

# Ex-post-Evaluierung – Afghanistan

>>>

**Sektor:** Trinkwasser- u. Abwasser-Grundversorgung (CRS Kennung 14030)  
**Vorhaben:** KV Wasserversorgung Kunduz BMZ Nr. 2003 66 229\*  
**Projektträger:** Afghan. Urban Water Supply & Sewerage Corp. (AUWSSC) – Strategic Business Unit Kunduz



## Ex-post-Evaluierungsbericht: 2014

	Vorhaben (Plan)	Vorhaben (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	2,50	**3,90
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,00	0,00
Finanzierung Mio. EUR	2,50	**3,90
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	2,50	**3,90

\*) Vorhaben in der Stichprobe 2012

\*\*\*) zzgl. 0,1 Mio. Restmittel f. Wasserversorgung Herat

**Kurzbeschreibung:** Das Projekt umfasste Maßnahmen zur schnellen Erhöhung von Wasserdargebot und Versorgungssicherheit der Stadt Kunduz (6 neue Tiefbrunnen, Sammelleitungen, Erhöhung der Speicherkapazität mit Chlordosierung, Entwurf eines Hauptverteilungsnetzes). Betriebskosten wurden degressiv übernommen und der institutionelle Aufbau der Betreiberorganisation wurde eingeleitet. Der zunächst über 2,5 Mio. EUR bereitgestellte Zuschuss wurde 2005 um 1,5 Mio. EUR aufgestockt, Restmittel i.H.v. 0,1 Mio. EUR wurden auf das FZ-Vorhaben "Wasserversorgung Herat" (BMZ-Nr. 2002 65 637) übertragen.

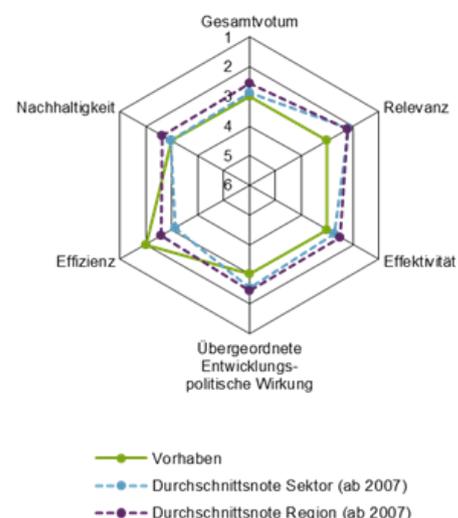
**Zielsystem:** Oberziele waren zum einen, zu verbesserten Lebensbedingungen und zur Reduzierung von Gesundheitsrisiken der Bevölkerung von Kunduz beizutragen, zu messen an Befragungsergebnissen unter der Bevölkerung und – soweit verfügbar – an Daten über das Auftreten wasserinduzierter Krankheiten, zum anderen (ex post eingefügt) sollte zur Stabilisierung beigetragen werden, indem das Vertrauen der Bevölkerung in die Fähigkeit öffentlicher Strukturen, grundlegende Dienstleistungen unter (Post-)Konfliktbedingungen zu erbringen, gestärkt wird. Projektziel war eine verbesserte Trinkwasserversorgung als ein Element zur raschen Stabilisierung der Grundversorgung der Bevölkerung (ex post eingefügt) in einem Konfliktland mit den Indikatoren a) Versorgungsgrad, b) Versorgungsmengen und c) Wasserqualität.

**Zielgruppe:** Ca. 120.000 Einwohner im engeren Stadtgebiet Kunduz (Angaben schwanken), von denen rd. 85.000 tatsächlich versorgt werden (Stand 2014).

## Gesamtvotum: Note 3

**Begründung:** Die in einem fragilen Umfeld bereitgestellte Infrastruktur ist qualitativ i.w. gut gebaut und ermöglicht den Anschluss weiterer Haushalte bis zu einem Versorgungsgrad von 100 %. Die Anzahl der Einwohner, deren Versorgungslage – durchaus deutlich – verbessert werden konnte, liegt mit etwa 70-75 % knapp unter dem angestrebten Versorgungsgrad von 80 %. Befragungsergebnisse lassen auf merklich positive Gesundheitswirkungen bei der begünstigten Bevölkerung schließen. Kompetenz und Ansehen des Betreibers haben sich wesentlich erhöht, weiterer institutioneller Stärkung wird es aber zumindest mittelfristig noch bedürfen.

**Bemerkenswert:** Auf die Fortschritte hinsichtlich verbesserter Wasserversorgung und gesteigerter Betreiberkapazitäten hat die Bevölkerung zunächst zögerlich reagiert. Mittlerweile hat die anfängliche Zurückhaltung einem deutlichen Nachfragezuwachs nach Haus- bzw. Hofanschlüssen Platz gemacht. Offen muss bleiben, inwieweit die bessere Versorgungslage auch das Vertrauen in öffentliche Strukturen generell stärken kann.



## Bewertung nach DAC-Kriterien

### Gesamtvotum: Note 3

Die in einem fragilen Umfeld bereitgestellte Infrastruktur ist qualitativ i. w. gut gebaut und ermöglicht den Anschluss weiterer Haushalte bis zu einem Versorgungsgrad von 100 %, durch das Vorhaben selbst konnten aber – budgetbedingt – nur 100 neue Anschlüsse finanziert werden. Die Zahl der angeschlossenen Haushalte ist von 2.480 bei Abschlusskontrolle (2009) auf beachtliche 8.600 im Jahr 2014 gestiegen, so dass von der verbesserten Versorgung bislang knapp  $\frac{3}{4}$  der Bevölkerung im eigentlichen Stadtgebiet profitieren. Der Betrieb erfolgt weitgehend sachgemäß, Versorgungsunterbrechungen treten – wie auch durch Befragungsergebnisse belegt – verschiedentlich auf. Das in institutioneller Hinsicht – mit erheblicher TZ-Unterstützung – Erreichte ist nicht zuletzt dahingehend zu würdigen, als auch aus Sicht der Bevölkerung das lokale Wasserwerk für die Wasserversorgung verantwortlich zeichnet (und nicht etwa eine externe Parallelstruktur). Der Betreiber war zu Projektbeginn nahezu dysfunktional, nimmt aber inzwischen seine Versorgungsaufgaben zumindest im Stadtgebiet von Kunduz nach Kräften wahr. Allerdings ist die Provinz gekennzeichnet von überwölbenden Konfliktlinien in Gestalt a) seit spätestens 2008 anhaltender bewaffneter Opposition gegen die Zentralregierung und ihre ausländischen Unterstützer, b) Kriminalität (v.a. Drogenschmuggel) sowie c) diverser, z.T. widerstreitender Milizen unter lokalen, häufig korrupten Warlords mit weiterhin großem Einfluss u.a. auf die Besetzung sowohl politischer Ämter als auch von Schlüsselpositionen bei den Sicherheitskräften. Unter derartigen Umständen können die unbestritten notwendigen und erzielten Fortschritte hinsichtlich verbesserter Wasserversorgung und gesteigerter Betreiberkapazitäten nur begrenzte Wirkungen mit Blick auf ein erhöhtes Vertrauen in öffentliche Strukturen generell entfalten. Insgesamt wird das Vorhaben als noch zufriedenstellend bewertet.

### Relevanz

Die unzuverlässige und mangelhafte Versorgung der Bevölkerung von Kunduz mit Trinkwasser wurde – in Verbindung mit den schwachen Betreiberkapazitäten – als Kernproblem erkannt und richtig eingeschätzt: Es bot sich damit grundsätzlich ein Ansatzpunkt, den Friedensprozess lokal durch kurzfristig wirksame und spürbare Maßnahmen zu unterstützen. Die im weiteren Verlauf gewählte technische Konzeption bzw. Auslegung weist insofern Schwächen auf, als der für den Trinkwasserspeicher gewählte Standort keinen ausreichenden Leitungsdruck in alle Versorgungszonen hinein gewährleistet. Die Wasserversorgung war damals wie jetzt eines der dringlichsten Probleme sowohl der afghanischen Regierung als auch der Stadt Kunduz. Grundsätzlich bot dies einen Anknüpfungspunkt für die Stabilisierung der Lebensbedingungen in einem volatilen Umfeld. Es bestand aber die Herausforderung, dass sich ein Großteil der Bevölkerung durch private Flachbrunnen mit –gesundheitlich bedenklichem – Trinkwasser versorgte und z.T. noch versorgt. Bei einem zu Projektbeginn allenfalls rudimentär entwickelten Hygienebewusstsein stellte dies ein beträchtliches Akzeptanzrisiko dar.

Die Interventionslogik des Projekts ist grundsätzlich schlüssig, stellte aber – wie damals üblich – vorwiegend auf infrastrukturelle Resultate ab, während aus heutiger Sicht ebenbürtige Aspekte der Stabilisierung unter (Post-)Konfliktbedingungen nur am Rande thematisiert wurden („duales Zielsystem“). Hinsichtlich der ursprünglichen Zielhierarchie lässt sich einerseits ein Mangel an aussagekräftigen Indikatoren feststellen, die ex post ergänzt wurden (s.u.); andererseits, dass rückblickend als Oberziel die „Verbesserung der Lebensumstände“ für die begünstigte Bevölkerung zumindest gleichwertig zur damals alleinig angestrebten „verbesserten Gesundheitssituation“ zu betrachten ist.

Die Reform des dringend anpassungsbedürftigen institutionellen Rahmens wurde komplementär gut durch TZ-Interventionen abgedeckt. Insgesamt fungiert die deutsche EZ als anerkannter „Lead Donor“ im Bereich der städtischen Wasserversorgung.

Das Vorhaben entspricht in seiner Ausrichtung der „Afghan National Development Strategy“ der afghanischen Regierung. Die Koordinierung mit anderen Gebern, v.a. der Weltbank (im Rahmen ihres 11-Städte Programms), ist als gut zu bewerten. Bedingt durch den Zeitpunkt der Planung konnte das Konzept des BMZ zur EZ in fragilem Kontext „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ von 2013 noch nicht explizit berücksichtigt werden.

### Relevanz Teilnote: 3

## Effektivität

Die Formulierung des Projektziels (outcome), die verbesserte Trinkwasserversorgung, wurde rückblickend wegen der im fragilen Kontext wichtigen Sichtbarkeit und strukturellen Dimension, um die Befähigung ausreichend legitimer lokaler Strukturen, die zur Daseinsvorsorge notwendigen öffentlichen Dienstleistungen bereitzustellen, ergänzt.

Hinsichtlich der Indikatoren werden die bisherigen Kenngrößen (Versorgungsgrad und Wassermenge pro Einwohner) um den Aspekt der Wasserqualität erweitert.

Die wesentlichen Resultate stellen sich – bei z.T. inkonsistenter Datenlage – wie folgt dar:

Zielindikatoren	Messgröße	Status PP	Ziel (Soll)	Status EPE
Versorgungsgrad	%	22	80	70-75
Wassermenge pro versorgtem Einwohner	l/Kopf+Tag	5 <sup>1</sup>	50	48
Wasserqualität	WHO-Norm	Nicht erfüllt	> Norm	Chlorierung findet statt, positive Befragungsergebnisse

Dank intensiver Anstrengungen (v.a. Öffentlichkeitsarbeit, Hygienekampagnen), die über das komplementäre TZ-Vorhaben unterstützt wurden und werden, ist es dem Betreiber gelungen, die Zahl der Hausanschlüsse auf über 8.600 zu steigern. Der angestrebte Versorgungsgrad von 80 % ist damit Angabe gemäß für das eigentliche bzw. vom Betreiber technisch versorgbare Stadtgebiet, in dem 120.000 Menschen leben, nahezu erreicht.

Der Indikator zur verfügbaren Wassermenge pro versorgten Einwohner (Indikator 2) wurde rechnerisch i. w. erfüllt. Zur besseren Wasserqualität trug das Projekt signifikant bei: Die Erschließung eines neuen Brunnenfelds außerhalb der Stadt verbessert mit ausreichend großer Sicherheit die Wasserqualität, was bei einer qualitativen Befragung einiger Verbraucher durchgängig bestätigt wurde; zudem wurde eine Dosieranlage eingebaut und ist dauerhaft in Betrieb, doch erfolgten bzw. erfolgen keine Wassertests in größerem Umfang. Zweifel ergeben sich an dem vom Betreiber angegebenen kontinuierlichen Versorgungsbetrieb, da zahlreiche Befragte von Unterbrechungen und mangelndem Wasserdruck berichteten. Dies korreliert mit Informationen zur erhöhten Versandung der Bohrlöcher im Brunnenfeld, was auf Ausführungs- bzw. Designmängeln beruhen dürfte (unzureichende Kiesfilter, überdimensionierte Pumpen). Angaben zu Verlusten schwanken beträchtlich und sind nur z.T. konsistent, doch ist die Folgerung plausibel, dass zumindest Verbesserungen eingetreten sind.

Die für das Stabilisierungsziel wichtige Dimension einer rasch verbesserten Wasserversorgung wurde tendenziell nicht erreicht, da die Ausweitung der Versorgung mehrere Jahre in Anspruch nahm. Allerdings standen hierfür – über die finanzierten 100 Anschlüsse hinaus - auch keine gesonderten Projektmittel bereit. Sehr wohl nimmt die Bevölkerung jedoch „ihren“ Wasserversorger als Dienstleister wahr, auch wenn sie mit diesen noch nicht in jeder Hinsicht zufrieden sind. Die Kompetenzen des Wasserversorgers konnten jedoch tendenziell mehr gestärkt werden, als es unter den (post-)konfliktären Bedingungen zu erwarten war. Lt. Angaben des Betreibers konnten nicht nur die technischen Wasserverluste deutlich gesenkt werden (von über 40 % auf unter 20 %), sondern inzwischen können auch die Betriebskosten aus eigenen Einnahmen gedeckt werden.

<sup>1</sup> Aus dem vorhandenen zentralen Netz. Die aus den Flachbrunnen entnommene Menge ist nicht aufgeführt.

Das unter schwierigen Bedingungen (u.a. Akzeptanzprobleme – s. „Relevanz“) Erreichte rechtfertigt sowohl in versorgungstechnischer Hinsicht als auch im Hinblick auf Sichtbarkeit und die institutionelle Legitimation des Trägers als ausreichend kompetenter Dienstleister eine zufriedenstellende Teilnote.

### Effektivität Teilnote: 3

#### Effizienz

Die Investitionskosten pro angeschlossenen Einwohner bewegen sich mit rd. 50 EUR in einem für örtliche Verhältnisse günstigen Rahmen. Allerdings verzögerten die unter den Rahmenbedingungen in Afghanistan z.T. unvermeidlichen Sicherheitsprobleme und politischen Spannungen sowie die vorzeitige Beendigung des Vertrages seitens des Bauunternehmers aufgrund von Sicherheitsüberlegungen die Bauzeit um fast 27 Monate – zu Lasten der ursprünglich beabsichtigten schnellen Wirksamkeit und Sichtbarkeit. Somit wird die Produktionseffizienz lediglich als zufriedenstellend eingestuft.

Der Wasserpreis in Afghanistan wurde per Präsidialdekret vom Juni 2012 von durchschnittlich 0,09 EUR auf ca. 0,36 EUR pro m<sup>3</sup> erhöht. Diese Tarifierhöhung wird seit Ende 2012 vom landesweit zuständigen Versorgungsträger AUWSSC angewendet, ist rechnerisch sozialverträglich und ermöglicht theoretisch für Kunduz einen vollkostendeckenden Betrieb, wo die für die Wasserversorgung berechneten Kosten einschließlich Abschreibung ca. 0,24 EUR/m<sup>3</sup> betragen. Weitere Fortschritte über die mittlerweile erzielte Betriebskostendeckung hinaus (s.o. – „Effektivität“) würden erfordern, dass die Wasserverluste weiter reduziert werden und der Gebühreneinzug steigt, wozu es aber noch erheblicher Anstrengungen des Wasserwerks Kunduz bedarf. Insgesamt kann die Allokationseffizienz, gerade im Hinblick auf eine bessere Daseinsvorsorge, als gut gelten, was – in Verbindung mit den günstigen Einheitskosten – eine noch gute Teilnote begründet.

### Effizienz Teilnote: 2

#### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Daten zur Erreichung des ursprünglichen Oberziels (v.a. Gesundheitsstatistiken) sind spärlich, z.T. widersprüchlich und nur begrenzt aussagekräftig. Hilfsweise vor Ort unter der Bevölkerung durchgeführte qualitative Befragungen liefern aber unstrittige Hinweise auf deutliche Verbesserungen sowohl bezüglich der allgemeinen Lebensverhältnisse als auch der Gesundheit. Einschränkungen in hygienischer Hinsicht ergeben sich aus der Tatsache, dass die unzureichende Abwasserentsorgung in der Stadt bei erhöhtem Abwasseranfall fortbesteht, nachdem ein komplementäres Sanitärprojekt der Weltbank nicht zustande gekommen ist.

Die in der neuen Zielformulierung enthaltene, zumindest in Teilen verbesserte Kompetenz des örtlichen Wasserwerks zur Daseinsvorsorge ist zwar speziell auf Ebene des Trägers als notwendiger Beitrag zur Stärkung des Vertrauens in ausreichend legitimierte öffentliche Strukturen zu werten. Zu einer generellen Stabilisierung institutioneller Strukturen gerade in Kunduz kann hiermit zumindest derzeit allenfalls marginal beigetragen werden.

Zusammenfassend profitiert ein großer Teil der Bevölkerung von verbesserten Lebens- und Gesundheitsbedingungen. Bei der anhaltend konflikträchtigen Lage ist aber fraglich, inwieweit die gesteigerte Leistungsfähigkeit speziell des Trägers als Beitrag zu einem Vertrauenszuwachs der Bevölkerung in öffentliche Strukturen generell ins Gewicht fällt. Insgesamt ergibt sich auf impact-Ebene eine zufriedenstellende Teilnote.

### Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 3

#### Nachhaltigkeit

Hinsichtlich der Nachhaltigkeit ergeben sich verschiedene kritische Aspekte, sowohl in institutionell-organisatorischer als auch in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Immerhin ist es dem Wasserversorger Kunduz gelungen, die Zahl der Anschlüsse in den letzten Jahren massiv zu erhöhen – von 300 vor Projektbeginn über 2.480 im Jahr 2009 auf mehr als 8.600 im Jahr 2014. Institutionell wird das Unternehmen u.E. erst mittelfristig dazu in der Lage sein, das Versorgungssystem selbstständig und ohne weitere

(derzeit noch laufende) externe Unterstützung zu betreiben; hierbei sind seit der Übergabe durchaus Verbesserungen feststellbar. Hervorzuheben ist, dass trotz der kritischen Sicherheitslage die Wasserversorgung bisher weder in Kunduz noch anderswo im Lande nennenswert in Mitleidenschaft gezogen wurde. Insgesamt lässt sich die Nachhaltigkeit als noch zufriedenstellend bewerten.

**Nachhaltigkeit Teilnote: 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:

<b>Stufe 1</b>	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
<b>Stufe 2</b>	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
<b>Stufe 3</b>	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
<b>Stufe 4</b>	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
<b>Stufe 5</b>	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
<b>Stufe 6</b>	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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.