

Ex-post-Evaluierung – Mauretanien

>>>

Sektor: 31310 Fischereipolitik und -verwaltung
Vorhaben: Fischereiüberwachung III (BMZ-Nr. 200265587)*
Träger des Vorhabens: "Garde Côte Mauritaniene" (GCM)



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

	Plan	Ist
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	5,67	5,28
Eigenbeitrag Mio. EUR	0,58	0,60
Finanzierung Mio. EUR	5,09	4,68
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	5,09	4,68

*) Vorhaben in der Stichprobe 2016;

**) 4,35 Mio. aus Phase III plus 0,33 Mio. Restmittel aus Phase II; Restmittel aus Phase III (0,45 Mio.) wurden auf Phase IV übertragen

Kurzbeschreibung: Erweiterung des bestehenden Fischereiüberwachungssystems in den Hoheitsgewässern Mauretaniens (v. a. Einführung satellitengestützter Überwachung, Aufbau Operationszentrale und Stärkung der Überwachungsflotte)

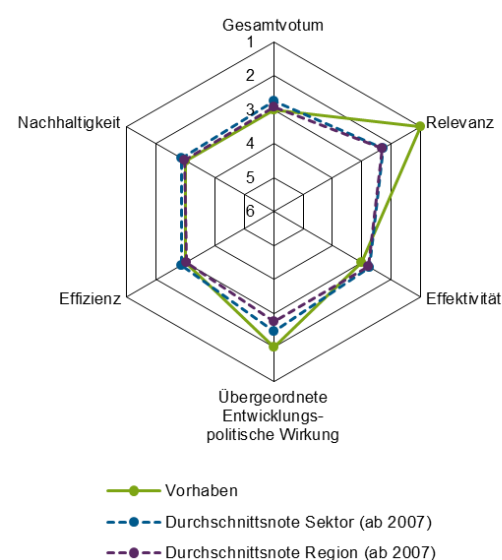
Zielsystem: Oberziel (OZ, "impact"): Beitrag zur nachhaltigen Bewirtschaftung mauretanischer Fischereiresourcen; Projektziel (PZ, "outcome"): effektive und effiziente Durchsetzung des fischereirechtlichen Regelwerks

Zielgruppe: Der Teil der mauretanischen Bevölkerung, dessen Beschäftigung direkt (40.000) oder indirekt (schätzungsweise 20.000) vom Fischereiwesen abhängt sowie die gesamte einheimische sowie alle fremdländischen Fischereiflotten, die in mauretanischen Hoheitsgewässern operieren.

Gesamtvotum: Note 3

Begründung: Positiven Wirkungen hinsichtlich sich erholender Fischbestände und Beschäftigungszuwachs stehen budgetäre Engpässe und Schwierigkeiten bei der Instandhaltung der Überwachungsflotte gegenüber. Der illegale Fischfang ist drastisch zurückgegangen - von über 100 Verstößen im Jahr 2010 auf etwa 10 im Jahr 2015. Dies ist in erheblichem Maße auf die Projektunterstützung zurückzuführen, mit deren Hilfe sich in Mauretaniens Hoheitsgewässern die Überwachungsmethoden und die Effizienz der Kontrolltätigkeit verbessert haben. Über das Projekt bereitgestellte Infrastruktur und Gerät sind in überwiegend gutem Zustand und erfüllen ihren Verwendungszweck. Einschränkungen ergeben sich aus dem bis jetzt noch nicht in der Praxis einsetzbaren, computergestützten Fischerei-Informationssystem (SIAP); auch erlauben es die unverändert knappen Budgetzuweisungen an GCM nicht, die Betriebs- und Unterhaltungskosten in erforderlichem Umfang zu decken. Die beträchtlichen Fortschritte bei der Kontrolle des illegalen Fischfangs sowie der Erholung von Fischbeständen rechtfertigen dennoch eine positive Einstufung.

Bemerkenswert: Die wichtigsten Bestände an sog. "Bodenfischen" erholen sich inzwischen deutlich, und der Fischereisektor trägt signifikant sowohl zu erhöhten öffentlichen Einnahmen als auch zur Beschäftigung bei. Das Anwachsen der artisanalen Fischereiflotte von 2.700 Booten bei PP auf mittlerweile über 7.000 Boote stellt die Überwachung vor neue Herausforderungen, und die geplante Umstellung auf ein quotengestütztes Überwachungssystem erhöht die Notwendigkeit weiter, ein funktionierendes computergestütztes Fischerei-Informationssystem (SIAP) zeitnah einzuführen.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: Note 3

Relevanz

Zum Zeitpunkt der Projektprüfung (PP) war das Vorhaben hochrelevant: Damals war Mauretanien nicht imstande, die z.T. illegalen Fischereiaktivitäten in seinen Hoheitsgewässern adäquat zu überwachen - geschweige denn, die im einschlägigen Gesetzes- und Regelwerk vorgesehenen Kontrollen und Sanktionen durchzusetzen. Zwar verfügt Mauretanien über global bedeutsame Fischbestände mit einem zudem beträchtlichen volkswirtschaftlichen Potential, doch war diese Ressource mehrheitlich übernutzt, was dem Land erhebliche ökonomische wie ökologische Einbußen verschaffte.

Auch rückblickend sind Zielsystem und Interventionslogik des Projekts konsistent und schlüssig: Im Interesse einer nachhaltigen Bewirtschaftung der mauretanischen Fischbestände galt es, das bestehende Regel- und Gesetzeswerk wirksam in die Tat umzusetzen, das auf ein kohärentes Überwachungs- und Kontrollsystem mit den entsprechenden Sanktionsmechanismen abstellt.

Aus heutiger Sicht entsprach der Ansatz des Vorhabens den Bedürfnissen und Prioritäten sowohl der mauretanischen Regierung als auch denjenigen der wichtigsten Akteure ("stakeholders") im Lande. Die wesentlichen Herausforderungen und Probleme waren ausreichend klar identifiziert und nach Prioritäten geordnet. Sie stellten die Notwendigkeit in den Mittelpunkt, ein koordiniertes, in seinen verschiedenen Elementen aufeinander abgestimmtes Überwachungssystem einzuführen, das eine - zeitlich wie räumlich - nahezu lückenlose Kontrolle der Fischereiaktivitäten in Mauretaniens Hoheitsgewässern gewährleistet. Nicht zuletzt aufgrund seiner in technologischer Hinsicht innovativer Ansätze - besonders die Verknüpfung eines satellitengestützten Überwachungssystems (sog. "Vessel Management System"/ VMS) mit einem auf Radartechnik beruhenden sog. " Automatic Information System" (AIS) - versprach das Projektkonzept eine wirksame und kostengünstige Abhilfe bei den bestehenden Problemen der weitgehend unregulierten Fischerei.

Insgesamt entsprach das bei PP konzipierte Maßnahmenpaket den Bedürfnissen und Prioritäten Mauretaniens ebenso wie den geltenden Schwerpunkten der deutschen EZ - wenngleich einige Elemente im Rahmen der hier behandelten Phase (noch) nicht umgesetzt wurden, v.a. das computergestützte Fischerei-Informationssystem (SIAP) sowie die Inbetriebnahme eines Flachwasser-Patrouillenbootes für den Nationalpark "Banc d'Arguin" (PNBA).

Relevanz Teilnote: 1

Effektivität

Projektziel war die effektive und effiziente Umsetzung des staatlichen Regelwerks zum Fischereiwesen. Die Erreichung der bei PP definierten Ziele kann anhand der nachfolgend aufgeführten Indikatoren zusammengefasst werden:

Indikator	Status PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Anzahl der auf See festgestellten Fischereiverstöße	12 p.a. (2004)	2010: 103 / 2015: 6
(2) Anzahl der zur Feststellung von Verstößen benötigten Kontrollen	13 / 1	3,4 / 1 (bezogen auf alle Kontrollaktivitäten - d.h. auf See*, in Häfen und an Land)

*) Hochseepatrouillen werden i.d.R. anlassbezogen durchgeführt, d.h. ausgelöst durch entsprechende Aufklärungsergebnisse aus den satelliten- und radargestützten Überwachungssystemen (AIS / VMS)

Das 2000 verabschiedete Gesetzes- und Verordnungswerk zum Fischereiwesen weist keine regulatorischen Lücken auf und ist die Grundlage für das mittlerweile etablierte Überwachungssystem - einschließ-

lich VMS und radargestütztem AIS. Buß- bzw. Verwarnungsgelder sind von ihrer Höhe her ausreichend abschreckend, und das für die Verhängung zuständige Komitee bearbeitet eingehende Fälle zeitnah und zügig. Angabe gemäß mussten bislang keine Fälle vor ein Berufungsgericht gebracht werden. Wenngleich Mauretanien einen nationalen Aktionsplan gegen illegale und unregelmäßige Fischerei verabschiedet hat, bleibt das derzeitige Lizenzsystem komplex und bedarf dringender Reformen - wie sie grundsätzlich in der Umstellung auf ein Quotensystem vorgesehen sind.

Der (hohe) Ausrüstungsstandard von GCM entspricht den zu erfüllenden Aufgaben sowie den Kapazitäten des Trägers. Die eingeführten VMS- und Radar/AIS-Technologien haben ihre Einsatztauglichkeit bewiesen und werden von GCM bestimmungsgemäß gehandhabt. Für die z.T. weit abgelegenen Küstenwachstationen konnten Probleme bei der Stromversorgung mit Hilfe von Solarsystemen zumindest teilweise gelöst werden; hingegen entspricht die Bauqualität nur in Teilen den Erwartungen, und z.T. hat sich die Auslegung (Raumgrößen und -einteilung) als nur begrenzt funktional erwiesen. Das zur Erfassung der industriellen Fangflotte verwendete VMS deckt den gesamten Einsatzbereich ab. Niedrige bzw. verspätet zugewiesene Wartungsbudgets erschweren allerdings den Überwachungsbetrieb einiger Außenstationen - besonders beim Einsatz der Hochsee-Patrouillenboote, die eine Verfügbarkeit von nur etwa 25 % aufweisen (jedoch nicht Gegenstand dieses Vorhabens waren).

Abgesehen von dem vorrangig vorangetriebenen Bewirtschaftungsplan für Oktopus sind keine weiteren Pläne für andere Fischarten umgesetzt worden, was einen Schwachpunkt der derzeitigen Sektorpolitik darstellt. Vordringlich wären zumindest ein Managementplan für die stark angewachsenen artisanale Fischerei sowie für die als Grundnahrungsmittel wichtigen kleinen Hochseefischarten (v.a. Sardellen). Gerade in letzterem Fall wäre ein funktionierendes Fischerei-Informationssystem (SIAP) als Monitoring-Instrument für die Umsetzung und die Auswirkungen von großer Bedeutung.

Die im Rahmen des Projekts gelieferte Ausstattung ist einsatzfähig und in laufendem Gebrauch. Die o.g. budgetären Engpässe stellen jedoch ein zunehmendes Risiko für die dauerhafte Einsatzbereitschaft besonders der gelieferten Hafenüberwachungsboote dar. Anders als ursprünglich geplant, wurde das Fischerei-Überwachungssystem SIAP (s.o.) bis jetzt noch nicht zur Anwendungsreife gebracht, und das für den PNBA vorgesehene Flachwasser-Patrouillenboot wurde wegen herstellerseitiger Engpässe bislang nicht ausgeliefert - soll aber Gegenstand der nunmehr anlaufenden Phase V sein.

Effektivität Teilnote: 3

Effizienz

Die Projektkosten entsprachen i.w. den Schätzungen bei PP. Die Durchführungszeit betrug hingegen sieben statt der geplanten fünf Jahre, was u.a. die Entfaltung der positiven Projektwirkungen für die Zielgruppe(n) verzögerte und den Aufwand für Consultingleistungen von ursprünglich geschätzten 15 % auf tatsächlich 40 % erhöhte. Wesentliche Ursache für die Verzögerung war die Notwendigkeit, die Projektlaufzeit nach dem Militärputsch von 2008 zu "strecken", nachdem neue FZ-Zusagen zunächst ausgesetzt waren und eine kontinuierliche Präsenz vor Ort von allen Beteiligten als wesentlich für den nachhaltigen Erfolg der schon getätigten Investitionen angesehen wurde. Diese Einschätzung bestätigt sich auch rückblickend. Insgesamt wird die Produktionseffizienz als zufriedenstellend eingestuft.

Der für das Projekt gewählte kostengünstige, vorwiegend auf Informations- und Kommunikationstechnologie gestützte Lösung hat sich auch aus heutiger Sicht bewährt: Die eingeführten radar- bzw. satellitengestützten Kontrollsysteme haben - bei relativ moderaten Kosten - ihre Tauglichkeit bewiesen und eine angemessene Kontrolle der Fischereiflotten, der ausgewiesenen Fangzonen sowie insgesamt der mauretanischen Fischereiwirtschaftszone ermöglicht. Die bei PP prognostizierte geographische Abdeckung durch VMS und Radar wurde erreicht und durch die Kombination mit dem AIS (s.o.) noch verbessert.

Selbst im Vergleich zu Industrieländern war die über das Projekt geförderte Technologie zum Zeitpunkt ihrer Einführung hochgradig innovativ. Dank ihrer konnte der Aufwand für die Kontrolle der Hoheitsgewässer sowie für den Schutz ökologisch sensibler Küstenabschnitte deutlich verringert werden, wobei das einschlägige Regelwerk wirksamer umgesetzt wird. Wie sich u.a. an der besseren Aufklärungsquote zeigt (s. Abschnitt "Effektivität"), wurden die Überwachungserfolge von der gewählten - tendenziell "technologielastigen" - Auslegung (s.o.) nicht beeinträchtigt. Die noch immer ausstehende Operationalisierung des SIAP (s.o.) hindert die GCM bis auf weiteres daran, ihre Überwachungsarbeit noch planmäßiger und ziel-

gerichteter durchzuführen. Zudem könnte eine klarere Datenlage GCM ggf. auch als Argumentationshilfe für höhere Budgetzuweisungen dienen. Zusammengefasst - und im Hinblick auf die unbestreitbar positiven volkswirtschaftlichen Projektwirkungen (s.u.) - ergibt sich eine zufriedenstellende Bewertung der Allokationseffizienz.

Effizienz Teilnote: 3

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Zu der angestrebten maßvollen und nachhaltigen Bewirtschaftung der Fischereiressourcen hat das Projekt beigetragen, wie sich an der Erholung verschiedener Bestände zeigt. Hieraus ergeben sich auch positive Wirkungen für den Sektor sowie die Volkswirtschaft insgesamt, an welcher die Fischerei einen erhöhtem Anteil hat.

Indikator	Status PP	Ex-post-Evaluierung
(1) Rückläufiger Überfischungsgrad der Oktopusbestände bis 2012* und stabilisierte Fangzahlen für Crevetten	* Oktopus: 35 % Überfischung 2006 * Crevetten: durchschnittlich 6300 t/a 2004-2006	* Oktopus: 17 % f. 2013 *) * Crevetten: 490 t/a f. 2013 (tendenziell "unterfischt") Positive Trends b. Bodenfischen
(2) Beschäftigungslage im Fischereisektor stabil	28.800 Beschäftigte	* 40.000 direkt Beschäftigte, schätzungsweise 20.000 weitere indirekt; * 46 Verarbeitungsbetriebe (2012)
(3) Stabile öffentliche Einnahmen aus dem Fischereisektor	124 Mio. EUR/a im Durchschnitt für 2005/07	165 Mio. EUR/a für 2013 (nominaler Anstieg, real noch leicht positiv)

*) Da für 2012 keine Angaben vorliegen, wurden die Zahlen für 2013 verwendet

Die ausländischen Fangflotten werden angemessen überwacht, wobei sich die Anzahl industrieller Fangschiffe in den letzten zehn Jahren mehr als halbiert hat - was u.a. den nur moderaten realen Anstieg der Staatseinnahmen erklärt. Wesentliche Herausforderungen für den Sektor bestehen in der stark angewachsenen artisanalen Fangflotte (die zu erhöhtem Fischereidruck v.a. im Grenzgebiet zu Senegal geführt hat) sowie in der rasch expandierenden Fischmehlindustrie. Letzteres kann mittelfristig zu einer Überfischung der Bestände an kleinen pelagischen Fischarten führen (Sardinen, Sardellen), die für die Ernährungssicherung der Küsten- und Stadtbewohner eine große Rolle spielen. Die für 2015-2019 verabschiedete Sektorpolitik ist von ihrem Tenor und Inhalt her anspruchsvoll. Bei ihrer Umsetzung, die einen erheblichen Aufwand - nicht zuletzt seitens der Politik - erfordern dürfte, wird GCM eine Schlüsselrolle zukommen.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2

Nachhaltigkeit

Die relativ hohe Qualität der gelieferten Ausrüstung lässt - grundsätzlich - eine lange Lebensdauer erwarten. Allerdings ist zumindest die Verfügbarkeit der (nicht über das Projekt gelieferten) Hochsee-Patrouillenboote eingeschränkt, was die Effektivität der Überwachungstätigkeit von GCM beeinträchtigt (s.o.). Diese Boote stellen besonders hohe Ansprüche an Handhabung und - infolge hohen Instandhaltungsaufwandes - ans Budget. Die Probleme bei der ordnungsgemäßen Instandhaltung sind - trotz der grundsätzlich ausreichenden Kompetenz des Trägers - nahezu chronisch, weil budgetäre und administrative Hemmnisse keine vorausschauende Planung erlauben und zu einer "reaktiven Instandhaltung" führen. Die Situation wird zusätzlich durch mangelnde kurzfristige Verfügbarkeit von Ersatzteilen u.ä. erschwert, was ggf. Ausfallzeiten verlängert. Erstrebenswert wäre - neben ausreichenden und im Voraus planbaren Budgetzuweisungen - die Einführung eines computergestützten Instandhaltungssystems, das sich an Herstellerempfehlungen usw. orientiert, die Ersatzteilbevorratung rationalisiert und als Grundlage für die Budgetplanung dient.

Vor der Umstrukturierung 2012 war der Projektträger der Marine unterstellt und bekam von dort Fachpersonal abgeordnet. Nachdem diese Abordnungen zu Ende gehen, muss GCM verstärkt eigenes, ziviles Personal rekrutieren und entsprechend ausbilden. Ein professionelles, vorausschauendes Personalmanagement wird auf absehbare Zeit eine große Herausforderung für GCM darstellen.

Zusammengefasst ergibt sich das wichtigste Betriebs- bzw. Nachhaltigkeitsrisiko aus den o.g. budgetären Engpässen, zumal der infolge von FZ- und EU-Unterstützung beträchtlich gestiegene Bestand an Ausrüstung erhöhte Aufwendungen erfordern wird. Sofern sich die Budgetsituation nicht deutlich verbessert, wird GCM zunehmend Schwierigkeiten haben, ihre Ausrüstung angemessen zu betreiben, instand zu halten - und dafür geeignetes Personal zu finden. Der Umstand, dass die von GCM einkassierten - und in den Staatshaushalt abzuführenden - Bußgelder mit umgerechnet 3,6 Mio. EUR/ Jahr genauso hoch ausfallen wie die Budgetzuweisungen, sollte als Argumentationshilfe dienen können.

Nachhaltigkeit 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	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes 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 (zufriedenstellende 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 „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.