

Volksrepublik China: Fertigung von schweren Lastkraftwagen

Schlussprüfung

| | | |
|--|--|---|
| Berichtsdatum | 12.09.2001 | |
| OECD-Förderbereich | Industrie | |
| BMZ-Projektnummer | 1989 65 002; AF 1991 096 | |
| Projektträger | China North Industries Group Corporation (NORINCO) | |
| Consultant | Daimler Benz Projekt Consult GmbH | |
| | Projektprüfung | Schlussprüfung |
| Durchführungsbeginn | 1989 | 1989 |
| Durchführungszeitraum | 60 Monate | 84 Monate |
| Investitionskosten | 354,6 Mio DEM | 343,0 Mio DEM |
| Eigenbetrag | 236,2 Mio DEM | 211,9 Mio DEM |
| Finanzierung, davon FZ-Mittel | 118,4 Mio DEM (FZ 65,0 Mio, FK 53,4 Mio) | 118 Mio DEM (FZ 65 Mio, FK 53 Mio) 0,75 Mio DEM (A+F) |
| Andere beteiligte Institutionen/Geber | Keine | Keine |
| Erfolgseinstufung | 5 | |
| • Signifikanz/Relevanz | 5 | |
| • Effektivität | 5 | |
| • Effizienz | 5 | |

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste den Neubau bzw. die Erweiterung von Produktionsanlagen in vier Werken des Maschinen- und Motorenbaus an vier Standorten zur Herstellung von jährlich 6.000 schweren Lastkraftwagen (16 – 32 t zulässiges Gesamtgewicht) moderner Bauart in 6 Fahrzeugtypen. Projektträger ist die China North Industries Group Corporation (NORINCO), die organisatorisch der chinesischen Militärverwaltung zuzurechnen ist. Kooperationspartner auf deutscher Seite war die Daimler-Chrysler AG, vormals Mercedes-Benz AG als Hauptlizenzgeber und Generalverantwortlicher für die Fertigungs- und Montageeinrichtungen, die Klöckner-Humboldt-Deutz AG (KHD) als Lizenzgeber für Motoren und die Zahnradfabrik Friedrichshafen AG (ZF) als Lizenzgeber für Getriebe.

Als Projektziel war die Fertigung von jährlich 6.000 schweren LKW moderner Bauart nach 5 Jahren vorgesehen (Projektziel). Durch den Aufbau einer modernen LKW-Fertigung sollte dazu beigetragen werden, Energie zu sparen sowie das Leistungsangebot im Straßengütertransport zu verbessern, um damit eine Voraussetzung für ein hohes, effizientes Wirtschaftswachstum zu erfüllen (Oberziel). Gleichzeitig sollten durch den Fertigungsausbau in den vorhandenen, unterausgelasteten Fabriken Produktivitätsgewinne und Einsparungen bei den Investitionskosten erzielt werden.

Als Indikatoren für den Projekterfolg wurden (i) Produktions- und Absatzzahlen (ab 1994 6.000 Einheiten p.a.), (ii) die volkswirtschaftliche Verzinsung des Vorhabens (mindestens 8% real) und (iii) die Eigenfertigungstiefe (mindestens 80%) festgesetzt.

Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Die Maßnahmen wurden mit nur geringfügigen Änderungen entsprechend den Planungen zum Zeitpunkt der Projektprüfung durchgeführt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Bewertung der Zielerreichung nach den vorgegebenen Indikatoren ergibt folgendes Bild:

| Indikatoren | SOLL | IST |
|---|-------|-------------------|
| Produktions-Absatzzahlen p.a. (ab 1994) | 6.000 | 475 ^{*)} |
| Mindest-Eigenfertigungstiefe Gesamtfahrzeug | 80% | max. 60% |
| Volkswirtschaftliche (Mindest-)Verzinsung | 8% | -15% |

*) im Durchschnitt der Jahre 1994 - 2000

Der Soll-Ist-Vergleich zeigt, dass das Projektziel deutlich verfehlt wurde. Die Effektivität des Vorhabens ist daher der Erfolgsstufe 5 zuzurechnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Absatz der Produkte weit hinter den Erwartungen zurückblieb und eine Anpassung des Projektes nicht im notwendigen Maße erfolgt ist. Während zum Zeitpunkt der Projektprüfung davon ausgegangen wurde, dass sich der chinesische Markt für schwere LKW 1995 insgesamt auf etwa 85.000 Einheiten beläuft, die nur zu 50% aus der lokalen Produktion bereitgestellt werden können, war die Größenordnung des Marktes 1995 bis 1999 nach den vorliegenden Informationen tatsächlich nur auf 30.000 bis 50.000 Einheiten p.a. zu veranschlagen, wobei die Versorgung des Marktes beinahe ausschließlich aus der lokalen Produktion erfolgte. Die Schlussfolgerung der Projektprüfung, dass der sektorale Bedarf für das Projekt gegeben ist, muß aus heutiger Sicht relativiert werden. Tatsächlich war der Markt für schwere LKW deutlich enger als erwartet. Die zusätzliche Produktion des Projektes traf nicht – wie angenommen - auf eine große Angebotslücke (Importsubstitution), sondern trat in Konkurrenz zu einem bestehenden Angebot, das für den Markterfolg des Projektes durch überlegene Qualität und Wettbewerbsfähigkeit zu verdrängen war. Obwohl die Produkte eine moderne Fertigungs- und Produktionstechnologie repräsentieren, konnten sie sich im engen Markt der schweren LKW nicht gegen die lokale Konkurrenz durchsetzen, da sie zu einem Hochpreissegment gehören, für das der chinesische Markt noch unterentwickelt war. Die von der KfW empfohlene Partnerschaft mit einem erfahrenen LKW-Hersteller (z.B. Joint Venture mit Daimler Benz) kam nicht zustande. Aufgrund des hohen Preises waren die LKW weitgehend unverkäuflich, da die Nachfrage preiswertere und technisch einfachere Modelle der Konkurrenz bevorzugte. Dies führte zu einer massiven Unterauslastung der Fertigungskapazitäten, die im LKW-Werk Baotou derzeit kaum mehr als 10% beträgt.

Angesichts der unbefriedigenden Absatzsituation und der niedrigen Kapazitätsauslastung war in allen der am Projekt beteiligten Unternehmen weder eine betriebswirtschaftliche Rentabilität gegeben noch wurde eine positive volkswirtschaftliche Verzinsung des Vorhabens erreicht (**Effizienz**: Stufe 5).

Der beschäftigungspolitische Effekt des Vorhabens lag zum Prüfungszeitpunkt in der Arbeitsplatzsicherung von rd. 14.000 Beschäftigten in den Projektbetrieben durch einen produktiveren

Einsatz in besser ausgelasteten Fertigungskapazitäten. Aus heutiger Sicht haben sich diese Erwartungen nicht erfüllt.

Von dem Vorhaben wurde ferner ein fertigungs- und produkttechnischer Modernisierungsschub in der chinesischen Nutzfahrzeugindustrie erwartet. Darüber hinaus erhoffte man sich eine deutliche Verbesserung des Leistungsangebotes im Straßengütertransport durch effizientere Transportmittel. Angesichts der geringen Stückzahlen aus Baotou muss die **Signifikanz** des Vorhabens als eindeutig unzureichend eingestuft werden (Stufe 5).

Da die an den vier Standorten installierten Umweltschutzeinrichtungen weitgehend westeuropäischen Standards entsprechen und entsprechende Schutzmaßnahmen eingeführt wurden, werden die Umweltwirkungen der LKW-Fertigung insgesamt für tragbar gehalten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass, obwohl die Anlagen an den Produktionsstandorten des Projektes funktionsfähig sind und zu den modernsten Fertigungsanlagen in der VR China gehören, die Inwertsetzung der geschaffenen Anlagen durch mangelnde Anpassung der Kapazitäten und des Produktionsprogramms an die chinesischen Marktverhältnisse im Betrachtungszeitraum nicht gelungen ist. **Insgesamt** ist das Vorhaben daher der **Erfolgsstufe 5** zuzuordnen.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Im wesentlichen ergaben sich die Schwierigkeiten des Projektes aus dem Zusammenwirken der Faktoren **(i)** mangelnde Marktfähigkeit des Produktionsprogramms bei überdimensionierter Kapazitätsauslegung, **(ii)** fehlende marktwirtschaftliche Orientierung des staatlichen Projektträgers, **(iii)** mangelnde unternehmerische Selbständigkeit des LKW-Werkes, **(iv)** Rigidität der Projektstruktur, die sich nachträglichen Anpassungen weitgehend entzog, sowie **(v)** das Fehlen eines in der zivilen Produktion und Vermarktung von Nutzfahrzeugen erfahrenen Unternehmens mit direkter Beteiligung an der wirtschaftlichen Verantwortung. Das Projekt repräsentiert den Fall, bei dem die zentrale Problematik im Bereich Markt und Bedarfsorientierung liegt, und die Akteure im institutionellen Umfeld nicht in der Lage sind, im Projektverlauf durch Anpassungsmaßnahmen angemessen zu reagieren. Dies legt insbesondere die folgenden Schlussfolgerungen nahe:

- Für die Projekte der komplexen Art des LKW Projektes, bei dem nachträgliche Marktanpassungen nur schwer zu realisieren sind, ist als Grundlage der Projektgestaltung eine fundierte und differenzierte Analyse und Prognose der Marktverhältnisse durch **unabhängige** Branchenexperten unerlässlich, um die Vorschläge der Lizenzgeber zu verifizieren und Marktrisiken zu spezifizieren. Dies wäre angesichts der zum Prüfungszeitpunkt unübersichtlichen Marktentwicklungstendenzen im schwierigen Transformationsprozess der chinesischen Wirtschaft ratsam gewesen. Marktbeobachtung und entsprechende Anpassungen an neue Anforderungen müssen darüber hinaus regelmäßig während der Projektdurchführung und des Betriebs erfolgen.
- Die NORINCO repräsentiert den Typ Projektträger, der als verlängerter Arm der Ministerialbürokratie mit Kontroll- und Koordinationsaufgaben betraut ist und keinen nennenswerten Einfluss auf die operative Unternehmensführung der Staatsbetriebe hat. Seine Arbeitsweise ist nicht transparent, bürokratisch und fern von marktwirtschaftlichem Effizienzdenken. Für kommerziell orientierte Projekte haben Projektträger dieser Art typischerweise nicht genügend Kompetenz, um die Steuerung des Projektablaufes nach wirtschaftlichen Erfolgskriterien sicherzustellen. Erfordert die Projektkonstellation eine Zusammenarbeit mit Projektträgern dieses Typs, sollte auf der Produktionsebene von Anfang an eine kompetente Leitorganisation vorhanden sein, die als Hersteller oder Betreiber mit klarer operativer Verantwortung am wirtschaftlichen Erfolg des Projektes beteiligt ist. Unter solchen Gegebenheiten erscheint es unabdingbar, dass von Anfang an ein in der Produktion und Ver-

marktung erfahrenes Unternehmen maßgeblich in die Projektkonzeption eingebunden und an der wirtschaftlichen Verantwortung beteiligt wird.

Legende

| | |
|---|--|
| Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3 | |
| Stufe 1 | Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit |
| Stufe 2 | Zufriedenstellende 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, weiter unten näher 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 (wie etwa bei der Weltbank) 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.