

Mauretanien: Fischereiüberwachung I und II

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	31310/ 31310	
BMZ-Projektnummer	1) 1990 65 756 2) 1995 67 116	
Projektträger	Délégation à la Surveillance des Pêches et au Contrôle en Mer (DSPCM)	
Consultant	Ingenieurbüro Nehls, Hamburg	
Jahr des Ex Post-Evaluierungsberichts	2008	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn	1) 1. Quartal 1991 2) 3. Quartal 1996	1. Quartal 1991 3. Quartal 1996
Durchführungszeitraum	1) 60 Monate; 2) 48 Monate	66 Monate; 73 Monate
Investitionskosten	1) 7,1 Mio EUR 2) 9,7 Mio EUR	5,7 Mio EUR 13,3 Mio EUR
Eigenbeitrag	1) 2,9 Mio EUR 2) 0, 0 Mio EUR	1,4 Mio EUR 0,8 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1) 4,1 Mio EUR 2) 9,7 Mio EUR	4,3 Mio EUR 12,5 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	GTZ	GTZ
Erfolgseinstufung	1) und 2) 2	
• Signifikanz/Relevanz	1) und 2) 1	
• Effektivität	1) und 2) 2	
• Effizienz	1) und 2) 2	
• Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	1) und 2) 2	
• Nachhaltigkeit	1) und 2) 3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Die Phase I betraf den Erwerb des Überwachungsschiffs „N'Madi“ und die Phase II den Neubau des Überwachungsschiffes „Arguin“. Die Gesamtkosten der Phase I beliefen sich auf rd. 5,7 Mio. EUR und wurden in Höhe von 4,14 Mio. EUR aus einem FZ-Zuschuss finanziert. Für Phase II ergaben sich Gesamtkosten von 13,3 Mio. EUR, die mit 12,5 Mio. EUR aus einem FZ-Zuschuss finanziert wurden. Oberziel der Vorhaben war es, einen Beitrag zur Erhaltung der Fischbestände innerhalb der mauretanischen Wirtschaftszone zu leisten, wobei in Phase II zusätzlich deren nachhaltige Nutzung hinzukam. Als Projektziele wurden genannt: Phase I „Einhaltung und Durchsetzung der Fischereigesetzgebung und ihrer Ausführungsbestimmungen“; Phase II „Das Überwachungsschiff leistet einen wesentlichen Beitrag zur wirksamen Überwa-

chung der Hoheitszone durch die Überwachungsbehörde“. Indikatoren der Projektzielerreichung waren für beide Phasen die Anzahl der Seetage der Überwachungsschiffe (250 pro Jahr), die Anzahl der von diesen durchgeführten Kontrollen (3 bzw. 2 pro Tag) sowie die Anzahl der festgestellten und geahndeten Verstöße gegen fang- und gebietsrechtliche Verstöße (für Phase I nicht quantifiziert; für Phase II 90 % der Verstöße geahndet). Beide Projektphasen wurden in Kooperation mit der GTZ umgesetzt. Seit 2003 wird das Vorhaben im Rahmen des Kooperationsvorhabens "Fischereiüberwachung III" fortgeführt, wobei besonders die Einführung eines satellitengestützten Überwachungssystems Bedeutung hat.

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

In Phase I wurden das gebrauchte Überwachungsschiff „N'Madi“ erworben und Zusatzausrüstungen, Instandhaltung sowie Betriebsstoffe über einen Zeitraum von 5 ½ Jahren bereitgestellt. Die Phase II umfasste die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der „N'Madi“ sowie den Neubau des Fischereiüberwachungsschiffes „Arguin“ als Ersatz für die 2000 ausgemusterte „N'Madi“ einschließlich Unterstützung der Aufsichtsbehörde und wurde im Wesentlichen wie geplant durchgeführt. Der Bau der „Arguin“ wurden im Oktober 1998 nach auf Deutschland beschränkter öffentlicher Ausschreibung an die FASSMER-Werft und die Consultingleistungen an das Ingenieurbüro Nehls vergeben. In Phase I lagen die Kosten gegenüber der Planung um 1,4 Mio EUR niedriger als geplant, weil Einsparungen bei der Betriebssicherung erzielt wurden. Hauptsächliche Kostensteigerungen in Phase II (3,6 Mio EUR) waren Instandhaltungsmaßnahmen für den verlängerten Einsatzzeit der „N'Madi“ sowie Zusatzausstattungen der „Arguin“. Die Überwachungsbehörde DSPCM ist eine dem Fischereiministerium unterstellte Behörde mit eingeschränkter administrativer und finanzieller Autonomie. Ihre Aufgaben sind: Fischereiüberwachung auf See und in Häfen sowie bei Um- und Verladungen auf Reede, Fangstatistiken, sowie Überwachung von Umweltverschmutzung auf See und Seenotrettungsmaßnahmen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Als Ergebnis der 2 Projektphasen verfügte Mauretanien seit Anfang 1991 bis Juli 1996 (Phase I) sowie (Phase II) bis zur Ausmusterung der „N'Madi“ und der anschließenden Indienstellung der „Arguin“ ab Juli 2000 über ein funktionsfähiges und den Anforderungen einer Hochseeüberwachung in mauretanischen Gewässern sehr gut angepasstes Überwachungsschiff. Die bei PP angestrebten Zielwerte wurden hinsichtlich der Betriebs- oder Nutzungsintensität der Überwachungsschiffe in hohem Maße erreicht (Phase I) oder gar überschritten (Phase II). Seit 2006/2007 zeichnet sich zwar eine gewisse Verschlechterung ab, die aber als Ausnahmesituation zu bewerten bzw. die den Umstellungsschwierigkeiten auf ein neues Satelliten-gestütztes System geschuldet ist. Insgesamt ergaben die Investitionen in Kombination mit personellen Fördermaßnahmen von TZ und FZ einen hohen Grad an Zielerreichung.

Für beide Überwachungsschiffe werden die durchschnittlichen Betriebskosten (ohne Abschreibungen) durch Erträge aus Strafgeldern und die Fischereiüberwachungsabgabe bei weitem übertroffen. Die gegenwärtigen Gesamtkosten des Überwachungssystems lassen sich auf weniger als 1 % des Gesamtwerts des Jahresfangs schätzen, so dass es plausibel ist festzustellen, dass der volkswirtschaftliche Nutzen der effektiven Fischereiüberwachung die Kosten bei weitem übersteigt. Für den mauretanischen Staat ist damit der Einsatz des Überwachungsschiffes „rentabel“, allerdings gab es gelegentlich Störungen bei der zeit- und sachgerechten Mittelbereitstellung aus dem Haushalt.

Mit den 2 Überwachungsschiffen wurde in sinnvoller Ergänzung zur Trägerförderung durch TZ und FZ ein signifikanter Beitrag zum Aufbau der zivilen mauretanischen Fischereiüberwachung geleistet, deren weitere Förderung und Optimierung gegenwärtig Gegenstand der laufenden dritten und der in Vorbereitung befindlichen vierten Projektphase ist. Die Fischereiüberwachung ist seit Beginn der Phase I integraler Bestandteil der mauretanischen Fischereipolitik und nimmt in diesem Kontext weiterhin eine Schlüsselrolle ein. Auch aus heutiger Sicht ist dem Vorhaben eine sehr hohe entwicklungspolitische Priorität beizumessen. Ein funktionierendes Fischereiüberwachungssystem ist ein unverzichtbares Element für die nachhaltige Bewirtschaftung der mauretanischen Fischereiressourcen; es trägt damit entscheidend dazu bei, dass die Fischerei

auch langfristig seine bedeutenden makroökonomischen Beiträge im Hinblick auf Beschäftigung, gesamtwirtschaftliches Wachstum sowie die Erwirtschaftung von Exporterlösen und Staatseinnahmen leisten kann. Mit rd. 40.000 direkten und indirekten Arbeitsplätzen (oder rd. 40 % der gesamten Beschäftigung im „modernen“ Industriesektor) besitzt die Fischerei eine herausragende Bedeutung. Die Vorhaben haben in ihrer engen Verknüpfung mit den TZ-Maßnahmen im institutionellen Bereich wesentliche systemische Wirkungen erzielt bzw. Beiträge zum „Capacity Development“ und damit zur Nachhaltigkeit in diesem zentralen Wirtschaftssektor geleistet. Das mauretische Beispiel gilt heute in der Subregion als eine Referenz für einen erfolgreichen Systemaufbau der Fischereiüberwachung. Das Vorhaben zielt auf eine nachhaltige Bewirtschaftung der Fischressourcen und damit auf die Erhaltung der Biodiversität. Spezielle Umweltrisiken durch die Überwachungsschiffe waren bisher nicht festzustellen.

Angesichts der erzielten Fortschritte und auf Basis der bisherigen Betriebserfahrungen halten wir die technische Nachhaltigkeit des Betriebs der Überwachungsschiffe für nicht ernsthaft gefährdet. Das System der Mittelbereitstellungen für den Betrieb von DSPCM hat sich als störanfällig erwiesen, ohne dass dadurch der Betrieb in der Vergangenheit entscheidend eingeschränkt war. Wir gehen angesichts der offensichtlichen Anreize für eine funktionierende Fischereiüberwachung davon aus, dass der mauretische Staat eine ausreichende Finanzierung auch zukünftig sicherstellt und sehen deswegen Nachhaltigkeit des Vorhabens als gesichert an.

6.08 Wir beurteilen die 2 Phasen des Vorhabens Fischereiüberwachung folgendermaßen:

Relevanz (Teilnote: 1): Mit den 2 Überwachungsschiffen wurde in sinnvoller Ergänzung zur Trägerförderung durch TZ und FZ ein signifikanter Beitrag zum Aufbau der zivilen mauretischen Fischereiüberwachung geleistet, deren weitere Förderung und Optimierung gegenwärtig Gegenstand der laufenden dritten und der in Vorbereitung befindlichen vierten Projektphase sind. Damit wurde gleichzeitig ein wichtiger Beitrag zur Lösung eines zentralen Sektorproblems geleistet. Die Fischereiüberwachung ist seit Beginn der Phase I integraler Bestandteil der mauretischen Politik im Fischereisektor und nimmt in diesem Kontext weiterhin eine Schlüsselrolle ein. Auch aus heutiger Sicht ist dem Vorhaben aus den o. g. Gründen - und trotz der vergleichsweise abnehmenden Bedeutung des Einsatzes der Überwachungsschiffe im Rahmen des neuen SSN - eine sehr hohe entwicklungspolitische Priorität und damit auch Relevanz beizumessen (Stufe 1).

Effektivität (Teilnote: 2): Die bei PP angestrebten Zielwerte wurden hinsichtlich der Betriebs- oder Nutzungsintensität der Überwachungsschiffe in beiden Phasen in hohem Maße erreicht (Phase I) oder gar überschritten (Phase II). Seit 2006/2007 zeichnet sich zwar eine gewisse Verschlechterung ab, die wir allerdings als Ausnahmesituation bewerten bzw. die den Umstellungsschwierigkeiten auf ein neues Satelliten-gestütztes System geschuldet ist. Unter Berücksichtigung der spezifischen mauretischen Verhältnisse ist die Effektivität der durchgeführten Maßnahmen – Investitionen in Kombination mit personellen Fördermaßnahmen von TZ und FZ - ergibt sich insgesamt ein hoher Grad der Projektzielerreichung. Aus diesem Grund beurteilen wir die Effektivität des Vorhabens für beide Projektphasen als gut (Stufe 2).

Effizienz (Teilnote: 2): Die technische Auslegung der FZ-Maßnahmen und insbesondere der gelieferten Überwachungsschiffe war angemessen und entsprach den in dieser Hinsicht zu stellenden Anforderungen. Sowohl die spezifischen Investitionskosten als auch die laufenden Betriebskosten der Überwachungsschiffe waren ebenfalls angemessen und lagen im Rahmen der üblichen Normen. Für die Phase I erwies sich der Kauf der „N'Madi“ im Vergleich zur Charterlösung auch im Rückblick als die kostengünstigere Alternative. Mit 4 % (Phase I) bzw. 8 % (Phase II) waren die Anteile der Consultingleistungen an den Gesamtkosten im Vergleich zu den hiermit erzielten Wirkungen, der effektiven Verringerung der durchführungs- und betriebsbedingten Risiken sowie der signifikanten Aus- und Fortbildungsergebnisse relativ niedrig. Ungenutzte Potenziale für Kosteneinsparungen lassen sich rückblickend nicht identifizieren. Die Flexibilität der Umsetzung hat es ermöglicht, trotz Zeitverzögerungen der Phase II eine reibungslose Sicherung des Dienstes zu gewährleisten. Wir stufen die Effizienz daher abschließend für beide Phasen als gut (Stufe 2) ein.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen (Teilnote: 2): Eine funktionierendes Fischereiüberwachungssystem ist ein unverzichtbares Element für die nachhaltige Bewirtschaftung der

mauretanischen Fischereiressourcen; es trägt damit entscheidend dazu bei, dass die Fischerei auch langfristig seine bedeutenden makroökonomischen Beiträge im Hinblick auf Beschäftigung, gesamtwirtschaftliches Wachstum sowie die Erwirtschaftung von Exporterlösen und Staatseinnahmen leisten kann. Innerhalb der Fischereipolitik und -strategie stellt die Fischereiüberwachung ein Kernelement dar, deren überragende Bedeutung in der gegenwärtigen mauretanischen Sektorstrategie erneut bestätigt wurde. Die Vorhaben haben in ihrer engen Verknüpfung mit den TZ-Maßnahmen im institutionellen Bereich wesentliche systemische Wirkungen erzielt bzw. Beiträge zum „Capacity Development“ in diesem zentralen Wirtschaftssektor geleistet. Das mauretanische Beispiel gilt heute in der Subregion als eine Referenz für einen erfolgreichen Systemaufbau der Fischereiüberwachung. Die Vorhaben haben hierzu einen maßgeblichen Beitrag geleistet und damit auch in signifikantem Maße zum Oberziel der nachhaltigen Bewirtschaftung der Fischereiressourcen beigetragen. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen der Vorhaben sind daher für beide Förderphasen als gut (Stufe 2) einzustufen.

Nachhaltigkeit (Teilnote: 3): Im Rahmen des Vorhabens wurde das Betriebspersonal der Überwachungsschiffe und andere Abteilungen der DSPCM umfassend gefördert, insbesondere in den Bereichen Betrieb, Unterhaltung und Instandhaltung / Wartung. Angesichts der dabei erzielten Fortschritte und auf Basis bisheriger Betriebserfahrungen halten wir die technische Nachhaltigkeit des Betriebs der Überwachungsschiffe für nicht ernsthaft gefährdet. Problematisch war, dass trotz der aus Sicht des Staates erkennbar hohen wirtschaftlichen Attraktivität der Fischereiüberwachung, Höhe und Zeitpunkt der Haushaltsmittelzuweisungen für den Betrieb nicht sehr zuverlässig war. Zwar hat es die DSPCM in den vergangenen Jahren immer geschafft, den Betrieb auf angemessenem Niveau aufrecht zu erhalten, doch ist ein solches System störanfällig und in seiner Leistungsfähigkeit gemindert. Wir gehen jedoch davon aus, dass der mauretanische Staat angesichts der offensichtlichen Anreize für eine funktionierende Fischereiüberwachung einen angemessenen Betrieb der DSPCM durch ausreichende Finanzierung auch zukünftig sicherstellt. Zusammenfassend sehen wir aus den o. g. Gründen eine befriedigende Nachhaltigkeit für beide Phasen des Vorhabens (Stufe 3).

Unter Abwägung der Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirksamkeit und Nachhaltigkeit ordnen wir beiden Phasen des Vorhabens insgesamt eine gute entwicklungspolitische Wirksamkeit (Stufe 2) zu.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Trotz grundsätzlich hoher Attraktivität kann es passieren, dass Fischereiüberwachung nicht die notwendige politische Priorität erhält. Die deutsch-mauretanische Zusammenarbeit in der Fischereiüberwachung kann als beispielhaft für nachhaltige systemische Wirkungen externer Förderung im Sinne eines „Capacity Development“ angesehen werden. Wesentliche Aspekte, die dies ermöglicht haben, sind: 1. Enge Verzahnung zwischen personellen, institutionellen und investiven Maßnahmen (TZ-FZ-Kooperation). 2. Flexible Umsetzungskonzepte einschließlich der Übernahme von Betriebskosten. 3. Langfristiges Engagement der deutschen Seite und anderer Interessenten.

Es ist sinnvoll, dass der Träger eigene, nach einem geeigneten Schlüssel gesicherte und von seinen Leistungen abhängige Einnahmen tatsächlich erzielen kann und – im Rahmen einer angemessenen öffentlichen Aufsicht – zur Sicherung seines ordnungsgemäßen Betriebs und nötiger Investitionen auch verwenden kann. Angesichts des hohen Einnahmenpotenzials der Fischereiüberwachung in Mauretanien gibt es Aussichten, dies in den Politikdialog mit der mauretanischen Regierung einzubringen. EZ-Maßnahmen allein sind hierfür überfordert, sondern können allenfalls die sektorpolitischen Ansatzpunkte und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung

Legende

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

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
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
Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6	
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

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

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

Kriterien der Erfolgsbeurteilung

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

Relevanz	Wurde die Entwicklungsmaßnahme konzeptionell richtig angesetzt (entwicklungspolitische Priorität, Wirkungsmechanismen, Kohärenz, Koordination)?
Effektivität	Ist das Ausmaß der bisherigen Projektzielerreichung durch die Entwicklungsmaßnahme – auch gemäß heutigen Anforderungen und Wissenstand – angemessen?
Effizienz	Inwiefern war der Aufwand, gemessen an den erzielten Wirkungen, insgesamt noch gerechtfertigt?
Übergeordnete entwicklungs politische Wirkungen	Welche Wirkungen sind zum Zeitpunkt der Ex-post Evaluierung im politischen, institutionellen sozioökonomischen und -kulturellen wie ökologischen Bereich beobachtbar? Welche Nebenwirkungen, die nicht unmittelbaren Bezug zur Projektzielerreichung haben, sind beobachtbar?
Nachhaltigkeit	Inwieweit sind die positiven und negativen Veränderungen und Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme als dauerhaft einzuschätzen?