

Palästinensische Gebiete: Wasserversorgung Jenin und Abwasserentsorgung Tulkarem

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	14020 / Wasser- und Sanitärversorgung und Abwassermanagement	
BMZ-Projektnummer	1997 65 314	
Projektträger	Stadtverwaltungen von Jenin und Tulkarem	
Consultant	SRP Schneider & Consult Kronach MVV DECON GmbH Mannheim	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2011 (Stichprobe 2010)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	Jenin 3. Quartal 1998 Tulkarem 3 Quartal 1998	Jenin 2. Quartal 1999 Tulkarem 4. Quartal 1999
Durchführungszeitraum	Jenin 27 Monate Tulkarem 24 Monate	Jenin 54 Monate Tulkarem 78 Monate
Investitionskosten	5,35 Mio. EUR	6,24 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,75 Mio. EUR	0,64 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	4,6 Mio. EUR	5,60 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	--	--
Erfolgseinstufung	3	
• Relevanz	2	
• Effektivität	3	
• Effizienz	4	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	3	
• Nachhaltigkeit	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste mit dem Netzausbau der Wasserversorgung in Jenin sowie der Rehabilitierung der Teichkläranlage in der Stadt Tulkarem räumlich und inhaltlich unabhängige Interventionen. Diese waren als vertrauensbildende Sofortmaßnahmen - mit begrenztem Budget - im Zuge der Umsetzung der Beschlüsse des Oslo-2-Abkommens von 1995 konzipiert. Ziel des 1997 geprüften Vorhabens war es, die Verluste des Wasserverteilungsnetzes in Jenin zu verringern und gleichzeitig eine ausreichende Trinkwasserqualität zu gewährleisten sowie die Abwasserreinigung in Tulkarem deutlich zu verbessern (Projektziele). Damit sollte ein Beitrag zur Einsparung und zum Schutz der knappen Wasserressourcen geleistet und die Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung der Projektregionen vermindert werden (Oberziele). Die Zielgruppe

umfasste vor allem die Einwohner der Städte Jenin und Tulkarem und – durch die Verbesserung der Abwasserreinigung Tulkarems – auch die Bevölkerung im angrenzenden, unterhalb der Anlage liegenden israelischen Landkreis Emek Hefer.

Die Indikatoren sind auf Zielebene für das Teilprojekt Jenin (i) die Verbesserung der Trinkwasserhygiene an Hand des Restchlorgehalts in 80% aller Wasserproben (erreicht) und (ii) der Rückgang der (technischen und administrativen) Wasserverluste von 118 m³ (ca. 45%) auf 80 m³ (ca. 30%) pro Stunde Versorgungsdauer im System nach Projektabschluss; für Tulkarem sollte (iii) die BSB₅-Last auf 75% ihres Ausgangswertes verringert und (iv) die Rohwassereinleitungen in den örtlichen Vorfluter während der Trockenzeit vermieden werden. Auf Oberzielebene wurden keine Indikatoren definiert.

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

Die für Jenin und Tulkarem durchgeführten Maßnahmen wurden weitgehend wie geplant umgesetzt. Für Jenin betraf dies folgende Maßnahmen: (i) Einrichtung und Ausstattung eines Betriebshofes, (ii) Durchführung eines Wasserverlustreduzierungsprogramms, (iii) Sanierung überalterter Anlagen, (iv) Neuordnung des Hauptverteilungssystems und (v) Consultingleistungen. In Tulkarem wurden folgende Maßnahmen geplant und umgesetzt: (i) Räumung der vorhandenen Abwasserteiche, (ii) Um- und Ausbau der Teiche und des Abwasserpumpwerks, (iii) ordnungsgemäße Anschlüsse an Kanalnetz, Vorfluter und Bewässerungsspeicher, (iv) Infrastrukturmaßnahmen für den Anlagenbetrieb und (v) Consultingleistungen.

Die Wasserver- und Abwasserentsorgung innerhalb des Stadtgebiets von Jenin obliegt der Stadtverwaltung. Für den Betrieb der zugehörigen Anlagen ist die Wasserabteilung zuständig. Die Wasserver- und Abwasserentsorgung innerhalb des Stadtgebiets von Tulkarem obliegt der Stadtverwaltung mit seiner dafür zuständigen Wasser/Abwasserabteilung.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Relevanz: Die Wasserknappheit in den palästinensischen Gebieten stellt ein entscheidendes Entwicklungshemmnis dar. Es wirkt sich auf alle Bereiche des wirtschaftlichen und sozialen Lebens aus. Die intendierten Wirkungsbezüge sind sachlogisch und nachvollziehbar abgeleitet. Der Ansatz entspricht den von der Palästinensischen Autonomiebehörde und der Bundesregierung formulierten Prioritäten und Vorgaben. Die Bedeutung von Umweltschutz, effizienter Wasserressourcennutzung, effektiver Abwasserbehandlung zum Schutz von Boden und Grundwasser und der Wiederverwendung von gereinigtem Abwasser für landwirtschaftliche Zwecke hat seit Projektbeginn signifikant zugenommen (hohes Bevölkerungswachstum, Verschlechterung der Wasserbilanz). Die Relevanz des Vorhabens wird daher mit gut bewertet (**Stufe 2**).

Effektivität: Die bei Projektprüfung definierten Ziele unterstellten eine zu optimistische Einschätzung der politischen Entwicklung und erscheinen rückblickend als zu ambitioniert. Zwar konnten die Wasserverluste in Jenin nach Projektfertigstellung für einen Zeitraum von rd. drei Jahren erheblich reduziert werden, dieser Trend hat aber durch andere, vom Projekt nicht beeinflussbare sozioökonomische und politische Rahmenbedingungen seit 2007 wieder eine teilweise Umkehrung erfahren. Die Wasserverluste, vor allem durch administrative Verluste bedingt, sind wieder auf das Ausgangsniveau von über 40% gestiegen. Dem entgegen wurde das Ziel der Trinkwasserhygiene in Bezug auf den Restchlorgehalt erreicht. Ergebnisse periodisch durchgeführter Wasseranalysen, die den Nachweis der geforderten Abwasserreinigungsleistung der rehabilitierten Teichkläranlage in Tulkarem belegen könnten, existieren zwar nicht, die neuesten Wasserqualitätsmessungen belegen aber, dass die Reinigungsgrade weiterhin

erreicht werden. Eine unkontrollierte Einleitung von ungereinigtem Abwasser in den örtlichen Vorfluter während der Trockenzeit wurde seit 2006 nicht dokumentiert. Zusammenfassend wird die Effektivität des Vorhabens mit zufrieden stellend bewertet (**Stufe 3**).

Effizienz: Zu den investiven Maßnahmen gibt es keine sinnvolle Alternative, um die dringenden Entwicklungsprobleme im lokalen Kontext beider Projektstädte zu lösen. Insgesamt betrachtet stellen sie sicherlich die kostengünstigste Möglichkeit für schnelle Soforthilfemaßnahmen dar. Beide kommunalen Träger haben allerdings noch keine ausreichende finanzielle und administrative Autonomie, um einen angemessenen und kostendeckenden Betrieb zu gewährleisten. In Folge dessen ist in beiden Städten die Betriebskostendeckung aufgrund des geringen Tarifniveaus und der nicht ausreichenden Hebeeffizienz (ca. 60%) noch unzureichend. Infolge der zeitweisen Invasion und Besetzung der palästinensischen Gebiete durch die israelische Armee war eine zügige und sachgemäße Durchführung der Bauarbeiten nicht möglich. Teilweise wurden fertige oder sich im Bau befindliche Anlagen wieder zerstört, sodass es bei einzelnen Projektkomponenten zu merklichen Mehrkosten kam. Behinderungen der Gütertransporte und der Bewegungsfreiheit der Angestellten der Baufirmen führten zu erheblichen Verzögerungen beim Baufortschritt. Folglich ist die Effizienz auch mit nicht mehr zufrieden stellend zu bewerten (**Stufe 4**).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Das Vorhaben hat zum Schutz knapper Wasserressourcen und zur Verminderung von Gesundheitsrisiken für die Bevölkerung beigetragen – sowohl durch die zeitweilige Verlustreduzierung im Wasserverteilungssystem in Jenin als auch durch den Schutz von gefährdetem Grund- und Oberflächenwässern in Tulkarem. Somit kann das Oberziel als erreicht gelten, womit auch ein Beitrag zu der Erreichung der Millenniumsziele „Gesundheit“ und „ökologische Nachhaltigkeit“ geleistet wurde. Die Zusammenarbeit zwischen palästinensischen und israelischen Behörden (Abwasserbehandlung Tulkarem) stellt eine über die Projektwirkungen hinausreichende politische Wirkung dar. Dass die Einweihungsfeier der neuen Klärteiche von Tulkarem unter Beteiligung palästinensischer und israelischer Lokalpolitiker stattfand, kann als Erfolg bezeichnet werden. Die dadurch geschaffene Möglichkeit einer teilweisen Wiederverwendung von aufbereitetem Abwasser für landwirtschaftliche Zwecke kann zukünftig einen wichtigen Beitrag zur Substitution knapper Trinkwasserressourcen in der Region leisten und dadurch der Übernutzung regenerierbarer Trinkwasserreserven entgegen wirken. Die sich daraus ergebenden Potentiale sind erkannt und werden bei zukünftigen Maßnahmen im Sinne eines integrierten Wassermanagements eine Rolle spielen. Grundsätzlich ermöglichte das Vorhaben eine Übernutzung vorhandener regenerativer Wasserreserven entgegenzuwirken und damit auch die Konfliktpotentiale alternativer Nutzerinteressen zu verringern. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden entsprechend mit zufrieden stellend bewertet (**Stufe 3**).

Nachhaltigkeit: Die noch vorhandenen wirtschaftlichen und betriebsorganisatorischen Schwächen der den Stadtverwaltungen in Jenin und Tulkarem angegliederten Wasser- und Abwasserabteilungen sind bekannt und sollen durch weitere deutsche und internationale Trägerfördermaßnahmen gezielt angegangen werden. Dies betrifft die finanzielle Unterstützung weiterer Investitionsvorhaben, die Ausgliederung der Wasser- und Abwasserabteilungen in eigenständige Servicebetriebe, weitere Schulungsmaßnahmen und die Bildung von regionalen Abwasserzweckverbänden. Die Nachhaltigkeit kann bei entsprechendem politischen Willen durch eine schrittweise marktgerechte Anpassung von Tarifen und eine deutliche Verbesserung der Hebeeffizienz erreicht werden. Beide städtischen Betriebe sind dabei auf einem positiv zu bewertenden Weg: derzeit werden intensive Anstrengungen seitens der Träger initiiert, um die wirtschaftliche Situation der Wasser- und Abwasserservicebereiche zu verbessern. In jedem Fall haben die palästinensischen Gebietskörperschaften die z.Zt. unzureichenden Gestaltungsspielräume ihrer kommunalen Betreiber durch finanzielle Subventionen ausgegli-

chen und damit den hohen Stellenwert dieser Investitionen dokumentiert, weshalb die Nachhaltigkeit des Vorhabens als noch zufrieden stellend bewertet wird (**Stufe 3**).

Die Vorhaben in Jenin und Tulkarem müssen immer auch im Lichte ihrer politischen Entstehungsgeschichte beurteilt werden. Am Ende der 2. Intifada und dem Oslo-Folgeabkommen Mitte der 90er Jahre sollten politisch initiierte, als vertrauensbildende Maßnahmen konzipierte Projekte rasch sichtbare Ergebnisse liefern. Die Zielsysteme für „normale“ Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit werden derartigen, auf Signalwirkung ausgelegten Interventionen nicht in vollem Umfang gerecht. Den politischen Vorgaben ist es auch zuzuschreiben, dass zwei kleinteilige, räumlich und sachlich völlig eigenständige Maßnahmen bei begrenztem Budget in ein Vorhaben zusammengeführt wurden, obwohl die Durchführung der Einzelmaßnahmen den jeweiligen städtischen Trägern oblag. Der Projektverlauf hat gezeigt, dass sich beide Komponenten eigenständig und unabhängig entwickelten. Die erhofften Synergieeffekte stellten sich nicht ein.

Wegen der positiven Projektwirkungen und der als sicher anzunehmenden Subventionierung stufen wir das Vorhaben, trotz der genannten Defizite, in der **Gesamtbewertung** als **zufrieden stellend** ein (**Stufe 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.