

El Salvador: Rehabilitierung Hafen Acajutla

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	21040 / Wasserverkehrswesen			
BMZ-Projektnummer	1) 1991 65 473 (Investitionsmaßnahme) 2) 1992 70 273 (Begleitmaßnahme)			
Projektträger	1 und 2) Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)			
Consultant	1 und 2) RRI / GOPA			
Jahr der Schlussprüfung	2005			
	Projektprüfung (Plan)		Schlussprüfung (Ist)	
Durchführungsbeginn	1) 3. Quartal 1993 2) 3. Quartal 1993		1) 1. Quartal 1995 2) 1. Quartal 1997	
Durchführungszeitraum	1) 2 Jahre 2) 2 Jahre		1) 8 Jahre 2) 1,5 Jahre	
Inbetriebnahme	1) Mitte 1995 2) Mitte 1995		1) Januar 2003 2) 3. Quartal 1998	
Gesamtkosten	1) 15,75 Mio EUR 2) 1,18 Mio EUR		1) 16,83 Mio EUR 2) 1,06 Mio EUR	
Eigenbeitrag	1) 2,51 Mio EUR 2) 0,11 Mio EUR		1) 4,65 Mio EUR 2) 0,10 Mio EUR	
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1) 13,24 Mio EUR 2) 1,07 Mio EUR		1) 12,18 Mio EUR* 2) 0,96 Mio EUR**	
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine		Keine	
Erfolgseinstufung	3			
• Signifikanz/Relevanz	2			
• Effektivität	3			
• Effizienz	3			

*Inklusive 1,26 Mio EUR Restmittel aus der Warenhilfe IV. Das FZ-Darlehen wurde um 2,32 Mio EUR gekürzt und für die Vorhaben FISDL IV und Wiederaufbau Wohnungsbau verwendet.

** Restmittel i.H.v. TEUR 116 wurden für die Vorhaben FISDL IV und Wiederaufbau Wohnungshilfe verwendet.

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Ziel des Projekts war es, die Liegeplatz- und Umschlagskapazitäten des Hafens Acajutla wiederherzustellen und wirtschaftlich zu betreiben. Damit sollte das Projekt zur Absicherung und Erleichterung des seeseitigen Güterausstauschs in Acajutla beitragen (Oberziel). Das Vorhaben umfasste in erster Linie Investitionen zur Rehabilitierung der Hafeninfrastruktur sowie zur Beschaffung von Umschlageinrichtungen und Hafenausrüstungen. Hinzu trat eine Begleitmaßnahme, die neben Verbesserungen im technischen Werkstattdienst vor allem auf Effizienzsteigerungen im administrativ-organisatorischen Bereich abzielte.

Die Projektzielerreichung sollte an den Indikatoren Güterumschlag (Stückgut, schüttbares Massengut) und Reduktion der Schiffswartezeiten gemessen werden. Das Oberziel sollte bei Erreichung der Projektzielindikatoren als erfüllt gelten. Aus heutiger Sicht wären geeignete Oberziel-

Indikatoren die relative Marktposition des Hafens Acajutla im Vergleich zu konkurrierenden Häfen und die Entwicklung seines Güterumschlags im Vergleich zur Steigerung der Wirtschaftsleistung des Landes. Zu fordern wäre bei beiden Indikatoren, dass das bei Projektprüfung gegebene Verhältnis gesteigert oder zumindest aufrechterhalten werden kann.

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

Die Projektmaßnahmen umfassten im Wesentlichen Investitionen zur Rehabilitierung der Hafinfrastruktur (Rehabilitierung der Zufahrt zu zwei der insgesamt drei Molen, Korrosionsschutzmaßnahmen) sowie zur Beschaffung von Umschlaganlagen und Hafenausrüstungen (Rehabilitierung von Lagerhallen, Umschlaganlage für trockene Massengüter und Drainagesystem im Werkstattbereich, Lieferung von Portalstapler, Zugmaschinen mit Chassis, Greifer und Feuerschutzrüstung). Außerdem wurde eine Begleitmaßnahme zur Verbesserung des technischen Werkstattdienstes sowie des administrativen und organisatorischen Bereichs des Hafenbetriebs durchgeführt. Letzterer war bereits bei Projektprüfung als ein entscheidender Engpass für einen wirtschaftlichen Hafenbetrieb identifiziert worden.

Im Vergleich zur ursprünglichen Planung ergaben sich im Projektverlauf erhebliche zeitliche Verzögerungen aufgrund schwieriger Entscheidungsprozesse und teilweise erforderlicher Neuausschreibungen. Auch gab es bei den Ausrüstungsgegenständen Abweichungen gegenüber der ursprünglichen Projektplanung.

Die Auslegung der durchgeführten Investitionsmaßnahmen kann als insgesamt zweckmäßig und als entscheidend für die Fortführung des Hafenbetriebs eingeschätzt werden: Die Rehabilitierung der Zufahrt zu den Molen A und C sowie der Korrosionsschutz waren notwendig zur Sicherung der Liegeplatzkapazitäten. Die Umschlaganlage für trockene Massengüter erhöht die Abfertigungskapazitäten maßgeblich und ist nach wie vor im Einsatz. Das Feuerschutzsystem war entscheidend für die Zertifizierung des Hafens Acajutla als "Puerto Seguro" im Jahre 2004. Das Drainagesystem im Werkstattbereich ermöglicht die Entsorgung von Altöl und leistet damit einen wichtigen Beitrag zum Umweltschutz. Gemessen an den Kosten machen die vorgenannten Maßnahmen rund zwei Drittel der gesamten Investitionsmaßnahmen aus. Jedoch entsprechen nicht alle Maßnahmen dem aktuellen Bedarf: So sind die für Massenschüttgut gedachten Lagerhallen (knapp 30 % der Gesamtkosten) nicht vollständig durch den Warenumschlag ausgelastet, da das Umschlagwachstum der letzten Jahre v.a. den Containerbereich betraf (und auch die Zollabwicklung beschleunigt wurde), werden aber inzwischen untervermietet. Die gegen Ende des Projektes gelieferten Zugmaschinen mit Chassis (gut 4% der Gesamtkosten) werden nicht genutzt, da die Be- und Entladevorgänge mittlerweile nicht mehr in Eigenregie des Hafens, sondern durch Kleinunternehmen ausgeführt werden und CEPA keine wettbewerbsfähigen Mieten für diese Geräte anbietet. Insgesamt erhöhten die Maßnahmen die Umschlags- und Lagerkapazitäten des Hafens und waren entscheidend für die Fortführung des Hafenbetriebs mit dem aktuellen Umschlagvolumen.

Die Begleitmaßnahme betraf zum Einen Verbesserungen im technischen Werkstattdienst, die im Wesentlichen planmäßig umgesetzt werden konnten und zum Anderen Effizienzsteigerungen im organisatorischen Bereich, da dieser bereits bei Projektprüfung als ein entscheidender Engpass identifiziert worden war. Die 1998 der Geschäftsführung vorgelegten Vorschläge zur "Umstrukturierung und Modernisierung" enthielten jedoch vorwiegend Ansatzpunkte, die sich auf eine Verbesserung der internen Abläufe im Rahmen der bestehenden Hafenstruktur mit seinen ineffizienten Beschäftigungsverhältnissen beschränkten. Das damit zu hebende Potenzial an Effizienzsteigerung war jedoch gering, ein politischer Wille zu einschneidenden Struktur reformen seinerzeit nicht vorhanden. Gemessen an den Erfordernissen an ein wirtschaftliches Hafenmanagement war die Begleitmaßnahme damit nicht erfolgreich. Erst mit der Hafenreform 2001/2002 – drei Jahre nach Abschluss der Maßnahme – wurde ein wirtschaftlicher Betrieb des Hafens möglich.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die für einen effizienten Hafenbetrieb erforderlichen Arbeitsmarktreformen wurden erst im Zuge einer Hafenreform Anfang 2002 – drei Jahre nach Abschluss der Begleitmaßnahme – umgesetzt, indem der Kollektivarbeitsvertrag mit der Hafengewerkschaft aufgelöst und durch ein Outsourcing von Be- und Entlade- sowie Unterhaltungsdienstleistungen an Kleinunternehmen im Rahmen einer jährlichen Ausschreibung ersetzt wurde. Der Personalbestand des Hafens reduzierte sich von über 1.000 fest angestellten Mitarbeitern bis 2001 auf rund 150 seit 2002. Als unmittelbare Folge konnten bis 2004 gegenüber 2001 die durchschnittlichen Schiffswartezeiten um 89 % (von 17,3 auf 1,9 Stunden), die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Hafen um über 60% (von 74,3 auf 28,8 Stunden), die Betriebskosten pro umgeschlagener Menge um 40 % und die Tarife in zwei Stufen um insgesamt 15% gesenkt werden. Das Umschlagvolumen erhöhte sich im gleichen Zeitraum um knapp 30 % bei einer Verfünffachung des Containerumschlags. Die jahrelangen Verluste (6,2 Mio. USD Verlust 2001) konnten in einen Gewinn verwandelt werden (5,1 Mio. USD Gewinn 2004). Die Begleitmaßnahme hat lediglich einen indirekten Beitrag zur Hafenreform 2001/2002 geleistet, indem sie die Arbeitsmarktreformen als eine der Schlüsselfaktoren für einen wirtschaftlichen Hafenbetrieb herausgearbeitet hatte. Maßgeblich für die Reform dürften jedoch die zunehmend größer werdenden Verluste des Hafens 1998 bis 2001 und der daraus erwachsende Handlungsdruck gewesen sein.

Die FZ-finanzierte Infrastruktur bzw. Ausrüstung ist inzwischen fast vollständig in Betrieb genommen und wird regelmäßig und in erforderlichem Umfang gewartet. Probleme bestehen bei der Auslastung der Lagerhallen und der Nutzung der Zugmaschinen. Da das Umschlagwachstum der letzten Jahre zum einen v.a. den Containerbereich betrifft und sich durch eine Vereinfachung der Zollabwicklung die Lagerzeiten von Waren im Hafen mittlerweile deutlich reduziert haben, werden die vier Lagerhallen inzwischen nicht mehr komplett für die Lagerung von Massenschüttgut benötigt. Um der damit einhergehenden Unterauslastung entgegenzuwirken, wurden zwei der vier Hallen inzwischen untervermietet. Die gegen Ende des Projektes gelieferten sechs Zugmaschinen mit Chassis für den Containertransport werden nicht eingesetzt, da die starre Tarifpolitik der CEPA eine Vermietung zu wettbewerbsfähigen Preisen nicht zulässt.

Die Projektziele, gemessen an den Indikatoren Güterumschlag und Schiffswartezeiten, wurden erreicht: Das Umschlagvolumen beim Stückgut (ohne Container) mit 293.000 Tonnen und beim Import von schüttbaren Massengut mit rd. 1,2 Mio. Tonnen lag im Jahre 2000 deutlich über den Sollzahlen (204.000 bzw. 886.000 Tonnen) und konnte in den Folgejahren weiter gesteigert werden. Lediglich der Containerumschlag blieb bis 2001 hinter den Erwartungen zurück (109.000 Tonnen gegenüber einem Sollwert von 262.000 Tonnen im Jahr 2000), wurde jedoch durch die übrige Frachtentwicklung kompensiert. Nach Umsetzung einer Hafenreform Anfang 2002 haben die Frachtmengen insbesondere im Containerverkehr stark zugenommen (688.000 Tonnen in 2004). Die durchschnittliche Schiffswartezeit lag mit 5,1, 2,3 und 1,9 Stunden in den Jahren 2002-2004 deutlich unterhalb des Sollwertes von 6,5 Stunden. Auch das Oberziel des Vorhabens kann als erreicht angesehen werden. Der Güterumschlag in Acajutla ist im Projektzeitraum in etwa im gleichen Ausmaß gestiegen wie in den Konkurrenzhäfen, so dass sich die relative Marktposition nicht wesentlich verändert haben dürfte. Im Vergleich zur gesamten Wirtschaftsleistung El Salvadors (durchschnittliches reales Wachstum von knapp 2 % p.a. seit 1995) sind der Hafenumschlag mit jährlich 7,1 % und die Hafeneinnahmen mit jährlich 6,2 % im Zeitraum 1993-2004 überproportional gestiegen. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass der Hafen seine Bedeutung für die salvadorianische Wirtschaft erhalten bzw. sogar steigern konnte.

Bei PP wurde eine einzelwirtschaftliche Verzinsung des Projektes von 3,45 % erwartet. Dabei wurde davon ausgegangen, dass der Hafen ohne Projekt nur noch rund 25 % seines bisherigen Umschlagvolumens würde abwickeln können. Eine auf den realen Investitionen, Erlösen und Kosten beruhende Überprüfung der ursprünglichen einzelwirtschaftlichen Rechnung kommt zu einer einzelwirtschaftlichen Verzinsung von 7,6 %. Die gesamtwirtschaftliche Analyse betrachtet

zusätzlich zur einzelwirtschaftlichen Betrachtung die Ersparnis von Transportkosten durch den Betrieb von Acajutla. Dabei wird davon ausgegangen, dass ohne das Projekt ein Großteil des vom Hafen Acajutla abgewickelten Pazifikseeverkehrs stattdessen über den Konkurrenzhafen Quetzal in Guatemala abgewickelt und per LKW-Transport nach El Salvador gelangen würde. Die so ermittelte gesamtwirtschaftliche Verzinsung liegt mit 41,8 % oberhalb des bei Projektprüfung erwarteten Wertes (rund 25 %). Sonstige positive Wirkung des Projektes z.B. auf die wirtschaftlichen Aktivitäten im direkten Umfeld des Hafens (Industrieansiedlung, Beschäftigung, Handel) werden in der Wirtschaftlichkeitsrechnung nicht berücksichtigt.

Wir beurteilen die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt:

- Die mit dem Projekt verfolgten Ziele hinsichtlich Betrieb und Wirtschaftlichkeit des Hafens wurden erreicht. Die Hauptmaßnahmen des Projektes – Instandsetzung und Verbesserung der seebaulichen Einrichtungen, Lagerhallen und Umschlaganlage für trockene Massengüter – waren erforderlich, um den Hafenbetrieb in seinem derzeitigen Umfang zu ermöglichen; allerdings wird ein Teil der finanzierten Ausrüstungen und Infrastruktur nicht ausreichend genutzt (s.o.). Die Begleitmaßnahme konnte die erforderliche Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Hafens nicht erreichen. Letztere kam erst mit der Hafenreform 2001 zustande, zu der die Begleitmaßnahme allenfalls einen indirekten Beitrag geleistet hat. Die Risiken für die weitere wirtschaftliche Nutzung der FZ-finanzierten Komponenten sind als eher niedrig anzusehen. Insgesamt kann die Effektivität des Vorhabens damit als ausreichend bewertet werden (Stufe 3).
- Die Produktionseffizienz des Vorhabens ist durch die deutlichen Zeitüberschreitungen aufgrund schwieriger Entscheidungsprozesse, erforderlicher Neuausschreibungen sowie Kostenüberschreitungen bei einigen Posten gegenüber der ursprünglichen Schätzung beeinträchtigt, auch wenn die Kosten der Einzelmaßnahmen insgesamt als angemessen betrachtet werden können. Die Allokationseffizienz ist aber angesichts der guten einzelwirtschaftlichen und sehr guten gesamtwirtschaftlichen Rendite positiv zu bewerten. Einschränkend wirkt, dass ein Teil der durch das Projekt finanzierten Investitionen und Ausrüstungen nicht hinreichend genutzt wird und dass die Begleitmaßnahme zur Effizienzsteigerung im administrativ-organisatorischen Bereich insgesamt nicht erfolgreich war. Insgesamt wird die Effizienz des Vorhabens als ausreichend bewertet (Stufe 3).
- Grundsätzlich war die Wirkungshypothese, durch die Aufrechterhaltung des Betriebs des Hafens Acajutla einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum des Landes zu leisten, aufgrund der Bedeutung des Hafens für den Warenimport plausibel (Relevanz). Die Signifikanz des Vorhabens zeigt sich daran, dass der Hafen seine Wettbewerbsposition gegenüber den konkurrierenden Häfen halten und seine Bedeutung für den inländischen Transport steigern konnte. Ohne die von der salvadorianischen Regierung umgesetzten Reformen im Bereich der Beschäftigungsregelungen, die von der FZ nur mittelbar beeinflusst worden sind, wären die entwicklungspolitischen Wirkungen des Vorhabens sicherlich deutlich geringer gewesen. Wir beurteilen die Signifikanz und Relevanz des Projektes als insgesamt zufriedenstellend (Stufe 2).

Unter Berücksichtigung der genannten Schlüsselkriterien bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens insgesamt als ausreichend (Stufe 3).

Das Vorhaben zielte nicht auf die spezifische Verbesserung der Situation von Frauen in El Salvador ab und dürfte hierzu auch nicht beigetragen haben. Auch eine Verbesserung der Regierungsführung war kein erklärtes Ziel. Das Projekt zielte nicht auf eine Verbesserung der Umweltsituation ab, wenngleich positive Umweltwirkungen erzielt werden, da einerseits durch das Drainagesystem im Werkstattbereich die Verunreinigung des Wassers durch Öl reduziert und durch den Hafenbetrieb in Acajutla andererseits Straßenverkehr von Guatemala nach El Salvador vermieden wird, was zu Einsparungen beim Energieverbrauch sowie beim Schadstoff- und CO₂-Ausstoß führt, da der Gütertransport zu See deutlich umweltschonender ist als auf der Straße. Das Vorhaben zielte nicht auf direkte Armutswirkungen – derartige Wirkungen sind

auch nicht ersichtlich – sondern auf einen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum in El Salvador.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Das Projekt verdeutlicht, wie bedeutsam strukturelle Änderungen gerade bei öffentlichen Trägerorganisationen, die häufig erheblicher politischer Einflussnahme in den Bereichen Tarifgestaltung, Personal und Management ausgesetzt sind (mit entsprechend negativen Folgen für ihre Effizienz), für den Projekterfolg sind und welche Rolle der Privatsektor dabei spielen kann. Die Hafenreform 2001/2002 ermöglichte das Outsourcing von Be- und Entlade- sowie Unterhaltungsdienstleistungen an private Kleinunternehmen und führte zu mehr Wettbewerb und deutlichen Effizienzsteigerungen im Hafenbetrieb. Ohne diese Reform wäre das Vorhaben voraussichtlich gescheitert, da wegen der hohen Verluste ein nachhaltiger Betrieb des Hafens letztlich nicht möglich gewesen wäre. In Fällen mit problembehafteten öffentlichen Trägern im Transportbereich sollten FZ-Vorhaben nur dann erfolgen, wenn die Regierung zu den erforderlichen strukturellen Reformen bereit ist. Um die notwendige enge Verzahnung der FZ-Maßnahmen mit den notwendigen strukturellen Reformen zu erzielen, sollte (insbesondere wenn das Vorhaben mehrere in sich abgeschlossene Komponenten umfasst, die hintereinander durchgeführt werden können) eine phasierte Durchführung, verbunden mit der Einforderung entsprechender Reformschritte, erfolgen. Voraussetzung der Durchführung von Folgephasen ist jeweils die befriedigende Umsetzung der in der Vorphase geforderten Reformschritte.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
Stufe 4	Insgesamt nicht mehr ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 5	Eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 6	Das Vorhaben ist völlig gescheitert

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

Bei der Bewertung der "entwicklungspolitischen Wirksamkeit" und Einordnung eines Vorhabens in die verschiedenen, oben beschriebenen Erfolgsstufen im Rahmen der Schlussprüfung stehen folgende Grundfragen im Mittelpunkt:

- Werden die mit dem Vorhaben angestrebten **Projektziele** in ausreichendem Umfang erreicht (Frage der **Effektivität** des Projekts) ?
- Werden mit dem Vorhaben in ausreichendem Maße **entwicklungspolitisch wichtige Wirkungen** erreicht (Frage der **Relevanz** und **Signifikanz** des Projekts; gemessen an der Erreichung des vorab festgelegten entwicklungspolitischen Oberziels und den Wirkungen im politischen, institutionellen, sozio-ökonomischen und –kulturellen sowie ökologischen Bereich) ?
- Wurden und werden die Ziele mit einem **angemessenen Mitteleinsatz/Aufwand** erreicht und wie ist der einzel- und gesamtwirtschaftliche Beitrag zu bemessen (Frage der **Effizienz** der Projektkonzeption) ?
- Soweit unerwünschte (**Neben-)**Wirkungen auftreten, sind diese hinnehmbar?

Der für die Einschätzung eines Projekts ganz zentrale Aspekt der **Nachhaltigkeit** wird von uns nicht als separate Bewertungskategorie behandelt sondern als Querschnittsthema bei allen vier Grundfragen des Projekterfolgs. Ein Vorhaben ist dann nachhaltig, wenn der Projektträger und/oder die Zielgruppe in der Lage sind, nach Beendigung der finanziellen, organisatorischen und/oder technischen Unterstützung die

geschaffenen Projektanlagen über eine insgesamt wirtschaftlich angemessene Nutzungsdauer weiter zu nutzen bzw. die Projektaktivitäten eigenständig mit positiven Ergebnissen weiter zu führen.