

## Senegal: Wassersektorprojekt Dakar III (PSE)

### Schlussprüfung

Auf Vorschlag der KfW ist das Programm Gegenstand einer BMZ-Einzelprojektevaluierung unter Federführung der KfW. In Absprache mit dem BMZ deckt die Evaluierung gleichzeitig die Schlussprüfung (SP) des Vorhabens ab. Das FZ-Programm ist eine Teilkomponente des von mehreren bi- und multilateralen Institutionen (u.a. AFD, der Weltbank und der EIB) kofinanzierten Programms PSE (Projet Sectoriel Eau). Angesichts der intensiven institutionellen Kooperation mit der AFD wurde die Evaluierung gemeinsam mit der AFD durchgeführt. Der Bericht basiert auf dem Evaluierungsraster des BMZ, ergänzt um spezifische Prüfungspunkte der SP.

Das Programm sollte im Großraum Dakar die Wasserversorgung (WV) durch Rehabilitierungs- bzw. Erweiterungsmaßnahmen sowie durch institutionelle Reformen verbessern und eine langfristig tragfähige Lösung für die WV vorbereiten. Programmziele waren die ganzjährige Bereitstellung von hygienisch unbedenklichem Trinkwasser (Verringerung des Bedarfsdefizits) und die Vorbereitung einer ökonomisch und ökologisch tragfähigen Langfristlösung. Damit sollte ein Beitrag zur Reduzierung von Gesundheitsrisiken geleistet werden (Oberziel).

Der Programmträger während der Durchführungsphase war zunächst die staatliche SONEES (Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal) und nach der Teilprivatisierung 1996 die staatliche Vermögensgesellschaft SONES (Société Nationale des Eaux du Sénégal). Betreiber des WV-Systems ist die private SdE (Sénégalaise des Eaux), an der der französische Betreiber Saur International mehrheitlich beteiligt ist.

Neben den üblichen Inhalten einer Programmevaluierung lag ein besonderes Interesse darin, das Konzept der Teilprivatisierung und dessen Umsetzung sowie die wirtschaftlichen, sozioökonomischen und soziokulturellen Implikationen darzustellen und zu bewerten. Darüber hinaus war transparent zu machen, inwieweit insbesondere die Versorgung der ärmeren Bevölkerungsschichten Dakars gelungen ist. Ebenso sollte eine Aufarbeitung der Erfahrungen der Geberkoordinierung erfolgen.

Im Hinblick auf das Konzept der Privatsektorbeteiligung (PSP) sollte vor allem die duale Struktur mit SONES als staatlicher Vermögensgesellschaft (Holding) und „Regulierer“ des privaten Betreibers und SdE als Betreiber der städtischen Wasserversorgung untersucht werden.

### Feststellungen

Die Konzeption des PSE, das dezidiert als Zwischenlösung zum kurzfristigen Auffangen der sich stark verschlechternden Versorgungslage gedacht war, ist als angemessen und problemadäquat im Sinne eines schrittweisen Vorgehens, d.h. unter Berücksichtigung vorhandener Mittel und parallel umzusetzender Sektorreformen zu bezeichnen. Vor allem in Verbindung mit der insgesamt als erfolgreich zu wertenden Sektorreform sowie dem Nachfolgeprojekt "Projet Long Terme (PLT) stellt das PSE einen aus entwicklungspolitischer Sicht sinnvollen Förderansatz dar. Die Rahmenbedingungen für weitere Engagements der Geber (z.B. im Abwasserbereich) sind vielversprechend.

Die Ziele des Partnerlandes stimmen mit den im Juni 1992 in Rio de Janeiro formulierten Empfehlungen im Rahmen einer globalen Umweltpolitik und nachhaltigen Entwicklung zum Schutz und Förderung der menschlichen Gesundheit und der Wasserressourcen überein. Sie entsprechen ebenfalls den entwicklungspolitischen Zielen der Bundesregierung, wie sie u.a. im jüngsten Sektorpapier Siedlungswasserwirtschaft und in den Grundsätzen zur Armutsminderung niedergelegt sind. Die Programmziele wurden im Wesentlichen erreicht.

Die anlässlich der Evaluierung besuchten und im Rahmen des PSE fertig gestellten Anlagen befanden sich in einwandfreiem, funktionsfähigem Zustand und wurden ordnungsgemäß betrieben. Es konnten keine sichtbaren Schäden festgestellt werden, die ausgeführte Bauqualität ist als gut zu bezeichnen. Die Durchführung erfolgte ordnungsgemäß.

Die Partnerseite nahm ihre Steuerungsverantwortung sehr professionell, engagiert und zeitnah wahr. Dies trifft vor allem auf die Umsetzung der Sektorreform und das konsensorientierte und schrittweise Vorgehen bei der Suche nach einem geeigneten PSP-Konzept zu. So hat man sich u.a. proaktiv über Vor- und Nachteile von PSP-Lösungen in Nachbarländern informiert und die jeweiligen Erfahrungen immer wieder auf breiter Ebene ausgetauscht und gebündelt. So gesehen ist die Entscheidung für das 10-jährige Leasing-Konzept für den Wassersektor unter Hintanstellung des Abwassersektors sehr bewusst unter Abwägung aller Vor- und Nachteile im Vergleich zu anderen möglichen Konzepten (z.B. langjähriger Konzessionsvertrag) getroffen worden.

Die entwicklungspolitischen Wirkungen des Programms werden ebenfalls positiv eingeschätzt. Der Versorgungsgrad (vor allem in Bezug auf Trinkwasser, aber auch in Bezug auf Abwasser) ist in absoluten Zahlen deutlich gestiegen und die Servicequalität der WV hat sich entscheidend verbessert. Dies wird auch von den Nutzern sehr positiv wahrgenommen. Das Vorhaben weist eine hohe Armutsrelevanz auf und wird von der Zielgruppe akzeptiert. Darüber hinaus haben die Reformanstrengungen der senegalesischen Regierung die sektoralen Rahmenbedingungen deutlich verbessert, was sich positiv auf die Nachhaltigkeit des Vorhabens auswirkt. Mit einer hohen Hebeeffizienz, niedrigen Wasserverlusten und geringen Außenständen ist der Betrieb auch im internationalen Vergleich als sehr effizient zu bezeichnen. Aufgrund der projektinduzierten Gefährdung der Grundwasserressourcen und des erhöhten Abwasseranfalls sind jedoch die Bereiche Umwelt und Siedlungshygiene problematisch und mit Risiken behaftet. Unter Abwägung der gegebenen Effektivität, Relevanz/Signifikanz und Effizienz, der positiven sektoralen Rahmenbedingungen sowie der genannten Risiken (Umwelt, Siedlungshygiene) schreiben wir dem Vorhaben zusammenfassend eine insgesamt zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 2) zu.

## **Empfehlungen**

### Programmspezifische Empfehlungen

- (a) Der Service de Gestion et de Planification des Ressources en Eau (SGPRE) sollte so gestärkt und auch mit entsprechenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden, dass er in der Lage ist, Genehmigungen zur Grundwasserentnahme zu erteilen, zu steuern und eigenverantwortlich zu überwachen.
- (b) Im Hinblick auf das Nachfolgevorhaben Projet Long Terme (PLT) sollte die Bedarfsanalyse für die Region Dakar aktualisiert werden. Hierzu ist eine Auswertung und Analyse der bis 2002 vorliegenden Verbrauchs- und Produktionswerte notwendig. Um neben der Produktionsseite auch die Wasserverteilung ausreichend genau zu erfassen, wird empfohlen, die vorgenannte Auswertung differenziert für die einzelnen Versorgungszonen auszuführen.
- (c) Sofern das Problem der eingeschränkten Produktionskapazitäten der Trinkwasseraufbereitungsanlage in Ngnith nicht kurzfristig geklärt werden kann, wird empfohlen, den Fall unabhängig technisch zu begutachten.
- (d) Im Hinblick auf das PLT wird angesichts der Verzögerungen empfohlen, die Zeitplanung zu aktualisieren sowie einen Notplan für den Zeitraum zu erstellen, in dem es aller Voraussicht nach zu Versorgungsengpässen kommen wird. Dieser Plan sollte sicherstellen, dass die gefährdeten Grundwasserspeicher nicht übernutzt werden.

### Sektorspezifische Empfehlungen (incl. PSP-Aspekt)

- (a) Die senegalesische Regierung sollte sich rechtzeitig um die Bereitstellung weiterer Mittel zur Finanzierung der Abwasserentsorgung (AE) bemühen. Da die AE aufgrund der beschränkten Zahlungsfähigkeit der Zielgruppe auf absehbare Zeit nicht Kosten deckend betrieben werden kann, sind hierfür Zuschüsse bzw. zinsgünstige Kredite mit langen Laufzeiten und einer angemessenen tilgungsfreien Zeit erforderlich.
- (b) Angesichts der Tatsache, dass die Tarifstruktur derzeit gewisse Mängel hinsichtlich ihrer sozialverträglichen Ausgestaltung aufweist, sind die Auswirkungen auf die Armutssituation zu überprüfen. In diesem Zusammenhang sind auch die Spielräume für eine überproportionale Erhöhung der oberen Tarifgruppen auszuloten sowie die Auswirkungen einer möglichen Veränderung der Tarifstruktur auf das finanzielle Gleichgewicht des Sektors zu untersuchen.
- (c) Der bisherige Zeitplan sieht vor, dass die Studie zur Vorbereitung der zweiten Reformphase in ihrer Endfassung im Dezember 2003 vorliegt. Diese Zeitplanung erscheint sehr optimistisch. Da bis zum Ablauf des Leasingvertrages dann nur noch ca. zwei Jahre verbleiben und der administrative Aufwand zur Vorbereitung und Umsetzung der definierten Reformschritte erhebliche Zeit in Anspruch nehmen dürfte, ist die Einhaltung des Zeitplans eng zu überwachen.

## Makrospezifische Empfehlungen und Empfehlungen in Bezug auf die Verfahren und Instrumente

- (a) Angesichts der Tatsache, dass vor allem im Bereich der städtischen AE erhebliche Investitionsbedarfe vorhanden sind, deren Finanzierung nur zu einem geringen Teil über kommerzielle Kredite möglich sein dürfte, und die Voraussetzungen für Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der deutsch-senegalesischen EZ im Sektor städtische Siedlungswasserwirtschaft besonders günstig sind, sollte die deutsche Seite ihre zwischenzeitlich veränderte Schwerpunktsetzung nochmals überprüfen.
- (b) Der hier untersuchte PSP-Ansatz (Art und Ausgestaltung des Vertrags, Mechanismen der Konfliktbewältigung, Erfolgsbedingungen, Regulierungsmodalitäten etc.) sollte im Sinne eines "best practise" bekannt gemacht und anderen PSP-Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit gegenübergestellt werden.
- (c) Die mangelnde Konkurrenz von privaten Anbietern für den Betrieb der WV-Anlagen ist unbefriedigend, so dass empfohlen wird, bei künftigen Projekten dieser Art über Möglichkeiten zur Belebung des Wettbewerbs nachzudenken.
- (d) Bei Projekten ähnlicher Größenordnung, Komplexität und Risikobehaftung (Umwelt) sollte dafür Sorge getragen werden, dass frühzeitig ausreichende und nachvollziehbare Planungsgrundlagen (Masterplan) erstellt werden, die technische, ökonomische und ökologische Alternativenvergleiche beinhalten.

### **Schlussfolgerungen**

#### Schlussfolgerungen für den Programmtyp (PSP)

- (a) Der geförderte PSP-Ansatz stellt ein Erfolg versprechendes Modell im Übergang von einem staatlich dominierten, subventionierten hin zu einem kommerziell ausgerichteten Wassersektor dar, mit dem nicht nur ein hoher Effizienzgewinn im betrieblichen Bereich erzielt, sondern gleichzeitig auch die Versorgung der ärmeren Bevölkerungsschichten sichergestellt werden kann. Die Sozialverträglichkeit von PSP-Modellen hängt allerdings stark von den sektorpolitischen Vorgaben und Zielen (commitment) sowie der Ausgestaltung des PSP-Vertrages ab.
- (b) Der Erfolg eines PSP-Modells wird ganz wesentlich dadurch beeinflusst, dass das Vertragswerk gut strukturiert ist und zur möglichst optimalen und umweltverträglichen Leistungserbringung durch den Betreiber anregt. Zentrale Aspekte wie Vertragsdauer, Risikoverteilung, Monopolsituation, Umweltschutz, Versorgungsgrad (bzw. Zielgruppenerreichung), Investitionsauflagen müssen in ausgewogener Weise geregelt sein. Nur so werden für einen privaten Betreiber Rahmenbedingungen geschaffen, welche einerseits kurzfristig Rentabilität versprechen und damit ausreichend attraktiv sind, ihm andererseits aber auch die Risiken transparent machen und ihm Eigenanstrengungen zumuten, die wiederum leistungsinduzierend wirken. Bei der Ausgestaltung des entsprechenden Vertragswerks hat sich im vorliegenden Fall die Einschaltung hoch qualifizierter und spezialisierter externer Experten bewährt.

#### Schlussfolgerungen für den Sektor

- (a) Die Überwachung und Steuerung durch eine unabhängige Regulierungsbehörde ist nicht zwingend eine Voraussetzung für den nachhaltigen Erfolg einer privat betriebenen Wasserversorgung, sofern - wie im vorliegenden Fall - andere Mechanismen greifen. Dies trifft insbesondere dort zu, wo die Befugnisse und Risiken des Privaten begrenzt sind (mittelfristiger Leasingvertrag anstelle einer langfristigen Konzession) und es aufgrund der zentralisierten Sektorstruktur nur einen privaten Betreiber für das ganze Land gibt. Von wesentlicher Bedeutung ist in diesem Falle allerdings ein ausgereiftes und transparentes Vertragswerk zwischen den beteiligten Parteien.
- (b) Wesentliche Erfolgsfaktoren für das Funktionieren des PSP-Konzepts im senegalesischen Wassersektor waren folgende:
  - Die Vorgängerinstitution (SONEES) war ein relativ gut gemanagtes Unternehmen. Ihr Personalbestand war nicht überhöht und die Qualifikation ihrer Mitarbeiter war insgesamt zufriedenstellend. Diese Voraussetzungen haben den Übergang zu einer Privatisierung des Betriebs erleichtert.

- Seitens der senegalesischen Regierung war ein ausgeprägter Reformwille vorhanden, die eingegangenen Verpflichtungen (z.B. Tarifierhöhungen, Bezahlung der Wasserrechnungen öffentlicher Verbraucher durch den Staat) wurden im Wesentlichen erfüllt.
  - Die Erfahrungen der Nachbarländer (z.B. Elfenbeinküste) bei der Privatisierung der öffentlichen WV wurden ausgewertet. Im Vorfeld haben die Akteure des Sektors die Vor- und Nachteile verschiedener PSP-Modelle ausführlich diskutiert, was letztlich zu einer "informed choice" führte.
  - Die senegalesischen Behörden haben sich bei der Privatisierung für ein stufenweises Vorgehen entschieden und auch die öffentliche Meinung in ihren Entscheidungsprozess mit einbezogen. Hierdurch konnte sichergestellt werden, dass der Reformprozess von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wurde. Die Akzeptanz des Reformprozesses war auch deshalb hoch, weil er keine Entlassungen der SONEES-Mitarbeiter mit sich brachte. Darüber hinaus verblieb das Vermögen im Wesentlichen bei der neu gegründeten Holdinggesellschaft SONES. Dies war auch aus psychologischer Sicht wichtig, da somit kein "Ausverkauf" der WV an den privaten Betreiber stattfand.
  - Aus technisch-wirtschaftlicher Sicht war es sinnvoll, zunächst das Versorgungsproblem im Großraum Dakar zu lösen (PSE) und die WV getrennt von der Abwasserentsorgung zu behandeln, die von ihrem Umfang und ihrer Komplexität her einen spezifischen Ansatz erforderte.
  - Aus institutioneller und organisatorischer Sicht hat sich die Wahl eines Leasingmodells (mit gewissen Konzessionselementen) als Einstieg in den PSP-Prozess bewährt. Der untersuchte Förderansatz hat deutliche Fortschritte im Bereich der WV ermöglicht. Um die Vorteile von PSP (Transfer von Know-How und Technologie, Mobilisierung von Finanzmitteln, Managementkapazität, Risikoübernahme) optimal ausschöpfen zu können, ist es im Rahmen der zweiten Reformgeneration allerdings erforderlich, über weiter gehende PSP-Modelle nachzudenken (z.B. langfristige Konzession). In diesem Zusammenhang ist auch die Frage der Regulierung neu zu überdenken.
  - Der Betreiber ist professionell und weist auch einschlägige regionale Erfahrungen in anderen westafrikanischen Ländern auf.
  - Der PSP-Prozess wurde durch ein umfangreiches Investitionspaket begleitet, das von der Gebergemeinschaft zu günstigen Konditionen finanziert wurde.
- (c) Wesentliche Risiken des gewählten PSP-Modells sind darin zu sehen, dass der Subsektor Abwasser institutionell zunächst abgekoppelt wurde und der Anschluss an die Performance des Subsektors Trinkwasser in absehbarer Zeit nicht mehr bewerkstelligt werden kann. Ein weiteres Risiko - gleichzeitig aber auch eine Erfolgsbedingung - liegt darin, dass die Reform stufenweise angegangen wurde. Es besteht die Gefahr, dass der Reformwille erlahmt bzw. die nächste Phase nicht rechtzeitig in Angriff genommen wird.

#### Schlussfolgerungen in Bezug auf die Verfahren und Instrumente

- (a) Bei komplexen Sektorvorhaben, an deren Finanzierung mehrere Geber beteiligt sind, ist eine intensive Betreuung des Vorhabens sowie ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen gegenüber dem Partner eine wesentliche Voraussetzung für den Projekterfolg.
- (b) Die vorliegende Erfahrung hat gezeigt, dass Reformen in der hier erfolgten Größenordnung nur vor dem Hintergrund langjähriger und finanziell erheblicher Sektorengagements der Geber und im Wege einer gemeinsamen und gleich gerichteten Anstrengung der Gebergemeinschaft und der Partner erfolgreich auf den Weg gebracht werden können.