

**Togo: Wasserversorgung Sokodé II**

**Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)**

<b>OECD-Förderbereich</b>	14020 / Wasserver- und Abwasserentsorgung	
<b>BMZ-Projektnummer</b>	(1) Sachinvestition:	1998 65 262
	(2) Begleitmaßnahme (BM):	1998 70 361
<b>Projektträger</b>	Togolaise des Eaux (TdE)	
<b>Consultant</b>	IGIP	
<b>Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts</b>	2010 (Stichprobe 2010)	
	<b>Projektprüfung (Plan)</b>	<b>Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)</b>
<b>Durchführungsbeginn</b>	Januar 1999	November 2000
<b>Durchführungszeitraum</b>	27 Monate	36 Monate
<b>Investitionskosten</b>	(1) 4,2 Mio. EUR (2) 0,51 Mio. EUR	(1) 4,2 Mio. EUR (2) 0,51 Mio. EUR
<b>Eigenbeitrag</b>	0,4 Mio EUR	0,4 Mio EUR
<b>Finanzierung, davon FZ-Mittel</b>	(1) 3,83 Mio EUR (2) 0,51 Mio. EUR	(1) 3,83 Mio EUR (2) 0,51 Mio. EUR
<b>Andere beteiligte Institutionen/Geber</b>	./.	./.
<b>Erfolgseinstufung</b>	Stufe 4	
• Relevanz	Stufe 3	
• Effektivität	Stufe 3	
• Effizienz	Stufe 4	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	Stufe 4	
• Nachhaltigkeit	Stufe 4	

**Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren**

Das Vorhaben stellte die zweite Ausbauphase des Projekts der Finanziellen Zusammenarbeit „WV Sokodé“ dar, dessen erster Abschnitt bereits 1970 in Betrieb genommen worden war. Ziel war der Ausbau der städtischen Wasserversorgung und eine verbesserte Entsorgungssituation in Sokodé, zu messen an

- dem Anstieg des Versorgungsgrades von 50% auf 75% bzw. 78.000 Einwohner im Jahr 2005,
- einem Pro-Kopf-Verbrauch von 20 l/d an den Zapfstellen und 35 l/d bei Hausanschlüssen,
- einer Wasserqualität nach WHO-Norm,

- der Betriebsbereitschaft der Wasserversorgungsanlagen gemessen an Anzahl und Dauer von Betriebsunterbrechungen.

Hierdurch sollte zu einem verringerten Gefährdungspotential durch wasserinduzierte Krankheiten beigetragen werden (Oberziel) und letztlich zu besseren Lebensbedingungen der örtlichen Bevölkerung. Zielgruppe sind die Einwohner der Stadt Sokodé (ca. 106.000 im Jahre 2008), von denen bis 2005 etwa 78.000 mit dem Vorhaben erreicht werden sollten.

Wesentliche Projektmaßnahmen umfassten

- den Bau eines Rohwasserspeichers am Boulaé Fluss (1 km oberhalb des bestehenden Stausees) unter fortgesetzter Nutzung des bestehenden Staubeckens;
- Rehabilitierung und Erweiterung der bestehenden Wasseraufbereitungsanlage;
- Rehabilitierungsmaßnahmen an Roh- und Reinwasserleitung sowie den Wasserspeichern;
- Rehabilitierung und Ausbau des Verteilungsnetzes (Verteilungsleitungen, 650 Haus- und Hofanschlüsse, Neubau bzw. Rehabilitierung von 34 bzw. 50 Zapfstellen);
- Consultantleistungen bei Erstellung von Detailstudie und Ausschreibungsunterlagen sowie zur Unterstützung der *Société Togolaise des Eaux* (TdE) bei Ausschreibung, Angebotsauswertung, Vergabe und Bauüberwachung; weiterhin
- Personelle Unterstützung (PU) über Begleitmaßnahmen (BM) im Bereich Hygienesensibilisierung, Wassermarketing und Unterstützung des Trägers bei der Umsetzung der vorgesehenen Zapfstellenkommerzialisierung sowie zur Befähigung der Zielgruppe, Entsorgungseinrichtungen (v.a. Latrinen und Sickergruben in Haushalten und Schulen) weitgehend mit eigenen Mitteln zu errichten bzw. bestehende Einrichtungen besser zu nutzen.

Die Gesamtkosten des Vorhabens von ca. 4,75 Mio. EUR wurden aus Mitteln der Finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von insgesamt 4,29 Mio. EUR (3,83 Mio. für Investitionen und 0,46 Mio. für die BM) sowie aus dem togolesischen Eigenbeitrag über die TdE von 0,46 Mio. EUR (0,41 Mio. für Investitionen und 0,05 Mio. für die BM) finanziert. Projektträger war die „*Régie Nationale des Eaux du Togo*“ (RNET), die sich 2003 in TdE umbenannt hat.

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

Der Wassersektor ist zentralistisch organisiert, wobei die TdE – eines von drei Ämtern im Ministerium für Bergbau und Infrastruktur – das Monopol für den Wasserver- und Entsorgungsbetrieb aller größeren Städte besitzt. Die TdE ist in sechs Regionaldirektionen unterteilt, von denen die sog. Direction Regional Centrale (DRC) die Vertretung in der Region Centrale mit den Städten Sokodé, Soutouba und Tchamba wahrnimmt. Aus Sicht der TdE hatte vor Beginn des Vorhabens die Einrichtung von Hausanschlüssen oberste Priorität, während die Versorgung über öffentliche Zapfstellen erst auf Drängen der KfW akzeptiert wurde. Hierzu wurden Bedarf, Anzahl von öffentlichen Zapfstellen und deren Standorte im Rahmen einer umfangreichen partizipativen Erhebung zusammen mit der Bevölkerung festgelegt, wobei diese Maßnahmen wegen administrativer Probleme erst relativ spät in der Durchführungsphase erfolgten.

Im weiteren Verlauf mussten die Schwerpunkte der Begleitmaßnahme wegen der preisbedingt rückläufigen Wassernachfrage an den Zapfstellen vornehmlich auf Wassermarketing und Hygienesensibilisierung konzentriert werden, wofür 5 ortsansässige Nichtregierungsorganisationen (NRO) im Unterauftrag eingeschaltet wurden. Diese werden auch nach Projektende weiterhin punktuell mit präzisen Vorgaben von der TdE

eingesetzt. Die Begleitmaßnahmen konnten – wiederum wegen bürokratischer Hemmnisse bei der Consultingauswahl nur 15 Monate lang durchgeführt werden, während ursprünglich 27 Monate geplant waren.

Die TdE bzw. die DRC agiert als Versorgungsunternehmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten ziel- und ergebnisorientiert: so ist sie bestrebt, kostendeckende Tarife zu erheben, und die Gebühreneinzugsrate bei privaten Abnehmern beträgt angabegemäß über 91%. Privatanschlüssen wird bei säumiger Zahlung die Wasserzufuhr gesperrt (angabegemäß 439 Haushalte in Sokodé im Oktober 2010).

Die Qualität des bereitgestellten Wassers entspricht nach Informationen der DRC den WHO-Standards, und monatlich werden an 10 unterschiedlichen Wasserstellen Kontrollen durchgeführt. Öffentliche Zapfstellen werden von privaten Betreibern bewirtschaftet, die eine Konzession bei der DRC erwerben und das Wasser auf eigene Rechnung verkaufen. Angaben zum Wasserverbrauch pro Kopf schwanken zwischen 10 und 20 Litern täglich, bei durchschnittlich 30-50 % höherem Verbrauch aus dem Versorgungssystem der TdE zur Trockenzeit, während in der Regenzeit vermehrt andere Quellen genutzt werden. Offensichtlich verkaufen zumindest einige Haushalte mit Privatanschlüssen einen Teil ihres Wassers auch weiter, nähere Angaben hierzu liegen aber nicht vor.

Unter Anrechnung der o.g. stillgelegten Anschlüsse sind derzeit ca. 1.440 Privatanschlüsse in Betrieb, weiterhin 76 öffentliche Zapfstellen sowie 177 Anschlüsse staatlicher Abnehmer. Bei einer geschätzten Nutzerzahl von durchschnittlich sechs Personen pro Privatanschluss, 380 Personen pro öffentlicher Zapfstelle und 100 Personen pro öffentlichem Anschluss werden in Sokodé insgesamt etwa 55.200 Personen vom Versorgungsnetz der TdE/ DRC erreicht, nämlich:

- 8.650 Personen über Privatanschlüsse
- 28.850 Personen über öffentliche Zapfstellen
- 17.700 Personen über staatliche Abnehmer.

Dies entspricht – lt. DRC insgesamt 154.000 in Sokodé registrierten Einwohnern – einem Versorgungsgrad von etwa 36%, der bei voller Funktionstüchtigkeit aller Anschlüsse auf gut 43% (bzw. knapp 67.000 Einwohner) ansteigen würde. Die übrige Bevölkerung gerade in den entlegeneren und i.d.R. ärmeren Vierteln Sokodés wird bis heute nicht von der DRC mit Wasser versorgt und bedient ihre Wassernachfrage an traditionellen Brunnen bzw. mit Oberflächenwasser. Aus Kostengründen praktiziert dies angabegemäß aber auch ein großer (wenngleich nicht im Einzelnen quantifizierbarer) Anteil der TdE-Kunden zumindest während der Regenzeit.

Nicht zuletzt als Folge der Begleitmaßnahmen und der auch nach Projektende über die NRO durchgeführten Kampagnen (s.o.) sind der Bevölkerung die Gefahren wasserinduzierter Krankheiten größtenteils bewusst. Angabegemäß ist u.a. das Auftreten von Cholera rückläufig. Dennoch besteht das Risiko einer nur zeitweiligen Nutzung des ganzjährig verfügbaren, jedoch recht teuren Trinkwassers, v.a. während der Regenzeit weiter: Die Mehrheit der Haushalte besitzt eigene Brunnen schlechter Qualität und wird diese angesichts ihrer finanziellen Situation zumindest teilweise weiterhin nutzen. Gleiches gilt für die meist von religiösen Organisationen gebauten Brunnen, aus denen kostenlos Wasser bedenklicher Qualität entnommen werden kann.

### **Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung**

Bei einem täglichen Verbrauch von ca. 10 l Wasser werden monatlich ca. 0,3 Euro pro Person für Wasser ausgegeben. Dies entspricht einem geschätzten Einkommensanteil von 6,5%, was einen überdurchschnittlichen Wert darstellt und das o.g. zumindest

zeitweilige Ausweichen auch der TdE-Kunden auf alternative, wenngleich hygienisch bedenkliche Wasserquellen erklärt.

Die TdE selbst kann angesichts der strukturellen Schwächen bzw. der *Governance*-Probleme in Togo insgesamt – besonders schlechten Zahlungsmoral staatlicher Abnehmer – keine ausreichenden Einnahmen erzielen und muss sich auf permanentes Krisenmanagement beschränken, so dass letztlich die Versorgung weiterer – und besonders ärmerer – Zonen unterbleibt.

Die Armutswirkungen des Vorhabens dürften rückblickend begrenzt ausfallen, da von den Maßnahmen vornehmlich das existierende Versorgungssystem profitierte, während die ärmeren, an der Peripherie gelegenen Stadtteile nur sehr begrenzt erfasst worden sind. So ist das ärmste Stadtviertel von Sokodé, Kpangalam, bis heute nicht mit öffentlichen Zapfstellen ausgestattet.

Nachdem die Besorgung von Wasser (nicht nur) in Togo überwiegend Frauenarbeit darstellt, hat das Projekt insoweit zu einer besseren Gleichstellung der Geschlechter beigetragen, als v.a. Frauen durch die vereinfachte Verfügbarkeit von Wasser entlastet werden und ihre eingesparte Zeit alternativ nutzen können. Hingegen gingen keine dauerhaften Impulse in Richtung besserer Partizipation der Bevölkerung aus; diese fand nur in der Vorbereitungsphase statt, wurde aber nicht weiter institutionalisiert. Auch hat sich die TdE in ihrer nach wie vor weitgehend zentralistischen Struktur als bislang nur begrenzt kundensensibel erwiesen.

Umwelteffekte dürften nicht in nennenswertem Maße aufgetreten sein, was die Einstufung in U0 nach heutigem Stand begründet.

Die Relevanz eines städtischen Wasservorhabens ist in einem Land mit überwiegend schlechten Indikatoren der Wasser- und Sanitärversorgung wie Togo extrem hoch. Durch das große Wachstum der Städte ist eine adäquate Wasserversorgung wichtig, da sich sonst Krankheiten schnell vermehren und leicht verbreiten können. Das Vorhaben unterstützt direkt die Erreichung des MDG 7c und steht bzw. stand im Einklang mit der togolesischen Sektorpolitik sowie mit den thematischen Schwerpunkten der togolesisch-deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu Beginn des Vorhabens. Die dem Vorhaben zugrunde liegenden Wirkungsbezüge zwischen dem Kernproblem, den Projektmaßnahmen, dem Projekt- und dem Oberziel sind nachvollziehbar abgeleitet, haben allerdings das Problem der unzureichenden Einnahmesituation und der fehlenden Zahlungsbereitschaft staatlicher Abnehmer ausgeblendet. Gerade diese Thematik hätte ein koordiniertes Vorgehen der Geber erfordert, welches aber zumindest nicht dokumentiert ist. Insgesamt bewerten wir die Relevanz als noch zufrieden stellend (Stufe 3).

Zwar wurden die Zielindikatoren korrekt gewählt, jedoch ist die Datenlage zur Bewertung der Effektivität des Vorhabens spärlich. Besonders zu Betriebsbereitschaft und tatsächlichem Verbrauch sind keine belastbaren Daten verfügbar, und die Informationen zur angabegemäß guten Wasserqualität beruhen auf nicht näher nachprüfbar Informationen der TdE. Befragungen zufolge reicht das verfügbare Wasser immerhin zur Befriedigung des wichtigsten Bedarfs an sauberem Wasser (Trinkwasser und Kochen) gerade noch aus. Der angestrebte Versorgungsgrad von 75% war insofern unrealistisch, als er einen zu hoch angesetzten Ausgangswert unterstellte (neueren Informationen zufolge lag der damalige Versorgungsgrad nur bei rd. 30%) und das dynamische Bevölkerungswachstum unberücksichtigt geblieben war. Für maßgeblich halten wir hier die absoluten Werte: gegenüber den angestrebten 78.000 Einwohnern können theoretisch nur knapp 65.000 erreicht werden, so dass dieser Wert auch hätte zugrunde gelegt werden müssen – und unmittelbar nach Projektdurchführung wohl auch erreicht worden sein dürfte. Somit ist die Programmzielerreichung teilweise gegeben, zumal über Weiterverkäufe von privat angeschlossenen Verbrauchern eine höhere

Einwohnerzahl an der Wasserversorgung teilhat. Die Effektivität des Vorhabens wird als noch zufrieden stellend (3) bewertet.

Die Investitionskosten pro versorgten Einwohner belaufen sich auf 125 Euro. Diese Produktionskosten können als angemessen angesehen werden, wobei aber die installierte Anlagekapazität mit 56% nicht ausreichend ausgelastet wird. Die technischen Wasserverluste sind mit 20% als angemessen zu beurteilen, die Hebeeffizienz bei privaten Kunden ist mit 91% als sehr gut zu bewerten. Jedoch kann der laufende Betrieb der DRC angesichts der fehlenden Zahlungsmoral staatlicher Abnehmer seine Kosten nicht decken, wodurch sich der zurückgestaute Instandhaltungsbedarf von 1,5 Mio. Euro aufgebaut hat. Das zu erwartende punktuelle Krisenmanagement, d.h. die Beseitigung der jeweils gravierendsten Engpässe aus spontanen staatlichen Zuweisungen, ist ein i.d.R. hochgradig ineffizientes Vorgehen. Vor allem aufgrund der fehlenden Auslastung und der strukturbedingten Kostenunterdeckung (die von der TdE nicht zu vertreten ist) wird die Effizienz mit nicht ausreichend bewertet (Stufe 4).

Da die Programmziele nur eingeschränkt erreicht wurden, kann das Projekt seine Wirkungen ggü. den ursprünglichen Erwartungen nur sehr begrenzt entfalten, zumal die Trinkwassernutzung pro Person zu gering und die Anzahl der erreichten Bevölkerung ebenfalls niedrig ist. Das vorhandene Hygienebewusstsein der Bevölkerung ist zumindest teilweise der Begleitmaßnahme zuzuschreiben. Positive Gesundheitswirkungen, wie z.B. der wahrgenommene Rückgang von Cholera, sind vorhanden, lassen sich aber methodisch nicht schlüssig dem Vorhaben zuordnen, zumal die Nutzung anderer bzw. traditioneller Wasserquellen nach wie vor weit verbreitet ist. Die entwicklungspolitischen Wirkungen werden mit nicht mehr ausreichend bewertet (Stufe 4).

Allgemein scheint die jetzige Versorgung durch die DRC nicht dauerhaft gewährleistet zu sein, da sowohl finanzielle Mittel und personelle Ausstattung fehlen, um einen größeren Anteil der Bevölkerung Sokodés mit sauberem Trinkwasser zu versorgen oder den Wasserverbrauch pro Kopf zu steigern. Die DRC verfügt nicht über die nötigen Mittel um Wasserverluste zu senken, Kontrollen am Versorgungsnetz durchzuführen und Instandhaltungsreparaturen durchzuführen. Nach gängigen Kriterien ist die Nachhaltigkeit der Investition nicht gewährleistet, da die Einnahmen – infolge der schlechten Zahlungsmoral staatlicher Abnehmer – die erforderlichen Kosten nicht decken können. Offiziell erhalten die Wasserversorger keine staatliche Subventionen zur Aufrechterhaltung ihres Betriebs oder Instandhaltung, die TdE hat aber wiederholt staatlicherseits (sehr knapp bemessene) Zuschüsse für besonders schwerwiegende Notsituationen erhalten. Die anderenfalls häufig praktizierte Akquise von Gebermitteln ist z. Zt. im Falle Togos weniger wahrscheinlich. Insgesamt führt dies bei der Nachhaltigkeit zu einer nicht mehr ausreichenden Beurteilung (Stufe 4).

Zusammenfassen ergibt sich aus der Abwägung der Einzelvoten eine nicht mehr ausreichende Gesamtbewertung (Stufe 4).

#### **Empfehlungen für die Betriebsführung und projektübergreifende Schlussfolgerungen**

Projektübergreifend lässt sich einerseits folgern, dass eine – wie im Falle der TdE – äußerst stringent betriebene Tarif- und Gebühreneinzugspolitik sich letztlich auch kontraproduktiv auf Versorgungsgrad und Unternehmensumsatz auswirken kann und ggf. durch eine stärkere Kundenorientierung zumindest ergänzt werden sollte; andererseits bleibt ein relativ gut funktionierender und engagierter Träger wie die TdE in einem maroden Umfeld wie demjenigen Togos zum Krisenmanagement verurteilt: strukturelle Probleme wie die Zahlungsmoral staatlicher Abnehmer bedürfen eines konzertierten, unter Gebern abgestimmten Vorgehens, um auf Lösungen hinzuwirken – in diesem Fall entweder die verlässliche Begleichung seitens der staatlichen Abnehmer oder eine angemessene Kompensation direkt aus dem öffentlichen Budget.

## 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.