

Kap Verde: Häfen Fogo und Brava

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	Wasserverkehrswesen, 21040	
BMZ-Projektnummer	1993 65 545	
Projektträger	Ministerium für Infrastruktur und Transport (MIT) Empresa Nacional de Administração dos Portos (ENAPOR)	
Consultant	Rhein-Ruhr Ing. Ges. mbH, Dortmund	
Jahr der Schlussprüfung	2006	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	IV. Quartal 1993	IV. Quartal 1994
Durchführungszeitraum	Ca. 5 Jahre	5 Jahre, 3 Monate
Investitionskosten	10,84 Mio. EUR	13,67 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,54 Mio. EUR	0,98 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	10,30 Mio. EUR	12,69 Mio. EUR*
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	Keine
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	

* Hiervon 1,39 Mio EUR aus Restmitteln anderer FZ-Vorhaben

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Projektziel des Vorhabens war, einen ganzjährig sicheren und effizienten Hafenbetrieb auf den beiden Inseln Fogo und Brava zu gewährleisten (Häfen: Vale de Cavaleiros - VdC - auf Fogo; Furna auf Brava). Indikatoren waren: (a) die Aufrechterhaltung des in 1991 erreichten Fracht- und Passagieraufkommen von rd. 20.000 t und 17.000 Personen (Fogo) bzw. 5.000 t und 6.600 Personen (Brava); (b) Fogo kann ganzjährig zumindest einmal pro Woche im Linienverkehr und Brava mindestens einmal pro Woche im Linien- und/oder Pendelverkehr angelaufen werden, (c) Reduktion der durchschnittlichen Liegezeit der Linienschiffe in den Häfen auf 1-2 Tage (je nach Ladungsart).

Oberziel ist die Verbesserung der Lebensbedingungen durch Stabilisierung und Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Aktivitäten, die wesentlich von der Aufrechterhaltung des Hafenbetriebs abhängen. Außerdem sollte hierdurch auch die Landflucht von den Inseln eingedämmt werden (Oberziel). Rückblickend betrachtet ist die Oberzieldefinition zu umfassend. Zwischen der mit dem Projekt bewirkten Verbesserung der Transportanbindung und einer Verringerung der Landflucht besteht kein engerer kausaler Zusammenhang, da die Attraktivität alternativer Standorte durch die Projektmaßnahmen nicht beeinflusst wird. Deshalb wurde die Oberzieldefi-

dition bei SP auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und den Beitrag zur Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Aktivitäten auf den Inseln beschränkt. Ein separater Indikator zur O-berzielerreichung war nicht definiert worden.

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

Das Projekt war inhaltlich eingebettet in ein von der Weltbank gefördertes Transportvorhaben, in dessen Komponente „Seeverkehr“ neben baulichen Maßnahmen auch eine Privatisierung der staatlichen Reederei CNNAV sowie die Reformierung der Hafenbetriebsgesellschaft ENAPOR vorgesehen war. Das Vorhaben steht auch in Zusammenhang mit zwei aus Werfthilfemitteln finanzierten Schiffen (Barlavento und Sotavento) und einem kommerziell von der KfW finanzierten Fracht- und Fahrgastschiff (Praia d’Aguada).

Die aus FZ finanzierten Maßnahmen umfassten die Wiederherstellung der von Wellenschlag stark beschädigten Hafenanlagen (Wellenbrecher und Kai), deren Betrieb nicht mehr ohne erhebliche Gefährdung von Passagieren und Fracht möglich war, sowie die erforderlichen Consul-tingleistungen. Die Gesamtkosten des Vorhabens beliefen sich auf 13,67 Mio. EUR, von denen 12,69¹ Mio. EUR aus FZ finanziert wurden. 84% der Gesamtkosten entfielen auf den Hafen Vale de Cavaleiros auf Fogo.

Das Projekt wurde – mit Ausnahme einer Komponente von Geräten für den Kaiumschlag, die aus Kostengründen nicht realisiert wurde – weitgehend entsprechend den Angaben bei Projektprüfung (PP) ausgelegt. Abweichend zur Planung wurden einige Zusatzmaßnahmen vorgenommen, die insgesamt sinnvoll und notwendig waren (Ausweichkai, Vergrößerung des Wellenbrechers auf Fogo, Ro-Ro-Rampen, Flächenbefestigungen). Das erstellte Hafenleistungspotenzial entspricht den erforderlichen Mindestkapazitäten und ist unter Berücksichtigung der anfahrens Schiffgrößen angemessen. Ein stufenweiser Ausbau war nicht möglich. Im Hafen Furna (Brava) wäre es technisch besser gewesen, die Kaimauer auf mehr als 30 m auszubauen, da die Kailänge kürzer ist als die anlaufenden Schiffe (68 m bzw. 45 m). Bei ungünstigen Witterungsbedingungen in der „High Swell Season“ (November bis März) können diese Schiffe teilweise nur mit Schwierigkeiten an der Pier anlegen und liegen. Wegen der geringen Größe der Insel wäre ein größerer Ausbau aber wirtschaftlich nicht vertretbar gewesen und bislang sind auch keine Schäden an den Schiffen aufgetreten.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Mit dem Vorhaben verfügen beide Inseln wieder über funktionsfähige Häfen für den Fracht- und Personenverkehr. Auf beiden Inseln hat sich sowohl das Fracht-, als auch das Passagieraufkommen deutlich erhöht. Im Hafen Vale de Cavaleiros (Fogo) betrug in 2005 das Frachtaufkommen 33.482 t und das Passagieraufkommen 30.757 Personen (PP 20.967 t bzw. 16.938 Personen). Im Hafen Furna (Brava) lag das Frachtaufkommen in 2005 bei 8.943 t und das Passagieraufkommen bei 21.785 Personen (PP: 5.109 t und 7.334 Passagiere). Zwar ist das (land)wirtschaftliche Potenzial der Inseln begrenzt, dynamisch entwickelt hat sich aber der Tourismus (Besucherzahlen auf Fogo in 2005 ca. 20.000 und auf Brava rd. 5.000). Ohne funktio- nierenden Seetransport wäre dieser Aufschwung kaum möglich gewesen.

¹ Hierbei wurden Projektmittel in Höhe von 11,3 Mio. EUR (einschließlich einer Aufstockung von 1 Mio. EUR und aus Restmitteln der Projekte 1977 66 074, 1981 70 227, 1995 65 482 und 1998 66 799 weitere 1,39 Mio EUR zur Verfügung gestellt.

Unbefriedigend ist die derzeitige Geräteausstattung der Häfen. Ersatzbeschaffungen seitens ENAPOR sind jedoch im Gange. Ein neuer Mobilkran für den Hafen VdC, dessen Kosten sich auf ca. 400.000 EUR belaufen, lag bei SP bereits im Hafen von São Vicente und soll kurzfristig in Fogo angeliefert und installiert werden. Die übrigen Geräte sind angabegemäß bereits budgetiert und bewilligt und sollen ebenfalls in Kürze verfügbar sein. Zum Zeitpunkt der SP wurden die Be- und Entladungsarbeiten mit angemietetem Gerät, dem alten Baukran oder mit schiffseitigen Kränen durchgeführt. In Furna herrscht eine vergleichbare Situation. Die Geräteausstattung hat zwar negative Auswirkungen auf die Kosten des Hafenumschlags, gefährdet aber nicht den Hafenbetrieb insgesamt. Die Versorgung mit Betriebs- und Hilfsstoffen ist in beiden Projekthäfen gesichert. Ein Schwachpunkt in der Betriebsorganisation der beiden Häfen liegt in der Instandhaltung. ENAPOR führt lediglich eine kurative Wartung durch. Untersuchungen hinsichtlich eines möglichen Sandeintrags in die Hafenbecken sowie evtl. daraus resultierender Ausbaggerungsmaßnahmen erfolgen nicht systematisch. In dieser Hinsicht gibt es aber auch keine akuten Probleme, da in umfangreichen Untersuchungen ermittelt worden war, dass seit Inbetriebnahme (2000) keinerlei Sandeintrag stattgefunden hatte. Zusammenfassend sind die erkennbaren technischer Unzulänglichkeiten bei der Geräteausstattung und der Instandhaltung kein gravierendes Problem für den Betrieb der Häfen auf ihrem derzeitigen Niveau. Zudem stellt, wie das Beispiel des Mobilkrans für den Hafen VdC zeigt, ENAPOR die notwendigen Mittel für notwendige Ersatzbeschaffungen zwar verspätet aber letztlich doch bereit.

Die interne Verzinsung des Vorhabens beträgt 2,8%. Dieser Wert liegt für ein Vorhaben der materiellen Infrastruktur sicherlich an der unteren Grenze, ist aber im vorliegenden Fall noch vertretbar, da es sich um sehr kleine Inseln mit extrem schwierigen Baubedingungen handelt und – zumindest für den Frachttransport (beide Inseln) und den Personentransport nach Brava - keine Transportalternativen vorhanden sind. Im Vergleich zur PP (überschlägige statische Betrachtung) ist das einzelwirtschaftliche Ergebnis jedoch sehr gut, da dort von einem jährlichen Betriebsdefizit von rd. 50.000 EUR ausgegangen wurde. Dabei wurde unterstellt, dass dieses Defizit durch größere (rentablere) Häfen quersubventioniert wird. Tatsächlich ist es jedoch tendenziell umgekehrt.

Die bei Schlussprüfung (SP) ermittelte gesamtwirtschaftliche interne Verzinsung (IRR) liegt mit 16,1% in einem für Vorhaben dieser Art sehr komfortablen Bereich. Sie übertrifft den in der Feasibility-Studie (FS) ermittelten Wert (3,7%) bei weitem, wobei ein direkter Soll-Ist-Vergleich mit dem Ergebnis der FS nicht möglich ist, da deren Wertansätze nicht nachvollziehbar hergeleitet sind.

Aus Sicht der Zielgruppe steht mit dem Vorhaben eine preislich angemessene, sichere und regelmäßige Transportalternative (für Personen und Güter) zur Verfügung, die stark genutzt wird. Diese Aspekte schlagen sich auch in der positiven gesamtwirtschaftlichen Verzinsung nieder; die dort ermittelten Kosteneinsparungen kommen über die Reduzierung der Transport- und Umschlagskosten letztlich auch den Konsumenten zugute.

Strukturwirksame technische Effekte ergeben sich aus der in Cap Verde erstmals eingesetzten „Core-Locs-Technologie“, die sowohl zu Kosteneinsparungen als auch zu einer deutlich höheren Stabilität und Haltbarkeit des Wellenbrechers führt. Nach Angaben der ENAPOR hat sich diese Technologie sehr bewährt und wird zunehmend in anderen Häfen angewandt. Gewisse strukturbildende Sektoreffekte (Auflösung der staatlichen Reederei CNAV / Deregulierung des maritimen Transportsektors, Reformbemühungen seitens ENAPOR) bestehen, sind aber ihrem Umfang nach in geringer als erwartetem Maß (u.a. noch ausstehende Privatisierung der ENAPOR) erfolgt.

Die Verbesserung der Umweltsituation war weder Haupt- noch Nebenziel des Vorhabens. Positive Wirkungen in diesem Bereich sind eingetreten, da: (a) die Gefahr der Verschmutzung des Hafenbeckens durch Verluste (Bruch) beim Umschlag erheblich verringert wurde; (b) das Risiko

von Ölnfällen sank. Tankschiffe können nun direkt am Kai anlegen. Ihre Landung wird über die neu verlegte feste Pipeline² vom Kai in Vale de Cavaleiros zum Shell-Depot befördert. Früher mussten Treibstoffe per Fass mit Leichterbooten transportiert werden. Insbesondere bei See-gang waren Verluste häufig.

Das Projekt weist keine spezifische Armutsrelevanz auf. Ein Potential zur Verbesserung der Gendersituation bestand nicht und entsprechende Wirkungen sind nicht eingetreten. Ziele im Bereich partizipative Entwicklung / gute Regierungsführung wurden nicht verfolgt.

Wir beurteilen die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wie folgt:

- Die Projektziele in Bezug auf Fracht- und Passagiertransport wurden bei weitem über-troffen. Einschränkend wirkt eine insgesamt nicht befriedigende Instandhaltungssituation in den Häfen (rein kurative Wartung), die sich negativ auf die Nachhaltigkeit auswirkt. Diese Risiken sind aber begrenzt, da wegen der Auslegung die Gefahr der Versandung gering ist, der Hafenumschlag alternativ organisiert werden kann (Schiffskräne) und ENAPOR wirt-schaftlich so leistungsfähig ist, erforderliche Investitionen – allerdings verspätet – zu finan-zieren. Wir bewerten die Effektivität des Vorhabens als befriedigend (Teilbewertung Stufe 2).
- Unter Berücksichtigung der schwierigen technischen und natürlichen (Wellengang, Transportwege) Rahmenbedingungen beurteilen wir die Produktionseffizienz des Vorha-bens als akzeptabel. Die hohe gesamtwirtschaftlichen Verzinsung (rd. 16%) und eine deut-lich besser als bei PP erwartete einzelwirtschaftliche Situation (bei PP wurde von Defiziten im laufenden Betrieb ausgegangen, tatsächlich wird eine niedrige positive Verzinsung er-wirtschaftet) zeigen, dass die Transportleistungen angemessen vermarktet werden (Allokationseffizienz). Insgesamt beurteilen wir die Effizienz als befriedigend (Teilbewertung Stufe 2).
- Die Grundannahme bei PP, dass für die wirtschaftliche Entwicklung der Projektinseln die Aufrechterhaltung ihrer Transportanbindung auf dem Wasserweg (Häfen) eine wesentli-che Voraussetzung darstellte, war plausibel (Relevanz). Mit Blick auf die Spürbarkeit zeigt sich zum einen, dass die verbesserte Transportanbindung eine wesentliche Voraussetzung für die stärkere Nutzung des vor allem im Tourismus liegenden wirtschaftlichen Potentials der Inseln ist. Während Touristen überwiegend per Flugzeug auf die Inseln gelangen, wer-den die Güter überwiegend mittels Schiffen dorthin transportiert. Die gestiegenen Passa-gierzahlen beruhen vor allem auf der Nutzung des Seetransports durch die Inselbewohner. Bei ihnen handelt es sich um eher ärmere Bevölkerungsschichten. Wie der starke Anstieg der Passagierzahlen zeigt, wurde mit dem Vorhaben ein preislich angemessener, sicherer und regelmäßiger Seetransport etabliert, der den Bedürfnissen der Zielgruppe in starkem Maß entspricht. Technisch signifikante Wirkungen bestehen in der erfolgreichen Einführung einer zuvor in den Kapverden nicht bekannten und deutlich billigeren Technologie zum Bau von Wellenbrechern („Core-Locs-Technologie“). Wir bewerten die Relevanz/Signifikanz der Vorhaben als befriedigend (Teilbewertung Stufe 2).

Insgesamt beurteilen wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens als befriedi-gend (Gesamtbewertung Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Um die Wirkungen eines Transportvorhabens für die Verbesserung der wirtschaftlichen Attrakti-vität eines Standortes quantitativ besser erfassen zu können, sollte die Ausgangssituation nach

² Diese Maßnahme war nicht Projektbestandteil, sondern wurde von der Firma Shell finanziert.

Möglichkeit schon im Zuge der Projektvorbereitung im Rahmen eines Baseline Survey erfasst und dokumentiert werden.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende 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.