

**Die Armutsorientierung  
bestehender entwicklungs-  
politischer Programme und  
Projekte im Wassersektor**

Frank Bliss

unter Mitarbeit von Marco Heinz  
(Bliss & Gaesing, Assoziierte Gutachter)

Teilgutachten 2

im Rahmen des Forschungsprojekts des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): „Wasser und Armut: Schlussfolgerungen für die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 und das Erreichen der *Millenium Development Goals* (MDG)“

Bonn, April 2004

©  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn  
Telefon +49(0)228 94927-0 · Telefax +49(0)228 94927-130  
[die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de)  
[www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)

## Vorwort

Das vorliegende Teilgutachten wurde im Rahmen eines Forschungsprojekts des BMZ (Referat 313) mit dem Titel: „Wasser und Armut: Schlussfolgerungen für die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 und das Erreichen der *Millennium Development Goals*“ erstellt. Das Projekt wird seit Mitte 2003 unter der Federführung des DIE (Dr. Susanne Neubert) durchgeführt und im Dezember 2004 beendet.

Hierbei geht es darum, die von deutscher Seite her unterstützten Wasservorhaben im Hinblick auf ihren Beitrag zur Armutsreduzierung zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern. Es sind alle Wasservorhaben gemeint, die im Rahmen eines *Integrated Water Resources Management*-Ansatzes wirksam sind, d.h. neben Vorhaben zur ländlichen und städtischen Wasserversorgung auch Vorhaben der Abwasserentsorgung und der Bewässerung.

Um mit diesem Forschungsprojekt auch den Praxisbedarf, d.h. die Anliegen der EZ-Organisationen zu treffen, wurde im Sommer 2003 ein *Kick-off-Workshop* im DIE veranstaltet, bei dem Wasserexperten aus einschlägigen Institutionen und aus verschiedenen Entwicklungsorganisationen (BMZ, BMU, GTZ, KfW, DED, BGR) teilnahmen. Auf diesem Workshop wurde deutlich, dass das zentrale Anliegen zunächst darin besteht:

1. über ein Rahmenkonzept zur Bewertung der Armutsorientierung zu verfügen,
2. einen Überblick zur gegenwärtigen Armutsorientierung der von deutscher Seite unterstützten Wasserprogramme und -projekte zu erhalten
3. und die tatsächlichen Wirkungen dieser Vorhaben auf arme Bevölkerungsgruppen zu identifizieren, wobei hierbei zunächst die Methodenfrage zentral ist.

Um diesem Bedarf zu entsprechen, wurden zunächst drei Teilgutachten vergeben, von denen hier das Teilgutachten 1 vorliegt. Es ist geplant, nach Durchführung eines weiteren Workshops (November 2004 im DIE) auf Grundlage der drei Teilgutachten ein viertes Gutachten zu erstellen, in dem Schlussfolgerungen für die deutsche EZ gezogen sowie Empfehlungen zur besseren Fokussierung der EZ im Wassersektor auf Armutsminderung abgegeben werden.

Für die Erstellung des vorliegenden Teilgutachtens möchte ich mich bei dem Autor Frank Bliss und dem Mitautor Marco Heinz ganz herzlich bedanken. Mein Dank gilt auch den zahlreichen Mitarbeitern, Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern, insbesondere aus BMZ, KfW und GTZ, die sich Zeit für Gespräche nahmen und all die wertvollen Informationen lieferten, die Grundlage dieses und der anderen Gutachten sind.

Dr. Susanne Neubert

Im April 2004



## **Inhaltsverzeichnis**

### **Abkürzung**

### **Zusammenfassung**

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Die konzeptionellen Grundlagen im Wasserbereich</b>	<b>3</b>
2.1	Armutsbezüge in den wasserbezogenen Konzepten des BMZ	3
2.2	Kohärenz zwischen den Konzepten	6
2.3	Vorgaben anderer Geberorganisationen und Schlussfolgerungen	6
<b>3</b>	<b>Armutsbezüge in der Programm- und Projektpraxis</b>	<b>12</b>
3.1	Überblick über die deutsche EZ im Wasserbereich	12
3.2	Die Armutsbezüge der Vorhaben	15
3.2.1	Direkte und indirekte Armutsbezüge der Vorhaben innerhalb von Planung und Implementierung	16
3.2.2	Bewertung intendierter Wirkungen im Hinblick auf die Armutsbekämpfung	29
3.3	Zusammenfassende Bewertung der Armutsbezüge	30
<b>4</b>	<b>Notwendige programmatische Anpassungen und ihre Begründung</b>	<b>33</b>
4.1	Konzentrations- und Differenzierungsbedarf	33
4.2	Übergreifender Anpassungsbedarf	35
4.3	Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung	38
4.3.1	Gemeinsame Zielebene	38
4.3.2	Gestaltung der Projekte und Programme im ländlichen Bereich	42
4.3.3	Gestaltung der Projekte und Programme im (rand)städtischen Bereich	43
4.3.4	Steuerung von Vorhaben	44
4.4	Bewässerung	45
<b>Kästen</b>		
	Kasten 1: Die Wasserpolitik der Weltbank	9
	Kasten 2: Arbeit, Zeit und Geld in Afrika	30
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>47</b>



## Abkürzungsverzeichnis

AP 2015	Aktionsprogramm 2015 des BMZ zur Armutsbekämpfung
ADB	Asian Development Bank
BA	Beteiligtenanalyse
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
c	(per) Kopf/Person
d	(pro) Tag
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IWRM	Integrated Water Resources Management
l	Liter
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goals
NL	Niederlande, niederländisch
NRO	Nichtregierungsorganisation
p.K.	pro Kopf
p.M.	pro Monat
p.P.	pro Person
PPP	Public-Private-Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper/s
SH	Selbsthilfe
SKK	Sozio-kulturelle Kriterien
SSP	Schwerpunktstrategiepapier/e
SWA	Sector wide approach/es
TZ	Technische Zusammenarbeit
WB	Weltbank
WV	Wasserversorgung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
ZG	Zielgruppe/n
ZGA	Zielgruppen- (und Beteiligten-)Analyse



## Zusammenfassung

Die Studie untersucht die Ausrichtung der vorhandenen wasserbezogenen Konzepte sowie Programme bzw. Projekte der deutschen staatlichen EZ im Hinblick auf ihren Armutsbezug. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Siedlungswasserwirtschaft, wobei die Bewässerung jedoch durchgängig mit berücksichtigt wird.

Konzeptionell folgt die deutsche Wasserpolitik im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft, was die Bevölkerungsbeteiligung, Genderorientierung und die Auswahl der armen Bevölkerung als vorrangige Zielgruppe der EZ betrifft, der internationalen Praxis. Die laufenden Projekte und Programme sind allerdings weit davon entfernt, im Rahmen ihrer Förderorientierung die vorgegebenen konzeptionellen Standards des BMZ zur Armutsbekämpfung und Partizipation der Bevölkerung an Entwicklungsvorhaben zu erfüllen. In Bezug auf die Zusammenführung aller Teilbereiche der Wasserpolitik in ein Integrated Water Resource Management (IWRM) besteht ebenfalls ein Nachholbedarf.

Generell sind die **skizzierten Ziele und Förderansätze der deutschen EZ unpräzise** und lassen im Hinblick auf eine Armutsorientierung und damit Orientierung an den Millennium Development Goals (MDG) viele Fragen offen. Hierzu gehören Kriterien für die Selektion der Zielgruppen, die Rolle besonders armer Subgruppen der Bevölkerung innerhalb der geplanten Vorhaben, der Aspekt der ökonomischen Belastbarkeit der ärmeren Zielgruppen durch Nutzergebühren und der in den MDG und der IWRM betonte Aspekt der Beteiligung auch der Armen und insbesondere auch armer Frauen an Entscheidungen.

**Was die Bewässerung im Rahmen der BMZ-Konzeption zur ländlichen Entwicklung betrifft, so fehlen hierzu sowohl Zielvorgaben wie Standards und Förderansätze.** Offensichtlich genießt die Bewässerungsthematik innerhalb der BMZ-Konzeption keine Priorität mehr, was im Hinblick auf die im Rahmen der Untersuchung vorgefundener positiven Wirkungen einzelner Vorhaben in diesem Interventionsbereich zur Diskussion gestellt werden sollte.

Was für die Armutsbezüge innerhalb der entwicklungspolitischen Konzeption festgestellt wurde, gilt auch für die Planung, Durchführung und das Monitoring von Maßnahmen. Die intendierten Armutswirkungen sowie Aspekte der Bevölkerungsbeteiligung werden in der Projektdokumentation kaum bzw. zu wenig differenziert erwähnt, obwohl die in der Untersuchung vorrangig berücksichtigten Unterlagen wie Angebote, Prüfungs- oder Schlussberichte die wichtigsten Aussagen über die Vorhaben darstellen und dem BMZ als wichtige Entscheidungshilfe dienen.

Die tatsächlichen Armutsbezüge der ausgewählten EZ-Vorhaben sind daher auf Grundlage einer reinen Dokumentenstudie nur schwer zu erfassen. Programme und Projekte der Trinkwasser- und -entsorgung gelten in der Regel *per se* als armutsorientiert. Deswegen wird zumeist nicht zwischen Maßnahmen für besonders Arme und solchen für die restliche Zielgruppe unterschieden. Zumindest, was die Zielebene betrifft, ist eindeutig festzustellen, dass

direkte Armutswirkungen von den wenigsten Vorhaben - mit Ausnahme sehr neuer Programme - explizit angestrebt werden.

**In der Praxis bestehen allerdings häufig sehr wohl Armutsbezüge, nur werden sie nicht an entscheidender Stelle dargelegt.** Offensichtlich bestehen neben tatsächlichen Defiziten beim Armutsbezug manchmal die Defizite in der Sichtbarmachung faktisch bestehender Bezüge. Dasselbe gilt für die Bevölkerungsbeteiligung. Obwohl offenkundig in vielen Fällen Zielgruppenanalysen durchgeführt wurden, bleibt unklar in welcher Weise sie die Gestaltung einer Maßnahme beeinflusst haben und in welcher Weise und in welchem Umfang gerade ärmere Bevölkerungsgruppen von einem Vorhaben profitieren (sollen) und an Entscheidungen beteiligt werden.

Aus der vorliegenden Untersuchung ist die Forderung nach einer konzeptionellen Anpassung der Wasserpolitik des BMZ und einer stärkeren Berücksichtigung der konzeptionellen Vorgaben durch die Durchführungsorganisationen abzuleiten. Eine konzeptionelle Neuorientierung macht allerdings nur dann einen Sinn, wenn sie dazu führt, dass es zu einer wirklichen Mitbestimmung der beteiligten Bevölkerungsgruppen an Entscheidungsprozessen kommt und die Dominanz der (so häufig alternativlosen) technischen Vorgaben durchbrochen wird (siehe erstes Gutachten). Eine zukünftige Wasserpolitik muss auch darauf hinauslaufen, dass das sozio-kulturelle Milieu, in dem Interventionen stattfinden sollen, eine deutlich größere Rolle bei Planung und Umsetzung spielt und zwar nicht alleine, um die Belastbarkeit der Bevölkerung für Serviceleistungen zu identifizieren, sondern auch um Partizipationsprozesse unter Gesichtspunkten der Legitimität zu fördern.

Im einzelnen sollte die deutsche EZ auf einem übergreifenden Wasserkonzept aufbauen, das die beiden Hauptbereiche Siedlungswasserwirtschaft und Bewässerung sowie sekundäre Wassernutzungsformen verbindet. Die Wasserpolitik sollte darauf ausgerichtet werden, maximale Gruppen von bisher nicht versorgten Armen zu erreichen. Dies verlangt neue Prioritätensetzungen zwischen der ländlichen und städtischen Versorgung, wie sie in einigen PRSP bereits vorgesehen sind. Unter Umständen bedeutet dies eine verstärkte Konzentration auf den städtischen Raum bzw. Verdichtungsgebiete in Stadtnähe. Darüber hinaus sollte bei der ländlichen Wasserversorgung, die im Vergleich zur städtischen relativ homogene Zielgruppen hat, die jedoch häufig über extrem wenig Geld verfügen, verstärkt darauf geachtet werden, dass die Versorgungssysteme überhaupt finanzierbar sind. Bei städtischen Versorgungssystemen sollte unabhängig von den selben Problemen der Finanzierbarkeit der Leistungen auch die Frage nach einer Erreichung der von armen und sehr armen Bevölkerungsgruppen bewohnten Stadtviertel gestellt werden.

Wichtige Einzelempfehlungen: TZ und FZ sind aufgefordert, im Schwerpunktbereich nur noch gemeinsam vorzugehen; die Geberabstimmung möge verstärkt und eine deutsche *lead donor* Rolle häufiger geprüft werden; die deutsche Beratung möge zukünftig Quersubventionierungen und auch die langfristige Subventionierung des Wasserverbrauchs Armer in angemessener Weise berücksichtigen; es sollten verstärkt bei der Trinkwasserversorgung Servicealternativen auf Basis unterschiedliche Technologien angeboten werden; Vorhaben sollten an

### III

die finanziellen Möglichkeiten der ZG besser angepasst werden; die Sektorberatung sollte stärker auf die Armutsbekämpfung fokussiert werden; Arme und bisher benachteiligte Gruppen sollten stärker in Entscheidungsprozesse einbezogen, ferner Armutswirkungen und Bevölkerungsbeteiligung in größerem Umfang als bisher als zentrale Fragestellung von Evaluierungen herangezogen werden.







## 1 Einführung

Das Gutachten untersucht die Ausrichtung der vorhandenen wasserbezogenen Konzepte sowie Programme bzw. Projekte der deutschen EZ im Hinblick auf ihren Armutsbezug. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Siedlungswasserwirtschaft. Um den Gesichtspunkten einer integrierten Wasserpolitik Rechnung zu tragen, werden Fragen der Bewässerung durchgängig einbezogen. U.a. das Konzept des BMZ zur Siedlungswasserwirtschaft wird in diesem Zusammenhang zunächst auf seine Armutsausrichtung hinterfragt und die Kohärenz zu anderen Sektorkonzepten überprüft. Dabei wird ein knapper Vergleich mit den konzeptionellen Grundlagen der Weltbank gezogen. Die Erfahrungen anderer Geber wurden im Rahmen einer knappen Sekundäranalyse mit berücksichtigt.

Im zweiten Schritt werden auf Grundlage einer Dokumentenanalyse laufende Programme und Projekte der deutschen bilateralen EZ im Hinblick auf ihren Armutsbezug, d.h. die Erreichung armer Bevölkerungsschichten in der Implementierungspraxis und im Hinblick auf die erwarteten und dokumentierten Wirkungen untersucht. Es wird dabei eine kritische Analyse der Projekte im Hinblick auf die erwartete Relevanz, Signifikanz und Nachhaltigkeit durchgeführt. Allerdings ist festzuhalten, dass Aussagen gerade zu armutsbezogenen Wirkungen praktisch nicht vorliegen.

Eine Kernaufgabe des Gutachtens ist die Ausarbeitung von Vorschlägen für programmatische Änderungen, die notwendig und möglich sind, um arme Bevölkerungsgruppen (noch) besser zu erreichen. Im letzten Teil wird daher diskutiert, welche programmatischen Änderungen für die Interventionsbereiche insbesondere der Siedlungswasserwirtschaft notwendig und möglich sind, um arme Bevölkerungsgruppen (noch) besser zu erreichen.

In diesem Gutachten werden Konzepte der deutschen EZ und die Projektwirklichkeit von TZ und FZ sowohl im Hinblick auf direkte wie indirekte Armutsbezüge diskutiert. Dabei wird die Argumentation des Gutachtens 1 ausdrücklich aufgegriffen, dass als entscheidendes Kriterium für die Bewertung von vorgeschlagenen und implementierten EZ-Maßnahmen die Tatsache gilt, ob Arme davon den primären Nutzen haben (sollen). Dabei sind auch indirekte Armutsbezüge zu überprüfen. **Es fehlt allerdings bisher der Nachweis, dass im Wasserbereich eine andere als die direkte Armutsorientierung von EZ-Maßnahmen Armen einen signifikanten Nutzen gebracht hat<sup>1</sup>.**

**Generell sind die Armutsbezüge der ausgewerteten Vorhaben aus heutiger Sicht zumeist wenig deutlich.** Bei älteren Vorhaben fehlen sie auch ganz. Diese Erkenntnis versteht sich jedoch nicht automatisch als Kritik an der bisherigen EZ im Wasserbereich. So wird vom BMZ darauf verwiesen, dass in der Vergangenheit Armutsbezüge für viele Projekte überhaupt

---

1 Die Grundidee, um Arme erreichen zu können müssten auch Wohlhabende in Wasserversorgungssysteme einbezogen werden, kann erst dann akzeptiert werden, wenn a) Arme zumindest im zweiten Schritt vorrangig profitieren und b) sie durch die Einbeziehung der Wohlhabenden besondere Vorteile (niedrige Gebühren) erlangen. Beides ist bisher so nicht die Regel.

nicht auf der Agenda standen. Eine Kritik wäre auch methodisch kaum möglich, da der Kriterienkatalog zur Bewertung der Vorhaben erst ex post im Kontext dieser Untersuchung zusammengestellt wurde und kein einziges der untersuchten Vorhaben auf Ziel- und Ergebnisebene anhand der hier vorgelegten Kriterien geplant und begleitet wurde.

Allerdings ist festzuhalten, dass spätestens seit den neunziger Jahren die Berücksichtigung der Zielgruppen innerhalb der deutschen EZ-Konzeption (Gender, Partizipation, soziokulturelle Kriterien, Selbsthilfeorientierung usw.) durchaus den „*state of the art*“ darstellen. Insofern muss angesichts der Resultate unserer Untersuchung die Frage gestellt werden, warum weiterhin sowohl innerhalb der FZ wie der TZ technische und ggf. noch ökonomische Aspekte (z.B. betriebswirtschaftliche Nachhaltigkeit) vor zielgruppenbezogenen Gesichtspunkten (z.B. Bezahlbarkeit der Leistungen) rangieren. Zudem ist zu hinterfragen, warum weiterhin Zielgruppen- bzw. Beteiligtenanalysen auch bei sogenannten „zielgruppennahen“ Vorhaben<sup>2</sup> nicht durchgängig als Gestaltungs- und Wirkungsanalyse (vgl. Instrument der KfW 2003c) durchgeführt werden, obwohl die Projektunterlagen selbst zumeist auf die schwierigen Bedingungen einer Projektimplementierung hinweisen und das entwicklungspolitische Instrumentarium die benötigten Ressourcen hierfür bereitstellt (vgl. EZ-Leitlinien).

Methodisch erfolgte die Untersuchung als Sekundäranalyse und auf der Grundlage von Interviews, die von Januar bis März 2004 in BMZ, GTZ, KfW und bei der Weltbank (bereits Oktober 2003) durchgeführt wurden. Für die Sekundäranalyse wurden für den konzeptionellen Bereich die relevanten Konzepte bzw. Politikpapiere des BMZ, einige Schwerpunktstrategiepapiere (SSP), mehrere Prüfungsleitfäden (FZ) und technische Leitlinien bearbeitet. Im Hinblick auf die Dokumentation von Projekten wurden primär Prüfungsunterlagen einschließlich von Schlussprüfungsberichten, Angebote und, wenn vorhanden, Zielgruppenanalysen und sozio-ökonomische Begleitstudien verwendet. In einigen Fällen konnte auch auf Evaluierungsunterlagen zurückgegriffen werden. Über die Konzeption der Weltbank sowie anderer Geber wurde eine eigene Recherche durchgeführt. Die Aussagen zur niederländischen EZ wurden der Designstudie zur Evaluierung der Sektorstrategie Wasser (BMZ 2004b) entnommen.

**Die Bearbeitung der Studie erfolgte in enger Abstimmung mit dem Team des ersten Teilgutachtens 1 „Konzept einer armutsorientierten EZ im Wassersektor“**, das hier nicht gesondert dargestellt wird. Der in Anlage 2 abgedruckte Analyserahmen, wie er im ersten Teilgutachtens vorgelegt wurde, ist mit Ausnahme von wenigen Fragen, für die sich wegen zu weniger spezifischer Hinweise in den Unterlagen eine gemeinsame Bearbeitung anbot (Leitfragen 4-6 des Analyserahmens für die Konzeptanalyse und 7-9 für die Projektanalyse), in dieser Studie für die Bearbeitung und Bewertung der Projektunterlagen sowie für Gespräche mit Projektverantwortlichen übernommen worden. So wurden auch in unserem Abschnitt 3.2.1 die Leitfragen des Analyserahmens mit der geringfügigen Zusammenfassung unmittel-

---

2 Zumeist gemäß „Leitfaden zur Beurteilung der Armutsorientierung von Vorhaben der Zusammenarbeit“ unter SHA und SUA eingestuft; vergl. BMZ 1997d.

bar verwendet. Auf die durch die Weglassung einiger Fragen des Analyserahmens geänderte Nummerierung der Leitfragen wird im Text verwiesen [siehe eckige Klammern].

## 2 Die konzeptionellen Grundlagen im Wasserbereich

Untersucht wurden neben dem AP 2015 die BMZ-Konzepte zur Siedlungswasserwirtschaft, zur Abfallentsorgung, zur ländlichen Entwicklung, zur Gesundheit sowie zur Kommunalentwicklung, ferner BMZ-Regionalkonzepte, ausgesuchte offizielle Positionspapiere, einige Schwerpunktstrategiepapiere und die FZ-Prüfungsleitfäden zu wasserbezogenen Programmen. Als Kriterien dienten die Vorgaben des Gutachtens 1 „Konzept einer armutsorientierten EZ im Wassersektor“, die in 145 Hauptkriterien bzw. Leitfragen gebündelt wurden.

### 2.1 Armutsbezüge in den wasserbezogenen Konzepten des BMZ

Die Sichtung der Unterlagen hat ergeben, dass selbst im Aktionsprogramm 2015 (AP 2015) und in neueren Konzepten eine Verbindung zwischen Armut und Zugang zu Wasser nur am Rande thematisiert wird und auch die Verbindung des Wasserthemas mit einem IWRM allenfalls nur implizit erkennbar ist. Im AP 2015 wird die Wasserversorgung in den Ausführungen über soziale Grunddienste nicht erwähnt, sondern unter Ausführungen über den „Zugang zu lebenswichtigen Ressourcen sichern“ gestreift. Außer zum Flussgebietsmanagement (*Watershed Management*) in Indien als Beispiel erfolgreicher Projektarbeit fehlen jegliche konkrete Ausführungen zu diesem Sektor. Der Zugang zu Trinkwasser wird alleine nach dem Wortlaut des AP 2015 daher auch nicht als ein Grundrecht verstanden, das Armen unter für sie akzeptablen Bedingungen mit Hilfe auch deutscher EZ erreichbar gemacht werden soll. **Das Ziel 7 mit der Zielvorgabe 10 der MDG wird damit im AP 2015 nicht erkennbar aufgegriffen<sup>3</sup>.**

Im Hauptpapier des BMZ zur Wasserthematik, dem *Sektorkonzept zur Siedlungswasserwirtschaft* von 1996 werden im Analyseteil Arme als vorrangig Betroffene von schlechter Wasserversorgung dargestellt, die hierdurch typischen Armutskrankheiten ausgesetzt sind. Frauen in ländlichen Regionen als Verantwortliche für die Wasserbeschaffung werden erwähnt, nicht aber auch als besonders benachteiligte Gruppe (z.B. als Haushaltsvorstände) herausgehoben. Bei den Maßnahmen wird die Fokussierung der EZ-Interventionen auf Arme wiederholt implizit vorausgesetzt, aber nicht explizit als Basis eines Vorhabens eingefordert. Es erfolgt auch keine ausdrückliche Forderung nach einer Differenzierung der Ziel-

---

3 Die fehlende Operationalisierung des AP 2015 kann hier nicht als Begründung für die wenig konkreten Aussagen herangezogen werden, da andere Themen im AP 2015 sehr deutlich und detailliert behandelt werden, erfreulicherweise z.B. Genderaspekte. Generell gilt, dass in allen gesichteten Unterlagen keine direkten Bezüge zu den MDG geknüpft werden außer allgemeine Aussagen, in denen die Umsetzung der MDG durch die deutsche EZ gefordert bzw. bestätigt wird. Daher ist in diesem Gutachten auch keine Analyse der Art und Qualität der Einbeziehung der MDG in die einzelnen Konzepte und Programme möglich gewesen.

gruppe, selbst wenn durch die Vorhaben vorrangig wirtschaftlich und sozial schwache Bevölkerungsschichten erreicht werden sollen. Eine Abwägung der Entscheidung über die Interventionsregionen der ländlichen oder städtischen Wasserversorgung wird ebenfalls nicht gefordert.

Relativ eindeutig wird dagegen eine adäquate Tarifstruktur für arme Bevölkerungsgruppen und ggf. eine Quersubventionierung der Tarife verlangt. Hierfür sollen Analysen über die Zahlungsfähigkeit der Haushalte erstellt werden. Die Wasserversorgung soll auf die Zahlungsfähigkeit der Bevölkerung abgestellt werden, ohne dass allerdings zu erkennen ist, wie dies technisch (einschließlich von Standards wie Grenzwerte für Wasserqualität und damit Mindestserviceniveau) erfolgen soll. Es wird ausdrücklich eine Mitsprache der Bevölkerung bei Planung, Durchführung und Evaluierung von Vorhaben eingefordert.

Der sektorübergreifende Bezug zu Bewässerung, Gesundheitsvorsorge, Abfallwirtschaft und Kommunal- und Stadtentwicklung wird aufgezeigt, nicht aber der Systemzusammenhang mit IWRM-Anforderungen. Eine ressourcenschonende Nutzung von Wasser wird jedoch explizit gefordert. Nur hier wird eine eindeutige Bevorzugung der Trinkwasserversorgung vor anderen Nutzungsformen (Bewässerung, Gewerbe, Energienutzung) postuliert. Dies ist eine auch im internationalen Vergleich sehr fortschrittliche Forderung<sup>4</sup>. Allerdings werden wasserarme Länder und wasserreiche nicht explizit unterschieden.

Das Konzept beinhaltet in wesentlichen Punkten weiterhin gültige Festlegungen, die dem internationalen *state of the art* entsprechen. Allerdings sind diese häufig sehr pauschal. Eine fehlende Integration der Siedlungswasserwirtschaft in IWRM-Konzepte ist zu bemängeln, ebenso die noch zu technische Herangehensweise. Insbesondere die verpflichtende Zielgruppen- bzw. Beteiligtenanalyse, die Prüfung von Technologiealternativen und die Partizipation im Sinne der Mitentscheidung der armen Bevölkerung bedürfen erheblicher Konkretisierung [⇒Anlage 3.1].

Ein wesentlicher Punkt, der bei den Gesprächen vor allem mit Vertretern/innen der KfW eine Rolle gespielt hat, ist die Frage nach den zukünftig vorrangig zu bedienenden Zielgruppen. Die Zahl der in extremer Armut lebenden Slumbewohner weltweit, die gegenwärtig rund eine Milliarde Menschen beträgt, wird sich nach UN-Schätzungen in den nächsten 30 Jahren nahezu verdoppeln. Daher stellt sich die Frage, ob die derzeit sowohl in der ländlichen wie städtischen Versorgung engagierte deutsche EZ Prioritäten setzen sollte. Auch hier bedürfte das BMZ-Konzept der Ergänzung.

Die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ vom Dezember 2001 zu *Strukturenreformen des Wassersektors* ist im Hinblick auf die Armutsthematik nur bedingt weiterführend. Einerseits werden sozialverträgliche Tarifstrukturen gefordert, andererseits soll eine marktorientierte Preispolitik unter Einschluss aller Bereitstellungskosten erfolgen. Bestehende

---

4 Ohne dass unsere empirische Grundlage hier jedoch sehr breit ist.

Subventionen sollen abgebaut und nur noch in Ausnahmefällen für arme Bevölkerungsgruppen gewährt werden. Zwar werden angepasste nutzerorientierte technische Lösungen favorisiert und die Partizipation der Bevölkerung bei der Wahl der Versorgungsarbeit, bei Betrieb und Unterhalt von Wassersystemen gefordert, jedoch geht aus dem Tenor des Papiers hervor, dass die technisch-betriebswirtschaftliche Nachhaltigkeit und weniger die Erreichung der bisher nicht versorgten Bevölkerungsgruppen im Mittelpunkt des Interesses stehen [⇒ Anlage 3.5].

Die landwirtschaftliche Wassernutzung bzw. Bewässerung wird im Rahmen der BMZ-Konzeption kaum und wenn, dann überwiegend im Kontext des Ressourcenschutzes thematisiert. Das Konzept *Ländliche Entwicklung* versucht eine Vielzahl von Gesichtspunkten zusammenzuführen, lässt aber der eigentlichen, den Analysen der Ausgangssituation folgenden konzeptionellen Vorschlägen nur wenig Raum, so dass diese jeglicher Differenzierung entbehren (müssen). Fragen der Bewässerung werden z.B. lediglich in zwei Sätzen erwähnt, so dass nicht klar wird, in welchen Situationen und zugunsten welcher Zielgruppen Interventionen geplant werden (sollen). Hinweise zum Ressourcenschutz dominieren die eigentlichen Aussagen zur Nutzung der Bewässerung als Entwicklungspotential. Es werden keine konzeptionellen Vorgaben gemacht, in welcher Weise arme Bevölkerungsgruppen durch Bewässerung ihre Lebensbedingungen verbessern können und wie dies methodisch erfolgen sollte.

Die von uns in die Analyse einbezogenen *Schwerpunktstrategiepapiere* (SSP) behandeln direkte und indirekte Armutsbezüge sehr unterschiedlich. Obwohl das *Sambia*-Papier selbst die ärmsten ZG erreichen will, fehlen Hinweise, wie dies unter Berücksichtigung von deren Budgets erfolgen könnte. Eine „Vollkostendeckung“, wie für städtische Versorgung gefordert, muss Arme zwangsläufig ausschließen, wenn keine speziellen Maßnahmen vorgesehen sind. Auch das *Bolivien*-Papier ist auf arme und sehr arme Gruppen fokussiert, kann aber den Widerspruch nicht lösen, dass die Ärmsten die Gebühren für die Wasserversorgung, die für eine technisch-ökonomische Nachhaltigkeit benötigt werden, nicht tragen können. Obwohl hier Arme als ZG explizit erwähnt werden, sind die operativen Ziele nur auf einen nachhaltigen, z.T. privaten Betrieb der Versorgungssysteme ausgerichtet. Das *Jordanien*-SSP beschäftigt sich primär mit ökologischer und ökonomischer Nachhaltigkeit, nicht mit Fragen der Versorgung Armer, obwohl dies in Jordanien kein gelöstes Problem ist. Nicht nur in den palästinensischen Flüchtlingslagern, sondern auch in ganz normalen Städten und Dörfern kommt es hier weiterhin zu Versorgungsengpässen. Das *China*-Papier sieht Armutswirkungen der deutschen EZ besonders als Resultat einer besseren Umweltpolitik. Allen Papieren ist gemeinsam, dass sie zu wenig auf ZG-Ebene differenzieren und den Widerspruch zwischen technisch / ökonomischer Nachhaltigkeit und breiter Versorgung Armer nicht auflösen können und diese Frage auch nicht problematisieren.

Die *Prüfungsleitfäden der KfW* können als Indiz für die Umsetzung der Armutsorientierung des Wassersektors verwendet werden. Hier finden sich von der Zweckbestimmung her die meisten und konkretesten Anforderungen an die EZ im Sektor. Zielgruppen, arme Subgruppen, Frauen und ihre Partizipation im Programm spielen durchweg eine große Rolle. Dabei stellt sich als ein Problem heraus, dass Stichworte wie Partizipation, Armut, Zielgruppenbe-

züge usw. zwar wiederholt in den Fragenkatalogen auftauchen. Innerhalb der Musterfragen ist jedoch keine Hierarchie erkennbar, d.h. die Wichtigkeit gerade dieser Aspekte im Vergleich zu anderen, etwa detailliert technischen, wird nicht explizit herausgestellt.

Gerade für Trinkwasserprojekte bieten die *Hinweise der KfW zur Zielgruppenanalyse* (KfW 3003c) deswegen sehr viel spezifischere Fragen als die Leitfäden. Im Zusammenhang der Projektbegründung findet in den Prüfungsleitfäden auch keine Abwägung statt zwischen verschiedenen Standorten, aus der ein Fokus auf besonders arme Regionen oder Gruppen hervorgeht. Zusammenhänge mit einem IWRM werden nicht hinreichend ausgeführt, auch fehlen Hinweise zur jeweils gültigen nationalen Sektorpolitik (z.B. aus PRSP zu entnehmen).

## 2.2 Kohärenz zwischen den Konzepten

Obwohl die Siedlungswasserwirtschaft einen eigenen Schwerpunkt der deutschen EZ darstellt, derzeit p.a. rund 300 Mio. Euro absorbiert<sup>5</sup> und in annähernd 50 Partner- und Schwerpunktländern als Förderbereich präsent ist, wird dieser Bereich in anderen Konzepten und in der offiziellen Berichterstattung des BMZ in erstaunlich geringem Umfang aufgegriffen (vgl. z.B. „11. Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“ und das „Medienhandbuch Entwicklungspolitik“ [2002]). Im AP 2015 wird Wasser und auch Wasser im Kontext von Umweltaspekten eher nachrangig behandelt.

Die geringe Bedeutung, die der Wassersektor (Wasserver- und Abwasserentsorgung einschließlich Müllbeseitigung) insgesamt im konzeptionellen Gefüge der deutschen staatlichen EZ hat, macht die Suche nach einer Verknüpfung mit Armutsaspekten außerhalb der eigentlichen wasserbezogenen Konzepte unergiebig. Hiervon sind nur einige Länderkonzepte, nicht aber die wichtigen Regionalkonzepte ausgenommen.

Die Bewässerung, obwohl schwerpunktmäßig noch in 11 Ländern gefördert, bleibt im Rahmen der BMZ-Konzeption, auch dem für diesen Bereich relevanten Rahmenkonzept zur Ländlichen Entwicklung (2001), nahezu unberücksichtigt. Entsprechend ist zur Bewässerung auch keine Abstimmung zwischen dem Rahmenkonzept und anderen Konzepten, ausgenommen die UVP-Richtlinien, erkennbar.

## 2.3 Vorgaben anderer Geberorganisationen und Schlussfolgerungen

Unsere Gespräche in der **Weltbank** haben ergeben, dass diese derzeit über keine stringente Konzeption in Bezug auf ihre Wasserpolitik verfügt, aus denen verbindliche Standards und differenzierte Armutsbezüge hervorgehen. Die Vielzahl der uns überlassenen Papiere zum

---

5 Wohl ohne multilaterale Verpflichtungen in diesem Bereich; davon TZ rund 60 Mio. für 65 laufende Vorhaben. Generell ist darauf hinzuweisen, dass es keine hinreichende zentrale Dokumentation des Gesamtengagements der deutschen EZ nach Schwerpunktbereichen gibt.

Wasserbereich lassen ebenfalls nicht erkennen, in welche Richtung die Politik gehen soll. Die vormals zu berücksichtigenden strengen Standards an die Qualität z.B. von Trinkwasser dürfen angeblich, zumindest auf informeller Ebene, inzwischen umgangen werden. Billige Servicealternativen wie offene Brunnen werden auf diese Weise wieder wenigstens prüfbar. Dass es aber auch mit dieser Öffnung gelingt, Leistungen so preiswert zu machen, damit sie auch den ärmeren Bevölkerungsgruppen zur Verfügung stehen, muss bezweifelt werden. Daher ist es interessant, dass die noch vor wenigen Jahren kategorisch von der Weltbank eingeforderte Vollkostendeckung für Ver- und Entsorgungssysteme seit 2001 nicht mehr unbedingt eingefordert wird, sondern dass auch Quersubventionen zugelassen werden (können; vgl. WB 2003). Im Zuge der PRSP-Debatte setzt sich die Weltbank verstärkt für Investitionen in sozialen Bereichen ein, so dass der Staat indirekt geradezu zur Subventionierung auch der Wasserversorgung ermutigt wird<sup>6</sup>. Insgesamt bleiben die Aussagen der Weltbank zur Armutsorientierung der Wasserpolitik zu vage und können daher kaum als Vorbild für eine deutsche Konzeptrevision dienen.

Die **niederländische EZ**<sup>7</sup> unterstützt zunehmend weniger einzelne Projekte, sondern konzentriert sich auf die Förderung eines oder mehrerer Sektoren (wie den Wassersektor) in einem Land im Rahmen von *Sector-Wide-Approaches*. Dies hat einerseits größere Partnernähe zur Folge, führt aber auch dazu, dass Informationen über die Breite und Tiefe der Leistungen in der Zentrale nur begrenzt abrufbar sind. Armutsbekämpfung ist übergeordnetes Ziel im Wassersektor. Die EZ soll hier so strukturiert sein, dass arme Bevölkerungsgruppen erreicht werden (*pro poor* und *poverty focus*). Dies gilt für die ländliche wie für die städtische Wasserversorgung und den Zugang zu sanitärer Basisversorgung. Kommen dort die MDG vor?

In der Detailkonzeption und Projektpraxis wird die Armutsorientierung jedoch ebenfalls nicht hinreichend berücksichtigt. Zahlreiche Programme wiesen bisher keine Armutsorientierung auf, und erst seit 2001 ist die direkte Armutsorientierung in Strategiepapieren der *Water Unit* festgehalten. Das Sektorengagement der niederländischen EZ beinhaltet ein weiteres Problem. Da in größerem Umfang Mittel z.B. an multilaterale Banken weitergereicht werden, die jedoch keinen hinreichenden Armutsfokus haben, werden die eigenen Vorgaben umgangen.

Inhaltlich fordert die niederländische Wasserpolitik eine Subvention der städtischen wie der ländlichen Wasserversorgung zugunsten Armer. Die Tarifgestaltung muss die Möglichkeiten

---

6 Hierzu liegen auch in den PRSP-Handreichungen der WB keine näheren Erläuterungen vor. Der World Development Report 2004 bestätigt allerdings diese implizite Vorgabe, die nach Auskunft unserer Gesprächspartner allerdings noch keine offizielle Position der WB darstellt. Die Bedeutung von (sozialer) Infrastruktur für die Armutsbekämpfung wird damit einerseits ausdrücklich betont, die Tatsache, dass sich die Armen diese Infrastruktur aber zu den bisherigen Bedingungen überhaupt nicht leisten können, bleibt ausgeblendet.

7 In der Konzeption zu diesem Gutachten war eine Befragung von Verantwortlichen der niederländischen EZ eingeplant. Durch die vorangegangenen Gespräche im Rahmen der Designstudie zur Sektorevaluierung Wasser des BMZ in den Haag wurde diese obsolet. Die nachfolgenden Ausführungen fassen einige relevante Gesichtspunkte der Designstudie zusammen (BMZ 2004: 116-120).

armer Bevölkerungsgruppen berücksichtigen, d.h. einerseits progressive Tarife, andererseits die Notwendigkeit eines freien oder erheblich verbilligten Mindestbezuges (*lifeline limits*). Bei derartigen Tarifen werden z.B. 30 oder 40 l/d/c für Arme zu Sonderbedingungen abgegeben. Obwohl die von der NL-EZ geförderten Entwicklungsbanken weiterhin überwiegend auf Vollkostendeckung setzen (also inkl. der Investitionskosten), sieht die *Water Unit* die Schwierigkeiten kostendeckender Tarife und plädiert für eine Deckung nur der Betriebs- und Unterhaltskosten. Eine Lösung des Problems, einerseits einen verbilligten Wasserbezug für Arme zu fordern, andererseits die Sicherung der Nachhaltigkeit eine Kostendeckung zu befürworten, ist bisher nicht in Sicht<sup>8</sup>. Einzelne Lösungsansätze scheinen die Mitfinanzierung von Wasseranschlüssen für Arme durch die EZ und eine partizipative Festlegung des Service-Niveaus durch die Nutzer/innen selbst zu sein (alle Hinweise BMZ 2004b). Damit ist die niederländische EZ im Wasserbereich – was Ansprüche und Wirklichkeit betrifft - in etwa am selben Punkt angelangt wie die deutsche: **die generelle Forderung nach Armutsorientierung des Sektors reicht nicht aus. Sie muss spezifiziert und der bisherige Gegensatz zwischen Nachhaltigkeit und Zielgruppenerreichung durch konkrete Vorgaben aufgelöst werden.**

Die **Asiatische Entwicklungsbank** (ADB) verfügt über einige Papiere zur Siedlungswasserwirtschaft, muss de facto jedoch zugeben, dass sie keine Idee dokumentiert, wie die Armen erreicht werden. Ökonomisch-technische Nachhaltigkeit überlagert in den Konzepten und Handreichungen die Armutsorientierung (ADB 2003b: 93). Diese Überlagerung wird nicht problematisiert. Für die **U.S. Agency for International Development** hat der Wassersektor höchste Priorität. Für den Zeitraum zwischen 2003 und 2005 ist geplant, \$ 970 Millionen in diesem Bereich zu investieren, davon \$ 510 Millionen für Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung. Dabei wird versucht, die IWRM-Prinzipien umzusetzen. Eine spezielle Verknüpfung des Wassersektors mit den Zielen der Armutsbekämpfung ist dabei nicht erkennbar.

Auch **SIDA** fühlt sich den IWRM-Prinzipien und deren Umsetzung verpflichtet. In der *SIDA Strategy for Water Supply and Sanitation* vom September 2003 ist als Oberziel zwar die Verbesserung der Lebensbedingungen armer Menschen festgelegt, auch wird eine Verknüpfung mit den nationalen PRSP der Partnerländer (soweit vorhanden) angestrebt. Welchen besonderen Beitrag der Wassersektor für die Bekämpfung der Armut spielt, wird jedoch nicht hervorgehoben.

---

8 Hier führte auch eine persönliche Nachfrage des Berichterstatters bei der Vertreterin der *Water Unit* zu keine konkreten Hinweisen.

### ***Kasten 1: Die Wasserpolitik der Weltbank***

Während der letzten Dekade entfielen 16% aller Kredite der Weltbank auf den Wassersektor. Es ist geplant, sich in Zukunft noch stärker in diesem Bereich zu engagieren. Dieser Bedeutungszuwachs wird auch dadurch dokumentiert, dass das *Water Resources Management Policy Paper* (WRMPP) aus dem Jahre 1993 im Januar 2003 durch das *Water Resources Sector Strategy Paper* ergänzt wurde. Einerseits wird damit beabsichtigt, Fehlentwicklungen der Vergangenheit zu korrigieren bzw. Anregungen aus der internationalen Diskussion in der jüngsten Zeit aufzugreifen und die Sektorpolitik insgesamt zu verbessern (deren Erfolge im Großen und Ganzen für die Weltbank aber nicht in Frage stehen). Andererseits soll explizit die Rolle des Wassersektors für die Armutsbekämpfung unterstrichen werden: „Water resources management and development is central to sustainable growth and poverty reduction and therefore of central importance to the mission of the World Bank“ (S. 2). Die MDG werden in diesem Kontext gelegentlich erwähnt, in keinem der von uns gesichteten Dokumente jedoch wird in den konzeptionellen Ausführungen auf die MDG Bezug genommen.

Ganz besonders betont wird, dass Armutsbekämpfung die Aufgabe der Weltbank ist und alle ihre Aktivitäten in diese Richtung weisen. In extenso wird in diesem Strategiepapier daher dargelegt, welche Bedeutung und welche Wirkungen die bislang durchgeführten Maßnahmen in den Bereichen Siedlungswasserwirtschaft, Bewässerungslandwirtschaft und Energiegewinnung durch Wasserkraft auf die Armutsbekämpfung haben. Dabei wird offensichtlich davon ausgegangen, dass die Armutsorientierung bislang zwar hinreichend gegeben war, aber nicht in gebührendem Maße betont worden ist. Wie die besondere Armutsorientierung konkret aussehen soll, bleibt jedoch vage.

Den Bezugsrahmen für die Wasserpolitik in einem Land und die wichtigste „Roadmap“ zum Erreichen der MDG stellen neben den eigenen Strategiepapieren die jeweiligen PRSP der Partnerländer dar. Die „Dublin Principles“ werden zwar an sich begrüßt, aber auch durchaus kritisch betrachtet: „*The main management challenge is not a vision of integrated water resources management but a ‘pragmatic but principled’ approach that respects principles of efficiency, equity and sustainability, but recognizes that water resources management is intensely political, and that reform requires the articulation of prioritized, sequenced, practical and patient interventions*“ (S. 2).

Oder wie es an anderer Stelle heißt: „*solutions have to be tailored to specific, widely-varying, circumstances, and ... the art of reform is in picking the low-hanging fruit first, not making the best the enemy of the good*“ (S. VII). Noch deutlicher heißt es auf S. 9: „*The Dublin ‘ecological’, ‘institutional’ and ‘instrument’ principles provide a compass, but the details have to be tailored to the historical, cultural, environmental, social, economic and political circumstances of each particular country.*“

Es wird jedoch nicht verschwiegen, dass in der Vergangenheit Dammbauprojekte gefördert wurden, die die sozialen und ökologischen Auswirkungen nicht ausreichend berücksichtigt haben, sowie dass besonders die Armen von negativen Auswirkungen betroffen waren. Die Anregungen der World Commission on Dams werden daher aufgegriffen. Besonders der Bereich des „land-water-interface“ soll künftig stärkere Berücksichtigung finden, wobei jedoch auch auf bisherige Erfolge der Weltbank hingewiesen wird, die den Wassersektor mit Umweltaspekten und der Armutsbekämpfung verknüpft haben. Solche „win-win“-Projekte sollen künftig eine größere Rolle spielen, gleichzeitig aber ist offensichtlich, dass die Weltbank noch weit davon entfernt ist, diese integrierten Projekte zum Standard zu machen. So wie die Armutsbekämpfung nach eigenem Verständnis auf konzeptioneller Ebene zwar die ureigentliche Aufgabe der Weltbank darstellt, wird sie in der Sektorpolitik wie dem Trinkwasserbereich aber weiterhin als allenfalls erstrebenswertes Nebenprodukt behandelt, während technisch-ökonomische Nachhaltigkeitsaspekte weiterhin dominieren.

Auf der Water Week 2004 der WB wurde von einem neuen Fokus auf Infrastruktur gesprochen, der zukünftig verstärkt die WB-Politik bestimmen würde. Ob dann wieder institutionelle und auch Bildungs- und Sensibilisierungsaspekte, die insbesondere Arme betreffen, hinten anstehen werden, bleibt abzuwarten.

Wie alle anderen berücksichtigten Geber weist auch **DFID** darauf hin, dass es besonders Arme sind, die von einer fehlenden oder mangelhaften Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung sowie Umweltbelastungen betroffen sind. Engagement im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft wird somit immer automatisch mit Hilfe für Arme gleichgesetzt.

Das **United Nations Development Programme** ist Gründungsmitglied und aktiver Unterstützer der *Global Water Partnership* und somit um eine Umsetzung der IWRM-Prinzipien bemüht. Die UNDP „*Water strategy*“ orientiert sich daneben besonders an den *Millennium Development Goals* und hebt explizit den Aspekt der Armutsbekämpfung hervor. Entsprechend sollen von UNDP geförderte oder umgesetzte Maßnahmen vorrangig Armen zugute kommen und auch bei der Programmgestaltung die ökonomischen und sozialen Bedingungen der armen Bevölkerungsgruppen berücksichtigen. Die MDG werden wie bei der Weltbank eher beiläufig erwähnt („*UNDP’s water strategy is directed by a commitment to assist countries to meet the Millennium Development Goals, with an emphasis on poverty reduction and reduced child mortality*“), ohne bei der Operationalisierung der Ziele erneut thematisiert zu werden.

**Allen anderen Gebern** (neben den genannten auch CIDA, NORAD, DANIDA, DEZA, OXFAM) gemeinsam ist, dass Armutsbekämpfung das überwölbende Ziel der EZ darstellt und dass dem Wassersektor bei der Bekämpfung der Armut eine entscheidende Rolle zugesprochen wird. Der Zusammenhang scheint dabei allen Organisationen derart evident zu sein, dass der Beitrag, den Vorhaben im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft und Bewässerungslandwirtschaft (zwischen denen streng genommen differenziert werden muss, da für einige Geber allein die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung zum Wassersektor zu zählen scheint) für die Armutsbekämpfung leisten, nicht gesondert hervorgehoben wird. Ganz allgemein wird der Zugang zu sauberem Trinkwasser als Grundbedürfnis und damit auch als grundlegendes Menschenrecht herausgestellt, dessen Fehlen als ein Kriterium für die Definierung von Armut angesehen werden kann. **Trinkwasserversorgung ist somit in den Augen der meisten bzw. aller hier berücksichtigten Geber per se Armutsbekämpfung.** Darüber hinaus bleibt der Wassersektor aber als größtenteils isolierter Bereich der EZ neben anderen stehen, ohne dass ein deutlicher spezifischer Armutbezug herausgearbeitet wird. Das Engagement der internationalen Gebergemeinschaft im Wassersektor scheint damit eher Hilfe für Arme, denn Armutsbekämpfung im engeren Sinne zu sein.

Wichtig ist die Erkenntnis, dass auch die Ausführungen der **Global Water Partnership** zum *Integrated Water Resources Management* (2000) nur wenige Aussagen zur Armutsthematik beinhalten. Zwar wird explizit gefordert „... *high supply costs and social concerns may require direct subsidies to specific disadvantaged groups...*“ (21), im selben Kontext wird aber eine Subvention innerhalb der Versorgungssysteme (d.h. arme durch wohlhabende Anschlusszonen?) abgelehnt. D.h. man verweigert sich z.B. der progressiven Tarifgestaltung, wenn diese das explizite Ziel hat, ärmeren Kunden dadurch das Wasser billiger anbieten zu können. Vielmehr werden direkte Subventionen für Arme vorgeschlagen, was in Ländern mit

schlechter Regierungsführung allerdings ein großes Problem darstellen dürfte<sup>9</sup>, weil gerade bei direkten Zuwendungen die Gefahr der Veruntreuung bzw. Fehlleitung besonders groß ist (indem z.B. die völlig falschen Leute auf die Empfängerlisten gesetzt werden). Auch Genderaspekte bleiben in der IWRW-Strategie unterbelichtet, obwohl die zentrale Rolle von Frauen in der Versorgung, dem Management und dem Schutz von Wasser betont wird (14). Frauen werden mithin als Akteure einerseits berücksichtigt, nicht aber als wichtige Partner bei Entscheidungsprozessen herausgestellt.

**Der Vergleich mit anderen multi- und bilateralen Gebern zeigt, dass sich die deutsche Wasserpolitik im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft auf der Zielebene und konzeptionell, was die Bevölkerungsbeteiligung, die Genderorientierung und auch die Auswahl der armen Bevölkerung als vorrangige Zielgruppe der EZ betrifft, im Rahmen der internationalen Praxis bewegt. Diese ist allerdings (sehr) weit davon entfernt, die (selbst) vorgegebenen Standards zu erfüllen. Auch im Hinblick auf die Zusammenführung aller Teilbereiche der Wasserpolitik in ein Konzept des *Integrated Water Resource Management* (IWRM) besteht ein erheblicher Nachholbedarf.**

**Zwischen wasserarmen und wasserreichen Ländern wird konzeptionell nicht unterschieden. Generell sind die in den analysierten Konzepten skizzierten Ziele und Förderansätze sehr unpräzise und lassen zu viele Fragen offen (z.B. Versorgungsstandards, Serviceniveaus bzw. Technologiealternativen, Subventionsmodi für Arme).**

Im Hinblick auf die Bewässerung im Rahmen der ländlichen Entwicklung fehlen auf der konzeptionellen Ebene sowohl Ziele wie Standards. Aspekte der Programmgestaltung werden ebenfalls nicht thematisiert. Obwohl einige Programme u.a. in Lateinamerika durchaus Armutswirkungen zeigen, ist der Sektor prinzipiell zuletzt bei Neuvorhaben immer weniger relevant gewesen.

Es wird dem BMZ generell empfohlen, ein neues Wasserkonzept zu erarbeiten, das sowohl den Anforderungen der MDG entspricht, die Halbierung der Armut zu erreichen, insbesondere den Anteil der Menschen zu halbieren, die derzeit keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, wie auch den Anforderungen eines IWRM genügt. Ein solches Konzept sollte insbesondere berücksichtigen, dass die verschiedenen Nutzungsformen von Wasser als Einheit verstanden werden, auf der anderen Seite deutlich differenzieren nach Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung (soziale Infrastruktur) und Bewässerung (Wirtschaftsförderung und Beschäftigung).

---

9 Direkte Subventionen scheinen dagegen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion wie Kirgistan und Tadschikistan sowie in Osteuropa zumindest teilweise zu funktionieren (eigene Untersuchungen des Verfassers 2003 in Tadjikistan und 2004 in Mazedonien).

### 3 Armutsbezüge in der Programm- und Projektpraxis

Das Teilgutachten 1 hat den Referenzrahmen zur Armutsbekämpfung im Wassersektor abgesteckt und die Beziehungen zwischen Armut und einer unzureichenden Wasserversorgung dargestellt. Hier wurde auch der Frage nach Wirkungsketten der EZ (direkte - indirekte Armutsbekämpfung) nachgegangen. Bevor im folgenden Abschnitt die deutsche Wasserpolitik analysiert und die Projektpraxis auf ihre Armutsrelevanz hinterfragt werden soll, sei ein kurzer Blick auf jene Bevölkerungsgruppen geworfen, die derzeit die eigentlichen Problemgruppen für eine armutsbezogene Wasserversorgungspolitik darstellen.

Im Bereich der **Bewässerung** sind es zweifelsohne die Landlosen (z.B. Landarbeiter ohne Bodeneigentum), die bisher durch EZ-Vorhaben am wenigsten begünstigt werden konnten, gefolgt von Kleinst- und Kleinbauern. Die Inwertsetzung von vormaligem Regenfeldbauand durch Bewässerungsvorhaben hat erst in den letzten Jahren verstärkt versucht, sowohl letztere Gruppen als auch Landlose in die Maßnahmen einzubeziehen.

Im Bereich der **Siedlungswasserwirtschaft** galt gemeinhin die ländliche Bevölkerung als besondere Problemgruppe, insbesondere in dünn besiedelten und schwer zugänglichen Gebieten. Inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die randstädtische Bevölkerung mindestens so stark unter Wassermangel leidet und teilweise stärker noch als die Einwohner ländlicher Gebiete finanziell belastet wird. Durch die schnell wachsenden Städte sind auch um früher relativ gut versorgte Zentren an den Stadträndern Siedlungen nachgewachsen, die von der Zahl der Bewohner die alten Kerne längst überflügelt haben. Gerade die Bevölkerung solcher z.T. als Slums ausgebildeter Siedlungen zählt zu den bisher am wenigstens versorgten Gruppen und wird daher zukünftig noch stärker in den Fokus der EZ rücken müssen.

In beiden Bereichen, der Bewässerung wie der (rand)städtischen Wasserversorgung kommt zu den üblichen technischen, ökonomischen und sozio-kulturell bedingten Problemen das der oft mangelhaften *governance* hinzu, d.h. Programme zugunsten der Armen werden besonders häufig behindert durch Klientelismus, Nepotismus bis hin zur offenen Korruption. Diese äußert sich in Form von Abschöpfungen in der Bauphase (Korruption bei Aufträgen mit der Folge, dass z.B. der Zement in einem Programm in Zentralindien so gestreckt wurde, dass die Wasserhochbehälter schon in den ersten Betriebstagen Lecks aufwiesen) und während des Betriebes (z.B. Vergabe des Betriebes von Zapfstellen an Verwandte, Einforderung von Schmiergeldern vor Errichtung eines Hausanschlusses).

#### 3.1 Überblick über die deutsche EZ im Wasserbereich

In den Jahren 2003 und 2004 wurden bzw. werden von der deutschen staatlichen EZ jeweils rund 350 Millionen Euro im engeren Wasserbereich (Siedlungswasserwirtschaft) investiert, davon etwa 50 Millionen € durch die TZ und rund 230 Millionen € durch die FZ. Der Anteil der FZ, der im Durchschnitt der letzten fünf Jahre in die Siedlungswasserwirtschaft ging, betrug etwa 16% p.a. Die TZ hat gegenwärtig 65 laufende Vorhaben im Portefolio, die FZ

162<sup>10</sup>). Hinzu kommen erhebliche weitere Mittel, die durch die multilaterale Zusammenarbeit verausgabt werden oder im Rahmen von integrierten Vorhaben anderen Bereichen zugeordnet werden (z.B. soziale Infrastruktur- bzw. Investitionsprogramme).

Der Wasserbereich gliedert sich auf der Grundlage (noch) gültiger Konzepte in zwei wichtige Teilbereiche, die Siedlungswasserwirtschaft und die Bewässerung. Ersterer Teilbereich besteht aus der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung. Die Müllbeseitigung und die Hygienesensibilisierung sind benachbarte Teilgebiete, die häufig z.B. im Rahmen von Begleitmaßnahmen in Wasserprojekte integriert werden. Die Bewässerung ist Bestandteil der ländlichen Entwicklung. Konzeptionelle Vorhaben zu diesem Bereich gibt es kaum mehr und es hat den Anschein, als ob der Subsektor derzeit auf der politischen Ebene im BMZ nur noch geringe Beachtung findet

Dennoch wurden Vorhaben der Bewässerung in den letzten Jahren auf Ebene der Durchführungsorganisationen einem tiefgreifenden Wandel unterworfen. Innerhalb der Landwirtschaft werden seit den neunziger Jahren kaum noch Großvorhaben mit mehreren zehntausend Hektar Bewässerungsperimeter gefördert wie noch in der Dekade zuvor beispielsweise in Tunesien oder Pakistan. Sowohl aus Umweltgesichtspunkten als auch im Hinblick auf die sozialen Wirkungen haben sich diese Vorhaben als wenig nachhaltig bzw. erfolgreich erwiesen. Ganz besonders sind Staudammvorhaben in die Kritik geraten, vor allem, wenn es im Gefolge der Flussaufstauung zu Umsiedlungen kam<sup>11</sup>. Stattdessen wird im Rahmen der FZ verstärkt z.B. in Bolivien oder Peru der Aufbau kleinerer Bewässerungsperimeter unterstützt, in denen nicht nur umweltverträglich vorgegangen wird, sondern im Gegensatz zu früher auch die arme Bevölkerung mit Hilfe eines angepassten und differenzierten Instrumentariums angesprochen werden kann [⇒Literatur, Anlage 2]. **Durch die Eigenbeteiligung größerer Eigentümer kann verhindert werden, dass vorrangig größere Landeigentümer von den Maßnahmen profitieren, sondern Land umverteilt wird und in die Hände kleiner Bauern oder sogar Landloser gelangt. Ein anhaltendes Problem ist, dass die Partnerseite diesen Politikwechsel nur zögerlich mitvollzieht.**

In einigen Vorhaben wird versucht, mit einfachen Mitteln wie der Kleinbewässerung ein ländliches (integriertes) Entwicklungsprogramm zu unterstützen. Die Kleinbewässerung ist auch Domäne zahlreicher deutscher BMZ-geförderter NRO-Vorhaben (z.B. Kleinstaudämme in Burkina Faso durch Misereor). Das Engagement der FZ im Bewässerungssektor bezieht sich gelegentlich auch auf die Rehabilitierung alter Bewässerungsanlagen, um die Wassernutzungseffizienz zu erhöhen. Hier rangiert das Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit zumindest neben, wenn nicht vor dem der Armutsminderung. Die Förderung der Bewässerung „verbirgt“ sich im Schwerpunktbereich „Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft“, der nur noch in zwei Ländern Lateinamerikas (Peru und Bolivien) sowie acht afrikanischen Ländern vertreten

---

10 Es wurden nur FZ-Vorhaben mit einer Auszahlungssumme von mehr als 100.000 Euro in 2003 berücksichtigt (vergl. AS 5/FZ-Infoteam).

11 Vgl. Bliss 1988, 2001b; BMZ 1997; McCully 1996; Schücking 1996; World Bank 1996.

ist. In Ägypten als 11. Land mit laufenden Vorhaben in diesem Bereich wird Bewässerung unter WiRAM gefördert. Im Schwerpunktbereich „Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ werden unter dem Stichwort „Ressourcenmanagement“ einige weitere Projekte u.a. in Südasien durchgeführt, denen die Berichterstattung Armutsorientierung und partizipative Vorgehensweisen bescheinigt<sup>12</sup>.

Im Rahmen der FZ werden gegenwärtig (2003) über 200 Vorhaben durchgeführt, bei denen die ländliche und städtische Wasserversorgung dominiert. Einige Programme dienen der Abwasserentsorgung, in anderen Vorhaben werden die Wasserver- und die Abwasserentsorgung kombiniert oder sowohl Wasser- wie Müllprobleme angegangen. Fast immer werden FZ-Vorhaben durch Begleitmaßnahmen unterstützt<sup>13</sup>. **Lange Tradition hat in diesem Bereich die Beteiligung der Nutzer/innen, die auf eine marginale Mitwirkung bei der Planung der Programmdurchführung und die weitgehende Verantwortung für Betrieb und Unterhalt vieler vor allem ländlicher und kleinstädtischer Versorgungssysteme hinausläuft.**

Die TZ hat sich von der gelegentlich intern als „versorgungslastig“ bezeichneten früheren Förderung der Wasserversorgung auf Ebene der Endverbraucher/innen größtenteils getrennt und ist heute vorrangig in der Sektorberatung und -reform tätig. Typische Beiträge sind die Beratung einer nationalen Wasserbehörde im Hinblick auf eine bessere Organisation und effizientere Leistungserbringung, die effizientere nationale oder regionale Nutzung von Wasserressourcen, die Professionalisierung von Dienstleistungsunternehmen, oder die Reform der nationalen Wasserpolitik. Mit Hilfe von (abnehmenden) Finanzierungsbeiträgen werden darüber hinaus in kleinem Maßstab weiterhin einige Versorgungsmaßnahmen unterstützt. Wie bei der FZ haben zumindest früher Nutzergruppen hierbei eine wichtige Rolle gespielt.

Bis in die Gegenwart spielte im Wassersektor die ökonomisch-technische Nachhaltigkeit, d.h. der dauerhafte Betrieb der FZ- oder TZ-geförderten Versorgungsanlagen eine dominante Rolle. Die Partizipation der Bevölkerung und ein zumindest häufig erwähnter Genderansatz sollten diese Nachhaltigkeit unterstützen. **Die Frage, wie auch arme Bevölkerungsgruppen in den Genuss einer kostenpflichtigen Wasserversorgung kommen können, wurde vorrangig durch die Möglichkeit von Quersubventionen beantwortet. Hierzu liegen inzwischen zahlreiche Erfahrungen vor. Konzeptionelle Konkretisierungen von Subventionsmodellen stehen allerdings noch aus.**

Inwieweit FZ und TZ insbesondere bei der Trinkwasserversorgung und bei Bewässerungsprojekten auch bzw. vorrangig arme Bevölkerungsgruppen erreichen sollten bzw. erreicht haben, ist bisher nicht im Detail untersucht worden. Dies soll im folgenden auf der Grundlage von Projektdokumentationen, diversen Gesprächen mit Projektmanagern und eigenen Erfahrungen des Berichterstatters aus 17 Jahren in mehr als 40 Wasserprojekten zumindest in einem knap-

---

12 Häufig erwähnt das „Indo-German Watershed Development Programme“ im Bundesstaat Maharashtra.

13 Die Armuts- und Genderorientierung der Vorhaben und der zumindest teilweise unterstützten Begleitmaßnahmen sind in den Projektunterlagen besonders schlecht dokumentiert.

pen Überblick erfolgen. Als Kriterien zur Bewertung des Armutsbezuges werden die im ersten Gutachten (Analyserahmen) genannten Leitfragen herangezogen.

### 3.2 Die Armutsbezüge der Vorhaben

Die Untersuchung der Projektdokumente wie auch die Interviews in den Institutionen ergab, dass für viele Vorhaben im Wasserbereich bisher sehr wenig über die intendierten Wirkungen zugunsten armer Bevölkerungsgruppen zu entnehmen ist. Die projektbegleitende Wirkungsanalyse stellt entweder weiterhin die Ausnahme dar oder sie wird in der weiteren Dokumentation nicht aufgegriffen. Auch bei den abschließenden Prüfungen und in Evaluierungen ist die Armutswirkung häufig eher ein sekundäres Thema. Dieser Aspekt wird im dritten Teilgutachten untersucht.

Die Gespräche in den Institutionen bestätigten diese Tendenz zumindest teilweise. In anderen Fällen wurde deutlich, dass die Berichterstattung die tatsächlichen Armutsbezüge und auch eine Bevölkerungsbeteiligung nicht immer hinreichend darstellt. Offensichtlich gibt es auch Unterschiede zwischen Vorhaben im ländlichen und städtischen Raum<sup>14</sup>.

Interviews und Projektdokumentation belegen jedoch auch, dass Armutswirkungen bei einer Reihe von vor allem älteren Vorhaben gar nicht zu den geplanten zentralen Ergebnissen gehörten. Daher ist es auch müßig, nach den Armutswirkungen im Rahmen der vorliegenden Dokumentation zu fragen. Weiterführende Erkenntnisse zu den tatsächlichen Armutswirkungen dieser Vorhaben, u.a. auch über nicht geplante Wirkungen<sup>15</sup> können teilweise nur durch gezielte Untersuchungen vor Ort gewonnen werden. Daher ist der Abschnitt 3.2.2 sehr knapp gehalten.

**Unsere Gespräche sowie die zitierte KfW-Untersuchung (Hesselbarth 2004) belegen allerdings auch, dass seit spätestens 2001 im Wasserbereich ein erheblicher Wandel sowohl bei TZ als auch bei der FZ zu beobachten ist, d.h. Armutsbezüge zumindest in einer Reihe von Angeboten deutlicher hervorgehoben oder zumindest bei der Begründung des Vorhabens herausgestellt und das sozio-kulturelle Milieu besser berücksichtigt werden.**

---

14 Hier entsprechen die Ergebnisse dieser Untersuchung jenen, die kürzlich von der KfW basierend auf 19 allerdings neueren Projekt- und Programmprüfungsberichten der Siedlungswasserwirtschaft vorgelegt wurden (Hesselbarth 2004). In der KfW-Untersuchung lässt sich bei zahlreichen Vorhaben eine Tendenz zu einer intensiveren Analyse der sozio-ökonomischen Charakteristika der Zielgruppe bei ländlichen Vorhaben beobachten, während im Vergleich dazu städtische Programme bislang nur in Einzelfällen in Form innovativer Ansätze mit Pilotcharakter eine differenziertere Auseinandersetzung mit den sozio-ökonomischen Spezifika der Zielgruppe bzw. deren aktive Einbindung vornehmen.

15 So ergab eine Evaluierung des BMZ in der Elfenbeinküste, dass ein Projekt, das zunächst als Wasservorhaben für die Viehzucht als gescheitert betrachtet wurde, eine Reihe von nicht gewollten und unerwarteten positiven Wirkungen hatte. So wurden die Wasserspeicher zwar nicht von den Hirten für ihre Herden, aber von Dorffrauen für die Kleinbewässerung genutzt.

### 3.2.1 Direkte und indirekte Armutsbezüge der Vorhaben innerhalb von Planung und Implementierung

Die folgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf die in Anlage 4 aufgelisteten Vorhaben. Sie werden ergänzt durch die Gespräche in den Institutionen. Die Bewertungskriterien wurden in einzelnen Schlüsselfragen zusammengefasst. Insgesamt wurden an Dokumenten ausgewertet: 17 Evaluierungs- und Fortschrittskontrollberichte, 21 Programmprüfungsberichte und 11 sonstige Projektdokumente (Schlussprüfungsberichte, Schlussberichte).

*1. Sind die Ziele der Armutsbekämpfung im Projektkonzept (Ziele, Ergebnisse) ausreichend verankert? [vergl. Frage 1 des Analyserahmens]*<sup>16</sup>

**Armutsbekämpfung wird in der Regel weder auf der Ebene der Ober- und Projektziele noch auf der Ergebnisebene explizit genannt**<sup>17</sup> und selbst bei einigen Ausnahmen wird Art, Umfang und Zielrichtung der Armutsbekämpfung nicht durch die Ergebnisse spezifiziert. Das KfW-Vorhaben „Bewässerung N'Débougou II“ in Mali (4.14) wird zwar als „selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung“ verstanden so wie auch die Vorhaben „Südliche Andenzone II und Iia“ in Peru (4.32) die „Verringerung der Armut“ als Oberziel und die „Steigerung der Einkommen der ländlichen Bevölkerung durch Ausweitung der agrarischen Produktion“ als Projektziel benennen. Auf der Programmziel- und Ergebnisebene wird aber eher die technische Durchführung beschrieben, aus der eine Armutsorientierung nicht explizit hervorgeht. Von einer ausreichenden Verankerung der Armutsbekämpfung in den übergreifenden Projektkonzeptionen kann daher nur beschränkt die Rede sein, auch wenn sich in der Praxis der Armutsbezug durchaus nachweisen lässt.

Typische Ober- und Projektziele bei Trinkwasserversorgungsprojekten sind hingegen der „Beitrag zur Verringerung der Gesundheitsgefährdung“ als Oberziel sowie die „Sicherstellung einer ganzjährigen Versorgung mit qualitativ angemessenem Trinkwasser“ als Projektziel. Dies ist durchaus im Sinne einzelner MDG, die dabei allerdings nicht im Kontext berücksichtigt werden. Allein das Kooperationsvorhaben von GTZ und KfW „Ländliche Wasserversorgung im Departement Maradi“ (Niger) (4.34) definiert das Oberziel etwas allgemeiner mit einer „Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung“. Die Ergebnisse benennen dabei aber in diesem Fall wie bei allen übrigen Trinkwasserversorgungsprojekten die einzelnen Baumaßnahmen bzw. technischen Aspekte der Implementierung. Ob diese speziell armutsorientiert sind, geht aus der Berichterstattung nicht hervor.

---

16 Da in dieser Untersuchung keine Wirkungsanalyse betrieben wurde, konnte hier nur nach den beabsichtigten Wirkungen, d.h. den in der Zielsetzung des Vorhabens vorgesehenen Zielen und Ergebnissen gefragt werden.

17 Bei Investitionsvorhaben der FZ stehen auf der Programmziel- oder Ergebnisebene zumeist die geschaffenen Potentiale und Kapazitäten der finanzierten Vorhaben. Armutsbezüge sollen primär auf der Oberzielebene formuliert werden.

Bei der partizipativen und selbsthilfeorientierten Projektkonzeption zur ländlichen Wasserversorgung der KfW ist es allerdings üblich, die Hauptmaßnahme (Investition) mit einer Begleitmaßnahme (Animation und Hygieneaufklärung der Zielgruppe) zu kombinieren. Die Hauptmaßnahme dient vorrangig der technischen Abwicklung (Brunnenbohrung oder -rehabilitierung, Legen von Wasserleitungen und Hausanschlüssen, Kanal- und Verteilungsnetz, etc.), während im Rahmen der Begleitmaßnahmen teilweise in großem Umfang partizipative Schritte begünstigt und genderrelevante Maßnahmen umgesetzt werden. Auch dienen zahlreiche Begleitmaßnahmen bzw. einzelne dort verankerte Aktivitäten einer Einbeziehung armer Bevölkerungsgruppen oder sollen dies zumindest versuchen. Die entsprechenden Berichterstattungen, auch die Evaluierungsberichte, sind in der Regel selbst bei aufwendig durchgeführten oder durchzuführenden Begleitmaßnahmen überwiegend technische Beschreibungen, die den Bezug zur Armutsminderung oft nicht erkennen lassen, die häufig bei den nicht so detailliert beschriebenen Begleitmaßnahmen aber eine wichtige Rolle spielt.

**Ein indirekter bzw. mittelbarer Armutsbezug besteht bei den Bewässerungsprojekten, da das Oberziel in der Regel die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion beinhaltet und auf Projektzielebene meist die Verbesserung der Nahrungsmittelversorgung angesprochen wird.** Im Hinblick auf die Ergebnisse ist eine klare Operationalisierung unter Berücksichtigung von Armutsbezügen nicht immer zu erkennen, auch dann nicht, wenn die Programmgestaltung sehr auch oder sogar primär die Einbeziehung ärmerer Bevölkerungsschichten vorsieht.

2. Sollen bevorzugt arme Bevölkerungsgruppen von der EZ-Maßnahme profitieren (bzw. haben sie profitiert)? [Frage 2 des Analyserahmens]

Der Stellenwert, den die Armutsbekämpfung innerhalb der einzelnen Projekte und Programme einnimmt, kann wegen der nahezu fehlenden Berücksichtigung auf der Zielebene nur über die Definition der Zielgruppe beurteilt werden. Gerade bei diesem Punkt ist ein direkter oder mittelbarer Armutsbezug aus den Unterlagen nicht immer erkennbar und noch weniger explizit deutlich gemacht.

Die Zielgruppe von Trinkwasserver- und Abwasserentsorgungsvorhaben ist in der Regel die „Gesamtbevölkerung“ eines Ortes oder einer Region, diejenige der Bewässerungsvorhaben mehrheitlich die bereits in der Projektregion ansässige bäuerliche Bevölkerung. **Inwiefern besonders arme Bevölkerungsgruppen von einem Vorhaben profitieren sollen respektive profitiert haben, wird in den Dokumenten dabei oft nicht mit aller Deutlichkeit herausgestellt.** In einzelnen Fällen wird dies sogar kategorisch ausgeschlossen oder wird zumindest stark eingeschränkt. So gehören im „Bewässerungsprojekt Comarapa“ (Bolivien) der KfW (4.29) zwar neben den Bauern auch Landlose zur Zielgruppe, die Gutachter stellen jedoch fest, dass ein „unmittelbarer Armutsbezug ... bei dem Vorhaben nicht gegeben“ ist (S. 5). Gleiches gilt für das KfW-Vorhaben „Wasserversorgung Viet Tri“ (Vietnam) (4.35), da „ausgesprochene Armutsviertel“ (S. 2) im Projektstandort nicht existieren. Die Gutachter kommen daher zu dem Schluss: „Das Vorhaben zielt nicht darauf ab, vorwiegend arme Bevölkerungs-

gruppen zu versorgen. Ihr Anteil an der Zielgruppe liegt, je nach zugrundegelegter Definition, zwischen 6% und 30%... Ein unmittelbarer Armutsbezug ist damit nicht gegeben..." (S. 5)<sup>18</sup>.

Ähnlich verhält es sich bei dem Vorhaben "Abwasserentsorgung in Provinzstädten - Programm Süd: Can Tho und Soc Trang" (Vietnam) (4.36). Auch bei diesem Vorhaben bildet die Gesamtbevölkerung die Zielgruppe, von der etwa 16% nach Angaben der Weltbank unterhalb der Armutsgrenze leben. Daher werden von den Gutachtern auch „keine unmittelbaren armutsspezifischen Wirkungen“ erwartet<sup>19</sup>.

Kann in diesen Fällen (allerdings nicht belegt) davon ausgegangen werden, dass auch die Ärmsten von den Vorhaben profitieren, so ist dies in anderen Fällen ausgeschlossen oder zumindest fraglich. Das KfW "Abwasserentsorgungsvorhaben El Alto" (Bolivien) (4.1), wird zwar in einer Gemeinde durchgeführt, in der „vornehmlich“ Arme leben, die Wohngebiete der Ärmsten sind jedoch nicht in die Maßnahme eingeschlossen.

In anderen Fällen hat der Aspekt der ökonomisch-technischen Nachhaltigkeit deutliche Priorität vor dem der Armutsbekämpfung. So wird im Programmprüfungsbericht des KfW-Vorhabens "Ländliche Trinkwasserversorgung in Ouaddai – Biltine" (Tschad) (4.21) festgehalten: „In Absprache mit dem Programmträger wird das Programm konsequent auf solche Dörfer beschränkt, die nicht nur die technischen Voraussetzungen für die Programmaßnahmen erfüllen, sondern deren Bevölkerung sich darüber hinaus im Zuge der vorgeschalteten Sensibilisierungs- und Animationskampagne für eine Beteiligung am Programm qualifizieren muß"<sup>20</sup>. Diese Vorgabe ist zwar zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Maßnahme von außerordentlicher Wichtigkeit, blendet die Bedürftigkeit der Zielgruppe und den Armutsaspekt aber vollständig aus.

Da in der Regel ohnehin die Gesamtbevölkerung einer Region oder einer Gemeinde die Zielgruppe der Trinkwasserversorgungs- bzw. Abwasserentsorgungsvorhaben ist, wird hinsichtlich armutsrelevanter Merkmale zu wenig oder möglicherweise gar nicht differenziert<sup>21</sup>. So wird gelegentlich einfach unterstellt, dass die Zielgruppe „mehrheitlich“ oder „überwiegend

---

18 Nach Position des BMZ ist der Anteil der armen Bevölkerung an der Zielgruppe maßgebend für die Einstufung eines Vorhabens. Wann ein Vorhaben aber in dieser Hinsicht armutsorientiert ist, ob bei 6, 30 oder mehr Prozent der Bevölkerung, bleibt offen.

19 Auch hier gilt, dass es bisher keinen Maßstab dafür gibt, bei wie vielen Prozentanteilen Armer ein Projekt breitenwirksam ist.

20 Die Einforderung von derartigen Voraussetzungen zieht sich wie ein roter Faden durch fast das gesamte Portfolio der zielgruppennahen (zumeist als SHA, SUA eingestuft) deutschen EZ. So sehr diese Voraussetzungen für die Sicherung der Nachhaltigkeit elementar sind, so kontraproduktiv sind sie in vielen Fällen bei der Erreichung der Armen, da diese im Vergleich zumeist relativ unorganisiert sind und gerade dort eine Minderheit darstellen, wo sich die Bevölkerung insgesamt durch (schnelle) Erbringung der Voraussetzungen für eine Teilnahme am jeweiligen EZ-Programm qualifiziert.

21 Erneut ist darauf zu verweisen, dass in der Praxis vielleicht Differenzierungen aus Studien vorliegen, diese aber nicht in die Berichterstattung eingeflossen sind.

arm ist“. Diese Aussage ist sicherlich zutreffend. Zur Beurteilung der Frage, inwieweit Arme tatsächlich von einem Vorhaben profitieren, wäre eine Präzisierung aber hilfreich.

Ähnlich verhält es sich bei den Bewässerungsprojekten, zu deren Zielgruppen zwar häufig neben den Bauern auch Landlose gehören, nähere Angaben zum Größenverhältnis beider Gruppen (oder zu weiteren) aber genauso wenig vorgelegt werden wie über die sozio-ökonomischen Unterschiede (die möglicherweise auch gar nicht bekannt sind). Allein bei den Bewässerungsprogrammen “Südliche Andenzone II und Iia” (Peru) (4.32), wird deutlich gemacht, dass alle Bewohner der Programmregion Bauern sind und dass alle gleich arm sind. Dies dürfte aber ein seltener Ausnahmefall sein, vorausgesetzt, dass diese Aussage empirisch so haltbar ist.

Die Hinweise zur ungenügenden Differenzierung der Zielgruppe gelten auch für TZ-Vorhaben. Einige ausgewertete neuere Angebote belegen dies. So ist z.B. für den Leser eindeutig, dass die Bevölkerung Afghanistans generell arm ist. Aber das geplante Vorhaben zur Sektorreform Wasser geht von der Gesamtbevölkerung aus und erwähnt lediglich Frauen und Kinder als besonders wichtige ZG auf lokaler Ebene, geht aber nicht auf unterschiedliche Armutgruppen ein.

**Erstaunlicherweise findet sich in kaum einer Projektdokumentation eine Begründung für die Auswahl der Projektregion.** So bleibt unklar, ob sie vorrangig ausgesucht wurde, weil hier überdurchschnittlich viele Arme leben, weil die deutsche EZ dort traditionell einen Schwerpunkt hat oder weil der Partner hier seine Prioritäten setzt<sup>22</sup>.

3. Sind die sozio-kulturellen (ökonomischen, sozialen, politischen) Lebenswelten der Zielgruppen in der Projektkonzeption angesprochen (Zielgruppenanalyse)? [Frage 4 des Analyserahmens]

Durch die bereits wiederholt zitierte Untersuchung Hesselbarth für die KfW (2004) wissen wir, dass die meisten Vorhaben im ländlichen Raum inzwischen auf Zielgruppenanalysen basieren. In vielen Fällen lassen die relevanten Prüfungs-, Evaluierungs- und Schlussberichte aber nicht erkennen, ob eine Zielgruppenanalysen durchgeführt worden ist. Von daher kann auf Basis der Unterlagen auch nicht beurteilt werden, inwiefern die sozio-kulturellen (ökonomischen, sozialen, politischen) Lebenswelten der Zielgruppen in der Projektkonzeption berücksichtigt worden sind. Dieses Problem wird allerdings nur in der „Serienevaluierung ‚Begleitmaßnahmen der KfW‘, Teilmaßnahme Burkina Faso ‚Ländliche Wasserversorgung Provinz Bam‘“ (4.5) angesprochen: “Über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Zielgruppe lagen bei PP keine Angaben vor. Sie wurden bislang auch nicht untersucht ...” (S. 29). Die Interviews bestätigen, dass bis Ende der 90er Jahre eine Zielgruppen- bzw. Beteiligtenanalyse kei-

---

22 In einem international geförderten Wasserprojekt in Kirgistan war die Tatsache, dass der größte nationale Dichter aus einem Ort stammte, Kriterium für dessen Einbeziehung in die Maßnahmen. Auf die teilweise erhebliche Korruption im Kontext der Zielgruppen- und Standortwahl für einzelne Wassersysteme sei zumindest hingewiesen.

neswegs die Regel darstellte und erst nach 2000/01 bei SHA und SUA eingestuften Vorhaben verpflichtend ist. Weiterhin wird ein Teil der ZGA jedoch nicht als Gestaltungs- und Wirkungsanalyse durchgeführt, sondern als Plausibilitätsprüfung auf der Basis bestehender Informationen im Vorfeld der Projekte.

In nur wenigen Berichten (u.a. 4.15, 4.22 und 4.25) werden die sozio-kulturellen Lebenswelten der ZG überhaupt angesprochen, im Programmprüfungsbericht "Mali Nord IV" (4.25) nimmt die Darstellung der sozio-kulturellen Faktoren sogar großen Raum ein (gleichermaßen in den diesbezüglich fast identischen Berichten zu „Mali Nord V und VI“ - ebenfalls 4.25). Vor diesem Hintergrund hätte man in der Berichterstattung noch deutlich machen sollen, in welcher Weise die festgestellten sozio-kulturellen Faktoren in die Projektkonzeption eingeflossen sind.

Kann für einige Projekte und Programme ausgeschlossen werden, dass Zielgruppenanalysen durchgeführt wurden, so gibt es nur zwei positive Beispiele, in denen definitiv die sozio-kulturellen Rahmenbedingungen im Vorfeld untersucht wurden und die Ergebnisse in die Dokumentation einfließen. Im Fall des KfW-Vorhabens "Kleinstaudämme Hodh El Gharbi" in Mauretanien (4.22) wird dabei nicht deutlich, ob die Zielgruppenanalyse im Rahmen dieses oder eines anderen, in der Region durchgeführten Vorhabens erstellt wurde. Allein im Programmprüfungsbericht "Ländliche Wasserversorgung Taroudant" in Marokko (4.15) wird auf eine eigens für dieses Vorhaben angefertigte Zielgruppenanalyse eingegangen, die auch im Anhang des Programmprüfungsberichtes enthalten ist.

Daneben gibt es eine Reihe von Zweifelsfällen, in denen möglicherweise Zielgruppenanalysen durchgeführt wurden, die Ergebnisse aber aufgrund der sehr knappen Darstellungsform der Berichte dort nicht angeführt werden. Bedarfs- oder Feasibility-Studien werden in vier Berichten genannt (4.1, 4.23, 4.29 + 4.37), ohne dass näher auf die Inhalte eingegangen wird. Daher bleibt unklar, wie die Erkenntnisse aus den Zielgruppenanalysen in die Projektkonzeption und -durchführung einfließen.

Die eher ungenauen Angaben über die Armutsverhältnisse der Zielgruppe bzw. der Bevölkerung in der Projektregion lassen aber eher darauf schließen, dass keine Zielgruppenanalysen als Vor-Ort-Untersuchungen bzw. Gestaltungs- und Wirkungsanalysen durchgeführt wurden<sup>23</sup>. Formulierungen wie: Es kann „davon ausgegangen werden, dass die Mehrheit der ländlichen Bevölkerung ... unter oder in nächster Nähe zur Armutsschwelle leben" (4.20), aber auch die Heranziehung gesamtstaatlicher Statistiken mit dem Hinweis, in der Projektregion dürften die Verhältnisse ähnlich sein (4.18), machen dies offensichtlich.

Folgendes Beispiel mag ein Schlaglicht darauf werfen, welchen Stellenwert in einigen Fällen den sozio-kulturellen Lebenswelten der Zielgruppe beigemessen wird. Im „Hauptbericht zur

---

23 Dem Gutachter sind allerdings Fälle bekannt, bei denen tatsächlich durchgeführte Studien für die weitere Planung nicht berücksichtigt wurden.

Instrumentenevaluierung Kooperationsvorhaben. Teilmaßnahme ‚Ländliche Wasserversorgung im Departement Maradi‘, Niger“ (4.34) wird die mangelnde Berücksichtigung der soziokulturellen Rahmenbedingungen deutlich. Das zuständige Ministerium (Ministère des Ressources en Eau) hat zwar eine Bedarfsermittlung erstellt, deren Realitätsbezug von den Gutachtern aber angezweifelt wird. Eine eigene Bedarfsstudie wurde nicht erwogen. Aufgrund der Tatsache, dass seit 1981 Wasserversorgungsprojekte in der Region durchgeführt wurden, wird vielmehr abgeleitet, dass die „Ausgangssituation ... hinlänglich bekannt war und die bisherigen Erfahrungen eine solide Basis für eine realistische Planung“ (S. 34) bieten würden. Dennoch scheint die Planung auf eher tönernen Füßen zu stehen (S.19):

„Ein weiteres Problem stellt die Frage des Eigentums an den Brunnen dar. Die neue Sektorpolitik sieht zwar ausdrücklich vor, dass die Besitzrechte vom Staat auf die Nutzer übergehen sollen. Wie dies genau aussehen soll, scheint aber noch offen zu sein. Die modernen Brunnen waren lange Zeit ein Geschenk des Staates oder der Geber, selbst wenn die Bevölkerung für den Bau einen symbolischen Eigenbeitrag geleistet hat. Da der Zugang für jedermann frei war und der Brunnen im Besitz des Staates blieb, wurde dieser von den Nutzern logischerweise auch als verantwortlich für den Unterhalt angesehen. Diese über Jahrzehnte auch von den Gebern geförderte Einstellung zu ändern dürfte nicht leicht sein, zumal die späteren Nutzer nach wie vor nur einen Bruchteil der Baukosten selber aufbringen können. Der Aufbau neuer Strukturen für die Organisation des Unterhalts bedarf erheblicher Anstrengungen. Unklar ist auch, wie die traditionellen Regelungen auf Dorfebene in die neuen Strukturen eingehen können.“

Eine Zielgruppenanalyse hätte hier sicherlich mehr Klarheit bringen können. So hätte z.B. die Frage nach *Ownership* der bestehenden Brunnen geklärt werden können, ohne diese „logischerweise“ unterstellen zu müssen. Zudem hätte geklärt werden können, welche „traditionellen Regelungen“ es gibt und ob „neue Strukturen“ überhaupt von Nöten sind.

#### 4. Ist die Zielgruppenanalyse der zentrale Bezugsrahmen der EZ-Maßnahme? [Frage 5 des Analyserahmens]

Ungeachtet der im Detail nicht immer zu beantwortenden Frage, ob Zielgruppenanalysen durchgeführt worden sind, kann doch generell konstatiert werden, dass in keinem Fall die Ergebnisse einer solchen Analyse den zentralen Bezugsrahmen einer EZ-Maßnahme darstellen. Konzeption und Durchführung der Vorhaben beschränken sich hingegen weitgehend auf die technische Seite der Projektimplementierung. Wurden ZGA durchgeführt, was in einer ganzen Reihe von Vorhaben wahrscheinlich der Fall war, so scheinen die Ergebnisse den Beteiligten offensichtlich nicht so relevant gewesen zu sein, um in den Projektdokumenten dargestellt zu werden.

5. Wurde bzw. wird eine Bandbreite von technischen Optionen angeboten (Flexibilität des Serviceniveaus), die auch die technischen, finanziellen und Managementfähigkeiten der armen Bevölkerung berücksichtigen? [Frage 6 des Analyserahmens]

Dementsprechend schwierig ist die Frage zu beantworten, ob die technischen, finanziellen und Managementfähigkeiten der armen Bevölkerung berücksichtigt wurden, indem eine Bandbreite von alternativen technischen Optionen (mit dem Ziel einer Flexibilität des Serviceniveaus) angeboten wurde. In der Regel werden zu dieser Frage keine Angaben gemacht, es ist allerdings davon auszugehen, dass einer Reihe von Vorhaben keine technischen Alternativen zum Serviceniveau angeboten wurden und für die einzig beschriebene Alternative in erster Linie technische Aspekte (Machbarkeit, Kosten-Nutzen) herangezogen wurden. Teilweise - wie zum Beispiel bei Rehabilitierungsmaßnahmen - waren technische Alternativen von vornherein ausgeschlossen. In anderen Fällen gab es offensichtlich Konzeptalternativen, von denen aber nur die am Ende ausgewählte in die Berichterstattung einfluss<sup>24</sup>.

Aber auch in den Fällen, in denen Alternativen angeboten wurden, wie bei den Vorhaben „Ländliche Wasser- und Sanitärversorgung I“ in El Salvador (4.3) (Hausanschlüsse vs. Zapfstelle) und „Ländliche Wasserversorgung“ (Taroudant, Marokko) (4.15) (Hausanschlüsse vs. Zapfstellen, verschiedene Typen von Brunnen und Pumpen), wird nicht deutlich gemacht, wer die Entscheidung über die definitive Technikwahl und damit das Serviceniveau treffen soll bzw. getroffen hat.

6. Wurden bzw. werden die Budgets armer Haushalte bei der Festlegung von finanzieller Eigenbeteiligung, Nutzergebühren und sonstigen Beiträgen berücksichtigt? [Fragen 7-9 des Analyserahmens]<sup>25</sup>

Inwieweit die Budgets armer Haushalte bei der Festlegung von finanzieller Eigenbeteiligung, Nutzergebühren und sonstigen Beiträgen berücksichtigt wurden, wird aus den Berichten oft nicht ersichtlich, da selten konkrete Angaben gemacht werden. In einer Reihe von Fällen muss jedoch davon ausgegangen werden, dass, da Zielgruppenanalysen nicht durchgeführt wurden, bei der Durchführung und Implementierung der Vorhaben auch nicht zwischen ärmeren und weniger armen ZG-Mitgliedern differenziert worden ist. Denn wären diesbezügliche Überlegungen angestellt worden, hätte dies bei dieser elementaren Frage seinen Niederschlag in den Projektunterlagen und -berichten finden müssen. Bei abgeschlossenen Vorhaben müsste sich allerdings zumindest im Nachhinein herausgestellt haben, ob und inwieweit arme Haushalte in der Lage sind, die erforderlichen Mehrausgaben aufzubringen. Hierüber wird jedoch auch in den Evaluierungen nicht berichtet.

---

24 Die Prüfung von Alternativen gehört zu den Standardtermins für Feasibility-Studien, sie wird aber von Consultants eher cursorisch abgehandelt, zumal bisher oft auch bestimmte Alternativen (Serviceniveau z.B. auf Basis von offenen Ziehbrunnen) explizit vom Auftraggeber ausgeschlossen wurden.

25 Gemeinsame Bearbeitung unter einer Leitfrage, da die Unterlagen hier zu wenige spezifische Hinweise geben.

Allerdings sind nicht alle Vorhaben so armutsorientiert, dass sich auch die Ärmsten beteiligen können. So wurde von den Bauern, die Zielgruppe des Bewässerungsprojekts Comarapa in Bolivien (4.29) waren, ein „nicht unerheblicher finanzieller Eigenbeitrag“ (S. 8 + Anlage VI.3 Tabelle 1) abverlangt<sup>26</sup>.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen wendet sich aber die überwiegende Mehrheit der Vorhaben an arme Bevölkerungsgruppen, wenngleich nicht unbedingt immer an die Ärmsten der Armen. So hat sich bei einigen der abgeschlossenen Vorhaben erwiesen, dass die finanzielle Eigenleistung bzw. die Nutzergebühren nicht von allen Haushalten aufgebracht werden konnte (4.2, 4.23 + 4.5). Das Vorhaben „Ländliche Wasserversorgung Provinz Bam“ in Burkina Faso (4.5) mag hier als Beispiel dienen:

“Die Zahlungsfähigkeit und -willigkeit der Bevölkerung wurde nicht im einzelnen untersucht, obwohl dies eine grundlegende Voraussetzung sowohl für die Festlegung einer durchschnittlichen Mindesttarifhöhe (wann können von der Zielgruppe welche Beiträge angespart bzw. aufgebracht werden) als auch die Formulierung eines Wartungskonzepts (welches Wartungskonzept kann von der Zielgruppe überhaupt bezahlt werden) ist. In diesem Zusammenhang wäre auch zu untersuchen gewesen, ob die Forderung der KfW ... nach einer Vollkostendeckung (beschränkt auf den Erwerb einer neuen Pumpe) überhaupt realistisch ist. Letztlich hat man sich auf Plausibilitätsannahmen beschränkt, was jedoch angesichts der Erfahrungen mit anderen Vorhaben unzureichend war.

Hinsichtlich der Art und des Umfangs der Erhebung von Beiträgen zur Finanzierung von Reparaturen (und umfangreichen Rehabilitierungsmaßnahmen) wurden vom Projekt - abgesehen von der als Auswahlkriterium gestellten Forderung nach Ansparung eines einmaligen Betrags in Höhe von FCFA 50.000,- pro Brunnen - keine klaren Empfehlungen abgegeben. Angesichts der Tatsache, dass Bareinkommen in der Region häufig nur saisonal verfügbar und die regelmäßige Erhebung von festen Beiträgen - u.a. mangels sicherer und inflations- bzw. abwertungsgeschützter Aufbewahrung - offenbar nicht praktikabel ist, hätte ein klares Konzept der Beitragserhöhung erarbeitet werden müssen, das diesen Umständen Rechnung trägt“ (S. 37).

Hier offenbart sich ein grundsätzliches Problem: Wenn das Auswahlkriterium für eine Einzelmaßnahme der finanzielle Eigenbeitrag ist, werden nicht nur die Willigen - von denen zu Recht die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Maßnahme erwartet werden darf (Partizipationsbereitschaft) - von den Unwilligen, sondern auch die (ohnehin eher) Begünstigten von den

---

26 Bei anderen Vorhaben wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass zur Erreichung auch ärmerer Bauern eine Differenzierung des Eigenbeitrages angestrebt wurde. In einem der untersuchten Vorhaben wurden zudem Kredite für die armen Bauern bereitgestellt.

Ärmsten, diejenigen, die aufgrund fehlender Barmittel zur Partizipation nicht in der Lage sind, geschieden<sup>27</sup>.

In anderen Fällen wurde allerdings im Nachhinein festgestellt, dass die erhobenen Gebühren auch für arme Familien akzeptabel sind (z.B. 4.18), obwohl im Vorfeld der Maßnahme keine diesbezüglichen Überlegungen angestellt bzw. gesicherte Daten erhoben worden sind oder diese Frage als „unproblematisch“ beiseite geschoben wurde (4.35).

Daneben gibt es aber auch positive Beispiele wie der „Selbsthilfefonds Dogonland II“ in Mali (4.4) oder das Vorhaben „Trinkwasserversorgung Tiznit“ in Marokko (4.7), wo die Zahlungsfähigkeit armer Haushalte bereits im Projektkonzept berücksichtigt wurde.

Da viele Projekte und Programme auf Zielgruppen ausgerichtet sind, die mehrheitlich arm sind, muss dies notwendigerweise im Projektkonzept seine Berücksichtigung finden. Einzelne Vorhaben zur Bewässerungslandwirtschaft (4.22, 4.25 + 4.32) verzichteten daher auf finanzielle Eigenleistungen der Nutznießer, verlangen aber dafür (teilweise unentgeltliche) Arbeitsleistungen beim Bau und der Wartung der Bewässerungsanlagen. Einige Trinkwasserversorgungsvorhaben (4.5, 4.13, 4.15 + 4.20) haben die Verantwortung für die Erhebung von Gebühren auf die im Rahmen von Begleitmaßnahmen gegründeten Brunnen- oder Nutzerkomitees übertragen, in der Erwartung dass die „informellen sozialen Sicherungssysteme“ (4.15) der ZG die Zahlungsfähigkeit der einzelnen Haushalte berücksichtigen. Aus den Berichten geht allerdings nicht hervor, ob dies auch nachgehalten wurde.

7. Sind Mechanismen vorgesehen (gewesen), die es garantieren, dass die arme Bevölkerung vollumfänglich von den Leistungen der Maßnahme profitieren kann (konnte)? [erweitert aus Analyserahmen-Fragen 10 und 11]

**Somit sind zwar teilweise Mechanismen vorgesehen (gewesen), die garantieren sollen, dass die arme Bevölkerung vollumfänglich von den Leistungen der Maßnahme profitieren kann (konnte), da in der Regel aber nicht zwischen armen und weniger armen Haushalten und Individuen differenziert wird, fehlen auch hier in den meisten Berichten verlässliche Angaben über die Praxis.** Dort, wo keine Zielgruppenanalysen durchgeführt wurden, ist eher davon auszugehen, dass dieser Aspekt nicht im Detail berücksichtigt werden konnte. Teilweise wird - bei den Trinkwasserversorgungsvorhaben - zwar die Erwartung geäußert, dass auch die Ärmsten von den Leistungen der Maßnahme profitieren und damit begründet, dass die Kosten nicht über 5% des Einkommens liegen werden. Worauf diese Annahme basiert, bleibt aber unklar<sup>28</sup>. In der Praxis werden zwar flexible Werte angesetzt, auch

---

27 Unsere Gespräche haben ergeben, dass in diesem konkreten Fall die KfW das Problem der Organisation und Finanzierung von Wartung und Unterhaltung aufgegriffen und damit auf die Evaluierung positiv reagiert hat. In anderen Fällen, insbesondere bei urbanen Vorhaben, setzt die FZ auf Quersubventionierungen niedriger Verbrauchsmengen und armer Kundengruppen. Dazu vergl. unsere Empfehlungen in Abschnitt 4.2-4.3.3.

28 Wo die Bevölkerung ihr Einkommen z.B. zu 80% aus der Subsistenzlandwirtschaft schöpft, stellen 5% des Einkommens schon 25% des verfügbaren Bargeldes dar. Zudem gilt, dass Menschen, die sich gerade hinrei-

deutlich unter 5%, nicht immer aber werden diese Entscheidungen aufgrund von Vor-Ort-Analysen, sondern auf der Basis von Plausibilitätsabwägungen getroffen.

Allein bei den Trinkwasserversorgungsprojekten Tiznit (4.7) und Sidi Ifni (4.10) in Marokko werden die Mechanismen beschrieben: Einkommensschwache Haushalte dürfen die Anschlussgebühren in Raten abbezahlen und der niedrige Grundpreis wird durch höhere Tarife bei höherem Wasserverbrauch quersubventioniert. Solche Regelungen, die dafür sorgen, dass die arme Bevölkerung vollumfänglich von den Leistungen der Maßnahme profitieren kann, sind für den Erfolg eines Vorhabens so elementar, dass diesbezügliche Angaben auch in den knappen Angeboten und in Prüfungs- und Schlussprüfungsdocumenten erwartet werden sollten.

8. Werden bzw. wurden arme Zielgruppen in Planung und Implementierung sowie Kontrolle von den im Konzept vorgeschlagenen EZ-Maßnahmen einbezogen?[Fragen 10 und 11 des Analyserahmens]

Generell scheint die Einbeziehung der Zielgruppen in Planung und Implementierung sowie Kontrolle von den im Konzept vorgeschlagenen EZ-Maßnahmen eher problematisch zu sein. **Eine besondere Berücksichtigung der ärmsten Mitglieder der Zielgruppe bei Entscheidungsprozessen scheint es in keinem Fall gegeben zu haben** (zugegebenermaßen ist dies ein extrem schwieriger Prozess!). Besonders bei Trinkwasserversorgungsvorhaben, in deren Rahmen Nutzerkomitees gegründet worden waren, wurde vorausgesetzt, dass die Interessen der gesamten Zielgruppe berücksichtigt wurden. Teilweise ist diese Erwartung auch erfüllt worden, sie scheint aber selten im Projektkonzept auch explizit vorgesehen zu sein.

Das Kooperationsvorhaben „Ländliche Wasserversorgung im Departement Maradi“ im Niger (4.34) kann hier als Beispiel dienen:

“Die Zielgruppen waren an den entscheidenden ersten Planungsschritten nicht beteiligt und nahmen weder direkt noch indirekt wesentlichen Einfluss auf die Projektkonzeption. ...Der Ansatz für die Einbeziehung der späteren Brunnennutzer war sehr *top down* orientiert. Die Zielgruppe wurde ‘animiert’ und ‘sensibilisiert’, um ihr das richtige Verständnis für die Unterhaltung der Wasserstellen zu vermitteln, aber offenbar wenig nach ihren eigenen Vorstellungen und Ansätzen zur Problemlösung befragt” (S. 37).

Es drängt sich der Verdacht auf, dass es sich hierbei nicht um einen Einzelfall handelt. Tendenziell ist eine ausreichende Einbindung der Zielgruppen in die Projektplanung und – durchführung aber eher dort zu vermuten, wo die Förderung des Selbsthilfepotentials im Projektkonzept vorgesehen war, wie dies beispielsweise im KfW-Vorhaben „Selbsthilfefonds Dogonland II“ in Mali (4.4) der Fall ist und am wenigsten dort, wo es vornehmlich um Rehabili-

---

chend ernähren können, ohne Nahrungsverzicht keine freien Mittel mehr verfügbar haben. Die Aufforderung, bei Bedarf eben zusätzliches Einkommen zu generieren, ist gerade im Hinblick auf Frauen in Afrika, aber auch andernorts mangels Möglichkeiten unrealistisch.

tierungsmaßnahmen ging. In einigen Fällen - wie z.B. „Wasserversorgung Sekundärstädte I“ in Benin (4.16) - wird ausdrücklich kein partizipativer Ansatz verfolgt. In anderen Fällen (4.3, 4.5, 4.12, 4.13, 4.14, 4.15, 4.18, 4.19, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24, 4.25, 4.32) ist die Einbindung der Zielgruppe dagegen entweder in das Vorhaben selbst oder zumindest aber die Begleitmaßnahmen vorgesehen (gewesen). Welche Folgen (d.h. positive oder eventuell sogar negative Wirkungen) diese Einbeziehung für die Planung und Durchführung der Maßnahmen hatte, wird überwiegend nicht dokumentiert?

9. Wird im Projektkonzept die Teilhabe armer Zielgruppen, vor allem auch armer Frauen, an Entscheidungs- und Verteilungsprozessen angesprochen und soll sie gefördert werden? [Erweitert aus Frage 11 des Analyserahmens]

Welchen Einfluss aber gerade die ärmeren Teilgruppen der Bevölkerung auf die Projektgestaltung ausüben (konnten), bleibt unklar, da in keinem Fall deutlich zwischen armen und weniger armen Mitgliedern der Zielgruppe differenziert wird. Häufig werden dagegen Genderfragen zumindest kurz angesprochen (etwa „Männer und Frauen sollen gleichermaßen profitieren“) Allerdings werden diese Fragen nicht konsequent mit Armutsaspekten in Beziehung gesetzt und ebenso fehlen Hinweise zur Mitwirkung von Frauen an Entscheidungen. So heißt es beispielsweise im Hauptbericht zum Kooperationsvorhaben „Ländliche Wasserversorgung im Departement Maradi“ im Niger (4.34):

“Frauen stellen einen sehr wichtigen Teil der Zielgruppe dar, denn sie sind für die tägliche Versorgung der Familie mit Trink- und Brauchwasser verantwortlich. Grundsätzlich spricht das Vorhaben sowohl praktische (Arbeitserleichterung) als auch strategische Interessen (Zugang zu Bildung, Beteiligung an Entscheidungsprozessen) der Frauen an. Die Rolle der weiblichen Zielgruppe wird in den Prüfberichten und Angeboten ausdrücklich betont. Ihre Interessen sind allerdings in der Zielhierarchie wenig verankert” (S. 19).

Tatsächlich werden Frauen aber - in diesem wie in allen anderen Fällen - sowohl auf der Ziel- als auch der Ergebnisebene nicht erwähnt. Gerade bei Trinkwasserversorgungsprojekten wird zwar die Rolle der Frauen herausgehoben und von dem Vorhaben eine Verbesserung ihrer Situation erwartet, inwieweit sie aber in die Entscheidungsprozesse (z.B. bei der Standortwahl der Brunnen) eingebunden werden, bleibt unklar. Dies ist vor allem auch deswegen ein Problem, weil arme Frauen und Haushalte mit Frauen als Vorständen, die besonders häufig zu den Armen gehören, zumeist die größten Schwierigkeiten haben, kostenpflichtige Wasserquellen zu nutzen. Die Tatsache, dass in vielen FZ-Vorhaben dennoch Frauen ausdrücklich im Rahmen von Begleitmaßnahmen gefördert werden sollen und wie im angelaufenen Vorhaben „Ländliche Wasserversorgung Mayo Kebbi, Tschad“ explizit die Beteiligung von Frauen im Vorstand von Nutzerkomitees unterstützt wird, sollte in der Berichterstattung sehr viel deutlicher herausgestellt werden, um Missverständnisse zu vermeiden.

10. Wurden die Interessen Armer, insbesondere auch armer Frauen, auch gegen Widerstände durchgesetzt (bzw. sollen sie es werden)? [Nach Frage 12 des Analyserahmens]

Aus den Unterlagen ist in keinem Fall zu erkennen, ob die Interessen Armer, insbesondere auch armer Frauen, auch gegen den Widerstände dritter Gruppen durchgesetzt wurden (bzw. werden sollen).

11. Ist die Implementierungsagentur (Durchführungs-/Trägerorganisation auf Partnerseite) auf die Umsetzung armutsrelevanter Programme vorbereitet (Mengengerüst, Methoden etc.)? [nach Frage 13 des Analyserahmens]

Der Bedarf an Schulungen für Mitarbeiter der jeweiligen Implementierungsagentur werden hin und wieder in den Berichten erwähnt. Die Inhalte dieser Maßnahmen werden aber entweder nicht angeführt oder - dort wo sie im Bericht Erwähnung finden - lässt sich aus dem Text nicht erkennen, inwieweit die Mitarbeiter gerade auf die Umsetzung armutsrelevanter Programme vorbereitet wurden oder werden sollen (z.B. anhand von Ausbildungszielen, Mengengerüst, Methoden etc.). Bei den Trinkwasserversorgungsprojekten, die die Gründung von Brunnen-/ Nutzerkomitees vorgesehen haben (4.5, 4.13, 4.15, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21 + 4.22), ist in der Regel eine Schulung im Rahmen von Begleitmaßnahmen geplant (gewesen), von der erwartet werden sollte, dass dabei auch armutsrelevante Aspekte Berücksichtigung finden<sup>29</sup>. In einigen Fällen (FZ-TZ-Kooperationen) ist davon auszugehen, dass Gesichtspunkte der Trägersensibilisierung durch die TZ angesprochen wurden oder werden sollen.

12. Ist aus dem Projektdesign / der Berichterstattung eine Integration der Maßnahmen im Sinne eines armutsorientierten IWRM erkennbar? [nach Frage 14 des Analyserahmens]

Da die Grundlagen des IWRM erst 2000 veröffentlicht wurden, konnte das darin vertretene Konzept in den überwiegenden Teil der Vorhaben nicht einfließen. Allerdings wird ein IWRM auch in den seither vorgelegten Berichten von Ausnahmen abgesehen (z.B. 4.46) nicht erwähnt. Die meisten Projektkonzepte konzentrieren sich ausschließlich auf ihren eigenen Teilbereich (Trinkwasserver- und / oder Abwasserentsorgung, Bewässerungslandwirtschaft). Lediglich die Vorhaben „Abwasser- und Abfallentsorgung in Provinzstädten - Programm Nord: Städte Bac Ninh und Hai Duong“ (4.8) und „Abwasser- und Abfallentsorgung in Provinzstädten - Programm Zentrum“ in Vietnam (4.9) berücksichtigen an zentraler Stelle auch Umwelt- und Ressourcenschutz sowie die Verminderung der Gesundheitsgefährdung. Eine der elementaren Forderung des IWRM - nämlich die Partizipation aller Betroffenen - fehlt jedoch im Projektdesign.

---

29 Es sei darauf verwiesen, dass in einigen vergleichbaren Vorhaben die Schulung ausdrücklich zu Lasten ärmerer Bevölkerungsgruppen gegangen ist, weil die Mitarbeiter/innen des Trägers primär auf die Nachhaltigkeit hin (d.h. die Einnahmenseite zur Kostendeckung, nicht die breite Wasserverteilung) ausgebildet wurden.

13. Korrespondieren die Ziele der Maßnahme mit den Zielsetzungen des PRSP? [nach Frage 3 des Analyserahmens]

Die meisten der analysierten Projekte und Programme sind konzipiert worden, bevor in den entsprechenden Partnerländern der PRS-Prozess eingeleitet wurde. Des Weiteren werden Vorhaben der Siedlungswasserwirtschaft auch in Ländern durchgeführt - so etwa in Marokko oder den Philippinen -, die nicht in die HIPC II Initiative integriert worden sind und demnach auch kein nationales PRSP erstellt haben. Ein Bezug zum PRP-Prozess kann von daher in den meisten Fällen nicht gegeben sein. **Allerdings ist unter den Fallbeispielen auch kein Vorhaben, bei dem aus der Dokumentation erkennbar versucht wurde, die Konzeption des Vorhabens auf der Zielebene nachträglich an das zwischenzeitlich vorgelegte PRSP auszurichten.**

Allein im Schlussprüfungsbericht zum „Wasserprojekt Dakar III“ (Senegal) (4.23) wird kurz (S. 44/5) auf PRSP und die drei neuen Schwerpunktsektoren der deutschen EZ eingegangen. Siedlungswasserwirtschaft gehört demnach nicht mehr zu den Schwerpunktsektoren, was von der senegalesischen Regierung offenbar bedauert wird.

**Bei neueren Projektdokumenten wäre ein komprimierter Hinweis sicher wichtig, wie der ggf. vorhandene PRSP in seiner aggregierten und eher abstrakten Form von der Planung bei EZ-Vorhaben aufgegriffen, d.h. konkretisiert wird.**

Die Kriterien, die unter den Punkten „Kapazitäten“ und „Fürsprache“ im Analyserahmen vorgegeben wurden, konnten im Rahmen dieser Untersuchung nicht ausgefüllt werden, da dies die verfügbaren Unterlagen nicht hergaben.

Weitere Aspekte

Was die vor allem im Rahmen der TZ geleistete Sektorberatung Siedlungswasserwirtschaft betrifft, so stand bis 1999/2000 die betriebliche (technische und ökonomische) Nachhaltigkeit im Mittelpunkt der Bemühungen. Insbesondere der kostendeckende Betrieb der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung wurde hierbei thematisiert. Seitdem werden Gesichtspunkte der Nachhaltigkeit auch im Hinblick auf eine breitere Versorgung angesprochen. Zunehmend spielt dabei die Belastbarkeit der ärmeren Bevölkerungsgruppen eine Rolle. **Nicht erkennbar ist, ob die TZ-Beratung die bessere Selektion von Armutsgebieten bei der Wasserversorgung (Prioritätensetzung) zum Gegenstand hat.** Die Planungen zur erst anlaufenden Beratung der Sektorreform Wasser in Afghanistan (4.45) treffen hier z.B. keine Aussagen, obwohl sich dies hier anbieten würde.

Die folgenden nach Ansicht des Berichterstatters sehr wichtigen Gesichtspunkte einer armutorientierten Siedlungswasserwirtschaft wurden aus der Projektdokumentation (FZ und TZ) nicht hinreichend klar:

- Preisgefälle bei den Tarifen zwischen verschiedenen Serviceniveaus (häufig steigt in der Praxis der Preis mit abnehmendem Service);
- Daraus abgeleitet das Ziel, dass Arme nicht mehr für eine Wassereinheit zahlen als wohlhabende Bevölkerungskreise (in der Praxis zahlen Arme für Zapfstellenwasser für eine Einheit bis zum Zehnfachen des Preise einer Einheit bei Hausanschlüssen);
- Die Forderung nach gleichen Preisen für Wasser in einem Land („gleiche Lebensbedingungen in einem Staat, ob in der Stadt oder auf dem Land“); ?
- Subventionen von Hausanschlüssen durch EZ-Mittel, um Armen gleichen Zugang zu Serviceleistungen zu gewähren;
- Nachhaltiger Betrieb von Versorgungsanlagen bei gleichzeitiger kostenloser Wasserbereitstellung für die Ärmsten;
- Problem der Quersubventionierung auf nationaler Ebene bei unterschiedlichen Servicebetrieben;
- Subvention auch des Betriebes von Versorgungs- und Entsorgungssystemen, damit in (sehr) armen Wohnquartieren Wasser zu minimalen Preisen angeboten werden kann;
- Die Rolle der *governance* bzw. Korruption bei der Wasserversorgung (dies gilt auch und besonders für den Bewässerungsbereich).

### 3.2.2 Bewertung intendierter Wirkungen im Hinblick auf die Armutsbekämpfung

Wie für die Aufnahme von Armutsbezügen innerhalb der entwicklungspolitischen Planung gilt auch für die Bewertung der vermuteten / intendierten Armutswirkungen, dass die Projektdokumentation hier kaum spezifische Aussagen trifft, obwohl die von uns gesichteten Unterlagen häufig die wichtigsten über die Vorhaben darstellen und dem BMZ als wichtige Entscheidungshilfe dienen.

Werden sie in den Evaluierungen und Schluss(prüfungs)berichten thematisiert, sind Wirkungen fast immer im Bereich impliziter Annahmen angesiedelt. Unterstellt wird in der Dokumentation oft, dass Trinkwasservorhaben positive Wirkungen auf Arme haben, weil durch erzielte positive Gesundheitswirkungen weniger Geld für Gesundheitsfürsorge aufgewendet werden muss. Es fehlen jedoch jegliche Beweise für diese Hypothese. Die Praxis einiger untersuchter Vorhaben zeigt nämlich, dass Arme oft sowieso kein Geld für ärztliche Gebühren und Medikamente haben. In einigen Fällen liegen überörtliche Statistiken vor, die einen Rückgang wasserinduzierter Krankheiten belegen, der zeitgleich ist mit der Interventionsphase eines Programms. Ob dieser positive Wandel durch das Programm oder durch andere Faktoren beeinflusst ist (z.B. Ausbleiben von Überflutungen während der Regenzeit), bleibt allerdings mangels spezifischer Untersuchungen offen.

Ebenso wird unterstellt, dass Frauen durch bessere Wasserversorgung Zeit sparen und diese für produktive ökonomische Aktivitäten einsetzen (können). Auch hierfür gibt es selten konkrete Belege. Dagegen ist nachgewiesen, dass Frauen die Wassergebühren häufig auch durch zusätzliche einkommensschaffende Aktivitäten nicht wieder erwirtschaften können. Wenn sie zusätzliches Geld verdienen, dann ist der Zeitaufwand hierfür oft größer als die eingesparte Zeit (s. Box 1).

### **Kasten 2: Arbeit, Zeit und Geld in Afrika<sup>30</sup>**

Eine häufige Annahme für Trinkwasserprojekte u.a. in Afrika ist: Die Bereitstellung von Wasser nützt vor allem Frauen, weil sie dadurch Zeit u.a. für einkommensschaffende Maßnahmen einsparen. Wo allerdings zusätzliche Arbeitszeit nicht benötigt wird, d.h. bei landbesitzenden Bauern die Flächen nicht stärker auszudehnen und / oder intensiver bestellt werden können, kein Handwerk praktiziert wird und auch Lohnarbeitskräfte nicht nachgefragt sind, nützt die Einsparung von Arbeitszeit den Frauen ökonomisch kaum, denn die Familien bzw. Frauen zahlen ja bekanntlich Geld für die Serviceleistung der Wasserversorgung. Sie haben aber keine Möglichkeit, dieses Geld, das sie zur Zahlung der Nutzergebühren zusätzlich zu den übrigen Ausgaben benötigen, auch zusätzlich zu verdienen. Und selbst wenn sie eine bezahlte Tätigkeit finden würden, so erhielten sie z.B. in einer Stunde oft weniger Lohn als sie für das Wasser aus günstig gelegener Quelle ausgeben, um diese Stunde Zeit für die Lohnarbeit herauszuwirtschaften. Fünf Kanaris (Krüge) Wasser aus einer Zapfstelle, die man zur Not in einer Stunde holen kann, kosten z.B. in Sahelländern oft zusammen 100 FCFA. Zehn Stunden Arbeit - z.B. zwei Krüge getöpft und auf den Markt getragen - bringen kaum mehr als 500 FCFA ein oder 50 FCFA die Stunde. Entsprechend müssen aufgrund der Ausgabenverschiebungen zugunsten von Wasser an anderer Stelle Einsparungen vorgenommen werden, im Zweifelsfall erfolgt dies durch Nahrungsverzicht, wodurch wiederum vorrangig Frauen und Kinder betroffen sind.

Die Ersparnis von Zeit auf Seiten der Frauen ist zwar ein Wert an sich. Wird die Ersparnis aber durch zusätzliche finanzielle Ausgaben „erkauft“, kann dies unter dem Strich sogar mehr Zeit kosten!

### **3.3 Zusammenfassende Bewertung der Armutsbezüge**

Die tatsächlichen Armutsbezüge der ausgewählten EZ-Vorhaben sind angesichts der oft wenig aussagekräftigen Projektverlaufsdokumentation schwer zu erfassen. Programme und Projekte der Trinkwasserver- und -entsorgung gelten in der Regel *per se* als armutsorientiert. **Zumindest, was die Zielebene betrifft, ist eindeutig festzustellen, dass direkte Armutswirkungen von den wenigsten Vorhaben explizit angestrebt werden.** Auf der Ergebnisebene dominieren technische Vorgaben. Hierbei wird zumeist nicht zwischen Maßnahmen für besonders Arme und solchen für die restliche Zielgruppe unterschieden. Armutsbezüge tauchen gegebenenfalls im weiteren Verlauf der Dokumentation auf, wenn die Vorhaben im Hinblick auf ihre konzeptionellen Bezüge dargestellt werden oder bei der Zielgruppenbeschreibung, der Erläuterung des methodischen Ansatzes und der erwarteten Wirkungen. In der Praxis bestehen also häufig sehr wohl Armutsbezüge, nur werden sie nicht an entscheidender Stelle dargelegt. Prinzipiell ist es aber hilfreich für die durchgängige Berücksichtigung der Armutsorientierung, wenn diese bereits auf der Ziel- und Ergebnisebene formuliert wird. **Es**

---

30 Basierend auf Untersuchungen des Verfassers 1995/95 über die sozio-ökonomischen Wirkungen von Wassermühlen in Tanzania.

**bestehen neben faktischen Defiziten beim Armutsbezug manchmal die Defizite in der Sichtbarmachung faktisch durchaus bestehender Bezüge.**

Im Hinblick auf die Auswahl der Zielgruppen sind in den Kernaussagen zu den Projekten nur wenige Bemühungen erkennbar, vor allem ärmere Schichten erreichen zu wollen. Generell muss davon ausgegangen werden, dass während der Planungsphase bei einigen Vorhaben auch nur wenig über die soziale Differenzierung der Zielgruppen bekannt ist und auch im weiteren Projektverlauf nur in einzelnen Fällen der Versuch gemacht wurde, die sozio-kulturellen Bedingungen der Implementierung genauer zu erfassen und zu verfolgen. Gerade aber das besondere Interesse der EZ Bereitenwirksamkeit zu erzielen, bedarf einer sehr genauen Analyse der jeweiligen Zielgruppe.

Die vor allem in urbanen Projekten nicht hinreichende Differenzierung der Zielgruppen(n) führt dazu, dass die finanzielle Belastbarkeit der Bevölkerung, für Dienstleistungen im Wasserbereich zu zahlen, zur Sicherung der betrieblichen Nachhaltigkeit von Versorgungseinrichtungen einerseits zwar vorausgesetzt wird, aber zumindest aus den Unterlagen selten belegt ist, dass diese auch tatsächlich gegeben ist, mithin auch ärmere Familien die Gebühren bezahlen können und Zugang zu Wasser erhalten. Die Praxis zeigt, dass in einer Reihe von Vorhaben vor allem im städtischen Bereich die Zielgruppen sich die Wassergebühren nicht leisten können.

Auffallend ist, dass in den Planungspapieren sowohl bei TZ wie FZ eine Diskussion über technische Alternativen mit dem Ziel einer Ausdifferenzierung des Serviceniveaus oft fehlt, obwohl die Planungsunterlagen sowie die Projektberichterstattung ansonsten sehr technisch orientiert sind<sup>31</sup>. Daher wird für den Leser nicht nachvollziehbar, warum z.B. einerseits die aufgrund einer zentralen Wasserversorgung notwendigen hohen Tarife thematisiert, andererseits billigere Lösungen (Handpumpen, offene Ziehbrunnen) nicht erwähnt werden. Es mag stets gute Gründe für die definitive Entscheidung geben, aber sie werden nicht angeführt.

Anhand der verfügbaren Unterlagen ist nicht zu erkennen, ob auch arme Bevölkerungsgruppen und unter ihnen besonders Frauen durchgängig an Entscheidungen über ihre Wasserversorgung beteiligt werden. **In einigen detaillierter untersuchten Fällen ist davon auszugehen, dass eine Partizipation der Bevölkerung insgesamt nur in geringem Umfang stattfand und damit eine Mitwirkung gerade auch der Ärmsten und anderer benachteiligter Gruppen nahezu ausgeschlossen werden kann.** Dagegen ist eine Partizipation der Bevölkerung am Betrieb von Wasserversorgungssystemen nahezu die Regel. Hier wirken auch Frauen mit.

Diese Mitwirkung erfolgt in der Regel durch die Bildung Nutzergruppen, die vor allem im Rahmen von Begleitmaßnahmen insbesondere zur Sicherung des Betriebs von Handpumpen, aber auch im randstädtischen Bereich für Zapfstellen gegründet und gefördert werden. Über

---

31 Der Hinweis, dass Technik- bzw. Servicealternativen der Prüfungen später nicht mehr in die Berichte aufgenommen werden, sondern nur die favorisierte und implementierte Lösung, relativiert diese Aussage. Es bleibt aber ein Manko, als Leser hier keine Entscheidungsprozesse nachvollziehen zu können.

derartige Nutzergruppen liegen aus der FZ und TZ Dutzende von Berichten vor (Planungsstudien, begleitende Studien und Evaluierungsberichte). Hier wird auch deutlich, dass es sich beim Management von Wasserstellen durch lokale Nutzergruppen um eine sehr komplexe Aufgabe handelt, für die die deutsche EZ sehr viel Aufwand leistet. Daher ist es erstaunlich, dass dieser wichtige Aspekt der Wasserversorgung in den grundlegenden Dokumenten (Angebote, Prüfungsberichte, Schlussberichte usw.) kaum erwähnt wird.

Die Unterlagen ergeben keinen Hinweis auf die tatsächliche Form der Mitwirkung der Bevölkerung. Der Sektoransatz der EZ impliziert jedoch, dass die Frage nach dem „Ob“ der Wasserversorgung bereits zumeist zwischen Geber- und Nehmerregierung vor Eintritt in die lokale oder regionale Planung entschieden wurde<sup>32</sup>. Es kann also nur noch um die Auswahl zwischen Servicealternativen und Betriebsmodellen gehen. Nach den Erfahrungen des Gutachters sind die grundlegenden Entscheidungen aber auch hier zumeist bereits im Rahmen der Vorplanung getroffen.

**Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der Kapitel 2.1 bis 2.3 zeigen die Ausführungen der letzten beiden Abschnitte deutlich, dass einerseits Wasserprojekte im Hinblick auf ihre Armutsbezüge offenbar deutlich besser sind und mehr bevölkerungsbezogene Fragen berücksichtigen, als dies aus der Dokumentation hervorgeht. Auch hier geht es also manchmal stärker um die Sichtbarmachung als um eine andere Durchführung.** Andererseits besteht im Wasserbereich ein erheblicher Verbesserungsbedarf und zwar sowohl was die konzeptionelle Ebene betrifft wie auch die Umsetzung auf Projekt- und Programmebene. Dies betrifft insbesondere auch die Bevölkerungsbeteiligung im Sinne einer tatsächlichen Mitbestimmung über Ziele und Ausgestaltung der Vorhaben.

Eine konzeptionelle Neuorientierung macht allerdings nur dann einen Sinn, wenn sie dazu führt, dass es zu einer wirklichen Mitbestimmung der beteiligten Bevölkerungsgruppen an Entscheidungsprozessen kommt und die Dominanz der (so häufig alternativlosen) technischen Vorgaben durchbrochen wird (siehe erstes Gutachten). Eine zukünftige Wasserpolitik muss auch darauf hinauslaufen, dass das sozio-kulturelle Milieu, in dem Interventionen stattfinden sollen, eine deutlich größere Rolle bei Planung und Umsetzung spielt und zwar nicht alleine, um die Belastbarkeit der Bevölkerung für Serviceleistungen zu identifizieren, sondern auch um Partizipationsprozesse unter Gesichtspunkten der Legitimität zu fördern.

Die Erkenntnisse der vorangehenden Abschnitte legen auch nahe, die Frage der ökonomisch-technischen Nachhaltigkeit grundsätzlich zu überdenken, d.h. betriebliche Nachhaltigkeit (z.B. „die Pumpe muss 15 Jahre betrieben werden können“) und Versorgung der armen Bevölkerung (z.B. „auch die ärmsten 30% erhalten dauerhaft Zugang zu sauberem Wasser“) auf mindestens derselben Rangebene zu behandeln.

---

32 Im Rahmen von Regionalfonds besteht seit kurzer Zeit die Möglichkeit einer deutlich weitergehenden Partizipation der Bevölkerung, indem die Art der Investitionen erst nach gemeinsamer Planung vor Ort entschieden wird. Hier stellt sich die Frage nach den zu beteiligenden Personen und ihrer Legitimität.

## 4 Notwendige programmatische Anpassungen und ihre Begründung

### 4.1 Konzentrations- und Differenzierungsbedarf

Die Analyse hat gezeigt, dass die vorhandenen Wasserkonzepte bzw. Konzepte zu anderen Schwerpunktbereichen mit direkten Bezügen zum Wassersektor wenig integriert sind und eines gemeinsamen Rahmens entbehren. Einerseits ist daher unter dem Schirm eines Integrated Water Resource Management (IWRM) auf eine konzeptionelle Zusammenführung der bisher getrennt behandelten Bereiche Siedlungswasserwirtschaft und landwirtschaftliche Bewässerung und ggf. auch, wenn im *Portefolio* der EZ überhaupt noch vorhanden, der Stromerzeugung durch Wasserenergie zu drängen. U.a. gilt es, neben den Fragen des allgemeinen Ressourcenschutzes konkurrierende Nutzungsformen zu thematisieren. Die teure Wasserförderung für ein urbanes Trinkwasserversorgungssystem darf z.B. nicht durch die Gewinnung von Bewässerungswasser aus demselben *Aquifer* gestört und gefährdet werden. Ebenso dürfen Trinkwasserressourcen weder durch Landwirtschaft noch durch städtische Abwässer kontaminiert werden. **Dies bedeutet, dass die deutsche EZ ein übergreifendes Wasserkonzept entwickeln sollte, das die beiden Hauptbereiche Siedlungswasserwirtschaft und Bewässerung sowie sekundäre Wassernutzungsformen verbindet.**

Andererseits sind nach den gemeinsamen und übergreifenden Darstellungen die spezifischen Vorgaben zur Zielsetzung und zur Umsetzung von Vorhaben der Siedlungswasserwirtschaft und der Bewässerung in erheblichem Umfang zu differenzieren. Während es bei ersterem Subsektor um einen Service für Arme geht, der diese kostenmäßig zumeist ohne Kompensation belastet, handelt es sich bei der Bewässerung primär um eine produktive Investition, die auch bei den ärmsten Zielgruppen einer zumeist langfristigen Einkommenssteigerung dient und daher bei der Umsetzung ganz anderen Prinzipien folgen kann als die Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung. So sind bei der Bewässerung gegebenenfalls Kredite notwendig, um die Beteiligung von Armen an den Kosten eines Programm zu fördern. Die Nachhaltigkeit auf der Basis einer Beteiligung aller Nutzer/innen an den Betriebskosten ist dabei zumeist durch das Einnahmeplus aus der Inwertsetzung des Bodens (vom Regenfeldbau zum Bewässerungsbau bis zum Faktor 20 und mehr) gesichert<sup>33</sup>.

Quersubventionierungen könnten bei der Implementierung von Bewässerungsperimetern wichtig sein, beim späteren Betrieb spielen sie dagegen keine bzw. kaum eine Rolle mehr. Dauerhafte Zuwendungen aus der Staatskasse oder durch die EZ werden zumeist jedoch bei gutem Management unnötig sein, außer, die Vorhaben dienen auch Zweitzielen (wie z.B. dem Ressourcenschutz in Form einer Förderung der Wasserinfiltration in den Boden, der Flussregulierung durch die Bereitstellung von Polderflächen usw.).

---

33 Dass in der Praxis immer wieder die Betriebskosten nicht bezahlt werden, ist nicht im konzeptionellen Ansatz begründet, sondern hat verschiedene Ursachen bei der Programmgestaltung und -durchführung (z.B. Klientelismusstrategien im Partnerland mit Verzicht auf die Gebühreneintreibung, Korruption, fachliche Implementierungsfehler).

**Ein weiterer Differenzierungsbedarf innerhalb des Bewässerungsbereiches betrifft den der Unterscheidung zwischen wasserarmen und wasserreichen Ländern. In wasserreichen Ländern kann die Armutsbekämpfung sicher erste Priorität haben, in wasserarmen Staaten müssten Gesichtspunkte der Armutsbekämpfung mit denen der ökologischen Nachhaltigkeit in Vereinbarung gebracht werden.**

Bei der Trinkwasserversorgung gelten ganz andere Prinzipien. Auch wenn mit der Trinkwasserversorgung die Gesundheitsförderung und damit Minderausgaben für ärztliche Dienstleistungen einhergehen könnten und gelegentlich Zeitersparnisse zu beobachten sind, die den Beteiligten eine wirtschaftlich produktive Alternativtätigkeit ermöglichen, so handelt es sich bei den damit verbundenen Gebühren für die Serviceleistungen doch primär um Konsumausgaben. Da gerade die Armen zu den Investitionskosten kaum beitragen können (außer zumeist durch symbolische Umlagen, die selten mehr als drei bis fünf Prozent der Investitionskosten ausmachen)<sup>34</sup>, sind auch Beteiligungsmodelle wie in der Bewässerungslandwirtschaft zumeist unrealistisch. Die Praxis zeigt, dass die ärmeren Bevölkerungsgruppen vielfach nicht einmal in der Lage sind, auch nur die vollen Betriebskosten für die Wasserversorgung zu tragen. Daher müssen langfristig zumindest Quersubventionen vorgesehen werden. Es ist aber auch denkbar, dass der Staat bzw. die EZ auf längere Zeit die Bereitstellung von Trinkwasser und eine etwaige Abwasserentsorgung finanzieren müssen. Aus diesem Grund sind ganz andere Betriebsmodelle als bei der Bewässerung vonnöten (d.h. solche, die - ob privat oder mit öffentlicher Beteiligung - nicht alleine an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientiert sind).

Gerade unter Gesichtspunkten der MDG und des AP 2015, die auf eine Halbierung der Personengruppen, die keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben, abzielen, müsste im Rahmen der Siedlungswasserwirtschaft auch zwischen der ländlichen und städtischen Trinkwasserversorgung deutlich stärker als bisher differenziert werden. Mindestens drei Aspekte sind dabei wichtig:

- I. sollte eine Wasserpolitik darauf ausgerichtet werden, maximale Gruppen von bisher nicht versorgten Armen zu erreichen. Dies verlangt neue Prioritätensetzungen zwischen der ländlichen und städtischen Versorgung, wie sie in einigen PRSP bereits vorgesehen sind. Unter Umständen bedeutet dies eine verstärkte Konzentration auf den städtischen Raum bzw. Verdichtungsgebiete in Stadtnähe<sup>35</sup>;

---

34 Eine solche Beteiligung ist bei der laufenden Ländlichen Wasserversorgung Mayo-Kebbi (Tschad) z.B. auf 175.000 FCFA festgelegt, was ungefähr 3,5% der durchschnittlichen Kosten eines Bohrbrunnens mit Oberbau und Handpumpe ausmacht.

35 Hier ist bezüglich der Entscheidungskriterien ein erhebliches Maß an Sensibilität erforderlich. So sollte unbedingt im Einzelfall neben dem Versorgungsgrad und der Zahl der betroffenen Menschen die Qualität der bisherigen Wasserversorgung und die Arbeitsbelastung der Wasserholer/innen einbezogen werden.

- II. muss bei der ländlichen Wasserversorgung, die im Vergleich zur städtischen relativ homogene Zielgruppen hat, welche jedoch häufig über extrem wenig Geld verfügen, verstärkt darauf geachtet werden, dass die Versorgungssysteme überhaupt finanzierbar sind;
- III. ist bei städtischen Versorgungssystemen unabhängig von denselben Problemen der Finanzierbarkeit der Leistungen auch die Frage nach einer Erreichung der von armen und sehr armen Bevölkerungsgruppen bewohnten Stadtviertel zu stellen. Bisher blieben auch auf Betreiben der Partner sowie angesichts fehlender Nachhaltigkeitsmodelle diese zu oft noch von einer EZ-Förderung ausgeschlossen.

Unsere Überlegungen zum Differenzierungsbedarf führen zu der Empfehlung, ein neues Wasserkonzept mehrschichtig anzulegen unter dem Schirm eines strategischen Einführungsteiles zum Integrated Water Resource Management mit zwei folgenden Hauptkapiteln zur Siedlungswasserwirtschaft und zur Bewässerung. Ersteres Hauptkapitel sollte nach der Darstellung gemeinsamer Aspekte ebenfalls in eine ländliche und eine städtische Versorgungspolitik unterteilt werden. Aus den Erkenntnissen des Vergleichs verschiedener BMZ-Konzepte wird die zusätzliche Empfehlung abgeleitet, den politischen Aussagen einen methodischen Teil zur Gestaltung von Vorhaben beider Typen anzufügen.

## 4.2 Übergreifender Anpassungsbedarf

### *Übergreifende Vorgaben und Integrated Water Resource Management*

Auf der Oberziel- und von Ausnahmen abgesehen auch auf der Programmzielebene sollte die Armutsorientierung konkreter und kategorischer festgeschrieben werden. Es sollte aus den Vorgaben deutlich werden, dass sich auch die technischen Ergebnisse dem Ober- und Programmziel unterzuordnen haben. Der Begriff der Nachhaltigkeit sollte vier Komponenten beinhalten: die ökonomische N., die ökologische N., die technische N. und die maximale Erreichung der Zielgruppe (= entwicklungspolitische N.). Die Programmgestaltung sollte durch die Maxime einer maximalen Erreichung der Zielgruppe bestimmt werden unter Berücksichtigung der Vorgaben des BMZ zur Partizipation und zur Genderpolitik. Im Sinne des IWRM sind Gesichtspunkte des Ressourcenmanagements und der Armutsbekämpfung (MDG) zu integrieren. Es bietet sich ferner an, bereits auf dieser Ebene der Konzeption die Integration der deutschen EZ in den PRS-Prozess (wenn HIPC-Land) und *sector wide approaches* zu fördern<sup>36</sup>.

---

36 Nichts spricht allerdings dagegen, auch im Rahmen von SWA weiterhin deutsche FZ/TZ-Verbundvorhaben mit erkennbaren Leistungen und eigenem Monitoring durchzuführen. Das entscheidende bei SWA ist die enge Abstimmung mit Partner und anderen Gebern.

### ***Geberabstimmung verstärken und lead donor Rolle prüfen***

Die unterschiedlichen bzw. in Fragen der Armutsbekämpfung nicht hinreichend klaren Konzepte der internationalen Geber erfordern eine bessere Kooperation in den Partnerländern und zwischen den Geberinstitutionen (Durchführungsorganisationen und Ministerien). Eine intensivere Geberabstimmung auf allen Ebenen wird daher dringend empfohlen. Sie ist auch und gerade dort verstärkt notwendig, wo sich die deutsche EZ am PRS-Prozess beteiligt, aber eine Integration ihrer Maßnahmen in *sector wide approaches* (SWA) in finanzieller Hinsicht nicht befürwortet (vergl. KfW 2003a). Nach heutigem Kenntnisstand ist auch wegen der völlig unzureichenden Geberabstimmung die Orientierung auf Budgethilfe gerade im Schwerpunktbereich Wasser nur in Einzelfällen zu empfehlen.

Die Empfehlung der KfW, sich in ausgewählten Schwerpunktspektoren (d.h. Trinkwasser etc.) in denen die FZ international führend ist, konzeptionell mehr einzubringen und eine Führungsrolle auch im Sektordialog (*lead donor*) zu übernehmen, wird insofern unterstützt, als hier eine gemeinsame Vorgehensweise von FZ und TZ empfohlen wird.

### ***TZ und FZ im Schwerpunktbereich nur noch gemeinsam vorgehen***

Die Forderung nach einer stärkeren strategischen Kooperation zwischen TZ und FZ, wie sie von der KfW als Konsequenz aus den Aussagen des dem Weltentwicklungsberichtes 2004 zum Wassersektor vorgeschlagen werden, wird ausdrücklich begrüßt (KfW 2003a). Hierzu gehört auch der ebenfalls hier vorgeschlagene stärkere Einsatz von *Poverty Impact Assessments*, einer generellen Stärkung der Zielgruppen und der Einbeziehung von *feed back* Mechanismen.

Während die FZ weiterhin überwiegend klassische Infrastrukturimplementierung betreibt, ist die TZ zwischenzeitlich vorrangig auf die Beratung von Sektorreformprozessen ausgerichtet. Sie kann dabei kaum noch auf Finanzierungsbeiträge zurückgreifen, während ein Teil der FZ-Begleitmaßnahmen dagegen so breit angelegt ist, dass es hier zu Überschneidungen mit TZ-Aufgaben kommt. Eine bessere Koordination und der Ruf nach der Beschränkung der Institutionen auf ihre jeweiligen Kernaufgaben wäre jedoch eine zu kurz greifende Forderung. Die Frage muss gestellt werden, ob TZ und FZ innerhalb eines (PRSP-vorgegebenen) Sektoransatzes überhaupt noch getrennte Vorhaben anbieten und implementieren sollten. Die Durchführung eines gemeinsamen Maßnahmenpaketes hätte den doppelten Vorteil, dass (i.) typische Probleme der FZ wie fehlende rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Tarifen auf kommunaler Ebene oder zur Umlage von Land zugunsten armer Haushalte bei Bewässerungsprojekten durch die Politikberatung auf Eben der staatlichen Entscheidungsträger reduziert werden und (ii.) in erheblichem Umfang Planungs-, Implementierungs- und Monitoring-Kosten eingespart werden könnten.

### ***Projekt- und Programmdokumentation grundsätzlich verändern***

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es weder der TZ noch der FZ hinreichend gelingt, die durchaus bestehenden Stärken der deutschen Wasserförderpolitik in ihrer Projektberichterstattung zu dokumentieren. Aus diesem Grund wird eine Abkehr von der bisher überwiegend oder sogar rein technischen Darstellung von Programmzielen und -gestaltung empfohlen. Statt dessen sollte die KfW eine ausgewogene Mischung von technischen sowie die ökonomische Nachhaltigkeit und die sich wandelnden Bedingungen der Zielgruppen und vor allem armer Subgruppen darlegenden Darstellungsformen wählen. Die Resultate der Zielgruppenanalysen sollten unmittelbar in die Prüfberichte einfließen und in ihrer Relevanz für die Programmgestaltung nachvollziehbar dargestellt werden (= Sichtbarkeit wichtiger Programmelemente). **Generell wird empfohlen, die Armutsbezüge von Projekten und Programmen auch auf der Zielebene und wo sich dies anbietet, auch auf der Ergebnisebene zu formulieren.**

### ***Wirkungsorientierung der EZ festschreiben***

Es bietet sich an, bereits im übergreifenden Teil des Konzeptes die Wirkungsorientierung der Vorhaben auf der Ebene der Zielgruppen festzuschreiben. Dadurch wird noch einmal verdeutlicht, dass der nachhaltige ökonomische und technische Betrieb einer Serviceeinrichtung nur dann dem gewünschten Ergebnis entspricht, wenn die Einrichtung auch wirklich primär von der im Programmkonzept festgehaltenen Zielgruppe frequentiert werden kann.

Dasselbe gilt für Vorhaben, bei denen das Ressourcenmanagement bzw. der Ressourcenschutz im Vordergrund steht. Hier bietet es sich an, die Beseitigung eines Wassermangels und die daraus resultierenden positiven Folgen für die Bevölkerung in den Vordergrund zu stellen und ein gutes Wasserressourcenmanagement und positive Umweltwirkungen als abgeleitete Variablen bzw. Teilergebnisse, nicht aber als Ober- oder Programmziel.

Der häufig auf der Ergebnisebene von Projekten formulierte Begriff der Breitenwirksamkeit sollte überdacht werden. Breitenwirksam im Sinne einer Armutsbekämpfung ist vor allem eine Maßnahme, die sich an eine große Zahl von Armen richtet. Wenn auch Arme innerhalb einer großen (breiten) Bevölkerung zu finden sind, reicht dies im Sinne der MDG und des AP 2015 nicht aus.

### ***Sektorberatung auf Armutsbekämpfung fokussieren***

Das Ziel der deutschen Beratung von Sektorreformen im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft sollte einerseits die Fokussierung der Investitionsplanungen auf arme Bevölkerungsgruppen, andererseits die Förderung der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeit, der technischen und ökologischen Dauerhaftigkeit und Vollversorgung der Bevölkerung sein. Eine Vollkostendeckung bei der Wasserver- und Entsorgung sollte ausschließlich dort befürwortet werden, wo die Bevölkerung hinreichend zahlungsfähig ist. **Die**

**deutsche Beratung sollte die Quersubventionierung und auch die langfristige Subventionierung des Wasserverbrauchs Armer in angemessener Weise berücksichtigen.** Dabei sollte, wo dies sinnvoll ist, die direkte Subventionierung der Armen vor einer Subventionierung innerhalb des jeweiligen Wasserversorgungssystems bevorzugt werden, damit das Management nicht durch diese zusätzlichen Aufgaben belastet wird<sup>37</sup>.

Die deutsche Sektorberatung sollte die Vorgaben des nationalen PRSP zur Wasserpolitik (bei „HIPC“- bzw. „IDA-Ländern“) und die Idee des IWRM konsequent aufgreifen. Sie sollte die Geberkoordination und das Monitoring von SWA unterstützen (s.o.).

### 4.3 Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung

#### 4.3.1 Gemeinsame Zielebene

##### *Arme und bisher benachteiligte Gruppen stärker einbeziehen:*

- Um die MDG zu erreichen, müssen bei der Auswahl von Zielgruppen Prioritäten gesetzt werden. Das Ziel einer flächendeckenden Wasserversorgung erscheint dabei unrealistisch, da mit der Abnahme der Bevölkerungskonzentration die Kosten einer Versorgung pro Kopf überproportional ansteigen (selbst wenn es dabei nicht um ein flächendeckendes Leitungssystem geht, sondern um das jeweils angepasste System wie Brunnen, Wasserstellen, soweit sie sauberen Wasserzugang sichern). Die EZ sollte sich zunächst auf Regionen mit dichter Besiedlung und großer Armutsinzidenz konzentrieren. Dabei sollten im ländlichen Raum größere Dörfer (oft mit dem Verweis auf spätere zentrale Systeme) und in den Städten Problemgebiete mit Slumcharakter und Bevölkerungsfluktuation nicht ausgespart werden.
- Die ärmsten Gruppen, in vielen Großstädten oft ein Drittel und mehr der Bevölkerung, auf dem Lande die Mehrheit der Menschen in ganzen Regionen, dürfen von EZ-Vorhaben nicht länger ausgeschlossen werden weil sie unter dem Gesichtspunkt der ökonomisch-technischen Nachhaltigkeit im Rahmen des bisherigen Instrumentariums nicht förderbar sind. Gegebenenfalls muss der Staat oder die EZ selbst die Grundlagen für die Förderbarkeit legen, d.h. auch Anschlusskosten und (einen Teil der) Betriebskosten für die Trinkwasserversorgung übernehmen.
- Um arme Bevölkerungsgruppen langfristig mit sauberem Trinkwasser zu versorgen, sollte das Prinzip, dass ein EZ-(Wasser)Programm seinen definitiven Abschlusspunkt erreichen muss, unter Umständen in Frage gestellt werden. Eine direkte Subvention des Was-

---

37 Es gelingt Verwaltungen oft kaum, Arme zu erfassen und gerechte Listen für Zuwendungsempfänger von Sozialhilfe zu erstellen. Um so schwerer muss es einer oft erst neu gegründeten privaten Gruppe von Wassernutzern (d.h. Nutzergruppe, Wasserkomitee) fallen, im Machtgeflecht einer Gemeinde zu entscheiden, wer höhere und wer niedrigere Tarife zahlen soll.

serkonsums der Armen durch den Staat, die im Rahmen der EZ gefördert werden könnte, ist eine Lösung, die in Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Zentralasien und im Kaukasus, unter Umständen auch in einigen Ländern Lateinamerikas mit *good governance* getestet werden sollte. Für Afrika, Südasien und einige Länder Südostasiens sind andere, direktere Lösungen zu suchen. Hier müssen Zahlungs- bzw. Unterstützungswege gefunden werden, die die oft endemisch-korrupten Verwaltungsorgane des Staates umgehen. Aber auch vor einem Vertrauen auf beliebige Institutionen der Zivilgesellschaft als Mittler muss gewarnt werden.

### ***Vorhaben an die finanziellen Möglichkeiten der ZG anpassen [⇒Servicealternativen]***

- Die Eigenbeteiligung der Bevölkerung an Neuinvestitionen muss der Belastbarkeit der ärmeren Subgruppen angepasst werden. Wenn keine differenzierten Umlageverfahren möglich sind, so sollte ggf. ganz auf eine Eigenbeteiligung verzichtet werden. Es muss sichergestellt sein, dass der soziale Druck einzelne Familien nicht zu finanziellen Ausgaben zwingt, die sich diese nicht leisten und nur durch Nahrungsverzicht oder Aufnahme von Geld bei Wucherern erkaufen können.
- Die bisherige pauschale Grenze von 5% des Einkommens als noch tragfähige Nutzergebührenehöhe ist zu revidieren. Hier ist sehr genau zwischen den Subgruppen einer lokalen oder regionalen Bevölkerung zu differenzieren und ggf. eine sehr viel niedrigere Grenze zu wählen. Insbesondere in Regionen mit weitgehender Subsistenzwirtschaft sind mit Geld zu bezahlende Leistungen für große Teile der Bevölkerung kaum abrufbar.
- Die letztendlich mögliche Belastungsgrenze ergibt sich aus der jeweiligen Zielgruppen- bzw. Beteiligtenanalyse in Form einer Vorort Wirkungs- und Gestaltungsanalyse (vergl. KfW 2003c). Eine solche Analyse sollte bei allen wasserbezogenen Programmen zur Pflicht gemacht werden. Die Gestaltung des Vorhabens muss die Schlussfolgerungen der ZGA reflektieren.
- Die Idee, die Wasserversorgung Armer zu fördern, indem Vorhaben auch für Wohlhabende ausgelegt werden, macht nur Sinn, wenn es zu deutlichen Quersubventionierungen kommt, bei denen die Wassereinheit für Arme deutlich billiger ist als für Wohlhabende. Generell sollten die limitierten Zuwendungen der EZ auf den Ausbau von Systemen in Gebieten mit armer Wohnbevölkerung fokussiert werden. Sich durch Nutzergebühren selbst tragende Systeme können problemlos durch den freien Kapitalmarkt finanziert werden.

### ***Servicealternativen durch unterschiedliche Technologien***

- Programmprüfungen sollten verstärkt dazu genutzt werden, unterschiedliche Technologien zu prüfen, um das Serviceniveau an die ökonomischen Möglichkeiten der ZG anzupassen.

- Die Selbstentscheidung der ZG über die definitive Technologieauswahl und damit die Bestimmung des Serviceniveaus dürfte in der Regel zu einem von den meisten Gruppen bezahlbaren Serviceniveau führen. Dabei ist allerdings die Frage der Legitimität der Partizipierenden zu berücksichtigen (vertreten diese wirklich die armen Bevölkerungsgruppen?).
- Interessant ist die Abwägung, ob nicht Haus- bzw. Hofanschlüsse in urbanen Gebieten prinzipiell eine auch für Arme sinnvolle Alternative darstellen, da bisher fast durchgängig die Einheitspreise für Wasser bei Hausanschlüssen - nach dem erstmaligen Anschluss und Erwerb eines Zählers - billiger sind als bei anderen Lösungen (v.a. Zapfstellen). Zu überlegen wäre, die Anschlüsse armer Haushalte aus EZ-Mitteln zu subventionieren oder bei den Ärmsten ganz zu übernehmen (z.Zt. durchschnittlich 100 US-\$ je Anschluss).

### ***Sozialgerechte Tarifstrukturen schaffen***

- Wassergebühren auf dem Land sollten eher niedriger als in Städten sein. Im Länderkontext könnte die ländliche Wasserversorgung durch Überschüsse der städtischen Versorgung subventioniert werden. Auch wenn in Städten die arme Bevölkerung über kaum mehr Ressourcen als die ländlichen Armen verfügt, so ist die arbeitsmäßige Belastung bei der Wasserbeschaffung in Städten doch zumeist deutlich niedriger als auf dem Land.
- Innerhalb eines gemeinsamen Versorgungssystems sollte die Wassereinheit auch aus teurer zu betreibenden Systemkomponenten (Zapfstellen, Wassertankwagen) nicht mehr kosten als die Wassereinheit aus billiger zu betreibenden Komponenten (Hausanschlussnetz).
- Üblicherweise sind die teurer zu betreibenden Zapfstellen für die Nutzer/innen weniger komfortabel als die billigeren Hausanschlüsse. Daher sollte für Zapfstellen stets ein niedrigerer Tarif je Wassereinheit für den Endverbraucher festgelegt werden als bei Hausanschlüssen. Schon gar nicht darf das Wasser an Zapfstellen nach progressiven Tarifen abgerechnet werden (in mehreren Fällen musste nämlich festgestellt werden, dass Zapfstellenbetreiber wegen der hohen Abgabemenge an Wasser von Zapfstellen dieselben erhöhten Tarife zahlen mussten wie Privatkunden, die extrem viel Wasser konsumierten und z.B. ihr Schwimmbad füllten).
- Dort, wo Hausanschlüsse für Arme subventioniert werden, sollte es einen *lifeline* Tarif geben, der eine erste angemessene Wassermenge (z.B. auf der Basis von 30 l/c/d) zu niedrigen Preisen garantiert. Bei Hofanschlüssen (mehrere Familien mit nicht selten 50 bis 100 Personen) sind Sonderregelungen zu finden, um progressive Tarife trotz niedrigen Pro-Kopf-Verbrauchs zu vermeiden.
- Subventionen können innerhalb wie außerhalb des Versorgungssystems kreiert und zugeteilt werden. Dort, wo dies möglich ist wie in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und

auf dem Balkan, vielleicht auch in einigen lateinamerikanischen Staaten, sollten direkte Zuwendungen an die Armen für die Deckung der Wasserkosten bevorzugt werden. Wo dies nicht möglich ist, wie in den meisten Ländern Afrikas und Teilen von Asien und Lateinamerika, müssen interne Quersubventionen auch für private Versorgungsträger ein verpflichtendes Mittel zur Versorgungsnachhaltigkeit sein.

***Nachhaltigkeit auch auf der Versorgungsseite (d.h. flächendeckende Versorgung auch der Wohnquartiere der ärmeren Gruppen) suchen***

- Der Erfolg eines armutsorientierten Wasserprojektes sollte vor allem daran gemessen werden, ob und wie es gelingt, auch die ärmeren Bevölkerungsgruppen flächendeckend zu erreichen. Die deutsche EZ sollte auch gegen Widerstreben der Partnerseite und unter Durchbrechung bestehender Korruptionssysteme (z.B. Klientelismus, Nepotismus, Bestechungspraktiken) immer auch die ärmeren Siedlungsgebiete in städtische bzw. die Siedlungen von ethnischen oder religiösen Minderheiten in ländliche Versorgungssysteme aufnehmen.
- Gegebenenfalls sollte zur Reduzierung der Servicekosten nur der Wasserbedarf zum Trinken und für die Küche aus einem zentralen Versorgungssystem gedeckt werden und alternative Quellen für andere Verwendungszwecke (Waschen, Viehtränken) zugelassen bleiben. In keinem Fall sollten bestehende traditionelle Quellen „verteuert“ werden (indem offene Brunnen mit Handpumpen versehen werden und nicht mehr frei und kostenlos/-günstig zugänglich bleiben).

***Sektorberatung auf die Interessen Armer fokussieren***

- Die Sektorberatung sollte die oben genannten Forderungen zur Tarifgestaltung aufnehmen und die Partizipation der Bevölkerung, insbesondere auch armer Schichten in den nationalen Strukturen und Ansätzen verankern helfen.
- Da die Armutsreduzierung Kernaufgabe der deutschen EZ ist, muss im Rahmen des Politik- bzw. Sektordialogs auf entsprechende Prioritäten bei der Wasserversorgung gedrungen werden. Dies gilt für die regionale Auswahl von Projektstandorten wie die Bestimmung prioritärer Gruppen, die bei knappen Ressourcen bevorzugt zu versorgen sind.
- Der Aufbau von effizienten Trägerstrukturen und wirtschaftlich nachhaltig operierenden Versorgungsbetrieben ist nur sinnvoll, wenn dadurch auch zusätzliche Leistungen für arme Bevölkerungsgruppen erreicht werden. Sektorberatungen sollten nicht ideologisch auf privatwirtschaftliche Lösungen fixiert werden. Sie sollten vielmehr vom Ziel der Armutsbekämpfung ausgehen und die Rolle staatlicher und privater Akteure vor diesem Hintergrund zu bestimmen helfen.

### 4.3.2 Gestaltung der Projekte und Programme im ländlichen Bereich

#### *Gestaltung der Vorhaben*

In Ergänzung zu den allgemeinen Gestaltungshinweisen wird für den ländlichen Raum eine besonders kostengünstige Technologie empfohlen. Durch partizipative Ansätze, bei der die Nutzer/innen das Serviceniveau entscheidend mitbestimmen, werden in der Regel allgemein finanzierbare Lösungen gefunden werden. Die Förderung von offenen Ziehbrunnen sollte, wenn sie von der Mehrheit der Nutzer/innen ausdrücklich favorisiert wird, wieder verstärkt gefördert werden. Dabei ist im Rahmen der Begleitmaßnahmen eine Sensibilisierung und Ausbildung bzw. ein Training der Bevölkerung zur Wasserhygiene vorzusehen.

Mangels staatlicher Präsenz wird es weiterhin notwendig sein, den Betrieb von ländlichen Versorgungssystemen durch die Bevölkerung selbst zu organisieren (d.h. in Nutzergruppen und Wasserkomitees). Dabei sollte an bestehende Strukturen angeknüpft, d.h. eventuell neu zu schaffende Wasserkomitees in bereits tätige Institutionen integriert werden. Auch mit Blick auf Aktivitäten in anderen Sektoren (Schulunterhalt, Betrieb von Gesundheitsposten, Dorfapotheken) sollte die Schaffung von jeweils „eigenen“ Projektstrukturen unbedingt vermieden werden. Die Integration von Frauen in Entscheidungsgremien und -prozesse sollte verstärkt in angemessener Form betrieben werden. Frauen sollten besondere Förderung erfahren, um auch Leitungsfunktionen in Nutzergremien wahrnehmen zu können.

Jungen und Mädchen sollten verstärkt in Wasserprojekte einbezogen werden. Nicht zuletzt im Hinblick auf die Wasserhygiene können von ihnen entscheidende Impulse für das Verhalten ganzer Familien kommen. In jedem Fall sollten Schulen regelmäßig mit Latrinen ausgestattet werden.

#### *Betriebskosten und Nachhaltigkeit anpassen*

- Die Höhe der Nutzergebühren muss unter Umständen extrem niedrig angesetzt werden, damit auch die ärmsten 15 bis über 50% der Bevölkerung sich eine Vollversorgung leisten können. Hier darf eine längerfristige Zuwendung zu den Betriebskosten nicht länger ausgeschlossen werden.
- Bei der Frage der Zahlungsfähigkeit ist über das oben Gesagte hinaus die Verfügbarkeit von Bargeld innerhalb der Subsistenzwirtschaft und eine Saisonalität der Einkommen zu berücksichtigen.
- Hieraus folgt, dass sich die Implementierung von Vorhaben verstärkt den lokalen Gegebenheiten anpassen müsste, auch wenn dies zu zeitlichen Verzögerungen und eventuellen Mehrkosten führen sollte.
- Die zunehmend geforderte finanzielle Beteiligung der Bevölkerung an Investitionen sollte deutlich flexibler gehandhabt werden. Die Beträge sollten an die Größe einer Nutzer-

gruppe, deren wirtschaftliche Lage und die zeitliche Verfügbarkeit von Bargeld angepasst werden. Es sollte auch nach alternativen Möglichkeiten gesucht werden, die Ernsthaftigkeit eines Antrages auf Beteiligung an einem Programm ausdrücken zu können (z.B. traditionelle Beglaubigungen wie Schwüre, Garanten, Zeugentestate usw.).

- Ein Problem vieler ländlicher Vorhaben ist die schlechte Serviceinfrastruktur für Reparaturen. Neue Betriebskonzepte sollten berücksichtigen, dass Handwerker regelmäßige Einnahmen benötigen, wenn die Wartung und Reparatur von technischen Einrichtungen für sie attraktiv werden und bleiben soll. Gegebenenfalls sind daher periodische Grundwartungen z.B. von Handpumpen vorzusehen.

#### ***Sanitärmaßnahmen nur bei unbedingter Notwendigkeit vorsehen***

- Angesichts der geringen finanziellen Belastbarkeit der ländlichen Bevölkerung sollten bestimmte kostenintensive Sanitärmaßnahmen (Abwasserentsorgung und Latrinenbau) nur durchgeführt werden, wenn dies aus gesundheitlichen Gründen unbedingt notwendig ist. Die zumeist lockere Besiedlung, die geringen Wasserverbrauchsmengen und zumeist große Entfernungen zwischen Wasserquellen und traditionellen Toilettenplätzen weisen Sanitärmaßnahmen oft nur eine geringe Priorität zu.
- Vor allem Schulen und Gesundheitsposten sollten mit Latrinen ausgestattet werden. Ansonsten sollten naturnahe, kostengünstige Lösungen bevorzugt werden.

### **4.3.3 Gestaltung der Projekte und Programme im (rand)städtischen Bereich**

#### ***Breitenversorgung oberstes Ziel***

- Wie im Dorf ist die Breitenversorgung ein zentrales Ziel der städtischen Wasserversorgung. Die Vorhaben sollten auch die Versorgung von Problemgebieten wie Slums oder Siedlungen mit ständiger Fluktuation der Bewohner/innen nicht ausklammern.
- Im städtischen Kontext ist der Korruption (Klientelismus, Begünstigung von Wählern, Nepotismus, Schmiergeldprinzip bei Hausanschlüssen etc.) mit besonderer Sorgfalt zu begegnen (vergl. Handreichung „Korruptionsprävention in der Ressourcenallokation“ der GTZ, 2004). Gegebenenfalls muss die Auswahl von Programmzonen auf höchster staatlicher Ebene vereinbart werden, um regionale bzw. lokale Interessen unterlaufen zu können.
- Breitenversorgung im städtischen Raum heißt auch, Lösungen für die hier besonders kritische Abwassersituation zu finden. In der Regel bietet es sich an, die Kosten der Entsorgung mit den Wassergebühren zu koppeln und in armen Wohngebieten dieselben Subventionen bzw. Kostenübernahmen durch den Staat bzw. die EZ wie bei der Wasserversorgung vorzusehen.

- Da die Verantwortung der Bevölkerung für die Unterhaltung von Abwasserentsorgungsvorrichtungen zumeist schwerer zu erreichen ist als für die Versorgung, sollten beide Aufgaben miteinander gekoppelt werden.
- Für die Entsorgung dünn besiedelter Gebiete gilt dasselbe wie im Hinblick auf Latrinen. Eine geregelte Entsorgung sollte vorrangig für Zonen mit Siedlungs- oder Nutzungskonzentration (z.B. Verwaltungszentren, Märkte) vorgesehen werden. Ansonsten sind kostengünstige, naturnahe Verfahren zu bevorzugen.

### ***Gestaltung der Vorhaben***

- Der Verkauf von Wasser aus Zapfstellen durch sogenannte „water vendors“ oder Wasserträger ist weltweit die teuerste Versorgungsalternative. Daher sollte unter Berücksichtigung der sozialen Interessen der heute in diesem Bereich Tätigen auf eine direkte Versorgung der städtischen Bevölkerung aus Zapfstellen oder Hausanschlüssen ohne Zwischenpersonen abgezielt werden.
- Die besonderen Probleme alleinstehender Frauen und von Haushalten mit Frauen als Vorständen stellen eine besondere Anforderung der städtischen Wasserversorgung dar (z.B. bezüglich der Tarifgestaltung, der Versorgungsdichte und –art sowie der Art der Gebührenerhebung).
- Die Versorgung auch armer Haushalte mit direkten Hausanschlüssen sollte in jedem Vorhaben ernsthaft geprüft werden. Wenn Hausanschlüsse in einem Vorhaben nicht sinnvoll erscheinen, sollten Betriebsmodelle wie kontrollierte Zapfstellen stets auch unter Gesichtspunkten der Legitimität gestaltet werden. Die Betreiber/innen bzw. Verwalter/innen der Zapfstellen sollten im Konsens mit den Nutzern(/innen bestellt und ihre Bezahlung transparent gestaltet werden.
- Die Kosten für Hausanschlüsse sollten ggf. direkt subventioniert oder ganz von der EZ übernommen werden (s.o.).

#### **4.3.4 Steuerung von Vorhaben**

##### ***Programm-Monitoring armutsorientiert gestalten***

- Analog zur Zielgruppenorientierung, wie sie in den KfW-Handreichungen (2003c) als durchgängiger Gegenstand eines Programmzyklus beschrieben wird, sollten auch die Armutsbezüge eines Vorhabens angefangen von den Planungsdokumenten über die laufende Berichterstattung bis hin zu den Schlusssdokumenten an prominenter Stelle dargestellt werden.

- Insbesondere ist bei der Dokumentation der Implementierung nach den Armutswirkungen und der Rolle der Bevölkerung, vor allem auch von Frauen, bei laufenden Entscheidungsprozessen zu fragen.

### ***Armutswirkungen und Bevölkerungsbeteiligung als zentraler Gegenstand von Evaluierungen***

- Evaluierungen sollten verstärkt die Wirkungen von Wasserprogrammen nachhalten und auf Ebene unterschiedlicher Subgruppen der Bevölkerung abprüfen. Bei Vorhaben mit mittelbarem Armutsbezug müssen die bisherigen Plausibilitätsabschätzungen (zumeist im Vorfeld der Vorhaben) durch qualifizierte Wirkungsanalysen (der tatsächlich eingetretenen Wirkungen) ersetzt/ergänzt werden. Dabei können Ländervergleiche eine wichtige Rolle spielen.
- Da nicht nur im IWRM, sondern auch innerhalb der deutschen EZ-Konzeption die Partizipation der Bevölkerung bei sie betreffenden Entscheidungen als besonders wichtig für die Nachhaltigkeit von Maßnahmen angesehen wird, sollte neben der Armutswirkung auch die Qualität der Partizipation abgeprüft werden. Insbesondere muss auch die tatsächliche Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen hinterfragt werden.
- Generell sollten im Wasserbereich verstärkt Evaluierungen durchgeführt werden, um auch laufende Programme ggf. an die Zielsetzung anpassen zu können. Dabei sind die Einschätzungen der Bevölkerung deutlich stärker als bisher einzubeziehen.

## **4.4 Bewässerung**

Im Rahmen der deutschen EZ werden - ohne dass dies z.B. im AP 2015 oder im Sektorkonzept konzeptionell begründet wird - nur noch relativ wenige Bewässerungsvorhaben durchgeführt. Dennoch empfiehlt es sich, wegen der damit verbundenen erheblichen wirtschaftlichen Potentiale diesen Subsektor der ländlichen Entwicklung konzeptionell stärker einzubinden und Ziele nebst methodischen Ansätzen zu präzisieren. **Dabei ist festzuhalten, dass es im Bewässerungswesen keine Blaupausen für optimale Lösungen gibt, sondern diese von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der lokalen sozio-kulturellen Gegebenheiten einschließlich der rechtlichen Rahmenbedingungen gefunden werden müssen** (vergl. BMZ 2001c: 18). Neuere *best practices* gibt es u.a. aus Peru und Bolivien.

Die folgenden Kriterien bzw. Prinzipien sollten bei den konzeptionellen Vorgaben eine Rolle spielen (vergl. die Forderungen bzw. Empfehlungen aus dem ersten Teilgutachten):

- Verbindung/Integration des Bewässerungsbereichs mit einem/in ein Wasserkonzept, das die Prinzipien des IWRM berücksichtigt. Insbesondere sind Wirkungen der Vorhaben auf die Umwelt und die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung zu prüfen;

- Konzentration auf geographische Gebiete, die sowohl kostengünstig zu erschließende Land- und Wasserpotentiale haben als auch eine Massierung armer Bevölkerungsgruppen aufweisen;
- Deutlich bessere Partizipation der Bevölkerung im Sinne eines Stakeholder-Ansatzes bei der Planung, Implementierung und Steuerung/Evaluierung der Vorhaben, wobei Partizipation nicht unter dem Niveau der Mitbestimmung angesiedelt werden darf (vergl. Bliss 2000);
- Im Rahmen einer erweiterten (zur Pflicht gemachten) BA<sup>38</sup> müssen nicht nur die soziokulturellen und insbesondere sozio-ökonomischen Bedingungen (u.a. ökonomische Differenzierung der ZG) erfasst werden, sondern auch Eigentums-, Besitz- und Nutzungsstrukturen des Bodens;
- Im Rahmen der technischen Programmprüfung müssen echte Technologiealternativen geprüft werden, wobei auch verschiedene Serviceniveaus und lokales Wissen einbezogen werden sollten;
- Nur Aufbau von Perimetern, in denen die Besitzstrukturen kleinere Bauern begünstigen oder in denen zusätzlich eine Integration vormals landloser Bauern möglich ist;
- Insbesondere müssen auch Frauen einbezogen werden, die durch das Vorhaben verstärkt zu Landeigentum kommen sollten. Dasselbe gilt für ansässige ethnische soziale oder religiöse Gruppen, die bisher häufig von der Landnutzung ausgeschlossen sind (z.B. auf dem Balkan Roma, in Indien Adivasi);
- Einführung eines Systems der Kostenbeteiligung, bei dem kleine Landeigentümer begünstigt werden und etwaige größere Eigentümer gezwungen werden, ihr Land abzugeben (z.B. zu verkaufen, zu tauschen).
- Begleitmaßnahmen in Form von Kreditprogrammen, die es ermöglichen, kleinen Bauern und Landlosen die Kostenbeteiligung zu finanzieren. Die Höhe der Eigenbeteiligung darf die Rückzahlungsmöglichkeiten von Kleinbauern nicht gefährden;
- Organisationsstrukturen für die Bewässerungsorganisation auf der Basis von Assoziationen der Eigentümer/innen schaffen. Dies ist die eigentliche Privatisierungskomponente und nicht die implizit und explizit vom Wissenschaftlichen Beitrag favorisierte PPP (BMZ 2001c).

---

38 Als Gestaltungs- und Wirkungsanalyse im Sinne der KfW-Arbeitshilfen (KfW 2003: ).

## Literaturverzeichnis

[Die verwendeten Projektdokumente der Anlagen 4.1-4.46 sind den jeweiligen Tabellen zu entnehmen. Auf die Literaturliste des Teilgutachtens 1 sei explizit verwiesen]

**ADB (Asian Development Bank)** (2001): Water for All: The Water Policy of The Asian Development Bank, Manila

— (2003a): 3rd World Water Forum: “Water and Poverty“ und “Water in Cities“. Homepage der ADB

— (2003b): Asian Water Supplies. Reaching the Urban Poor. A Guide and Sourcebook on Urban Water Supplies in Asia for Governments, Utilities, Consultants, Development Agencies, and Nongovernmental Organization, Manila

**Bliss, Frank** (1988): Paysannes tunisiennes et développement agraire moderne, in: *Développement et Coopération No.2*, S.14-17

— (2000): Von der Mitwirkung zur Selbstbestimmung. Grundelemente einer partizipativen Entwicklungszusammenarbeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte 9*, S.3-8

— (2001a): Zum Beispiel: Wasser, Göttingen

— (2001b): Conflicts Between the Traditional Usage of Water for Irrigation and Drinking Purposes and “Modern“ Development, in: *Der Tropenlandwirt 102*, 59-73

**BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)** (1995a): Vernachlässigung der Agrarförderung – Gefahren für die Zukunft. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats. BMZ aktuell 053, Bonn

— (1995b): Umweltgerechte Kommunal- und Stadtentwicklung. Sektorkonzept, Bonn

— (1996a): Sektorkonzept Siedlungswasserwirtschaft, Bonn

— (1996b): Sektorkonzept Abfallwirtschaft, Bonn

— (1996c): Sektorkonzept Wohnungsversorgung, Bonn

— (1997a): Konzept zur Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess. Gleichberechtigungskonzept, Bonn

— (1997b): Grundlagen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Materialien 97, Bonn

— (1997c): Hauptbericht „Serienevaluierung Umsiedlungsmaßnahmen“, Teilmaßnahme Sri Lanka, Bonn

— (1997d): Erläuterungen zu den Kriterien der Armutsorientierung von Vorhaben, Bonn

— (1998): Konzept für die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit den Ländern Afrikas südlich der Sahara, Bonn

— (1999a): Übersektorales Konzept Partizipative Entwicklungszusammenarbeit, Partizipationskonzept, Bonn

— (1999b): Sektorkonzept Gesundheit, Bonn

— (2001a): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn

— (2001b): Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess. Gleichberechtigungskonzept. 2. überarbeitete Fassung, Mai 2001, Bonn

— (2001c): Strukturreformen des Wassersektors. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ, Bonn

— (2001d): Wasser – Antworten auf die globale Krise, Bonn

— (2001e): Die afrikanische Herausforderung. Eckpunkte einer strategischen Afrikapolitik, Bonn

— (2001f): Asien-Konzept des BMZ, Bonn

- (2001g). Ländliche Entwicklung. Ein Referenzrahmen, Bonn
- (2002a): Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, Bonn
- (2002b): Umwelt – Entwicklung – Nachhaltigkeit. Entwicklungspolitik und Ökologie, Bonn
- (2002c): Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralamerika, Bonn
- (2004a): Neue politische Dynamik in Afrika. Positionspapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Sub-Sahara-Afrika, Bonn
- (2004b): Sektorstrategie Wasser (02 B 3) Designstudie. Hauptbericht, Bonn (von Markus Kaiser und Dieter Rotheberger)
- (2004): Die Millenniums-Entwicklungsziele – Herausforderungen für die deutsche Entwicklungspolitik, Bonn (Dr. van de Sand)
- Commission of the European Community** (2002a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Water Management in Developing Countries Policy and Priorities for EU Development Cooperation, Brüssel
- (2002b): 2429<sup>th</sup> Council meeting: development, Brussels, 30 may 2002
- DFID (Department for International Development)** (2001): Addressing the Water Crisis. Healthier and More Productive Lives for the Poor People, London
- DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik)** (2003): Kommentare des DIE zum Entwurf des Weltentwicklungsberichtes 2003/2004, Bonn
- Franceys, Richard** (2002): “Public Private Community Partnerships for the Poor”, Paper for the First Research Workshop: The Economics of Private Sector Participation in Water and Sanitation, University of Oxford
- Fuest, Veronika / Laube, Wolfram** (2004): Wasser und Armut. Schlussfolgerungen für die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 und das Erreichen der Millennium Development Goals. Teilgutachten 1: Konzept einer armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit im Wassersektor. Gutachten im Auftrag des DIE, Bonn
- GFA Terra Systems** (2001): Planning and Management of Irrigation Projects, Kiel
- GWP (Global Water Partnership) / Technical Advisory Committee** (2000): Integrated Water Resources Management. TAC Background Papers 4, Stockholm
- (o.D.): ToolBox Integrated Water Resource Management, Stockholm
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)** (2003a): The Contribution of Social Services to Poverty Reduction, Eschborn
- (2003b): Armut in Städten. Definitionen und Konzepte in der Internationalen Zusammenarbeit, Eschborn (Abt. 42)
- (2003c): Armutsbekämpfung in Städten. Lessons Learnt aus Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit, Eschborn (Abt. 42)
- Hesselbarth, Susanne** (2004): Strategieentwicklung und Weiterentwicklung des FZ-Instrumentariums im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft zur verstärkten Ausrichtung auf die Millennium Development Goals, Frankfurt (für KfW)
- Hirji, Rafik / Hans Olav Ibrek** (2001): Environmental and Water Resources Management. Strategy Series N° 2, Washington
- IBRD / World Bank** (1999): Water and Sanitation: Services for the Poor. Innovating through Field Experience. Program Strategy: 1999-2003, Washington
- International Conference on Freshwater / Secretariat** (2001): Thematic Background Papers, Bonn

- / **UNED Forum** (2001): Multi-Stakeholder Dialogues. Discussion Paper, Bonn
- / **Federal Government of Germany** (2001a): Conference Report, Bonn
- / — (2001b): Ministerial Declaration. The Bonn Keys. Bonn Recommendations for Action, Bonn
- / — (2001c): International Conference on Freshwater. CD mit Konferenzfilm, Bonn
- KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)** (2002a): Prüfungsleitfaden für Vorhaben der FZ „Trinkwasser“, Frankfurt
- (2002b): Prüfungsleitfaden für Vorhaben der FZ „Abwasser“, Frankfurt
- (o.D.): Prüfungsleitfaden für Vorhaben der FZ „Abfallwirtschaft“, Frankfurt
- (2003a): Vermerk AS 3 für den Vorstand zum World Development Report 2003/2004, Frankfurt
- (2003b): Making Services Work for the Poor – World Development Report 2004. Comments from the German Representative in the Board of Directors, Frankfurt
- (2003c): Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse in der Finanziellen Zusammenarbeit. Arbeitshilfen, Materialien, Diskussionsbeiträge, Frankfurt
- McCully, Patrick** (1996): Silenced Rivers. The Ecology and Politics of large Dams, London
- Mehta, Meera** (2003): Meeting the Financing Challenge for Water Supply and Sanitation. Incentives to Promote Reforms, **Leverage Resources, and improve Targeting, Washington**
- Ministry of Foreign Affairs (Niederlande)** (2003): Reaching the Target: Water Supply and Sanitation Services for the Poor. A Proposal to the Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, Den Haag
- Neubert, Susanne** (o.D.): Integriertes Wassermanagement (IWRM) – das Konzept in die Praxis überführen. Manuskript des DIE
- Schücking, Heffa** (1996): Stauen um jeden Preis. Eine Bilanz ökologischer, sozialer und ökonomischer Verfehlungen internationaler Staudammpolitik, Sassenberg
- UNDP (United Nations Development Programme)** / Wasser im Internet: <http://www.undp.org/water>
- World Bank** (1996): The World Bank's Experience With Large Dams. A Preliminary Review of Impacts, Washington
- (2002a): World Bank Brief: Water Supply and Sanitation, Washington
- (2002b): The World Bank Fact Sheet: The World Bank and Water, Washington
- (2003a): World Development Report 2004, Washington
- (2003b): Water Resources Sector Strategy Paper, Washington (Draft version)
- World Water Action Unit / World Water Council** (2003): Making Water Flow for All, Marseille