



ABWASSERMANAGEMENT IN PROVINZSTÄDTEN IN VIETNAM

Zusammenfassung

2019



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSI
NSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Impressum

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Verfasst von

Lutz R. Meyer

Verantwortlich

Dr. Stefan Leiderer

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Marcus Klein, PhD

Bildnachweis

Titelseite: Matyas Rehak, Shutterstock

Bibliografische Angabe

Meyer, Lutz R. (2019), *Abwassermanagement in Provinzstädten in Vietnam*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,
Paderborn



Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter: www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter:
<http://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/ergebnisse/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html>

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), März 2019

ISBN 978-3-96126-081-2 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-082-9 (PDF)

ZUSAMMENFASSUNG

Kontext der Evaluierung

Um die ambitionierten globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) zu erreichen, wird neben der Schaffung der institutionellen Rahmenbedingungen vor allem die Finanzierung der für die erfolgreiche Umsetzung der Ziele erforderlichen Politiken und der Infrastruktur entscheidend sein. In der globalen entwicklungspolitischen Debatte wird daher die zunehmende Bedeutung anderer Finanzierungsquellen als die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) für die Finanzierung einer belastbaren Infrastruktur zum Erreichen der globalen Entwicklungsziele betont: Wachsende Eigeneinnahmen sich entwickelnder Länder des Südens (Aufstieg in Middle-Income-Status) und alternative Finanzierungsquellen reduzieren die Abhängigkeit und somit die relative Bedeutung von bilateraler FZ zur Finanzierung umfangreicher Infrastrukturmaßnahmen.

Der bilateralen FZ wird mit dem Monterrey-Consensus des Jahres 2002 allerdings eine komplementäre Funktion zu Finanzflüssen aus privater Hand oder zu Eigenkapital der Länder zugeschrieben, um „endogene Prozesse der Erschließung eigener Quellen der Entwicklungsfinanzierung“ (Scholz und Wolff, 2010: 336) zu unterstützen. So könnte die bilaterale FZ weiterhin als wichtiges Instrument angesehen werden, um Partnerländer nachhaltig zu stärken. Voraussetzung für wirksame Nachhaltigkeit ist jedoch die Existenz von solch endogenen Prozessen.

Vor dem Hintergrund alternativer Finanzierungsquellen stellt sich dann die Frage, inwiefern die bilaterale Finanzierung großer Infrastrukturprogramme für die Partnerländer tatsächlich weiterhin einen Mehrwert gegenüber eben diesen generieren kann. Dieser scheint nur gegeben, sofern entsprechende Programme für die Partner einen entscheidenden Zusatznutzen über den reinen – finanziell vergünstigten – Ressourcetransfer hinaus darstellen. Um dies zu gewährleisten, müssten im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) finanzierte Infrastrukturprogramme (mehr denn je) ein kohärentes Gesamtpaket aus Finanzierung und begleitendem Capacity Development (CD) bereitstellen.

Eine Expertise zusammengesetzt aus Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit (TZ) mit entsprechenden Kapazitäten in Finanzierung und CD hält die deutsche EZ vor, weshalb sie solch einen Mehrwert generieren kann. Früher als Kooperationsvorhaben (KV) bezeichnet, werden seit einigen Jahren „gemeinsame Programmansätze“ von FZ und TZ erarbeitet und die Aktivitäten – wenigstens prinzipiell – eng verzahnt. Mit dieser Aufstellung hat die deutsche EZ, die damit im Unterschied zu vielen anderen bilateralen Gebern einen institutionellen Sonderweg beschreitet, wenigstens prinzipiell ein großes Potenzial, einen Mehrwert in der nachhaltigen Realisierung großer Infrastrukturvorhaben zu erzeugen. Inwiefern ist also die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit ihrem kombinierten FZ/TZ-Angebot organisatorisch und im Hinblick auf ihre Verfahren zukunftsfähig aufgestellt?

Das Abwasserprogramm

Das Programm „Abwasserentsorgung Vietnam“ (Kurztitel) ist ein ausgesprochen langjähriges und komplexes Programm: Begonnen in 2004 befindet es sich zum Zeitpunkt der Evaluierung im 13. Jahr seiner Implementierung. Ein Abschluss ist nicht genau absehbar, da einzelne Maßnahmen im Jahr 2017 bereits eine Verzögerung von 11 Jahren aufwiesen und die vorhandenen Restmittel nach Schätzungen des BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) noch bis 2025 reichen könnten.

Gegenstand des Programms war die Verbesserung des Abwassermanagements in neun Provinzen Vietnams. Die Zusammenarbeit mit den Provinzen Bac Ninh und Hai Duong (Programmname Nord I), Nghe An (Vinh, Mitte) sowie Can Tho und Soc Trang (Süd I) begann vertraglich im Jahr 2003. Die südliche Provinz Tra Vinh wurde 2004 unter dem Titel „Süd II“ in das Programm aufgenommen. Bei den Regierungskonsultationen (RK) 2009 wurden Zusagen in Form von weiteren Standorten konkretisiert. Mit dem Programm Nord II begann 2012 die Ausdehnung auf die Provinzen Son La, Hoa Binh und Lang Son.

Aktionsfeld der **Finanziellen Zusammenarbeit** war die Erstellung von Entwässerungsnetzen einschließlich Pumpwerken und Kläranlagen. Im Rahmen der FZ wurden für die Investitionsmaßnahmen dieses Abwasserprogramms insgesamt sieben Darlehen im Gesamtvolumen von 136 Millionen Euro an Vietnam vergeben.

Die **Technische Zusammenarbeit** im Rahmen des Programms umfasste vier Phasen. Gegenstand war die Beratung des Ministry of Construction in Hinsicht auf die Reform des Abwasser- und Abfallwirtschaftssektors, die Beratung von Provinzregierungen hinsichtlich gesetzlicher Regelungen und der Betreiber von Abwasseranlagen in Provinzstädten in Bezug auf das technische und betriebswirtschaftliche Management dieser Einrichtungen. In das Programm waren zeitweise auch die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) sowie der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) involviert. Die Aktivitäten auf der Makroebene wurden von der GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) selbst, auf der Meso- und Mikroebene von einer Consultingfirma durchgeführt.

Die Implementierung des Abwasserprogramms war beziehungsweise ist durch massive Verzögerungen in der Umsetzung der FZ-Maßnahmen gegenüber der ursprünglichen Planung gekennzeichnet. Hierbei handelt es sich teilweise um Zeiträume von 10 und mehr Jahren.

Gegenstand und Ziel der Evaluierung

Gegenstand der Evaluierung war erstens das Zusammenspiel von BMZ, GIZ und KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) bei der Planung, Steuerung und Umsetzung des Programms (einschließlich der Kommunikation zwischen Botschaft/Länderreferat und den Partnern). Zweitens wurden untersucht die Ursachen der bei der Durchführung des Programms eingetretenen mehrjährigen Verzögerungen in der Umsetzung der Maßnahmen bei gleichzeitig stockendem Mittelabfluss und noch großen, nicht umgesetzten Zusagen gegen Ende des Programms. Dabei waren vor allem auch die Rahmenbedingungen im Partnerland zu betrachten.

Zum Evaluierungsgegenstand gehörten daher insbesondere Struktur und Inhalte der Berichterstattung seitens der Vorfeldorganisationen an das BMZ und die WZ-R (Referentinnen und Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit) an der Botschaft beziehungsweise die Kommunikation zwischen den drei Stakeholdern, insbesondere in Hinsicht auf Möglichkeiten der politischen Steuerung von komplexen Vorhaben durch das BMZ. Dies beinhaltete auch die Zusammenarbeit zwischen Länder- und Sektorreferaten im BMZ.

Gesamtziel der Evaluierung war zum Ersten die Analyse jener Faktoren, die für die Verzögerungen in der Implementierung des Programms verantwortlich waren. Zum Zweiten – und eng damit im Zusammenhang stehend – sollten die Prozesse und Verfahren identifiziert werden, die vor dem Hintergrund dieser Faktoren für die politische Steuerung eines solchen Vorhabens notwendig sind.

Ziel der Evaluierung war also zunächst die Klärung der Frage, welche Faktoren die „planmäßige“ Implementierung des gemeinsamen FZ/TZ-Abwasserprogramms beeinflusst beziehungsweise verzögert haben. Dabei sollte auch betrachtet werden, wie mit den Verzögerungen umgegangen wurde und welche Maßnahmen auf politischer und Durchführungsebene getroffen wurden, um ihnen entgegenzuwirken. Dabei war vor allem auch zu betrachten, inwieweit aufseiten des Partnerlandes politische und administrative Rahmenbedingungen verschiedener Art die Durchführung des Programms negativ beeinflusst haben.

Weiteres Ziel der Evaluierung war die Identifizierung von Mechanismen und Verfahren (insbesondere in Hinsicht auf die Kommunikation), die es dem BMZ erlauben, ein solch komplexes Programm adäquat und effektiv politisch zu steuern. Mit der Involvierung mehrerer deutscher EZ-Institutionen, neun vietnamesischen Provinzregierungen (mit jeweils mehreren Departments) sowie der Zentralregierung in Hanoi mit mehreren Ministerien handelt es sich um ein komplexes FZ/TZ-Infrastrukturvorhaben, das neben der Berücksichtigung der Rahmenbedingungen auch einer der Komplexität angemessenen Kommunikation und Kooperation der beteiligten Akteurinnen und Akteure bedarf. Vor diesem Hintergrund sind BMZ, GIZ und KfW gemeinsam die Hauptadressaten der Ergebnisse dieser Evaluierung.

Methodik der Evaluierung

Ausgangspunkt für diese Evaluierung waren konkrete Fragen des BMZ nach den Gründen für eingetretene Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms sowie den Steuerungsmöglichkeiten eines solchen komplexen Kooperationsvorhabens. Diese Fragen hatten hauptsächlich explorativen Charakter. Dieser Charakter der Fragestellungen bestimmte wesentlich das Evaluierungsdesign und die Formulierung sowohl der übergreifenden als auch der detaillierten Evaluierungsfragen.

In der primär als summative Prozessevaluierung gestalteten Evaluierung wurde ein einzelnes Programm untersucht. Genutzt wurde dabei ein qualitatives Evaluierungsdesign in Form von Inhaltsanalysen von Dokumenten und Interviews sowie einer Rekonstruktion von Prozessen.

Die wesentlichen Datenquellen für die Evaluierung waren zum einen die umfangreichen Dokumentenbestände bei den verschiedenen Stakeholdern (BMZ, GIZ, KfW, Consultings, vietnamesische Behörden) sowie zum anderen das Expertenwissen der im Verlauf des Programms beteiligten Fachkräfte der Vorfeldorganisationen und Consultings, der Vertreterinnen und Vertreter vietnamesischer Ministerien und Provinzregierungen sowie von Mitarbeitenden des BMZ. Insgesamt wurden 41 Einzel- und neun Gruppeninterviews geführt. Zudem wurde ein eintägiger Workshop veranstaltet.

Als Hauptinformationsquellen für die Evaluierung dienten auf deutscher Seite WZ-R seit Programmbeginn, GIZ-Auftragsverantwortliche, Komponentenleiter der GFA Consulting Group, Leiter der Landesbüros von GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) / GIZ und KfW, Schwerpunktkoordinatoren, eingesetzte Entwicklungshelfer sowie Consultants.

Auf vietnamesischer Seite wurden in allen neun vom Programm begünstigten Provinzen Gruppeninterviews geführt. Daran nahmen jeweils die Vize-Vorsitzenden (Vice Chairmen) des Provincial People's Committee oder ihre Stellvertreter sowie hochrangige Vertreter der relevanten Departments¹ (vor allem Bau, Finanzen, Planung) und die Leiter der beauftragten Entsorgungsunternehmen teil. Einzelinterviews mit hochrangigen Repräsentanten wurden im Ministry of Finance, Ministry of Construction und Ministry of Planning and Investment sowie in der Vietnam Water Supply and Sewerage Association geführt. Schließlich wurde gegen Ende der Erhebungsphase ein eintägiger Workshop in Hanoi durchgeführt, bei dem Repräsentanten aus den neun Programmprovinzen (insgesamt 25 Personen) ihre Erfahrungen mit der Implementierung des Abwasserprogramms austauschten und die aus ihrer Sicht zentralen Probleme und Hindernisse bei der Umsetzung identifizierten. Einzelinterviews wurden auch mit bilateralen Gebern (Danish International Development Agency [DANIDA], Japan International Cooperation Agency [JICA]) sowie Entwicklungsbanken (Asian Development Bank [ADB], Weltbank [WB]) geführt.

Bei der Datenerhebung für die Evaluierung in Vietnam wirkte eine lokale Evaluatorin mit. Die Expertin führte gemeinsam mit dem Teamleiter vier Gruppeninterviews in Provinzen durch. In zwei weiteren Provinzen nahm sie die Erhebungen allein vor. Schließlich bearbeitete sie selbstständig die Frage der „Wirkungen auf regulatorischer Ebene“.

Einflussfaktoren in der Programmumsetzung

Ein zentrales Anliegen der Evaluierung war es zu untersuchen, warum es in dem Abwasserprogramm zu mehrjährigen Verzögerungen in der Umsetzung gekommen ist beziehungsweise noch immer kommt. Es waren also die Faktoren zu analysieren, die den Fortgang der Implementierung behinderten. Die so identifizierten Einflussfaktoren wurden dann in ihrer jeweiligen Bedeutung für die Programmumsetzung bewertet. Die Untersuchung der Faktoren mündete schließlich in eine Beurteilung, inwieweit von deutscher Seite Interventionsmöglichkeiten in Hinsicht auf eine Beeinflussbarkeit der Faktoren gegeben waren.

Die Evaluierung hat ergeben, dass bei der Analyse der für die Verzögerungen verantwortlichen Faktoren unterschieden werden muss zwischen solchen, die in Vietnam ihren Ursprung haben, und solchen, die durch die Kombination externer Anforderungen und nationaler Gegebenheiten entstehen.

In Vietnam waren die Faktoren, die zu Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms beigetragen haben, von unterschiedlicher Relevanz in Hinsicht auf ihre Allgemeingültigkeit in allen neun Provinzen sowie auch bezüglich des Ausmaßes der von ihnen verursachten Verzögerungen.

Nur zwei Faktoren haben sich in allen Provinzen als von großer Bedeutung herausgestellt, nämlich die langwierigen staatlichen Genehmigungsprozesse sowie die Strukturen des Bausektors. Hinzu kommt als dritter

¹ Das sind die Fachministerien auf Provinzebene.

wichtiger Faktor die Tatsache wiederkehrender Planungsänderungen und -anpassungen vor dem Hintergrund vor allem dynamisch sich entwickelnder Provinzstädte, aber auch technischer Fragen und der Landverfügbarkeit, die maßgeblich zu den Verzögerungen beigetragen haben.

Die Aneignung beziehungsweise Bereitstellung von Landflächen war nicht in allen Provinzen ein Problem. Wo sie einen Faktor darstellte, konnten Probleme je nach örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich schnell gelöst werden. Kostensteigerungen erwiesen sich ebenso wenig durchgängig als signifikanter Verzögerungsfaktor, sondern nur dort war dies der Fall, wo aufgrund anderer Faktoren die geplanten Bauzeiten bereits lange überschritten waren und/oder Verhandlungsprozesse zwischen Baufirmen und Auftraggebern nicht schnell zu einer Einigung führten. Schließlich waren Ausschreibungsverfahren teilweise ein Faktor für massive Verzögerungen: Wo Angebote mit gefälschten Unterlagen, zu teure Angebote oder gar keine abgegeben werden, entstehen durch die Wiederholung von Ausschreibungen erhebliche Verzögerungen in der Implementierung.

Insgesamt ergibt sich ein differenziertes Bild diverser Faktoren, die die Umsetzung des Investitionsvorhabens in Vietnam beeinflusst haben. Es muss als sehr fraglich eingestuft werden, ob dieser Kanon an Faktoren auch in anderen Ländern so vorhanden ist.

Die Umsetzung eines Programms wird nicht nur durch Faktoren im Partnerland beeinflusst. Zu berücksichtigen sind ebenfalls solche Aspekte, die durch die Anwendung internationaler Vorschriften oder nationaler Vorgaben und Verfahren des bilateralen Gebers in die Vorbereitung und Durchführung eines Programms eingehen.

Bei FZ-Darlehen für Infrastrukturprogramme wie dasjenige in Vietnam müssen die Bauleistungen international ausgeschrieben werden. Diese Vorschrift führte im Fall des Abwasserprogramms Vietnam zu mindestens drei Konsequenzen, deren zeitliche Auswirkungen von erheblicher Bedeutung sind.

Die Erstellung der Planungs- und Ausschreibungsunterlagen nach international gültigen Standards durch internationale Ingenieurfirmen dauert je nach Gegenstand und technischer Komplexität allein schon zwischen 12 und 24 Monaten. Der nachfolgende umfangreiche Prüfungs- und Genehmigungsprozess durch verschiedene Provinzbehörden, die Ausschreibungsfrist, Prüfung der Angebote (auch durch die KfW) und der Vergabevorschlag nehmen bis zu 12 weitere Monate in Anspruch – allerdings nur wenn die Ausschreibungen nicht wiederholt werden müssen. Genau das jedoch war in mehreren Provinzen der Fall (bis zu drei Wiederholungen). In Vietnam dauerte der gesamte Prozess zum Teil bis zu 4 Jahre. Bis zur tatsächlichen Vergabe und dem physischen Baubeginn liegt ein weiterer Zeitraum von mehreren Monaten.

Einen zweiten Problemkomplex stellt die Verwendung international standardisierter Musterverträge der Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils (FIDIC) für die Vereinbarungen zwischen den Provinzen und den zu beauftragenden Baufirmen dar. Sie basieren auf dem angelsächsischen Rechtssystem, sind jedoch so konzipiert, dass durch sehr umfassende und detaillierte vertragliche Regelungen ein Rückgriff auf nationale gesetzliche Vorschriften möglichst vermieden werden kann. Genau das sowie die mangelnde Erfahrung vor allem der Provinzen, aber auch vieler Baufirmen mit dieser Vertragsform führten zu langwierigen Prüfungsprozessen und damit zu Verzögerungen gegenüber der Planung.

Schließlich hat die von vietnamesischer Seite geforderte Anwendung von Standardkosten (*cost norms*) bei Ausschreibungen und Angeboten insofern zu Verzögerungen geführt, als internationale Konsortialpartner zu diesen nationalen Standardkosten nicht anbieten können und deshalb Angebote weit über den Schätzkosten abgaben, was lange Prüfverfahren beziehungsweise erneute Ausschreibungen zur Folge hatte.

Die Kommunikation zwischen den Programmverantwortlichen der GIZ und der KfW wird durch den unterschiedlichen Dezentralisierungsgrad der beiden DOs (Durchführungsorganisationen) erschwert. Während die auftragsverantwortliche Person der GIZ vor Ort in Hanoi angesiedelt und damit ständig präsent ist, haben Programmverantwortliche der KfW ihren Sitz in Frankfurt und bereisen die Projektstandorte durchschnittlich nur zwei Mal pro Jahr. Dass die von beiden DOs vor Ort eingesetzten Expertinnen und Experten wenig Austausch und Koordination betreiben (und im Einzelfall nicht einmal voneinander wissen), ist bedenklich. Auch wenn keine Evidenz dafür vorliegt, dass diese Kommunikationsstrukturen unmittelbar nega-

tive Auswirkungen gehabt haben, so ist dennoch die Annahme plausibel, dass die Effektivität der Kommunikation und die Koordination der Programmimplementierung durch diese Situation nicht gefördert werden.

Beeinflussbarkeit der Verzögerungsfaktoren

In Hinsicht auf die dargestellten Ursachen für die Verzögerungen in der Umsetzung des Abwasserprogramms stellt sich die Frage, welche der dargestellten Faktoren von welchen der beteiligten deutschen Akteure hätten beeinflusst werden können, um eine Programmimplementierung zu beschleunigen.

Insgesamt betrachtet ist festzustellen, dass das BMZ über seine zentralen Instrumente der politischen Steuerung – Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen (RV) – die Hauptfaktoren der Umsetzungsverzögerungen nur begrenzt (staatliche Prozesse) oder gar nicht (Planungsanpassungen, Bausektor) beeinflussen kann. Und die wenigen Möglichkeiten, auf politischer Ebene Einfluss zu nehmen, sind offenbar nur in geringem Maße genutzt worden.

Politische und operative Steuerung

Die Frage der politischen Steuerung von Entwicklungsvorhaben berührt unter anderem den wiederkehrend diskutierten Aspekt der Abgrenzung zwischen politischer und operativer Steuerung. Wo greift politische Steuerung in Fragen der operativen Umsetzung ein? Wann erreicht operative Steuerung die politische Sphäre und stößt damit an ihre Grenzen?

Das zentrale Steuerungselement des BMZ in der bilateralen EZ ist der politische Dialog bei Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen. Wesentliche Voraussetzung für einen solchen Dialog ist eine sachgerechte, detaillierte und umfassende Berichterstattung der DOs an das BMZ. Die Entscheidungsträgerinnen und -träger in der politischen Steuerung im BMZ haben darüber hinaus Zugriff auf die Außenstruktur der EZ, das heißt die WZ-Referentinnen und -Referenten an den deutschen Auslandsvertretungen. Die WZ-R sind für die Koordinierung der Zusammenarbeit in den Partnerländern und für den laufenden Kontakt mit ihren Regierungen zuständig. Sie begleiten EZ-Programme kontinuierlich politisch beziehungsweise können im Auftrag von BMZ/AA (Auswärtiges Amt) für die Wahrnehmung relevanter politischer Kontakte eingeschaltet werden.

In Hinsicht auf das Abwasserprogramm Vietnam ist festzuhalten, dass die WZ-R der Botschaft in Hanoi das Vorhaben nach seiner Aussteuerung 2013 nicht mehr aktiv begleitet und auf Interventionen verzichtet haben. In Regierungskonsultationen und Regierungsverhandlungen sind die Umsetzungsprobleme des Abwasserprogramms nicht so häufig und nicht so intensiv zur Sprache gebracht worden, wie es angesichts der erheblichen Verzögerungen in der Durchführung erwartbar beziehungsweise sinnvoll gewesen wäre. Die DOs haben in der Vorbereitung von RK und RV allerdings auch kaum detaillierte Problemanalysen bereitgestellt, die Beeinflussbarkeit von Risiken meistens als gering eingestuft und dem BMZ kaum Handlungsempfehlungen gegeben.

Der unterschiedliche Grad der Dezentralisierung von Programmleitungsfunktionen bei GIZ und KfW hat in der Vergangenheit die notwendige Flexibilität bei Planungsänderungen und Anpassungen der Vorgehensweise beeinträchtigt. Das TZ-Modul war in seiner Umsetzung in erheblichem Umfang abhängig vom Fortschritt des FZ-Moduls, wobei eine solche Abhängigkeit in der Planung des Programms ausdrücklich verneint worden war. Einen sehr positiven Einfluss auf die operative Steuerung hat die zeitweilige Anwesenheit eines entsandten Schwerpunktkoordinators vor Ort gehabt. Allerdings ist zu fragen, ob die Systeme von FZ und TZ angesichts ihrer unterschiedlichen Strukturen und Prozesse im Grunde überhaupt kompatibel sind oder ob es letztlich nicht immer um eine Anpassung der TZ-Maßnahmen an den Fortschritt der FZ-finanzierten Maßnahmen geht.

Ungleichzeitigkeit der FZ- und TZ-Module

Eine Unabhängigkeit der beiden Module voneinander – allerdings im negativen Sinne – zeigt sich in der späten Phase des Abwasserprogramms darin, dass die GIZ ihr Modul aufgrund einer Entscheidung des BMZ (Aussteuerung des Sektors) mehrere Jahre vor der vollständigen Programmumsetzung zum Jahresende 2017

eingestellt hat, während die FZ-Aktivitäten bis zur vollständigen Umsetzung noch bis Anfang des kommenden Jahrzehnts andauern werden. Diese Ungleichzeitigkeit in der Programmdurchführung ist eindeutig auf die unterschiedlichen Umsetzungsmodalitäten zwischen FZ und TZ zurückzuführen. Das Abwasserprogramm in Vietnam kann deshalb nicht als ein kohärentes, eng miteinander verzahntes Angebot der deutschen EZ gewertet werden.

Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit des Entwicklungsprogramms insgesamt ist in mehrfacher Hinsicht gefährdet. Verantwortlich dafür sind einmal betriebswirtschaftliche Gründe, und zwar insofern, als eine vollständige Kostendeckung für die Betriebs- und Wartungskosten der Abwasseranlagen und erst recht für Ersatzinvestitionen in absehbarer Zeit nicht erreicht werden wird.

Vor allem aber wird die Nachhaltigkeit des Abwasserprogramms durch die Beendigung des TZ-Moduls vor Ende des FZ-Moduls gefährdet. Durch die Verzögerungen in der Umsetzung des FZ-Moduls können die Trainings- und Beratungsleistungen der GIZ für die drei Standorte des Programms Nord II nicht mehr erbracht werden, wodurch ein fachgerechter Betrieb sowie die Wartung der Kanalnetze und technischen Ausrüstungen als nicht gewährleistet eingestuft werden müssen.

Schließlich sind auch Zweifel daran angebracht, dass der ausgewählte vietnamesische Wasser- und Abwasserverband die Trainings- und Beratungsmaßnahmen des TZ-Moduls adäquat fortführen kann, da er zumindest Ende 2016 nicht über die personellen und fachlichen Kapazitäten verfügte. Zudem verfolgt er ein Geschäftsmodell, das für die meisten Provinzen und Betreiber von Abwasseranlagen nicht attraktiv sein dürfte.

Relevanz

Angesichts der Umweltsituation in Vietnam im Allgemeinen und der weitgehend fehlenden Abwasserbehandlung im Speziellen hat ein kombiniertes Programm zum Bau von Kanalnetzen und Kläranlagen nebst politischem, technischem und betriebswirtschaftlichem Capacity Development prinzipiell eine hohe Relevanz. Die tatsächliche Relevanz des FZ-Moduls wird allerdings dadurch massiv beschränkt, dass bei der Planung der Anlagen technische Gegebenheiten wie die allgegenwärtige Existenz von Sickergruben nicht hinreichend berücksichtigt wurden und deshalb ihr Beitrag zur Reduzierung von Umweltrisiken relativ gering ist.

Effektivität

Die Effektivität der gebauten Kanalnetze und Kläranlagen ist in technischer Hinsicht insofern nicht zu beanstanden, als die geplanten Reinigungsleistungen mühelos erreicht und innerstädtische Überschwemmungen verringert werden. Die Effektivität des TZ-Moduls wird dadurch eingeschränkt, dass die Capacity-Development-Maßnahmen zum Teil nur sehr verzögert (in Abhängigkeit vom FZ-Modul) realisiert und in den drei später ins Programm aufgenommenen Städten nicht zu Ende geführt werden konnten.

Effizienz

Die Effizienz des Abwasserprogramms ist insgesamt als klar negativ zu bewerten. Gegenüber der ursprünglichen Planung ist an manchen Standorten eine Verdreifachung der Implementierungsdauer eingetreten. Dadurch sind zusätzliche und teilweise erhebliche Kosten entstanden. Auch sind die Kläranlagen teils überdimensioniert, was zur Unwirtschaftlichkeit der Investitionen führt. Das TZ-Modul ist in seiner Effizienz durch die eingetretenen Verzögerungen im FZ-Modul ebenfalls betroffen.

Entwicklungspolitische Wirkungen

Die im Rahmen der FZ errichteten Infrastruktureinrichtungen haben das Ziel, Umwelt- und Gesundheitsrisiken zu reduzieren, nur in relativ geringem Ausmaß erreicht. Zum Teil sind sogar neue Umweltrisiken entstanden.

Das TZ-Modul hat übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen insofern erzielt, als Behörden auf nationaler und Provinzebene in ihrer Kapazität im Abwasserbereich gestärkt, eine weitgehende Rahmengesetzgebung für Vietnam erlassen und der Einstieg in eine gesetzesbasierte und an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientierte Abwasserentsorgung und -behandlung erreicht wurde.

Wirkungen auf regulatorischer Ebene

Im Zuge des TZ-Moduls wurden unter anderem das Bauministerium und die Provinzregierungen bei der Entwicklung beziehungsweise Änderung gesetzlicher Rahmenbedingungen beraten. Auf nationaler Ebene war das Abwasserprogramm an der Entwicklung einer Reihe von Gesetzen und Erlassen beteiligt. Die Politikberatung der GIZ hat damit einen wesentlichen Beitrag zur Überarbeitung der gesetzlichen Rahmenbedingungen geleistet und die Sektorreformen maßgeblich mitgestaltet. Auf Provinzebene wurden im Rahmen des TZ-Moduls die relevanten Behörden bei der Kapazitätsentwicklung sowie der Ausarbeitung strategischer Orientierungspläne für nachhaltiges Abwassermanagement und kostendeckender Tariffahrpläne unterstützt.

Schlussfolgerungen

Die Evaluierung liefert Hinweise auf Strukturprobleme der deutschen EZ und ihrer Steuerung. Insbesondere ergeben sich die folgenden Fragen:

Zunächst stellt sich die Frage, inwieweit die analysierten Probleme bei der Prüfung und Planung des Vorhabens vorhersehbar waren (und nicht entsprechend berücksichtigt wurden). Es sind zur Vorbereitung des Programms insgesamt sechs Missionen durchgeführt worden, und Vietnam war zu der Zeit (2001 – 2003) bereits seit Jahren Partnerland der deutschen EZ. Erfahrungen mit der Durchführung von Programmen lagen also vor. Es muss deshalb als nicht nachvollziehbar bezeichnet werden, dass Charakteristika vietnamesischen Verwaltungshandelns und des Bausektors nicht erkannt oder wenigstens nicht in der Zeitplanung berücksichtigt worden sind. Auch ist zu fragen, warum spezifische Gegebenheiten in der Abwasserentsorgung in Vietnam bei der Auslegung der Kläranlagen trotz diverser Prüfungsmissionen nicht berücksichtigt wurden. Die Effektivität der deshalb teilweise überdimensionierten Kläranlagen ist dadurch massiv eingeschränkt. Zusammenfassend ist zu fragen, ob das Abwasserprogramm, vor allem das FZ-Modul, in dieser Form überhaupt genehmigungsfähig war beziehungsweise hätte beauftragt werden dürfen.

Weiterhin ist zu fragen, inwieweit Form und Umfang der von den DOs bereitgestellten Informationen geeignet sind, um dem BMZ eine angemessene politische Steuerung zu ermöglichen. Die Evaluierung zeigt auf, dass die Berichterstattung der DOs in diesem Programm in der Vergangenheit nicht optimal war. Die Detailliertheit der Berichterstattung hat immer wieder dem Informationsbedarf des BMZ nicht entsprochen. In der gemeinsamen Berichterstattung der DOs zum Programm wurden trotz Einstufung in die Kategorie „hohes Risiko“ auch keine aussagekräftigen Analysen und vor allem keine Handlungsempfehlungen für das BMZ gegeben. Die Berichterstattung entsprechend den Formaten der Gemeinsamen Verfahrensreform (GVR-Formate) wird nach Einschätzung der Evaluierung das Informationsproblem nicht lösen.

Die Funktion und Einbindung des Sektorreferats sollte kritisch überprüft werden. In der gegenwärtigen Form leistet es keinen Beitrag zur fachlichen Begleitung und Beratung des Abwasserprogramms.

Durch die Erkenntnisse dieser Evaluierung am Beispiel des Abwasserprogramms in Vietnam wird das Instrument eines „Kooperationsvorhabens“ beziehungsweise eines gemeinsamen Programms von FZ und TZ infrage gestellt. Die systemisch bedingten unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen, Kommunikationsstrukturen und Prozesse von FZ und TZ lassen es fraglich erscheinen, ob die Zusammenfassung in einem Programm sinnvoll ist, wenn die TZ selbst durchführt und die FZ vor allem von Entscheidungen des Darlehensempfängers abhängig ist. Dies gilt vor allem dann, wenn dadurch eine Abhängigkeit geschaffen wird, die die Umsetzung von TZ-Maßnahmen behindert und deren Erfolg beeinträchtigt.

Tatsächlich bietet die deutsche EZ mit der Kombination von FZ- und TZ-Modulen eine Paketlösung, die sich von den reinen Finanzierungsangeboten neuer Geber unterscheidet. Wenn die einzelnen Module – obwohl in einer gewissen Abhängigkeit voneinander stehend – allerdings zeitlich und inhaltlich wenig koordiniert implementiert werden, dann wird gerade der einer Paketlösung immanente Mehrwert mindestens teilweise, wenn nicht sogar vollständig aufgehoben.

In Hinsicht auf die ungleichzeitige Beendigung der Module beziehungsweise die Beendigung der TZ-Maßnahmen ist von negativen Effekten bezüglich der angestrebten Wirkungen und der Nachhaltigkeit der Maßnahmen auszugehen.

Schließlich lässt die Kommunikation innerhalb des Programms deutlich Raum für Verbesserungen. Insbesondere die Einbindung der Ingenieurfirmen/Consultants in Kommunikationsstrukturen und in die Programmkoordination erscheint als nicht angemessen. Effektivitätsgewinne oder gar Synergien werden verhindert, wenn die vor Ort eingesetzten Fachleute nicht miteinander kommunizieren und sich nicht abstimmen (oder gar nicht einmal voneinander wissen).

Die Evaluierung kommt insgesamt zu folgenden Empfehlungen:

Empfehlung an die KfW:

Der KfW wird empfohlen, Darlehensempfängern, die mit den Regularien der Verwendung von mit Auflagen versehenen Krediten nicht vertraut sind, angemessene Beratung und Hilfestellung zur regelgerechten Nutzung der Darlehen anzubieten.

Empfehlung an die GIZ:

Der GIZ wird empfohlen, sachgerechte Konzepte zur weiteren Förderung der Provinzen und Betreiber zu erarbeiten. Dabei könnte zum Beispiel das „Traveller-System“ intermittierender Einsätze mit Durchführungsverantwortung in Erwägung gezogen werden.

Empfehlungen an die GIZ und die KfW:

Ausreisende technische Expertinnen und Experten der Consultingfirmen sollten in beiden beteiligten DOs inhaltlich auf ein gemeinsames Programm vorbereitet und die Koordination mit der TZ-Komponente Teil ihrer Aufgabenbeschreibung werden. Sie sollten weiterhin in die Programmkoordination regelmäßig und intensiv eingebunden werden.

Es wird empfohlen, dass die DOs dem BMZ häufiger und detaillierter über die Situation in Programmen berichten, dabei problematische Aspekte dezidiert zur Sprache bringen, Durchführungsprobleme offenlegen, mögliche politische Steuerungsimpulse frühzeitig ansprechen und die politische Ebene gegebenenfalls um Hilfestellung bitten.

Empfehlungen an das BMZ:

Es wird empfohlen, das Sektorreferat in seiner Kapazität zu stärken und intensiver in die fachliche Begleitung von komplexen Programmen einzubinden. Dazu gehört auch die Möglichkeit von Projektbesuchen.

Den Länderreferentinnen und -referenten sollten mehr und längere Dienstreisen ermöglicht werden, um häufiger Projektstandorte besuchen und intensivere Kontakte zu Entscheidungsträgerinnen und -trägern im Partnerland aufbauen und pflegen zu können.

Dem BMZ wird empfohlen, unabhängig von der Aussteuerung 2013 die GIZ im Gestaltungsspielraum zu beauftragen, über das Jahr 2017 hinaus bis zur Inbetriebnahme aller Installationen Trainings- und Beratungsmaßnahmen für Provinzen und Betreiberfirmen durchzuführen und entsprechende Aufträge und Leistungsverträge flexibel zu gestalten.

Die WZ-R sollten gerade auch bei Programmen außerhalb der Schwerpunkte in die politische Begleitung von Vorhaben eingebunden werden.

Das BMZ sollte zum Beispiel halbjährliche Sektormeitings veranstalten, bei denen es mit den involvierten Akteurinnen und Akteuren der DOs ausführlich Sektorsachstände, Probleme und Handlungsoptionen diskutieren kann.

Das BMZ sollte regelmäßige Zwischenevaluierungen, insbesondere auch für FZ-Module, bei der Beauftragung zur Auflage machen, um in Abhängigkeit von den erzielten Fortschritten (Milestones) gegebenenfalls mit Zusagepausen beziehungsweise Auflagen für die Fortführung politisch reagieren zu können.

Langwierige Infrastrukturprojekte, bei denen TZ- und FZ-Maßnahmen in gegenseitiger Abhängigkeit voneinander stehen, bergen bei auftretenden Verzögerungen substantielle Umsetzungsrisiken, die zu einer Gefährdung der Nachhaltigkeit des Ansatzes führen können. In ähnlichen Programmkonstellationen sollten diese Risiken in der Planung und Umsetzung berücksichtigt werden. Es wird deshalb empfohlen, das EZ-Instrument „Kooperationsvorhaben“ zum Gegenstand einer systematischen Evaluierung zu machen und zu untersuchen, ob die gegenwärtige Form der Zusammenfassung in einem Programm tatsächlich positive Effekte in Hinsicht auf angestrebte Wirkungen von Entwicklungsvorhaben hat oder zu Verwerfungen in der Umsetzung von Programmen führt.