Beratungsrolle jedoch nicht berührt. Die langfristigen Risiken dieser Reformen auf die Nachhaltigkeit des Programms schätzen wir als gering ein. Teilnote: 2.

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