

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Kamerun: Rehabilitierungsmaßnahmen im Hafen Douala



Sektor	Wasserverkehrswesen (CRS: 21040)	
Vorhaben/Auftraggeber	BMZ-Nr. 200065417*	
Projektträger	Port Autonome de Douala (PAD)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2012*/2012		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten	34,1 Mio. EUR	37,5 Mio. EUR
Eigenbeitrag	10,6 Mio. EUR	14,0 Mio. EUR
Andere Geber	18,3 Mio. EUR	18,3 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	5,1 Mio. EUR	5,1 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

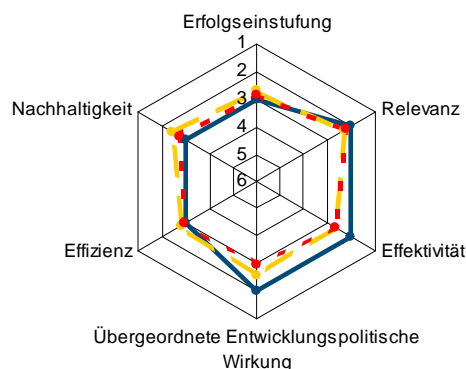
Projektbeschreibung: Das Vorhaben besteht aus Rehabilitierungsmaßnahmen für rd. 2.300 m Kaianlagen und der dahinter liegenden Landanlagen von 16,5 ha sowie einer Neuinstallation des **kathodischen** Schutzes zur Vorbeugung von Rostschäden an rund 1.500 m Stahlspundwänden des Hafens Douala in Kamerun. Das Heben und Beseitigen von Schiffswracks im Hafen, die Rehabilitierung von Sandfängen sowie der Bau von Toiletten ergänzen die o. g. Intervention. Die Gesamtkosten des Vorhabens beliefen sich auf rd. 37,5 Mio. EUR. Zur Deckung der Programmkosten hat die Agence Française de Développement (AfD) als wichtigster Kofinanzierer im Rahmen einer Parallelförderung einen Kredit von rd. 18,3 Mio. EUR zur Verfügung gestellt. Der deutsche Beitrag zur Gesamtfinanzierung umfasste den Kathodenschutz sowie die Teilfinanzierung der Rehabilitierung der Kais 3-7 in Betonblockbauweise.

Zielsystem: Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel (Oberziel) der FZ-Maßnahme war die Leistung eines Beitrags zur kostengünstigen Abwicklung des kamerunischen Außenhandels. Programmziel war die nachhaltig effiziente Abwicklung des Warenumschlages im Hafen Douala. Direkte Zielgruppe des Vorhabens waren die den Hafen nutzenden Reederei- und Staubetriebe. Indirekt sollten von der verbesserten Abwicklung auch kamerunische Exporteure sowie Käufer von Importprodukten profitieren.

Gesamtvotum: Note 3

Mit der Rehabilitierung der Hafenanlagen stellte das Vorhaben die Verfügbarkeit eines neuralgischen Punktes für den kamerunischen Außenhandel sicher, jedoch kam es zu signifikanten Verzögerungen und Mehrkosten bei der Durchführung. Bezüglich der Nachhaltigkeit bestehen aufgrund unzulänglicher Unterhaltung Risiken.

Bewertung nach DAC-Kriterien



- Vorhaben
- Durchschnittsnote Sektor (ab 2007)
- Durchschnittsnote Region (ab 2007)

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Das Vorhaben wird insgesamt als entwicklungspolitisch wirksam eingestuft, jedoch mit Abstrichen bei der Effizienz und mit nicht unerheblichen Risiken für die Nachhaltigkeit.

Note: 3

Relevanz: Der Hafen von Douala war zum Zeitpunkt der Programmprüfung 2002 der mit Abstand wichtigste Hafen Kameruns. Seine dominante Rolle konnte er bis heute weiter ausbauen, so dass 2011 fast der gesamte (99 %) Außenhandel des Landes über Douala abgewickelt wurde. Darüber hinaus ist Douala ein wichtiger Transithafen für die östlich von Kamerun gelegenen Binnenstaaten Tschad und Zentralafrikanische Republik (CAR) und stellt damit den wichtigsten Zugang beider Länder zu internationalen Märkten dar.

Die Rehabilitierungsmaßnahmen waren auch rückblickend notwendig um die Nutzbarkeit der betroffenen 13 von 19 Schiffs Liegeplätzen sowie des Servicekais sicherzustellen. Sie waren somit der richtige Ansatz, um den Gütertransport in seinem vollen Umfang über den Hafen abwickeln zu können und somit einem möglichen Engpass für den Außenhandel vorzubeugen. Die angenommene Wirkungskette, dass die Verfügbarkeit der Kaianlagen des Hafens Douala für den Außenhandel und somit auch die wirtschaftliche Entwicklung des Landes von großer Bedeutung ist, kann auch aus heutiger Sicht bestätigt werden. Der Transportsektor, der zum Zeitpunkt der PP ein Schwerpunkt der deutsch-kamerunischen Entwicklungszusammenarbeit war, ist heute zwar kein Schwerpunkt mehr, hat jedoch weiterhin hohe Priorität für die kamerunische Regierung, die die Häfen des Landes als Drehscheibe für den regionalen Außenhandel stärken will. Andere Geber, v. a. die Weltbank, unterstützen weiterhin den Ausbau der Transportkorridore von Tschad und CAR nach Douala. Die Abstimmung mit anderen Gebern, insbesondere der kofinanzierenden AfD, war gegeben. Insgesamt bewerten wir die Relevanz des Programms mit gut. Teilnote: 2

Effektivität: Programmziel des Vorhabens war die nachhaltig effiziente Abwicklung des Warenumschlages im Hafen Douala. Seit Abnahme der Maßnahmen im Rahmen der Abschlusskontrolle 2009 standen sowohl die Kaimauern als auch die Freiflächen durchgehend den Hafennutzern zur Verfügung. Die Zielerreichung wurde an dem Indikator fest gemacht, dass Warte- und Liegezeit der den Hafen anlaufenden Schiffe bei einem Umschlagszuwachs von bis zu 3,5% pro Jahr nicht über dem Wert bei Programmprüfung 2002 (Wartezeit: 15,1 Stunden, Liegezeit: 3,5 Tage) liegen sollten. Zum Zeitpunkt der Ex Post-Evaluierung war der Indikator größtenteils erfüllt. Laut Daten der Hafenbehörde für 2011 lag die durchschnittliche Wartezeit bei 15,7 Stunden und die Liegezeit bei 3,6 Tagen und somit leicht über den Werten von 2002. Jedoch lag der Umschlagszuwachs mit 4,0 % p.a. über dem für den Indikator angenommenen Wert.

Neben dem über Erwartung liegenden Umschlagswachstum ist zu berücksichtigen, dass der Hafen Douala am Fluss Wouri liegt, dessen Fahrwinne von den Gezeiten beeinflusst wird, was sich auf die Wartezeit auswirkt. Mit zunehmender Größe der Frachtschiffe (von 2002 bis 2011 nahm die durchschnittliche Bruttoregistertonnage in Douala um 29,4% zu) und damit auch de-

ren Tiefgang ist zu erwarten, dass sich auch die Wartezeit vor dem Kanal im Laufe der Zeit verlängert. Damit zusammenhängend nahm das durchschnittliche Umschlagsvolumen je Schiffsanlauf im Hafen Douala zwischen 2002 und 2011 um 57% zu (2002: 4.643t; 2011: 7.299t). Die Liegeplatzproduktivität nahm über den gleichen Zeitraum um 56 % zu. Diese Entwicklung erklärt auch, dass die durchschnittlichen Liegezeiten zwischen 2002 und 2011 fast unverändert geblieben sind. Insgesamt wird die Effektivität des Vorhabens mit gut bewertet. **Teilnote: 2**

Effizienz: Der Ansatz, Kaimauern und Freiflächen am Hafen Douala zu rehabilitieren, um eine kostengünstige Abwicklung des Außenhandels in Kamerun zu gewährleisten, wird als effizient im Vergleich zu möglichen Alternativen (z.B. Neubau von Kaianlagen, Überlandtransport) erachtet. Die Allokationseffizienz der Maßnahmen ist gegeben, auch da die interne Verzinsung der Investitionen auf 21-31 % geschätzt wird.

Die Produktionseffizienz des Vorhabens muss allerdings aufgrund langer Verzögerungen und Mehrkosten als unbefriedigend erachtet werden. Die Durchführungszeit der Arbeiten lag bei 78 Monaten gegenüber einer Schätzung von 34 Monaten bei PP. Die Bauphase begann erst mit einer zweijährigen Verzögerung im Jahr 2004. Die Gesamtkosten des Programms beliefen sich auf EUR 37,5 Mio. (Soll: EUR 34,1 Mio.). Die Mehrkosten und Verzögerungen resultierten vornehmlich aus der Insolvenz eines wichtigen Bauunternehmens, was eine Neuausschreibung von Leistungen notwendig machte. Verzögerungen bei der Planung und Kostensteigerungen trugen auch ihren Teil bei. Insgesamt wird die Effizienz des Vorhabens mit zufrieden stellend bewertet. **Teilnote: 3**

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Übergeordnetes entwicklungspolitisches Ziel (Oberziel) der FZ-Maßnahme war die Leistung eines Beitrags zur kostengünstigen Abwicklung des Kameruner Außenhandels. Als Indikator zur Messung der Oberzielerreichung wurde festgelegt, dass das Wachstum des Hafenumschlags (ohne Mineralölprodukte) über 2 % p.a. in den 10 Jahren nach Programmprüfung liegen sollte. Zum Zeitpunkt der Evaluierung war dieser Indikator erfüllt: Die durchschnittliche Wachstumsrate des Hafenumschlags (in metrischen Tonnen, ohne Mineralölprodukte) zwischen 2002 und 2011 lag bei 4 % p.a.

Der Indikator zum Umschlagswachstum für den Zeitraum seit PP ist somit erfüllt, wobei die Hauptarbeiten unter dem Programm erst Ende 2007 abgeschlossen wurden. Der Umschlag mit Containern wuchs im Zeitraum 2007-2011 (detaillierte Daten für frühere Jahre liegen nicht vor) um 7,5 % pro Jahr, während der Umschlag mit konventionellen Gütern (v.a. *Bulkware*, ohne Mineralölprodukte) im selben Zeitraum nur um durchschnittlich 2,5 % im Jahr zunahm. Aktuell beträgt die Containerisierungsrate des Hafens Douala 51 %, wobei dieser Anteil erfahrungsgemäß weiter zunehmen dürfte.

Containerfracht war somit der Haupttreiber des hohen Durchschnittswachstums, sie wird jedoch an den im Rahmen des Vorhabens rehabilitierten Liegeplätzen nicht umgeschlagen. Trotzdem wurde der Zielindikator (zumindest im Zeitraum 2007-2011, für den Daten verfügbar sind) auch in diesem Bereich um 0,5 Prozentpunkte übertroffen. Es ist davon auszugehen, dass min-

destens vier der rehabilitierten Kais ohne die Maßnahmen unbenutzbar geworden wären. In diesem Fall wäre das Umschlagswachstum insgesamt deutlich niedriger ausgefallen. Trotz dieser Einschränkung wird die Oberzielerreichung des Vorhabens mit gut bewertet. **Teilnote: 2.**

Nachhaltigkeit: Risiken für die Nachhaltigkeit der Maßnahmen und ihrer Wirkungen ergeben sich vor allem durch mangelnde Wartung und Reparaturen. Der PAD hatte zum Zeitpunkt der EPE noch keinen bedarfsorientierten und budgetierten Unterhaltungsplan erarbeitet, wie in den Durchführungsvereinbarungen gefordert. Angabegemäß ist ein Instandhaltungs- und Reparaturhandbuch in Arbeit, einen Termin für dessen Fertigstellung konnte jedoch nicht genannt werden.

PAD führt zurzeit nur akut anfallende Reparaturen durch, jedoch keine präventiven Wartungsmaßnahmen. In der Pflasterung der Freiflächen an den Kais 3-11 sind Absenkungen entstanden, deren Umfang und Tiefe bedenkliche Ausmaße angenommen haben. Die Mission wies PAD auf die Dringlichkeit von Reparaturmaßnahmen hin, um größere Schäden und eine Unbenutzbarkeit der Flächen zu vermeiden. Das für die Arbeiten vorgesehene Budget des PAD für 2012 wird ebenso wie das Gesamtbudget für Wartung und Instandhaltung als viel zu gering erachtet. An technischem Personal besteht dagegen laut Organigramm und PAD Management kein Mangel. Positiv ist zu vermerken, dass im Rahmen einer Hafengebahrung keine nennenswerten Schäden an den Kaimauern festgestellt werden konnten.

Die dominante Rolle des Hafens Douala in Kamerun ist mittel- bis langfristig durch den derzeitigen Bau von zwei Tiefseehäfen (Kribi und Limbé) in Frage gestellt. Aufgrund der langen Vorlaufzeit und geplanten Spezialisierung der Häfen dürfte sich dies jedoch zumindest mittelfristig nicht negativ auf die Nachhaltigkeit der entwicklungspolitischen Wirkungen der Maßnahmen auswirken. Aufgrund der beschriebenen Risiken wird die Nachhaltigkeit des Vorhabens mit noch „zufrieden stellend“ bewertet. **Teilnote: 3.**

ERLÄUTERUNGEN ZUR METHODIK DER ERFOLGSBEWERTUNG (RATING)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwandt. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden