

**Ex-post Evaluierung 2008**

**Qualifizierung kommunaler Dienste,  
Türkei**

Kurzbericht

**gtz**

**Erstellt durch: Dr. Wolfgang Meyer, Sonja Wolf,  
Oya Uysal, Sabit Imren**  
**für: Centrum für Evaluation der  
Universität des Saarlandes,  
Saarbrücken**

**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, Juli 2009

## Tabellarische Übersicht

### Zur Evaluierungsmission

Evaluierungszeitraum	09/2008 – 07/2009
Evaluierendes Institut / Consulting-Firma	Centrum für Evaluation der Universität des Saarlandes(CEval), Saarbrücken
Evaluierungsteam	Dr. Wolfgang Meyer, Sonja Wolf (internationaler Gutachter), Oya Uysal, Sabit Imren (nationaler Gutachter)

### Zur Entwicklungsmaßnahme

Bezeichnung gemäß Auftrag	„Qualifizierung kommunaler Dienste Türkei“
Nummer	1998.2179.4
Gesamtlaufzeit nach Phasen	11/2002 – 12/2006 (nur eine Phase)
Gesamtkosten	1,680 Mio. € (deutscher Beitrag) <sup>1</sup>
Gesamtziel laut Angebot, bei lfd. Entwicklungsmaßnahmen zusätzlich das aktuelle Phasenziel	„Das Management der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft in ausgewählten Städten ist in wirtschaftlicher, technischer und ökologischer Hinsicht verbessert“ (ursprüngliches Projektziel)  „Das IPN und die entsprechende Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft verbessern die politischen, institutionellen und fachlichen Rahmenbedingungen für die Erbringung kommunaler Dienstleistungen in ausgewählten Städten“. (Phasenziel seit 2005)
Politischer Träger	Ministerium des Innern der Türkei
Durchführungsorganisationen (im Partnerland)	Institut für Öffentliche Verwaltung für die Türkei und den Mittleren Osten (TODAIE); Türkischer Städte- und Gemeindeverband (TBB)
Andere beteiligte Entwicklungsorganisationen	CIM, DWA

<sup>1</sup> Ursprüngliche Planung: 10.285 TDM, davon deutscher Beitrag: 6.385 TDM

Zielgruppen laut Angebot	Bewohner der Städte, insbesondere solcher, in denen bereits Projekte zur Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft von der Kreditanstalt für Wiederaufbau KfW ggf. auch der Europäischen Investitionsbank EIB oder der Illerbank durchgeführt werden oder hierfür in absehbarer Zeit in Frage kommen. Projektmaßnahmen richten sich an politische Entscheidungsträger sowie an technisches und Verwaltungspersonal der Städte bzw. kommunaler Betriebe.
--------------------------	---

### Zur Bewertung

Gesamtbewertung <i>Auf einer Skala von 1 (sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis) bis 6 (die Entwicklungsmaßnahme ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert)</i>	4
Einzelbewertung	Relevanz: 3; Effektivität:3; Impact: 4; Effizienz: 3; Nachhaltigkeit: 3

Die vorliegende Evaluierung wurde im Auftrag der GTZ von CEval durchgeführt. Das Evaluierungsteam bestand aus Oya Uysal, Sabit Imren, Sonja Wolf und Dr. Wolfgang Meyer (federführend). Der Evaluierungszeitraum begann mit Aktensichtung und Vorgesprächen in der GTZ im Mai 2008 und endete mit der Berichtsabnahme im Juli 2009. Die Untersuchungen vor Ort fanden in drei getrennten Missionen zwischen dem 09. September und dem 11. Oktober 2008 statt. Entsprechend der Standards der GTZ für unabhängige Evaluierungen wurde das Projekt anhand der fünf Evaluierungskriterien Relevanz, Effektivität, Impact, Effizienz jected Nachhaltigkeit des OECD/DAC bewertet. Bei der Evaluierung wurde erweiterte methodische Vorgehensweise („Rigorous Impact Evaluation“) eingesetzt

Gegenstand der Evaluierung war das Projekt „Qualifizierung kommunaler Dienste Türkei“, das die GTZ gemeinsam mit TODAIE (Institut für die Türkei und den Mittleren Osten) und dem TBB (Türkischer Städte- und Gemeindeverband) zwischen Oktober 2002 und Dezember 2006 durchgeführt hat. Das ursprüngliche Projektziel „Das Management der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft in ausgewählten Städten ist in wirtschaftlicher, technischer und ökologischer Hinsicht verbessert“ wurde 2005 aufgrund des verspäteten Projektbeginns und der daraus resultierenden Anpassung der Projektkonzeption

in folgendes Phasenziel umgewandelt: „Das interinstitutionelle professionelle Netzwerks (IPN) und die entsprechenden Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft verbessern die politischen, institutionellen und fachlichen Rahmenbedingungen für die Erbringung kommunaler Dienstleistungen in ausgewählten Städten“.

Die Notwendigkeit zur Durchführung eines solchen Projekts begründet sich durch die besonderen Rahmenbedingungen in der Türkei. Kennzeichnend ist zum einen die besonders dynamische Bevölkerungsentwicklung, die eine anhaltende Landflucht und eine der höchsten Urbanisierungsraten der Welt zur Folge hat. Dieses schnelle Bevölkerungswachstum führt in den Städten zu Problemen bei der rechtzeitigen Bereitstellung geeigneter Infrastruktureinrichtungen für die Trinkwasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, die zu den originären kommunalen Aufgaben gehören

Generell ist festzuhalten, dass in der Türkei weniger die Versorgung der Bevölkerung mit kommunalen Dienstleistungen ein Problem darstellt als vielmehr deren Qualität. Klimatisch bedingt ist es in einigen Regionen zunehmend zu Engpässen bei der Wasserversorgung gekommen. Darüber hinaus sind außergewöhnlich hohe Leitungsverluste zu beklagen. Ein besonderes Problem stellt für viele Städte die Abwasserbehandlung dar: lediglich das Abwasser von etwa einem Viertel der türkischen Bevölkerung wird geklärt und moderne Kläranlagen sind noch sehr selten. Große Probleme ergeben sich auch in der Abfallentsorgung, da keine Abfallkreislaufwirtschaft existiert und nur wenige kontrollierte Mülldeponien ausgewiesen sind. Bei der Prüfung des hier evaluierten Projekts wurden sechs zentrale Ursachen für diese Probleme benannt: Mängel in der Organisationsentwicklung der Kommunen, fehlende Finanz- und Personalressourcen, Qualifikationsmängel des Personals, ungenügende Betriebseinrichtungen und eine unzureichende Kundenorientierung.

Durch eine grundlegende Verwaltungsreform und der damit verbundenen Dezentralisierung sollten die Kommunen bzw. die von ihnen beauftragten privaten oder öffentlichen Serviceunternehmen mehr Möglichkeiten zu einer selbstverantwortlichen Bewirtschaftung speziell der Bereiche Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft erhalten. Hier setzte das Projekt „Qualifizierung kommunaler Dienste“ an. Im Fokus stand dabei der Aufbau eines interinstitutionellen professionellen Netzwerks (IPN). Hierfür wurden zwölf Pilotkommunen auf Grundlage einer Bestandsaufnahme ausgewählt.

Die Wirkungskette des Projekts lässt sich in Kurzform wie folgt wiedergeben: Die Inputs bestehen im Wesentlichen aus der Bereitstellung einer deutschen und einer türkischen Langzeitfachkraft vor Ort deren Aktivitäten das interinstitutionelle professionelle Netzwerk und dessen Arbeitsergebnisse hervorbringen (Leistungen/Outputs). Die Nutzung dieser

Leistungen soll zur Ausweitung und Verbesserung des Fortbildungsangebotes für die Kommunen und Kommunalbetriebe sowie zu einer dauerhaften Institutionalisierung des Netzwerks bei den Partnerorganisationen führen. Die Kommunen sollen von den organisatorischen Dienstleistungen bei der Arbeit in den Fachausschüssen profitieren und die dort erstellten Arbeitshilfen (anerkannte Regeln der Technik) bei der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallwirtschaft einsetzen. Durch die besseren Arbeitsgrundlagen in den Gemeinden zur Erbringung kommunaler Dienstleistungen soll eine Qualitätssteigerung kommunaler Dienstleistungen bewirkt werden (direkte Wirkung/Outcome). Darüber hinaus wird ein entwicklungspolitischer Nutzen durch die stärkere Partizipation der Akteure, die Sicherung des Zugangs zu sauberem Trinkwasser und dem schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen (indirekte Wirkungen/Impact) erhofft.

Die Problematik dieser Konzeption besteht zunächst darin, dass sie ursprünglich für drei Phasen entworfen wurde, das Projekt letztendlich aber auf nur eine Phase verkürzt wurde. Dadurch stehen die vergleichsweise begrenzten Aktivitäten und Leistungen den sehr anspruchsvollen Zielsetzungen und Wirkungserwartungen gegenüber. Generell sind die vielfältigen direkten und indirekten Effekte als Folge des IPN Aufbaus durchaus denkbar. Innerhalb eines Zeitraumes von nur drei Jahren sind sie allerdings kaum zu erreichen.

Als Ergebnis der Projektprüfung wurde eine gemeinsame Trägerschaft des Kommunalverbandes TBB mit TODAIE (Institut für öffentliche Verwaltung in der Türkei und im Mittleren Osten) vorgeschlagen und schließlich auch realisiert. Da sich das Projekt auf den Aufbau eines technisch ausgerichteten Netzwerks konzentrierte und der Kommunalverband durch ein neues Verbandsgesetz institutionell und finanziell gestärkt wurde, ging die Verantwortung im September 2004 auf den nun neu benannten TBB (Türkischer Städte- und Gemeindeverband, früher TBD) über. Diese Entscheidung trug schließlich zum vorzeitigen Projektende bei, da sich der TBB nicht in der Lage sah, geeignete Räume für das Projekt bereit zu stellen.

Insgesamt ist das Projekt aufgrund seiner verkürzten Laufzeit und der dadurch nur begrenzten Wirkungsmöglichkeiten als „nicht zufriedenstellend“ (4) zu bewerten. In der Planung wurden mit diesem Projekt hohe Erwartungen verbunden, die mit den begrenzten Ressourcen (verkürzte Laufzeit und Mittel) nicht zu erreichen waren. Die Konzeption wurde den veränderten Rahmenbedingungen nicht ausreichend angepasst. Aus diesem Grund konnten die ursprünglich angestrebten Wirkungen nicht erzielt werden.

Die einzelnen Bewertungen der fünf Kriterien lassen sich wie folgt begründen:

Relevanz (3)

Auch wenn das Projekt inhaltlich sehr gut in die politische Landschaft eingepasst war, so konnte das IPN bezüglich der technischen Fortbildung und Entwicklung allgemein anerkannter Regeln der Technik den erhofften besonderen Stellenwert noch nicht erlangen. In einem sich dynamisch entwickelndem Sektor blieb dem IPN (Interinstitutionelles Professionelles Netzwerk, heute PMES) bisher nur eine marginale Rolle mit geringem politischen Einfluss. Aus diesem Grund wurde die entwicklungspolitische Relevanz des Vorhabens nur als „zufriedenstellend“ (3) eingestuft.

#### Effektivität (3)

Die vier Indikatoren zur Messung der Zielerreichung des Vorhabens wiesen bei Beendigung des Projekts nur einen Teilerfolg aus (zwei der vier Indikatorenzielwerte wurden erreicht). Zum Evaluierungszeitpunkt hat sich daran nur marginal etwas verändert. Allerdings ist positiv festzuhalten, dass an der Umsetzung weiterhin gearbeitet wird. Lediglich die Verbreitung von Informationen über das Netzwerk konnte den Erwartungen voll und ganz entsprechen. Die Zahl der bearbeiteten Arbeitshilfen blieb deutlich hinter den Zielsetzungen zurück. Die Entwicklung von Aus- und Fortbildungskonzeptionen wurde nicht erreicht und von den Partnerorganisationen nach Beendigung des Projekts (trotz weiterhin bestehendem Bedarf) nicht weiter verfolgt. Aus diesem Grund wurde auch die Effektivität nur als „zufriedenstellend“ (3) bewertet.

#### Impact (4)

Zu den indirekten Wirkungen ist festzuhalten, dass die bisher vom IPN erstellten Arbeitshilfen nur von Einzelpersonen der beteiligten Pilotkommunen genutzt wurden und eine weitere Verbreitung nicht stattfand. Dementsprechend konnten sich die mit diesem Arbeitsergebnis verbundenen Erwartungen an die indirekten Projektwirkungen nicht erfüllen. Bemerkenswerterweise sind die einzigen signifikanten Unterschiede der Pilotkommunen (im Vergleich zur Gesamtheit der Kommunen der ausgewählten Regionen) bei der Personalqualifizierung zu finden. Offensichtlich haben die zu Projektbeginn durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen TODAIE `s, in einigen Pilotkommunen zu einer Verbesserung der Managementkompetenz und der Qualität der Dienstleistungen geführt. Insgesamt konnten die angestrebten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen („Impact“) nicht erzielt werden, weshalb diese als „nicht zufriedenstellend“ (4) bewertet werden.

#### Effizienz (3)

Die für das Projekt verwendeten finanziellen Ressourcen waren ausgesprochen gering (1,68 Mio. EUR), wobei allerdings daraus noch keine besondere Effizienz der Maßnahme abgeleitet werden kann. Angesichts der nur teilweise erreichten Ziele stellt der geringe

Mitteinsatz keine Stärke dar. Zudem ergab sich ein hoher Koordinationsaufwand durch die Trägerkonstellation, die den Verlauf des Projekts erheblich beeinträchtigte und immer wieder zu Verzögerungen führte. Positiv zu vermerken ist, dass es während der Projektlaufzeit (und über sie hinaus) gelungen ist, auf freiwilliger und ehrenamtlicher Basis eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Organisationen zusammenzuführen und damit zu belegen, dass in der Türkei eine Übertragung des Modells der „Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall“ (DWA) prinzipiell möglich ist. Insofern hat das Projekt einen sehr effizienten Beleg für die Möglichkeiten der Selbstorganisation in diesem Sektor erbracht. Trotz der geringen Kosten und dem hohen Anteil (zusätzlicher) ehrenamtlicher Arbeit kann die Effizienz des Projekts aber insgesamt nur als „zufriedenstellend“ (3) beurteilt werden.

### Nachhaltigkeit (3)

Die Tätigkeiten des IPN werden mehr oder weniger im selben Umfang fortgeführt. Dieser Erfolg, gut zwei Jahre nach Beendigung des Projekts ist allerdings unter dem Vorbehalt zu sehen, dass dieses Ergebnis nur dank des Engagements einer CIM-Fachkraft möglich ist. Der Einsatz dieser Fachkraft ist aber auch Beleg dafür, dass sich das Projekt in vorbildlicher Weise um die Sicherstellung der Nachhaltigkeit bemüht hat. Allerdings ist die dauerhafte Verankerung des IPN noch nicht gelungen und angesichts der gegenwärtig eher zurückgehenden Aktivitäten, den noch nicht erkennbaren Wirkungen sowie der unsicheren Situation des IPN wird die Nachhaltigkeit als „zufriedenstellend“ (3) eingeschätzt.

Mit Blick auf die in der Projektprüfung festgestellten Problemlagen kommunaler Dienstleistungen in der Türkei sind aus der Evaluierung folgende Schlussfolgerungen zu ziehen. In den letzten Jahren ist die Professionalisierung der Infrastrukturleistungen vor allem in den größeren Städten vorangekommen, so dass insgesamt ein leicht positiver Trend auszumachen ist. Dies betrifft auch die Organisationsentwicklung. Das Projekt hat allerdings dieses Problem nicht speziell aufgegriffen. Die Finanz- und Personalknappheit vieler Kommunen bedeuteten für das Projekt, dass sich viele Städte nicht in der Lage sahen, Personal für die Arbeit im IPN abzustellen. Auch zur Lösung dieser Problematik hat das Projekt nicht beitragen können. Fehlende Qualifikationen stellen und stellen weiterhin ein zentrales Hindernis für die Entwicklung der kommunalen Dienste in der Türkei dar. Das Projekt konnte hier einige Erfolge erzielen, aber es ist ihm angesichts der kurzen Laufzeit nicht gelungen, die geplante und dringend benötigte Aus- und Fortbildungskonzeption zu entwickeln. Seit Beendigung des Projekts fanden keinerlei Qualifizierungsmaßnahmen im Infrastrukturbereich mehr statt. Den Fokus legte das Projekt auf technische Mängel, allerdings mit wenig Erfolg. Dies liegt u.a. daran, dass keine kurzfristigen Lösungen, sondern eine umfassende Anhebung der Standards angestrebt wurde. Bisher hat sich das IPN noch



nicht als zentrale Plattform für den Austausch und die Weiterentwicklung technischer Arbeitsmaterialien etablieren können.

Aus den Ergebnissen der Evaluierung lassen sich fünf Empfehlungen für die Konzeption ähnlicher Projekte ableiten. Bei zukünftigen Vorhaben sollten die Träger und insbesondere auch die Konstellation verschiedener Trägerorganisationen sorgfältiger in der Planungsphase geprüft werden und im Falle von Veränderungen auf jeden Fall eine neue Chancen-Risiken-Abschätzung vorgenommen werden. Während der Durchführung sind die in der Projektvorbereitung erkannten und im vorangegangenen Abschnitt bilanzierten Problemfelder genauer zu beobachten und systematisch zu bearbeiten. Dies ist bereits in der Konzeption so anzulegen. Als Planungsgrundlage, zur Steuerung und zur Erfolgsmessung sind eine Baseline-Studie und Machbarkeitsuntersuchungen vorzunehmen, damit die Risiken besser erkannt und die Möglichkeiten von erzielbaren Wirkungen realistischer eingeschätzt werden. Durch den systematischen Einsatz von M&E (Monitoring und Evaluierung) sind die Veränderungen während der Laufzeit zu beobachten. Schließlich sollten Maßnahmen wie diese besser in einen übergreifenden Programmkontext eingebunden werden, der einem Mehrebenenansatz folgt und möglichst alle im Sektor aktiven Geber besser zusammenführt. Insbesondere strukturbildende Maßnahmen benötigen die Flankierung auf der Mikro- und Makroebene, die nicht unbedingt nur von einer Organisation getragen werden muss. Einzelvorhaben wie dieses müssen unbedingt sorgfältiger in die Gesamtkonzeption integriert werden, damit sie Wirkungen entfalten können.