

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Timor-Leste: Aufbau des maritimen Transportsektors



Sektor	Transport	
Vorhaben	Förderung des maritimen Transportsektors	
Auftraggeber	BMZ-Nr.: 2003 66 625	
Projekträger	Fähr- und Hafenbehörde APORTIL	
Jahr Grundgesamtheit/Evaluierungsbericht: 2011*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (FZ)	5,78 Mio. EUR	5,43 Mio. EUR
Eigenbeitrag	0,08 Mio. EUR	0,08 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	5,7 Mio. EUR	5,35 Mio. EUR
	5,7 Mio. EUR	5,35 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Das Vorhaben war als Kooperationsprojekt mit der GIZ konzipiert. Die FZ-Komponente bestand aus der Beschaffung einer *Roll on - Roll off* (RoRo)-Fähre sowie dem Ausbau der Hafeninfrastruktur und Reparaturfazilitäten. Die Reparaturfazilitäten wurden aus dem Projekt herausgenommen und in ein Folgevorhaben "Reparatur- und Wartungsfazilitäten" (BMZ-Nr. 2005 66 085) überführt. Die TZ-Komponente (nicht Gegenstand dieser Evaluierung) befasste sich bis Anfang 2011 mit dem Aufbau der notwendigen behördlichen Infrastruktur, der Durchführung von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sowie dem Aufbau eines privatwirtschaftlichen Betreibers für den Fährbetrieb; dieses Engagement wurde und wird (bis 2013) durch den Einsatz eines integrierten Experten (GIZ-CIM) im Infrastrukturministerium flankiert.

Zielsystem: Oberziel des Vorhabens war aus Sicht der Evaluierungsmission ein Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung Timor-Lestes, insbesondere der Bevölkerung der Enklave Oecussi und der Insel Atauro durch Eröffnung des Zugangs zu Arbeit, Märkten, Bildung und sozialen Dienstleistungen. Projektziel war der dauerhafte und kosteneffiziente Betrieb der RoRo-Fähre.

Zielgruppe war die Bevölkerung Timor-Lestes vor allem in Oecussi und auf Atauro, hierbei vorwiegend Bevölkerungsschichten mit geringem Einkommen.

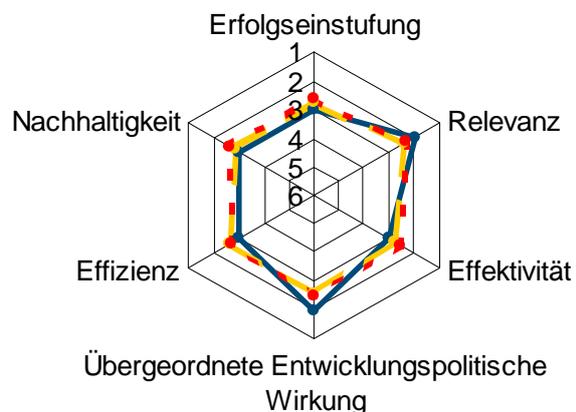
Gesamtvotum: Note 3

Das Gesamtvotum ergibt sich als Mischung aus einer hohen Relevanz der Fähre, zufriedenstellender Effektivität, mit gewissen Einschränkungen aufgrund des Verdachts der Überladung der Fähre durch sehr hohe Passagierzahlen, bei guten übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen, deutlichen Abstrichen an der Effizienz des Betriebs und Zweifeln an der Nachhaltigkeit.

Bemerkenswert:

Die über eine Konzessionsvergabe 2007 angestrebte Privatisierung des Fährbetriebs kam nicht zustande; weitere Versuche, die Fähr- und Hafenbehörde als Träger zu restrukturieren bzw. seine institutionelle Leistungsfähigkeit zu steigern, unterblieben. Solcher alternativer Ansätze der organisatorischen Reform hin zu einem wirtschaftlich arbeitenden Unternehmen hätte es im Interesse eines ordnungsgemäßen, effizienten Betriebes bedurft bzw. bedarf es weiterhin.

Bewertung nach DAC-Kriterien



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

ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: **Note: 3**

Relevanz: Die Maßnahme zielte darauf ab, durch Sicherstellung einer Fährverbindung zwischen der Hauptstadt Dili und der Enklave Oecussi sowie der Insel Atauro der Bevölkerung Zugang zu Arbeit, Märkten, Bildung und sozialen Dienstleistungen zu schaffen. Damit sollte die Lebenssituation insbesondere der Bevölkerung Oecussis und Atauros (Zielgruppe), die zu den ärmsten Bevölkerungsschichten Timor-Lestes zählt, verbessert werden. Diese Wirkungsbezüge sind rückwirkend plausibel und auch aus heutiger Sicht hoch relevant.

Es liegt kein nationaler Entwicklungsplan vor, der das Vorhaben explizit aufführt. Allerdings hat das Vorhaben die Unterstützung aller politischen Kräfte. Es trägt vor allem durch die Versorgung mit Grundnahrungsmitteln und Baustoffen, zu einem signifikanten Teil auch über die Vermarktungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Produkte, zur Milderung der Armut in Oecussi und auf Atauro und damit zur Angleichung der Lebenssituation der verschiedenen Bevölkerungsschichten in Timor-Leste bei. Dies avisiert die Regierung in „*Timor-Leste's Strategic Development Plan 2010-2030*“ bis 2030.

Das Kernproblem, d.h. die Wirkungen der Abschottung der Enklave bzw. der Insel vom Festland, wurde richtig erkannt. Der Einsatz einer Fähre war zur Lösung dieses Problems geeignet. Einschränkungen ergeben sich hinsichtlich des letztlich nicht weiter verfolgten Privatisierungsansatzes (s.u.), dessen Aussichten bei Projektprüfung (PP) zu optimistisch eingestuft wurden.

Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum ist erklärtes Ziel der Regierung Timor-Lestes und im nationalen Entwicklungsplan verankert. Der Transportsektor ist definierter Schwerpunkt der EZ mit Timor-Leste. Neben der Kooperation mit der GIZ spielte eine Koordination mit anderen Gebern bei dem Vorhaben keine Rolle (Teilnote 2).

Effektivität: Projektziel war der kosteneffiziente und dauerhafte Betrieb der Fähre mit den Indikatoren:

- Regelmäßige Fährverbindungen von Dili nach Oecussi und Atauro (mind. 48 Wochen/a);
- Transport von durchschnittlich 1.400 Passagieren pro Monat auf der Strecke Dili – Oecussi;
- eine angemessene Auslastung der Fähre mit Frachtgut;
- die monatlichen Subventionszahlungen liegen nach drei Betriebsjahren unter 5 TUSD.

Bei den Fährverbindungen sind für 2009 und 2011 längere Unterbrechungen von jeweils 59 Tagen zu verzeichnen, so dass dieser Indikator nur teilweise erfüllt ist.

Das o.g. Auslastungsziel hinsichtlich der Passagierbeförderung wurde in den Jahren 2007 bis 2011 im Durchschnitt erreicht, in einzelnen Jahren auch überschritten. Tatsächlich dürfte die Auslastung beträchtlich höher liegen. Die auf der Route Dili – Oecussi durchgeführten Passagierzählungen ließen mit rd. 800 Passagieren während der Hinfahrt und einer noch höheren Anzahl von Passagieren während der Rückfahrt auf eine erhebliche Überladung der Fähre schließen. Allerdings handelte es sich insofern um eine Ausnahmesituation, als die Fähre in der Vorwoche von der Regierung genutzt worden war und damit nicht für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung gestanden hatte. Zu den registrierten Passagieren, die deutlich unter den gezählten 800 lagen, sind die begleitenden Kinder unter 14 Jahren (schätzungsweise 30 %) hinzuzuzählen, die bisher weder zahlen noch registriert werden, ferner eine Dunkelziffer von Passagieren, die ohne Ticket reisen. Somit ist bei einer offiziell vollen oder nahezu vollen Auslastung der „Berlin Nakroma“, die offiziell für 300 Passagiere ausgelegt ist, von einer Überladung der Fähre auszugehen. Dabei ist das zusätzliche Gewicht, das von der hohen Passagierzahl ausgeht, insofern von untergeordneter Bedeutung, als die Fähre für Passagiere und Fracht ausgelegt ist, so dass es auf die Beladung insgesamt ankommt. Die durchschnittliche Frachtauslastung (siehe unten) liegt im Gewicht sehr deutlich unter dem zugelassenen Frachtgewicht; insofern scheint eine gewichtsmäßige Überladung trotz hoher Passagierzahlen zumindest kein generell auftretendes Problem zu sein. Dies schließt allerdings das Risiko nicht aus, dass in Notsituationen (z.B. Feuer an Bord) kritische Gewichtsverlagerungen (z.B. durch Flüchten der Passagiere auf eine Seite) auftreten. Mit den Sicherheitsvorrichtungen an Bord (Rettungswesten, -inseln und -boote) wurde insofern für die hohen Passagierzahlen Vorsorge getroffen, als sie angabegemäß für maximal 1.000 Passagiere ausreichend wären. Seitens der KfW wurden und werden die relevanten Sicherheitsaspekte wiederholt auf technischer wie politischer Ebene thematisiert: So liegt eine von der KfW mit veranlasste Neuregelung, der zufolge auch Kinder erfasst und bei der Kapazitätsberechnung berücksichtigt werden (sowie Fährtarife zahlen) sollen, dem Parlament zur Verabschiedung vor.

In den Jahren 2009 und 2010 wurden pro Fahrt nach/von Oecussi durchschnittlich rd. 8,9t Frachtgut (zugelassen 100t), 2,8 Pkw/Lkw und 6 Motorräder (zugelassen 24 PkW) transportiert. Damit war die Ladefläche der Fähre trotz deutlicher Unterschreitung des zugelassenen Gewichts regelmäßig zumindest ausreichend gefüllt, so dass nicht – aufgrund sehr unterschiedlicher Verteilung des Frachtaufkommens – von einem häufig wiederkehrenden Problem der gewichtsmäßigen Überladung (siehe oben) auszugehen ist. Nach Schätzungen anhand verfügbarer Informationen (v.a. Frachteinnahmen) hat die Frachtmenge im Jahr 2011, verglichen mit 2010, insgesamt zugenommen, während sie in den Vorjahren in etwa konstant geblieben ist.

Der Indikator zu den monatlichen Subventionszahlungen nach drei Betriebsjahren wurde weit verfehlt: Sie lagen in den Jahren 2010 und 2011 mit 82 TUSD und 133 TUSD erheblich höher als der bei Projektbeginn sehr optimistisch geschätzte Zielwert von unter 5 TUSD. Hierbei ist jedoch der erhebliche, zu PP nicht absehbare Anstieg des Preisniveaus im Lande zu berücksichtigen, der seit 2007 kumuliert etwa 30% ausmacht - nicht zuletzt durch unerwartet hohe Staatseinnahmen aufgrund neu entdeckter Rohstoffquellen.

Bei Projektprüfung war vorgesehen, die Fähre vom Hafenbetrieb abzukoppeln und an einen privaten Betreiber zu konzessionieren. Auf Grund der anhaltenden Unruhen in Timor-Leste wurde bei der internationalen Ausschreibung 2007 kein Betreiber gefunden. „Übergangsweise“ wird die Fähre bis heute von der Fähr- und Hafenbehörde APORTIL betrieben, für die eine – bis heute nicht vollzogene – Restrukturierung anstand. Alle wichtigen operativen Entscheidungen bezüglich des Hafens wie der Fähre werden vom Direktor der APORTIL getroffen, dem zum Zeitpunkt der Evaluierung keinerlei moderne Kommunikationsmittel zur Verfügung standen.

Die Unterstützung der technischen Sicherheit des Fährbetriebs, die Landstellen sowie die Liaison zur Crew obliegen einem seit 2009 in Linie eingesetzten GIZ-CIM-Experten. Dessen Einflussmöglichkeiten enden jedoch dort, wo politische Entscheidungen getroffen werden (Teilnote 3).

Effizienz: Die jährlichen Einnahmen aus dem Fährverkehr sind im Bereich von 400 TUSD seit 2007 relativ konstant geblieben. Der Grund hierfür ist, dass die Tarife seit Lieferung der Fähre nicht angepasst wurden. Mit Anhebungen in der nahen Zukunft ist trotz des o.g. Preisanstiegs nicht zu rechnen.

Die neu gebaute Fähre wurde zwar zu einem günstigen Beschaffungspreis erworben; kritisch zu bewerten sind aber die verlängerte Durchführungszeit mit deutlich höheren Consultingkosten, die z.T. auch für die Vorbereitung des o.g. Nachfolgeprojekts „Reparatur- und Wartungsfazilitäten“ anfielen. Die Betriebskosten der Fähre sind erheblich gestiegen und werden sich für das Jahr 2011 auf rd. USD 2 Mio. belaufen. Auch die hohen Kosten für die über eine indonesische Servicegesellschaft angeheuerte Crew schlagen mit rd. 580 TUSD zu Buche.

Die Einnahmen der „Berlin Nakroma“ gehen auf ein Konto beim Finanzministerium, Ausgaben werden dort von einem separaten Konto beglichen; ein Abgleich findet nicht statt. Es besteht keinerlei Anreiz zu einer effektiven Kostenkontrolle. Erforderliche Nachtragshaushalte werden ggf. über das Infrastrukturministerium gestellt und regelmäßig bewilligt. 2011 werden nur rd. 20 % (s.o.), im Durchschnitt der Jahre weniger als die Hälfte der Betriebskosten durch Einnahmen gedeckt. Es besteht ein großes Missverhältnis zwischen Kosten und Erträgen, das mit staatlichen Subventionen (bereitwillig) ausgeglichen wird. Insgesamt kann der Träger APORTIL nicht als wirtschaftlich arbeitende Institution gelten.

Für eine insgesamt noch angemessene Allokationseffizienz spricht die gute Auslastung der Fähre und das Fehlen von bzw. der Mangel an alternativen Verkehrsverbindungen für Oecussi bzw. Atauro (Teilnote 3).

Übergeordnete Entwicklungspolitische Wirkungen: Das Oberziel wurde im Zuge der Evaluierungsmission dahingehend angepasst, dass das Vorhaben einen Beitrag zum Zugang zu Arbeit und verbesserten Lebensbedingungen der Bevölkerung von Oecussi und

Atauro leisten soll. Die zwei im PP-Bericht (PPB) gewählten Indikatoren verbleiben unverändert, sind aber um einen dritten zu erweitern:

- Höhere Einkommen der Bevölkerung aus der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte bzw. über den Tourismus (Atauro),
- besserer Zugang zu sozialen Einrichtungen (Gesundheitsversorgung, Schulen),
- zusätzlich: Versorgung von Oecussi und Atauro mit essentiellen Gütern, vor allem Nahrungsmitteln und Baumaterial .

Für die Bevölkerung von Oecussi (ca. 66.000 E.) stellt die Fähre derzeit *de facto* die einzige Transportverbindung zum Hauptterritorium dar, weil der Straßentransport wegen der Behinderungen beim Grenzübertritt ausfällt: Allein die Gebühren für ein indonesisches Visum betragen USD 45, d.h. das vier- bis zehnfache einer Fährfahrt; die Wartezeit hierfür beträgt 3 Tage. Die beobachtbare wirtschaftliche und soziale Entwicklung wäre ohne die Fährverbindung nicht eingetreten, der soziale Zusammenhalt zwischen Freunden und Familienmitgliedern nicht möglich. Oecussi ist für Importe aller Art (z. B. Lebensmittel, Baumaterialien, Fahrzeuge) auf die Fähre angewiesen. Landwirtschaftliche Exportprodukte (z. B. Vieh) werden dagegen auf Märkten entlang der indonesischen Grenze vertrieben und nur zu einem geringen Teil auf der Fähre transportiert.

Die derzeitige große Abhängigkeit Oecussis von der Fähre zeigte sich, als die Verbindung nach Dili auf Grund des mehrwöchigen Werftaufenthalts der „Berlin Nakroma“ Anfang 2011 unterbrochen war: Der Kleinhandel wurde praktisch lahmgelegt. Es kam zu Protestkundgebungen. (Ähnliches wird vom Zeitraum der Dockung im Jahr 2008 berichtet.)

Atauro (ca. 8.000 E.) besitzt demgegenüber alternative Bootsverbindungen zum Festland. Die Fähre ist für den Import schwerer Güter (z. B. Baumaschinen und Baumaterialien) dennoch unentbehrlich. Für den Import und Export eigener, auch landwirtschaftlicher Produkte spielt sie aufgrund ihrer Sicherheit und Wetterunabhängigkeit eine zentrale Rolle.

Die Fährverbindung nach Atauro wird nur einmal wöchentlich bedient. Die anfänglich erwartete Steigerung des Tourismus auf Atauro hat sich bestätigt. Zudem findet jeden Samstag, an dem die „Berlin Nakroma“ Atauro anfährt, in der Nähe des Fähranlegers ein Markt statt.

Die niedrigen Tarife machen die Fahrt auf den Fährstrecken auch für ärmste Bevölkerungsschichten möglich (Teilnote: 2).

Nachhaltigkeit: Der Fährbetrieb kann bei den gegebenen Kosten- und Einnahmestrukturen ohne drastische staatliche Subventionierung (80 % der Betriebskosten in 2011) nicht überleben. Die von verschiedenen Seiten vorgeschlagenen Tariferhöhungen, die eine Entlastung des Staatshaushalts bedeutet hätten, wurden von der Regierung nicht weiter verfolgt.

Andererseits hat die Regierung die angefallenen Kosten des Fährbetriebes in der Vergangenheit anstandslos beglichen. Sowohl der Infrastrukturminister als auch der stellvertretende

Finanzminister versichern, dass die Regierung dies auch in Zukunft tun werde. Sie ist dazu auch dank seiner Öl- und Gasvorkommen aus dem Erdölfonds in der Lage. Das Vorhaben ist deshalb als finanziell nachhaltig einzuschätzen.

Sofern die (bislang von Singapur blockierte) Aufnahme Timor-Lestes in die ASEAN-Gemeinschaft Erfolg haben sollte, wird sich die Transportsituation der Bevölkerung von Oecussi grundlegend ändern. Dann würde Visumsfreiheit für Indonesien gelten, so dass vor allem im Personenverkehr der Straßentransport der bevorzugte Transportmodus gegenüber der Fähre sein dürfte. Für die Fähre verbliebe ein Teil des Frachtverkehrs in die Enklave, die Verbindung nach Atauro sowie alternative Einsatzmöglichkeiten.

Ein Risiko besteht hinsichtlich des institutionellen Umfelds der Fähre. Die Aussichten, dass sich kurzfristig etwas zum Besseren wendet, werden als gering eingeschätzt. Für eine günstigere Prognose der Betriebsorganisation bzw. des organisatorisch-institutionellen Rahmens sollten die – nach der 2007 gescheiterten Privatisierung nicht weiter verfolgte – Umorientierung des Trägers zu einem nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen operierenden Unternehmen (z.B. über Managementkontrakt oder Konzession) mit Nachdruck wieder aufgenommen werden (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