

Schlussevaluierung 2008

Infrastrukturprogramm Wasser/Abwasser, Kosovo

Kurzbericht

Erstellt durch: AGEG Consultants eG
Dieses Gutachten wurde von unabhängigen externen
Sachverständigen erstellt. Es gibt ausschließlich deren
Meinung und Wertung wieder.

Herausgeber:
Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Stabsstelle Evaluierung

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Eschborn, April 2009

Tabellarische Übersicht

Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	September – Dezember 2008
Evaluierendes Institut/ Consulting-Firma	AGEG Consultants eG, Kirchheim u. Teck
Evaluierungsteam	Agnès Montangero (internationale Gutachterin) Baton Begolli (nationaler Gutachter)

Zum Projekt/Programm

Bezeichnung der Entwicklungs- maßnahme gemäß Auftrag	Infrastrukturprogramm Wasser/Abwasser, Kosovo
Nummer der Entwicklungs- maßnahme	2008.2110.8 (zuvor 2004.2175.0; 2002.2491.5)
Gesamtlaufzeit nach Phasen	07/2000 - 06/2009 Phase 1 07/2000 - 12/2000 Phase 2 01/2001 - 12/2001 Phase 3 01/2002 - 12/2002 Phase 4 01/2003 - 07/2003 Phase 5 08/2003 - 12/2004 Phase 6 01/2005 - 09/2008 Phase 7 10/2008 - 06/2009
Gesamtkosten	7.700.000 EUR
Projekt/Programmziel	Die Betriebseffizienz der geförderten Regionalbetriebe Pejë und Prizren ist verbessert.
Politischer Träger	Kosovarische Regierung, repräsentiert durch UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)
Durchführungsorganisationen	Regionale Wasserver- und Abwasserentsorgungs- unternehmen in Peja und Prizren
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	KfW, USAID
Zielgruppen	Wassernutzer in den Regionen Peja und Prizren

Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes,</i>	2
--	---

<i>deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	
Einzelbewertung	Relevanz: 2; Effektivität:2; Impact: 3; Effizienz: 2; Nachhaltigkeit: 3

Diese unabhängige Evaluierung wurde im Auftrag der GTZ von der AGE Consultants eG durchgeführt. Das Gutachterteam bestand aus Frau Agnes Montangero (internationale Gutachterin) und Herrn Baton Begolli (nationaler Gutachter). Die Evaluierung fand vom September bis Dezember 2008 statt, die Untersuchungen im Kosovo wurden vom 22. Oktober bis 9. November 2008 durchgeführt. Als Grundlage für die Evaluierung dienten die fünf DAC-Kriterien der OECD und die Evaluierungsrichtlinien der GTZ.

Gegenstand der Evaluierung war das GTZ-Vorhaben Infrastrukturprogramm Wasser/Abwasser im Kosovo. Dieses Projekt war auf die Verbesserung der betrieblichen Effizienz der regionalen Wasserversorgungsunternehmen von Peja und Prizren ausgerichtet. Darüber hinaus wurde die Absicht verfolgt, das Bewusstsein in Bezug auf eine wirtschaftliche Verwendung des Wassers zu schärfen, die technisch bedingten Wasserverluste zu verringern, die Entsorgung der Abwässer zu verbessern und damit die natürlichen Ressourcen zu schützen und die Lebensbedingungen der Bevölkerung des Kosovo zu verbessern.

Als im Jahr 2000 das Projekt begann, waren die öffentlichen Wasserversorgungssysteme durch einen schlechten Zustand der Infrastruktur, eines hohen Grades an Leckstellen innerhalb des Netzes, sowie durch ein unzureichendes Management seitens der Wasserversorgungsunternehmen gekennzeichnet. Die öffentlichen Wasserversorgungsunternehmen belieferten zirka 50 Prozent der Bevölkerung des Kosovo – hauptsächlich in den städtischen Gebieten – mit Wasser. Die ländlichen Regionen wurden und werden noch immer aus kleinen Brunnen und lokalen Leitungsnetzen, die in der Regel von Dorfbewohnern gewartet werden, versorgt.

Im Jahr 2003 konnten 68 Prozent der Bevölkerung des Kosovo ihr Wasser aus ihren Hausanschlüssen beziehen, zugleich waren 51 Prozent an das öffentliche Abwasser/Entsorgungssystem angeschlossen. Die auf dem Lande lebenden Familien haben im Vergleich zur Stadtbevölkerung einen wesentlich geringeren Zugang zu Leitungswasser. Ebenso ist die Qualität des Wassers in ländlichen Regionen bekanntermaßen niedriger. 2003 hat man in 70 Prozent der Wasserproben aus ländlichen Gebieten bakteriologische Verunreinigungen gefunden, während dies bei nur 8 Prozent der aus städtischen Gebieten

entnommenen Proben der Fall war. Des Weiteren wurden sehr große Unterschiede zwischen den reichsten und ärmsten Bevölkerungsteilen in Bezug auf den Zugang zu Trinkwasser festgestellt. Nur 60 Prozent des ärmsten Quantils besitzen Wasseranschlüsse in ihren Wohnungen, während dies bei 80 Prozent des reichsten Quantils der Fall ist.

Eines der größten Probleme des Kosovo besteht in der allgemeinen wirtschaftlichen Stagnation, die sich im fehlenden Fortschritt bei der Erhöhung des Lebensstandards widerspiegelt. Etwa 15 Prozent der Bevölkerung des Kosovo werden als extrem arm eingeschätzt, während bei etwa 45 Prozent ein unter der Armutsgrenze liegendes Verbrauchsniveau zu verzeichnen ist. Es werden Investitionen in grundlegende Infrastrukturleistungen – wie beispielsweise die Wasserversorgung, Abwasserbehandlung und Abfallwirtschaft –, die entscheidende Auswirkungen auf die soziale Entwicklung haben, benötigt.

Im Jahre 2002 ist von der Kosovo Trust Agency (KTA), einer unter der Schirmherrschaft der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) gegründeten Organisation, ein Prozess von Reformen im Wassersektor zur Verbesserung der Effizienz und Nachhaltigkeit der Wasserversorgungsdienste im gesamten Kosovo initiiert worden. Die erste dieser Reformen bestand in der Konsolidierung der 35 städtischen Wasserversorgungsbetriebe zu sieben regionalen Wasserversorgern. Auf einem Koordinierungstreffen der Geber erfolgte die geographische Aufteilung der Hauptgeber im Wassersektor entsprechend der sieben Regionen. Es wurde festgelegt, dass die GTZ die Unterstützung der regionalen Wasserversorgungsbetriebe im Südwesten des Kosovo (Peja und Prizren) übernimmt.

Die Konsolidierung brachte beträchtliche Herausforderungen für die Wasserbetriebe mit sich. Einige der früheren städtischen Wasserversorger waren nicht gewillt, sich den regionalen Unternehmen anzuschließen, weil der Konsolidierungsprozess in erster Linie als eine von oben nach unten gerichtete Maßnahme empfunden wurde. Eine der Schwierigkeiten, mit denen sich die neu geschaffenen Unternehmen konfrontiert sahen, bestand in den großen Wasserverlusten: Undichte Rohrleitungen, illegale Anschlüsse und das Nichtbegleichen von Wasserverbrauchsabrechnungen waren als die Hauptgründe für die Wasserverluste innerhalb des Kosovo – sowohl in materieller als auch finanzieller Hinsicht – zu sehen. Die entgangenen Einnahmen wären für die Instandhaltung des bestehenden Wasserleitungssystems und das Anschließen von neuen Abnehmern, die Wartung und teilweise Erneuerung der Wasseraufbereitungsanlagen, das Engagement in umweltbewusstseins-schärfende Kampagnen sowie die Entwicklung von Projekten zur Behandlung der

Abwässer mit dem Ziel der Vermeidung der Verunreinigung von Flüssen und Brunnen nötig gewesen.

Die vorliegende Evaluierung ist fokussiert auf die erreichten Ergebnisse im Rahmen des auf „Hidrodrini“, dem regionalen Wasserversorgungsunternehmen von Peja, bezogenen Projekts. Dieser Betrieb wurde im Oktober 2004 auf der Grundlage einer gemeinsamen Vereinbarung zwischen der KTA und fünf Kommunen (Peja, Deçan, Istog, Klinë und Junik) gegründet. Er bietet 117 767 Einwohnern Wasserversorgungs- und 54 950 Einwohnern Abwasserentsorgungsleistungen. Die Geschäftstätigkeit des Unternehmens wird von einem Board of Directors (Vorstand), einem unabhängigen Gremium, in welchem die KTA bis Juni 2008 den Vorsitz hatte, beaufsichtigt. Nach der Unabhängigkeit des Kosovo wurde die KTA im Juni 2008 geschlossen. Gegenwärtig wird an einem neuen Rahmenwerk für den Wassersektor gearbeitet. Wie sich dies auf die Funktionalität und die Professionalität des regionalen Wassermanagements auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Das Projekt war hauptsächlich auf die Stärkung der Geschäftsführung von Hidrodrini und des technischen Potenzials durch Anpassung der Organisationsstruktur, die Schaffung neuer Abteilungen – wie beispielsweise für Planung und GIS (geographisches Informationssystem), das Management von Wasserverlusten und den Kundendienst –, die Gewährung von Unterstützung durch Fachkräfte und die Durchführung von Schulungen auf diesen sowie anderen Gebieten – wie zum Beispiel der Bewertung von Assets, der vorbeugenden Instandhaltung und der Finanzplanung – ausgerichtet. Es diente des Weiteren der Beratung zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem Unternehmen und den Kommunen.

Die Bewertung des Projekts anhand der fünf DAC-Kriterien ist wie folgt:

Relevanz (2): Die Relevanz des Projekts wird mit „Gut“ bewertet, weil die Verbesserung der betrieblichen Effizienz des Unternehmens ein wichtiges Element für eine erfolgreiche Einarbeitung und die von der KTA betriebene Konsolidierungspolitik darstellt. Wichtigen Fragen wie beispielsweise der Abwasserbehandlung, der Steigerung der Akzeptanz des Unternehmens in der Bevölkerung und der Stärkung der Beteiligung der Zivilgesellschaft, wurde jedoch nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Effektivität (2):¹ Die Effektivität des Projekts wird ebenfalls mit „Gut“ bewertet. Von verschiedenen Akteuren im Wassersektor des Kosovo (70 Prozent der Befragten waren nicht unmittelbar am Projekt beteiligt) sind positive Ergebnisse in Bezug auf den Ausbau der Kapazität hervorgehoben worden. Insbesondere die Unterstützung des Projekts bei der Einführung von Verfahren und Management-Techniken im Unternehmen – wie

¹ Siehe Anlage 1

beispielsweise die Verbesserung der innerbetrieblichen Kommunikation (regelmäßige Sitzungen der Geschäftsleitung, Newsletter) und die Erhöhung der Kapazität des Unternehmens im GIS, die Bewertung der Assets, die Reduzierung der Wasserverluste, der Kundendienst, die Finanzplanung und die Buchführung – ist von unschätzbarem Wert gewesen. Die Fähigkeit von Hidrodrini, die Kriterien zu erfüllen, die für die Unterstützung der Geber erforderlich sind (zum Beispiel die Berechtigung für die Inanspruchnahme von KfW-, USAID- und staatlichen Mitteln), und der Bedarf anderer Firmen an technischer Unterstützung auf den Gebieten der Buchführung und der Reduzierung von Wasserverlusten sind Beleg dafür, dass die Bemühungen des Projekts bei der Entwicklung des Potenzials von Hidrodrini fruchtbar waren.

Die neu gegründete Abteilung für das Management von Wasserverlusten hat eine Strategie zur Reduzierung der Wasserverluste in zwei Pilotzonen von Peja erfolgreich implementiert. Die illegalen Anschlüsse und Bypassleitungen konnten zu 100 Prozent beseitigt, die funktionsuntüchtigen Wasseruhren ausgetauscht und die Leckstellen behoben werden. Dies zeigt auch, dass die Abstimmung zwischen dieser Abteilung und der für den Kundendienst und für die Abrechnung zuständigen Einheiten gut funktioniert. Die Bevölkerung in den Pilotgebieten, in denen das Konzept für die Reduzierung der Wasserverluste getestet worden ist, entspricht jedoch nur etwa einem Prozent der Bevölkerung, für die Hidrodrini zuständig ist. Als Gründe für das langsame Vorankommen sind das fehlende Arbeitskräftepotenzial, der schlechte Wartungszustand des Leitungsnetzes, die fehlende Anleitung und die Probleme des Unternehmens beim Einwirken auf die Menschen und insbesondere die Firmen, ihre Rechnungen zu bezahlen, zu sehen.

Impact (3): Der Zugang zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie die Qualität des Trinkwassers haben sich in letzter Zeit im Kosovo verbessert. Eine Abwasseraufbereitung gibt es jedoch immer noch nicht. Die Prävalenz der durch Wasser bedingten Krankheiten ist hoch, viel höher als in den Nachbarländern. Durch die im Rahmen des Projekts bewerkstelligte Erhöhung der Kapazität des Unternehmens konnte für eine größere Anzahl von Abnehmern (25 Prozent Zuwachs seit 2004) die zuverlässige Versorgung mit Trinkwasser ermöglicht werden. Das Projekt hat dem Unternehmen geholfen, finanziell lebensfähig und für Geldgeber attraktiv zu werden – zwei wichtige Bedingungen für die Erweiterung der Wasserversorgung und die Entwicklung des Abwasseraufbereitungssystems. In diesem Sinne hat das Projekt zur Verbesserung des Zugangs zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung und somit zur Verbesserung der Lebensbedingungen beigetragen. Der Beitrag des Projekts zur Stärkung der Fähigkeiten des Unternehmens auf dem Sektor der Abwasseraufbereitung und zur Förderung des auf die

Ausprägung der neuen staatlichen Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Wasserversorgungseinrichtungen ausgerichteten Dialogs zwischen den unterschiedlichen Interessensvertretern wird jedoch als unzureichend eingeschätzt. Die Gesamtwirkung des Projekts wird folglich mit „Zufriedenstellend“ bewertet.

Effizienz (2): Die Organisation des Projekts – ein Projektteam war im Wasserversorgungsunternehmen tätig – war für die Erreichung der Zielstellung sehr zweckmäßig. Durch die unmittelbare Nähe wurde die Einbeziehung des Partners in die Projektplanung und Überwachung erleichtert. Ebenso fanden häufige Meinungs austausche auf informeller Basis statt, die es ermöglichten, das Projekt in einer bedarfsgerechten Art und Weise auszulegen. Die im Vergleich zu den erreichten Ergebnissen investierten Ressourcen werden ebenfalls als geeignet erachtet. Insgesamt gesehen wird die Effizienz des Projekts mit „Gut“ bewertet. Auch wenn sich die Maßnahmen der GTZ und der KfW gut ergänzen, ist dennoch eine bessere Koordination erforderlich, um die Effizienz des Projekts zu erhöhen.

Nachhaltigkeit (3): Da die Unterstützung des Wassersektors im Kosovo durch die GTZ Mitte des Jahres 2009 enden soll, ist die Frage der Nachhaltigkeit der Projektergebnisse äußerst relevant. Die Fähigkeit von Hidrodrini, sich für die Inanspruchnahme von Geldern der Geber zu qualifizieren beziehungsweise anderen regionalen Wasserversorgungsunternehmen zu helfen, sind Indikatoren für eine gute Nachhaltigkeit. Trotzdem hat der Projektpartner (Hidrodrini) seine Fähigkeit zu einem Scale-Up der Projektergebnisse, insbesondere in Bezug auf das Management der Wasserverluste, noch nicht unter Beweis gestellt. Zudem wird die Zukunftsfähigkeit des Projekts durch das Fehlen einer klar umrissenen Auslaufstrategie vermindert. Schließlich stellt die Tatsache, dass sich der Wassersektor vollständig in einer Übergangsphase befindet (Schließung der KTA ohne Übergabe), ein hohes Risiko im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Projektergebnisse dar. Von daher wird die Nachhaltigkeit des Projekts als nur „Zufriedenstellend“ angesehen.

Empfehlungen: Zur Verbesserung der Nachhaltigkeit sollten sowohl kurz- als auch langfristige Maßnahmen durchgeführt werden. Bei Hidrodrini sollte eine Projekt-Einheit zur Stärkung der Unternehmensleitung geschaffen werden. Diese Einheit könnte Unterstützungsaufgaben übernehmen, die bislang vom Projektbüro der GTZ erledigt wurden. Sie könnte den Geschäftsführer bei der Ausarbeitung von Projektvorschlägen und der Beurteilung des Potenzials von neuen betrieblichen Optionen – wie beispielsweise das Outsourcing von spezifischen Aufgaben – unterstützen. Ebenso könnte sie die anderen regionalen Wasserversorgungsunternehmen im Kosovo beraten. Auf diese Weise würde sie zur Streuung der Ergebnisse des GTZ-Projekts beitragen und zugleich einen Teil ihrer eigenen Kosten decken.

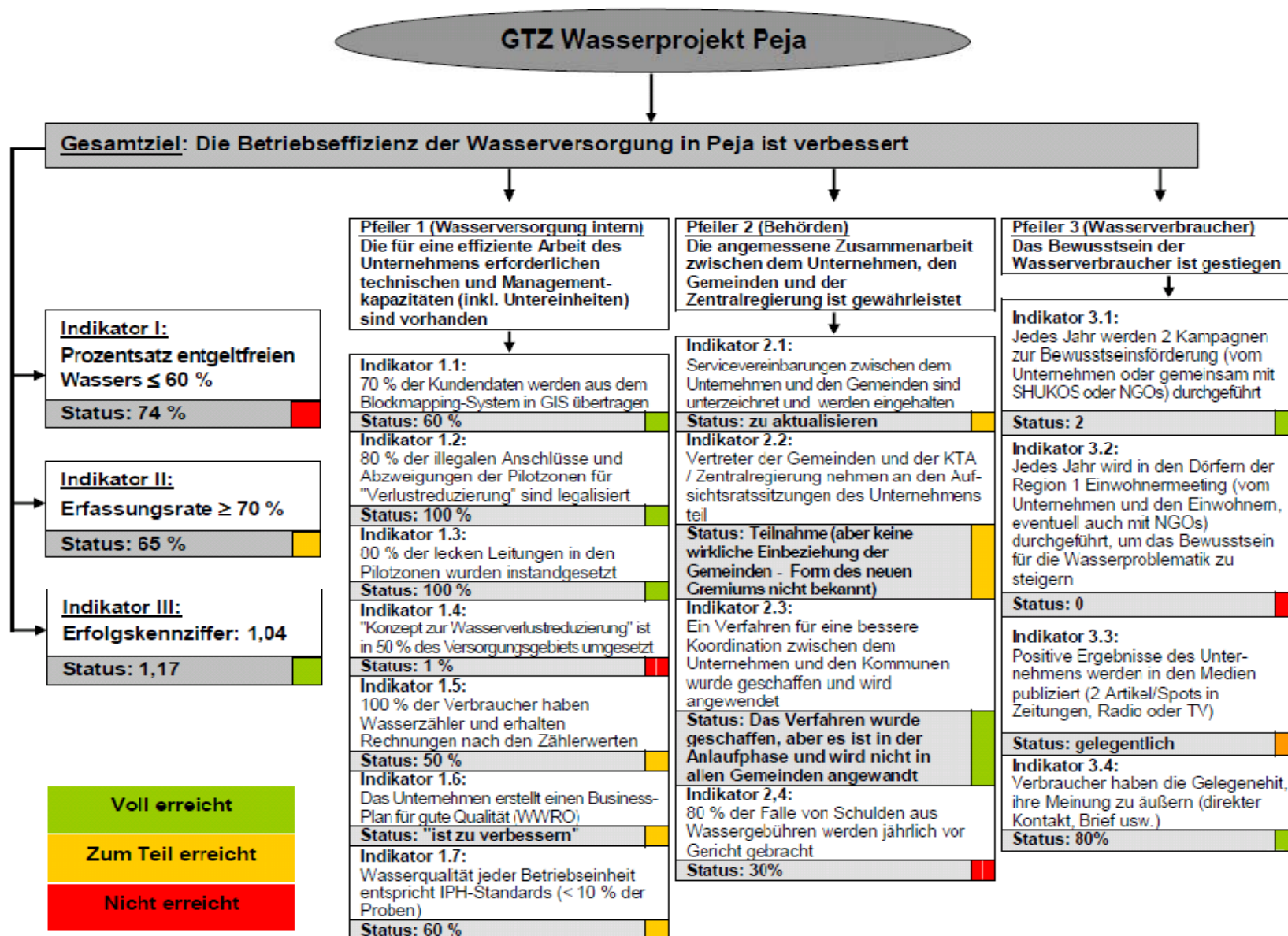
Für die zweite Hälfte des Jahres 2009 sollte eine mittelfristige Coaching/Mentoring-Phase vorgesehen werden, um ein allmähliches Auslaufen des Projekts zu ermöglichen. Dadurch könnten die neu geschaffenen Abteilungen und das neu erworbene Know-how konsolidiert und somit das effiziente Scale-Up der Projektergebnisse, insbesondere in Bezug auf die Verringerung der Wasserverluste, unterstützt werden. Potenzielle Optionen für die Finanzierung einer Coaching-Phase nach der Mitte des Jahres 2009 sind vorhanden, wie beispielsweise die Ableitung eines Teils des für das neue Prishtina-Projekt geplanten Budgets der Begleitmaßnahmen der KfW, die Integration des Coachings von Hidrodrini in das Programm „Modernisierung der kommunalen Dienstleistungen“ der GTZ oder die Einbeziehung von im Ruhestand befindlichen Experten (Serviceleistungen von Erfahrungsträgern).

Um zum Schutz der Wasserressourcen beizutragen, sollte das Projekt die im Kosovo ansässigen Wasserbehörden (wie zum Beispiel die Nationale Wasserkommission, das Ministerium für Umweltschutz und Raumplanung, die für die Flussbecken zuständigen Bezirksämter, die regionalen Wasserversorgungsunternehmen und die Kommunen) dazu anregen, Pläne für das Management der Abwässer/Ressourcen auf nationaler, Einzugsgebiets- und kommunaler Ebene auszuarbeiten und umzusetzen sowie einen umfassenden gesetzlichen Rahmen hierfür zu schaffen. Darüber hinaus sollte die Zusammenarbeit mit anderen Ländern in der Region erleichtert werden, um potenzielle Optionen in Bezug auf das Abwassermanagement beurteilen zu können. Zudem sollten Demonstrationsprojekte durchgeführt werden zur Darstellung der verschiedenen Möglichkeiten der Abwasseraufbereitung unter Berücksichtigung ihrer betrieblichen und Instandhaltungsanforderungen.

Der Mehrebenenansatz des Projekts sollte verstärkt werden. Neben dem Coaching von Hidrodrini sind der Ausbau der Kapazitäten der Akteure in der Zivilgesellschaft für ihr Engagement in diesem Sektor, die Entwicklung der Kapazitäten der Kommunen (der Institutionen, die wahrscheinlich künftig für die Wasserversorgungseinrichtungen verantwortlich sein werden) und der Justiz sowie die Förderung des Dialogs zwischen den unterschiedlichen Interessensvertretern grundlegende Voraussetzungen für die Verbesserung der langfristigen Nachhaltigkeit. Einer der Schlüsselakteure auf dem Wassersektor des Kosovo, der sowohl für die Ausprägung des diesbezüglichen Bewusstseins unter den Bürgern als auch die Erleichterung des Dialoges zwischen den regionalen Wasserversorgungsunternehmen und der Ministeriums-Ebene wirkt, ist SHUKOS, der Wasser- und Abwasserverband des Kosovo. Die Unterstützung des SHUKOS wäre

somit ein sinnvoller Weg für das Projekt bei der Verbesserung der Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des Dialogs zwischen den unterschiedlichen Interessensvertretern.

Die Unterstützung des SHUKOS bei der Ausarbeitung von Schulungsmaterialien für Wasser- und Abwassertechniker beispielsweise, der Aufstellung von Normen und Standards sowie der Verstärkung seiner Kooperation mit Wasser- und Abwasser-Fachverbänden in anderen Ländern würde zur Stärkung des Wassersektors im Kosovo beitragen. In dieser Übergangsphase ist die Schaffung einer Plattform für die unterschiedlichen Interessenten notwendig, auf der die Vertreter des Ministeriums, der Kommunen, regionalen Wasserversorgungsunternehmen und der Zivilgesellschaft Fragen zur Wasserversorgung erörtern können. Das Projekt könnte SHUKOS in Form von strategischer Beratung bei der Schaffung und Koordinierung einer solchen Plattform unterstützen.



Voll erreicht (grün)

Zum Teil erreicht (gelb)

Nicht erreicht (rot)