

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht Usbekistan: Modernisierung Flughafen Taschkent



Sektor	2105000 Luftverkehrswesen	
Vorhaben/Auftraggeber	1) Modernisierung Terminal BMZ-Nr. 1998 65 031 2) Erhöhung Sicherheitsstandards BMZ-Nr. 2002 66 742	
Projektträger	Tashkent Airport Enterprise (TAE)	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	62,93 Mio. EUR	65,66 Mio. EUR
Eigenbeitrag	17,16 Mio. EUR	17,47 Mio. EUR
Kofinanzierung (EBRD)	32,93 Mio. EUR	35,80 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	12,84 Mio. EUR	12,39 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Der internationale Flughafen Taschkent (Usbekistan) wurde in den 1960er Jahren erbaut. Anfang der 1990er Jahre hatten wichtige Bestandteile der Infrastruktur das technische Lebensalter fast erreicht. Seine Rehabilitierung war deshalb eine Voraussetzung, Usbekistan in den internationalen Flugverkehr einzubinden. Die Vorhaben wurden durch die EBRD kofinanziert und bestanden aus dem 1998 abgeschlossenen „Soforthilfeprogramm Flughafen Taschkent I und II“, der „Modernisierung Terminal Flughafen Taschkent“ sowie der „Komponente zur Erhöhung der Sicherheitsstandards“. Die hier behandelten Maßnahmen umfassten die Rehabilitierung der beiden Start- und Landebahnen, die Modernisierung des internationalen Terminals sowie dessen Ausstattung mit moderner Sicherheitstechnik, welche den erhöhten Ansprüchen nach dem 11.9.2001 entsprachen.

Zielsystem: Oberziel: Die ursprüngliche Formulierung „Beitrag zur Verbesserung / Steigerung des regionalen und internationalen Flugverkehrs in Taschkent“ wurde geändert zu: „Beitrag zu einer verbesserten internationalen Einbindung Usbekistans besonders in wirtschaftlicher Hinsicht“. **Projektziel:** Effiziente Abfertigung des Passagieraufkommens und Aufrechterhaltung des Flugbetriebs gemäß internationaler Standards. Das ursprünglich angestrebte „wachsende“ Passagieraufkommen wird aufgrund der Rahmenbedingungen – besonders ab 2001 – mit den entsprechenden Einschränkungen bewertet.

Zielgruppe: Nutzer des Flughafens Taschkent.

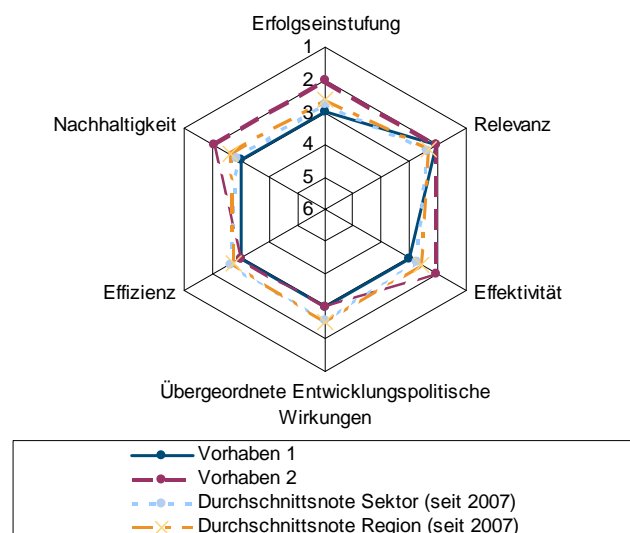
Gesamtvotum:

Der Flughafen Taschkent erfüllt internationale Standards, ist voll funktionsfähig und wird auch von internationalen Fluggesellschaften ohne Einschränkungen benutzt. Mit dem Vorhaben konnte somit die internationale Fluganbindung aufrecht erhalten werden. Der Flugverkehr in Usbekistan – und damit verbunden das Passagier- und Frachtaufkommen – sind aber weniger gestiegen als erwartet. Dies ist vor allem auf das schwierige politische und wirtschaftliche Umfeld des Landes zurückzuführen und konnte vom Vorhaben nur in sehr geringem Maße beeinflusst werden. Bei der Benotung ist zwischen den Komponenten „Flughafenterminal“ und „Sicherheitsstandards“ zu differenzieren.

Note Komponente „Flughafenterminal“ 3

Note Komponente „Sicherheitsstandards“ 2

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: Für die internationale Einbindung des Binnenstaates Usbekistan stellt die Modernisierung des Flughafens eine essentielle Bedingung dar. Der Flughafen wird i.w. ordnungsgemäß betrieben, die erwarteten Impulse in wirtschaftlicher Hinsicht sind aber wegen der allenfalls schleppenden politischen und wirtschaftlichen Reformdynamik weitgehend ausgeblieben. Wegen unterschiedlicher Teilnoten bei „Effektivität“ und „Nachhaltigkeit“ (s. dort) ergeben sich für die Komponenten „Flughafenterminal“ und „Sicherheitsstandards unterschiedliche Gesamtbewertungen:

Gesamtnote Komponente „Flughafenterminal“: 3

Gesamtnote Komponente „Sicherheitsstandards“: 2

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

Relevanz: Vor Beginn des Vorhabens hatten wichtige Bestandteile der Infrastruktur des Flughafens Taschkent das technische Lebensalter fast erreicht; somit bestand ein dringender Investitionsbedarf, um einen geordneten Flugverkehr sicherzustellen. Der Ansatz, über die Erneuerung von Start- und Landebahnen sowie des internationalen Terminals und über erhöhte Sicherheitsstandards die Aufrechterhaltung des Flugverkehrs nach internationalen Maßstäben zu gewährleisten, ist plausibel und nachvollziehbar. Die hiermit intendierte bessere internationale Einbindung Usbekistans stellt eine Bedingung für die vom BMZ als entwicklungspolitisch prioritär bewertete, bislang aber kaum vollzogene wirtschaftliche Transformation des Landes dar. Die Koordination mit der EBRD als *Cofinancier* verlief reibungslos (Teilnote beider Komponenten 2).

Effektivität: Das Projektziel des Vorhabens umfasste drei Aspekte: (1) Effiziente Abfertigung des (2) **wachsenden** Passagieraufkommens und (3) Aufrechterhaltung des Flugverkehrs gemäß der von der internationalen Zivilluftverkehrsorganisation ICAO empfohlenen Standards für die Betriebsführung. Die Zielerreichung sollte an der Steigerung des (Abflug-) Passagieraufkommens jährlich um 6% auf insgesamt 1,3 Mio. Passagiere im Jahr 2003 (1,5 Mio. Passagiere im Jahr 2005) gemessen werden.

Dieser Indikator vereinte alle drei Aspekte des Projektziels. Rückblickend ist die Entwicklung der Passagierzahlen als Zielindikator allenfalls eingeschränkt tauglich, wobei der Anstieg der Passagierzahlen aus Ländern außerhalb der GUS um 150% bzw. 8% p.a. weit über dem Gesamtzuwachs um rd. 37% liegt. Die Zielerreichung ist vorrangig anhand der Kenngrößen (1) *Effizienz der Abfertigung* und (2) *Aufrechterhaltung des internationalen Flugverkehrs unter Berücksichtigung der ICAO Standards* zu bewerten.

Die Effizienz der Abfertigung der Passagiere kann über subjektive Wahrnehmung seitens der Flughafennutzer und die Länge der Wartezeiten zur Abfertigung von Passagieren gemessen werden. Dieses Ziel wird nur zum Teil erreicht. Gespräche mit Flughafennutzern zeigten eine große Unzufriedenheit mit den langen Wartezeiten bei Abflug und Ankunft zu Stoßzeiten. Bemerkenswert ist dabei eine ungewöhnlich starke Bündelung von Flügen an

wenigen Tagen der Woche, mit dem Donnerstag als verkehrsstärkstem Tag im internationalen Flugbetrieb (jeweils ca. 1000 Passagiere in einer Stunde in der morgendlichen Spitze zwischen sechs und sieben Uhr sowie abends zwischen 22 Uhr und 23 Uhr). Die vom Evaluierungsteam am Montag- und Mittwochmorgen gemessenen Wartezeiten bei Ankunft und Abflug lagen im international üblichen Rahmen.

Die Aufrechterhaltung des internationalen Flugverkehrs unter Berücksichtigung der ICAO Standards – als Kenngröße vorrangig für die Komponente „Sicherheitsstandards“ – ist gewährleistet, und wird an zwei neuen Indikatoren gemessen, welche i.w. erreicht wurden:

- (a) die Zertifizierung der Start- und Landebahnen für Instrumentenlandesysteme, wobei die beiden Start-/Landebahnen so ausgestattet sind, dass über 95 % aller An- und Abflüge gemäß ICAO-Standards im Instrumentenflug genutzt werden können;
- (b) die tatsächliche und regelmäßige Nutzung des Flughafens durch große internationale Fluggesellschaften (definiert als Vollmitglied einer der großen Allianzen *One-World/ OW, Skyteam/ ST, Star Alliance/ SA*), welche auf die Einhaltung aller relevanten Sicherheitsstandards schließen lässt, wobei Taschkent von den folgenden großen internationalen Fluggesellschaften regelmäßig angeflogen wird: Aeroflot (ST), Asiana Airlines (SA), Czech Airlines (ST), Korean Air (ST), bis Oktober 2011 Lufthansa (SA) und Turkish Airlines (SA).

Teilnote Komponente „Flughafenterminal“: 3

Teilnote Komponente „Sicherheitsstandards“: 2

Effizienz: Nach Einschätzung der Mission wurde die Sanierung der Start- und Landebahnen letztlich kosteneffektiv, wenngleich mit 14-monatiger Verzögerung durchgeführt. Die Möglichkeit eines kompletten Neubaus wurde bei der ursprünglichen Projektkonzeption wegen höherer Investitionskosten verworfen. Aus heutiger Sicht ist schwer zu beurteilen, ob ein neues Passagierterminal mit nur geringfügig höheren Investitionskosten hätte gebaut werden können. Ein solcher Neubau ermöglicht ggf. modulare Erweiterungen, die bei einem umgebauten Altterminal nur bedingt realisierbar sind.

Der Flughafenbetrieb erfolgt i.w. ordnungsgemäß, wobei besonders Passagier- und Gepäckabfertigung sowie Zoll- und Sicherheitskontrollen erheblich effizienter gestaltet werden müssten sowie der noch nicht fertig gestellt Rohbau vor dem internationalen Terminal in Betrieb zu nehmen wäre, um die Designkapazität von 3,2 Millionen Passagieren pro Jahr erreichen zu können. In den Spitzenstunden gelangt das internationale Terminal bereits jetzt an seine Kapazitätsgrenze (s.o.). Die Wirtschaftlichkeit des Betriebs wäre ohne den Kerosinverkauf als mit rd. 55% der Einnahmen wichtigstem Umsatzträger nicht gesichert. Die in Taschkent gültige Preisstruktur, wonach ausländische Fluggesellschaften deutlich höhere Kerosinpreise entrichten müssen, entspricht nicht internationalen Standards. Das Passagier- und Frachtaufkommen liegt mit 1,2 Mio. Abflugpassagieren bzw. 7.000 t Fracht

im Jahr (Stand 2010) unter den Erwartungen für die Allokationseffizienz des Vorhabens (Teilnote beider Komponenten 3).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Für das ursprüngliche Oberziel des Vorhabens, einen Beitrag zur Verbesserung und Steigerung des regionalen Flugverkehrs in Taschkent zu leisten, gelten die Vorbehalte zum Einfluss des Vorhabens analog zum Passagieraufkommen (s.o.). Ein realistischeres Oberziel ist daher ein „Beitrag zu einer verbesserten internationalen Einbindung Usbekistans besonders in wirtschaftlicher Hinsicht“, zu messen an der Zahl der aus Taschkent ohne Umsteigen zu erreichenden internationalen Ziele (außerhalb der GUS): während vor Projektbeginn 15 internationale Ziele von Taschkent aus mindestens einmal wöchentlich angefliegen wurden, waren es 23 internationale Ziele im Jahr 2011 (u.a. Kairo, Dubai, Genf, Madrid, Mailand, München, Paris, Osaka, Seoul und Teheran). Somit kann das Oberziel als erreicht angesehen werden. Festzuhalten bleibt, dass über diesen Anspruch hinausgehende entwicklungspolitische Wirkungen – wie etwa die in der o.g. Oberzielformulierung erwarteten Impulse in wirtschaftlicher Hinsicht – wegen der allenfalls schleppenden politischen und wirtschaftlichen Reformdynamik weitgehend ausgeblieben sind (Teilnote beider Komponenten 3).

Nachhaltigkeit: Die Nachhaltigkeit des Vorhabens bezieht sich in erster Linie auf die Fähigkeit des Flughafens Taschkent, den nationalen und internationalen Flugverkehr nach ICAO Standards weiterhin zu gewährleisten und die Flughafeninfrastruktur Instand halten zu können. Voraussetzungen dafür sind die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Flughafens sowie die fortlaufende Instandhaltung und notwendige technische Modernisierung der Infrastruktur.

Die Gewinn- und Verlustrechnungen weisen Gewinne aus, die besonders nach 2008 stark gestiegen sind. Die Erhöhung der Einnahmen war dabei deutlich höher als die Steigerung der Passagierzahlen. Die Volatilität entsteht dadurch, dass ein großer Teil des Umsatzes im Kerosingeschäft erwirtschaftet wird, das großen Preisschwankungen unterliegt.

Wartung und Instandhaltung des Flughafens werden ordnungsgemäß durchgeführt und aus Eigenmitteln bzw. staatlichen Zuwendungen finanziert, bei z.T. schwerfälligen Verfahren zur Beschaffung von Ersatzteilen usw. aus dem Ausland. Fortschritte sind erkennbar u.a. bei der Sanierung der Rollbahnen, der Rehabilitierung der Start- und Landebahn Nord in mehreren Teilschritten sowie beim Neubau des Terminals für Inlandsflüge. Instandhaltungs- und Investitionsmaßnahmen werden offenbar i.w. *ad hoc* geplant und umgesetzt. Angabegemäß werden größere Investitionen auf höchster Ebene entschieden.

Instandhaltung und fortgesetzte Modernisierung des Flughafens, besonders des Terminals, hängen von unberechenbaren Mittelzuweisungen und politischen Entscheidungen ab, während für die eigentliche Flugsicherheit keine wesentlichen Risiken erkennbar sind. Angesichts z.Zt. hoher Gewinne der TAE erscheint die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Flughafens zumindest kurzfristig gegeben. Gleichzeitig genießt der Flughafen hohe nationale Be-

deutung und befindet sich als einziger internationaler Flughafen Usbekistans im Moment auch in einer Monopolsituation, die es ihm erlaubt, ausländische Fluggesellschaften mit hohen Gebühren und Kerosinpreisen zu belasten. Dies schränkt allerdings auch die Attraktivität Taschkents als Zielflughafen bei internationalen Linien ein: so hat die Lufthansa zum Oktober 2011 ihre Verbindungen nach Taschkent eingestellt.

Teilnote Komponente „Flughafenterminal“: 3

Teilnote Komponente „Sicherheitsstandards“: 2

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