

Ex-post-Evaluierung: Kurzbericht

BURUNDI: Sektorprogramm Städtische Wasserversorgung Phase 1



Sektor	Wasser- und Sanitärversorgung und Abwassermanagement – Große Systeme (14020)	
Vorhaben/Auftraggeber	Sektorprogramm Städtische Wasserversorgung, Phase 1 – BMZ-Nr. 2002 66 478*	
Projektträger	REGIDESO	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex-post-Evaluierungsbericht: 2013/2013		
	Projektprüfung (Plan)	Ex-post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	3,5 Mio. EUR	3,8 Mio. EUR
Eigenbeitrag	Keine Angabe	0,3 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	3,5 Mio. EUR 3,5 Mio. EUR	3,5 Mio. EUR 3,5 Mio. EUR

*Vorhaben in Stichprobe 2013

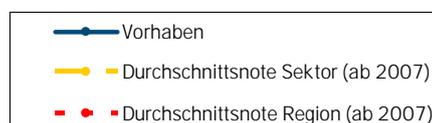
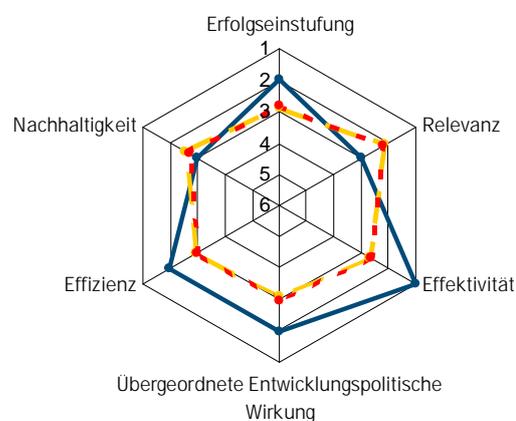
Kurzbeschreibung: Das Vorhaben umfasste die Rehabilitation und Erweiterung der Trinkwassersysteme in zwei Stadtvierteln der Hauptstadt Bujumbura und von sechs Sekundärzentren. Dafür wurden Ausrüstungsgegenstände, insbesondere Wasserpumpen, Ersatzteile und Betriebsmittel sowie Werkzeuge und Fahrzeuge zur Unterstützung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Versorgungssysteme finanziert. Die Gesamtkosten des Vorhabens betragen 3,8 Mio. EUR, die zu 92% (3,5 Mio. EUR) aus einem FZ-Zuschuss finanziert wurden und zu schätzungsweise 0,3 Mio. EUR (rd. 8%) durch Eigenleistungen des Trägers.

Zielsystem: Oberziel (*impact*) des Vorhabens war es, einen Beitrag zur Verbesserung des Gesundheitszustandes der Bevölkerung, insbesondere zur Bekämpfung der wasserinduzierten Krankheiten zu leisten. Das Programmziel (*outcome*) war ein Beitrag zum erleichterten Zugang der Bevölkerung zu einwandfreiem Wasser und zur Reduzierung von Versorgungseinschränkungen in den städtischen Zentren. Im Rahmen der Ex-post-Evaluierung (EPE) wird noch ein zweites Oberziel und ein zweites Programmziel hinzudefiniert, um dem fragilen Kontext Rechnung zu tragen: Oberziel 2: Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Stabilisierung und Friedensförderung. Programmziel 2: Die Trinkwasserversorgung verbessert sich spürbar bei weiten Teilen der Bevölkerung. Zielgruppe des Programms war die Bevölkerung der Programmorte (rd. 3,7 Mio. Menschen).

Gesamtvotum: Note 2

Die zum Zeitpunkt der EPE erkennbaren Mängel beim alignment der Geber, die auch einen Einfluss auf die langfristige Nachhaltigkeit haben, werden nur zum Teil durch die guten Ergebnisse bei Effektivität, Effizienz und übergeordneten Wirkungen des Vorhabens aufgewogen.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum

Das Programm kann hinsichtlich der Effektivität, Effizienz und übergeordneten Wirkungen als erfolgreich bewertet werden. Anders verhält es sich bei den Kriterien Relevanz und Nachhaltigkeit. Bei der Erfüllung dieser Kriterien ist aufgrund der Abhängigkeit des Landes von externer Finanzierung die Mitverantwortung der Geber gefordert. Dies gilt insbesondere für das *alignment* im Sinne der Paris Deklaration, das zum Zeitpunkt der EPE nicht erkennbar war. Jeder Geber verfolgt seine individuellen Interessen und hat seine individuellen Anforderungen an den Programmträger. In der Konsequenz wird jede Aktivität/Investition in erster Linie aus dem Blickwinkel des jeweiligen Gebers bewertet, aber nicht aus dem Blickwinkel der REGIDESO, die die verschiedensten Ansprüche an Durchführung, Berichterstattung, Betrieb und Übernahme zusätzlicher Aufgaben außerhalb ihres gesetzlich fixierten Geschäftsbereichs zu erfüllen hat. Diese Nichtbeachtung der institutionellen und wirtschaftlich-finanziellen Belastung des Trägers durch die Gesamtheit der derzeit noch unkoordinierten Geberaktivitäten stellt ein Risiko für den Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit mit der REGIDESO dar, auch wenn es ihr bisher gelungen ist, zumindest die Koordination der großen Infrastrukturmaßnahmen sicherzustellen. Die mangelnde Geberkoordination hat letztendlich auch Auswirkungen auf die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit des Trägers und damit auch auf die Nachhaltigkeit von Einzelinvestitionen, insbesondere dann, wenn der Träger der Finanzierung nicht rentabler Investitionen zustimmt, ohne dass die Verfügbarkeit von Transferleistungen zur späteren Absicherung des Betriebes *up-front* gesichert ist.

Die zum Zeitpunkt der EPE erkennbaren Mängel beim *alignment* der Geber, die auch einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Nachhaltigkeit der Investitionen haben, werden durch die guten Ergebnisse bei Effektivität, Effizienz und übergeordneten Wirkungen des Vorhabens aufgewogen.

Note: 2

Relevanz

Auch aus heutiger Sicht setzte das FZ-Vorhaben an einem Kernproblem der Wasserversorgung (WV) an: Der Bürgerkrieg zwischen 1993 und 2002 führte zu einer teilweise erheblichen Zerstörung der Infrastruktur der WV und zu erheblichen Schwierigkeiten der REGIDESO hinsichtlich der Aufrechterhaltung eines ordnungsgemäßen Versorgungsbetriebes. Die von der FZ finanzierten Ausrüstungsgüter versprachen, einen deutlich erkennbaren Beitrag zu leisten, die Wasserproduktion aufrechtzuerhalten und ab 2008 auszubauen. Die bei Programmprüfung (PP) unterstellte Wirkungskette, durch Investitionen in die WV einen Beitrag zur Gesundheit der Verbraucher zu erzielen, ist auch heute noch gültig. Ein *alignment* der Geber war für den Zeitpunkt der PP (2002) nicht feststellbar, da sich alle Geber zurückhielten, um die Entwicklung der innenpolitischen Situation in Burundi abzuwarten. Zum Zeitpunkt der EPE gibt es einen formellen Sektordialog der Geber mit der burundischen Seite; die derzeiti-

ge Maßnahmenverteilung der Geber bei der Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen ist jedoch nicht Ergebnis des intensiven Sektordialogs, sondern Ergebnis der individuellen geberspezifischen Angebote, die von der REGIDESO erfolgreich koordiniert werden.

Der bestehende Sektordialog führte bisher zu keiner inhaltlichen Abstimmung der Geber im Sinne der Paris Deklaration. Darüber hinaus ist erkennbar, dass die REGIDESO mit den unterschiedlichsten Ansprüchen an Durchführung, Betrieb, Berichterstattung und mit der Übernahme zusätzlicher Aufgaben außerhalb ihrer gesetzlich fixierten Aufgaben konfrontiert ist. Da keiner der Partner, auch nicht die deutsche EZ, die bestehenden Reportingsysteme der REGIDESO nutzt, führt z.B. auch das von den Gebern verlangte Monitoring der verschiedensten Indikatoren zu einer zusätzlichen Belastung und damit zu zusätzlichen Verwaltungskosten auf Seiten des Trägers. Bei gegebenen günstigen Voraussetzungen Burundis für ein effizientes *alignment* (vergleichsweise kleines Land, ein im Grunde leistungsfähiger zentraler Träger, hohe Verfügbarkeit externer Finanzierungen) ist hier nach der Wiederaufnahme der Kooperation Mitte des vergangenen Jahrzehnts eine Chance vertan worden.

Allerdings wurde der Geberkoordinierung zum Zeitpunkt der Prüfung noch international nicht so viel Gewicht beigemessen. Außerdem war das Vorhaben auf schnelle Wirkungen ausgerichtet (Nothilfecharakter). Aus diesen Gründen kann das fehlende *alignment* heute nicht so stark gewichtet werden. Wir bewerten die Relevanz als zufrieden stellend.

Teilnote: 3

Effektivität

In den Besonderen Vereinbarungen zum Finanzierungsvertrag vom 07. August 2003 haben sich Träger und KfW auf das Programmziel geeinigt, der Bevölkerung den Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser kurzfristig und zeitlich begrenzt zu erleichtern und einen Beitrag zur Reduzierung von Versorgungseinschränkung zu erreichen. Indikatoren für die Zielerreichung waren der Rückgang der Versorgungsunterbrechungen um 10% und die Erhöhung der Versorgungsdauer um 25% (Indikator 1.1). Darüber hinaus sollte die Wasserqualität den Anforderungen der WHO entsprechen (Indikator 1.2). Zwei Jahre nach Inbetriebnahme der Anlagen sollten die Indikatorenwerte erreicht sein.

Im Rahmen der EPE wird noch ein zweites Programmziel hinzudefiniert, um dem fragilen Kontext Rechnung zu tragen: Die Trinkwasserversorgung verbessert sich spürbar bei weiten Teilen der Bevölkerung.

Anlässlich der EPE wurde der Indikator 1.1 aus zwei Gründen nicht weiterverfolgt: (1) Für die Berechnungen von prozentualen Veränderungen bei Versorgungsunterbrechungen und Versorgungsdauer existieren beim Träger keine entsprechende Betriebsstatistiken. (2) Die vom Träger routinemäßig erhobenen Daten über den Wasserverkauf und die Anschlusszahlen reichen aus, die Zielerreichung bei Reduzierung von Versorgungseinschränkungen und Zugang zu belegen.

Nach den Statistiken der *Direction Commerciale* des Programmträgers hat der Wasserverkauf in m³ in den Jahren 2008 bis 2012 (Fertigstellung der Anlagen 2008/2009) in den Programmstandorten mit Ausnahme von Muyinga deutlich zugenommen.

Jahr / Ort	2008	2009	2010	2011	2012	Wachstum 2008/2012
Bujumbura	17.710.706	17.596.392	17.445.895	19.324.174	20.099.227	+ 13,4%
Gitega	850.280	967.887	1.333.881	1.476.225	1.421.972	+ 67,2%
Rutana	77.017	84.160	3.881	193.607	300.387	+ 290%
Mwaro	123.057	133.200	143.549	155.936	149.365	+ 21,3%
Muyinga	178.845	138.071	145.316	126.024	177.358	- 0,8%
Ngozi	617.360	646.460	503.357	692.882	845.383	+ 37,0%
Kirundo	177.789	240.327	180.191	128.954	225.106	+ 26,6%

Auch die Anzahl der Versorgungsanschlüsse ist im gleichen Zeitraum deutlich gestiegen:

Jahr / Ort	2008	2009	2010	2011	2012	Wachstum 2008/2012
Bujumbura	29.374	32.741	34.379	38.913	40.668	+ 38,4%
Gitega	2.773	3.142	3.408	4.365	4.980	+ 79,6%
Rutana	307	327	342	454	564	+ 83,7%
Mwaro	92	120	154	168	182	+ 97,8%
Muyinga	665	736	743	906	1.025	+ 54,1%
Ngozi	1.753	1.949	2.147	2.475	2.776	+ 58,3%
Kirundo	454	473	546	639	707	+ 55,7%

Die Wasserqualität (Indikator 1.2) wird von der REGIDESO regelmäßig kontrolliert und in begrenztem Rahmen auch nachvollziehbar protokolliert. Durchgeführt wird nur eine chemische Analyse, mikrobiologische Analysen nur in den REGIDESO gemeldeten Problemfällen. Die Kontrollen können als befriedigend bewertet werden. Der nachgewiesene Restchlorgehalt im Netz von Bujumbura schwankt zwischen 0,2 und 0,3 mg/Liter. Probleme mit der Wasserqualität sind nicht bekannt geworden.

Das zweite Programmziel sehen wir als erreicht an, da zumindest kurzfristig weite Teile der Bevölkerung, sowohl der Hutu als auch der Tutsi, von der verbesserten Wasserversorgung profitieren.

Insgesamt ist der Zielerreichungsgrad angesichts der kritischen Rahmenbedingungen in Burundi höher als erwartet.

Teilnote: 1

Effizienz

Zu Recht wurde bei der PP auf eine wirtschaftliche und finanzielle Bewertung der im Rahmen des Programms installierten Anlagen verzichtet, da es nur mit erheblichem Aufwand möglich wäre, einzelnen Anlagegütern in einem Gesamtsystem der Wasserproduktion und –verteilung Kosten und Erträge zuzurechnen. Für die Bewertung der Effizienz zum Zeitpunkt der EPE wurde deshalb eine Bilanzanalyse des Trägers vorgenommen. Danach hat sich das

Rohergebnis vor Personalkosten, Abschreibungen, Rückstellungen und Subventionen wie folgt entwickelt:

(in '000 FBU)

2009	2010	2011	2012
10.645.057	6.440,076	6.790.216	25.666.268

Aufgrund der durchgreifenden Tarifierhöhung in 2012 ist der Programmträger aktuell in der Lage, die Betriebskosten für die Wasser- und Stromversorgung zu decken. Damit ist die Minimalanforderung der FZ an Vorhaben der WV auf der Trägerebene zum Zeitpunkt der EPE erfüllt. Auch die im Sektorkonzept Wasser des BMZ geforderte Vollkostendeckung ist in 2012 erfüllt; das Betriebsergebnis nach Personalkosten und Abschreibungen sowie vor Risikorückstellungen und Steuern war in 2012 positiv.

(in '000 FBU)

2009	2010	2011	2012
-173.509	-4.272.578	-7.932.239	11.126.609

Die aktuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird jedoch durch eine nur schwache Hebeeffizienz mit den entsprechenden negativen Auswirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Trägers konterkariert. So lag die Hebeeffizienz (stichtagsbezogene Berechnung per Ende Geschäftsjahr 2012 ohne Abschreibungen auf zweifelhafte Forderungen) zwischen 54% und 62% (für Strom und Wasser). Dies hat deutlichen Einfluss auf die Liquiditätslage des Trägers, die stark angespannt zu sein scheint. Demgegenüber ist es der REGIDESO jedoch gelungen, das Debitorenziel von 9 Monaten in 2009 auf 7 Monate in 2012 zurückzuführen (Kreditorenziel in 2012: 8 Monate). Zusätzlich zu dieser leichten Verbesserung der kaufmännischen Komponente des Non-Revenue-Water konnten auch die technischen Verluste (Differenz von Produktion und Fakturation) auf Ebene des Gesamtunternehmens auf 31% (2012) reduziert werden.

Ziel des Vorhabens war die Verbesserung der Wasserbereitstellung und die Friedenssicherung durch schnelle Sichtbarkeit der Maßnahmen. Statt der geplanten 41 Monate (Mitte 2003 – Anfang 2007) dauerte das Vorhaben tatsächlich 66 Monate (Mitte 2003 – Anfang 2009). Daher war die schnelle Sichtbarkeit nur eingeschränkt gegeben (Allokationseffizienz).

Wir bewerten die Ergebnisse in Bezug auf das Effizienzkriterium ins Summe mit gut.

Teilnote: 2

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen

Das angestrebte Oberziel des Vorhabens ist ein Beitrag zur Verbesserung der Gesundheitssituation der Bevölkerung. Zur Berücksichtigung des fragilen Kontextes wurde anlässlich der EPE noch ein zweites Oberziel wurde hinzudefiniert: Das Vorhaben leistet einen Beitrag zur Stabilisierung und Friedensförderung

Auf Grund des hohen und durch internationale Studien bereits mehrfach belegten engen Zusammenhangs zwischen Wasser und Gesundheit, erscheint es plausibel, dass das Gesundheitsziel unter den gegebenen Einschränkungen des Charakters des Programms als Notmaßnahme erreicht werden konnte.

Ohne die Finanzierung der Ausrüstungsgüter wäre es darüber hinaus nicht möglich gewesen, die Substanz des Anlagevermögens der REGIDESO zu erhalten. Durch die Substanzerhaltung ist es dem Träger gelungen, seine WV nach dem Bürgerkrieg wieder zu rehabilitieren und auszubauen, wie es o.g. Betriebsstatistiken darlegen. Darüber hinaus ist auch ein struktureller Effekt anzumerken: Der Träger hat seine Eigenverantwortung auch in einer Notsituation nicht zu Gunsten einer denkbaren Direktleistung der FZ, die einer Trägersubstitution gleichgekommen wäre, aufgegeben, sondern die Installationsarbeiten der Anlagegüter auf eigene Rechnung durchgeführt. Dadurch hat sich zwar die Durchführungszeit erheblich verlängert (66 statt der geplanten 41 Monate), aber die grundsätzliche entwicklungspolitische Zielsetzung, durch fremdfinanzierte Investitionen einerseits und Eigenbeiträge andererseits die lokalen Strukturen zu stärken, ist erreicht worden.

Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Zum Zeitpunkt der Ex-post-Evaluierung ist der Träger in der Lage, die Nachhaltigkeit der Investitionen sicherzustellen. Risiken für die Nachhaltigkeit bestehen v.a. auf zwei Ebenen.

Die laufenden Investitionsvorhaben der verschiedenen Geber im den Geschäftsbereichen Strom und Wasser der REGIDESO führen zu steigenden betrieblichen Anforderungen und zu einem erhöhten Betriebs- und Abschreibungsaufwand, der das in 2012 erzielte gute Nettobetriebsergebnis reduzieren wird. Dies gilt vor allem dann, wenn die REGIDESO mit Unterstützung/Billigung der Geber aus politischen Gründen in unrentable Einzelsysteme investiert. Vorschaurechnungen auf Trägerebene über die zu erwartenden Belastungen einerseits und mögliche Mehrerträge andererseits gibt es bisher ausschließlich bei der Weltbank, die jedoch nur ihre eigene Investition berücksichtigt und nicht die der anderen Geber. Ohne diese grundsätzlich erforderliche, fortlaufend zu aktualisierende Überprüfung der Trag- und Leistungsfähigkeit des Gesamtunternehmens REGIDESO werden die Nachhaltigkeitsrisiken für Einzelinvestitionen nur unvollständig erfasst.

Die derzeit diskutierte Aufspaltung der REGIDESO in zwei voneinander unabhängige Unternehmen Strom und Wasser und die ebenso angedachte Dezentralisierung der Unternehmensstruktur wäre wahrscheinlich keine Lösung, weder zur langfristigen Stärkung der Versorgungsstrukturen noch zur Absicherung der Nachhaltigkeit. In jeder Region/an jedem Standort müssten eigene zentrale Dienste (Betriebsstatistiken, Rechnungswesen, Ersatzteilbeschaffung, Investitionsplanung, Ausbildung) aufgebaut werden; auf nationaler Ebene wäre eine Regulierungsbehörde erforderlich. Der Aufbau und Betrieb der dezentralen Strukturen wird nicht kostenneutral erfolgen können, es würde vielmehr zu erheblichen Kostenbelastun-

gen der regionalen Einheiten führen. Für die Hypothese aber, dass durch Dezentralisierung die Ertragsseite gestärkt wird, gibt es keine konkreten belastbaren betriebswirtschaftlichen Bewertungen. Die derzeit bestehende Unsicherheit über die Zukunft des Unternehmens REGIDESO und damit über die Zukunft der WV wird als institutionelles Nachhaltigkeitsrisiko bewertet, da auch vor dem Hintergrund des fehlenden *alignment* derzeit nicht davon auszugehen ist, dass sich die Geber auf eine gemeinsame Position und auf eine gemeinsame Finanzierung möglicher institutioneller Veränderungen einigen werden.

Es besteht Nachhaltigkeit, obwohl das Vorhaben kurz nach dem Bürgerkrieg durchgeführt wurde. Allerdings gilt Burundi weiterhin als instabiles Land (*State Fragility Index*: 18, d.h. hoch fragil). Wir vergeben daher in Summe für die Nachhaltigkeit ein zufrieden stellen.

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:

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.