

Kirgistan: Sektorbezogenes Programm Textilindustrie

Abschlusskontroll- und Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	Textilien, Lederwaren und Ersatzprodukte / 32163	
BMZ-Projektnummer	1994 65 808	
Projektträger	Kirgismaschelektrooptorg (KMEO)	
Consultant	Gherzi Textil Organisation (GTO)	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Abschlusskontroll- und Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	3. Quartal 1994	3. Quartal 1994
Durchführungszeitraum	12 Monate	25 Monate
Investitionskosten	2,71 Mio EUR	2,71 Mio EUR
Eigenbeitrag	0,15 Mio EUR	0,15 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	2,56 Mio EUR	2,56 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	5	
• Signifikanz/Relevanz	5	
• Effektivität	3	
• Effizienz	5	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Sektorbezogene Programm Textilindustrie (1994 65 808) sollte die Aufrechterhaltung der Produktion in 13 Textilunternehmen, denen man im Transformationsprozess der kirgisischen Wirtschaft die größten Überlebenschancen einräumte, durch die Lieferung von Ersatzteilen für Textilmaschinen aus der ehemaligen DDR und in geringem Umfang durch die Lieferung von chemischen Hilfsstoffen gewährleisten. Mit dem Vorhaben war ferner beabsichtigt, einen Beitrag zur Unterstützung der Transformationsbemühungen des Landes kurz nach Erreichung seiner Unabhängigkeit zu leisten sowie zur Arbeitsplatz- und Einkommenssicherung und somit zur Verhinderung der Verarmung infolge von Arbeitslosigkeit beizutragen. Von den Gesamtkosten in Höhe von 2,71 Mio EUR entfallen rd. 2,56 Mio EUR auf Devisenkosten, die in voller Höhe aus dem FZ-Darlehen finanziert wurden. Consultantleistungen in Höhe von 26 TEUR wurden aus dem Betriebsmittelfonds finanziert. Die Inlandskosten in Höhe von 0,15 Mio EUR wurden von den Unternehmen erbracht.

Oberziel des Programms war es, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Textilproduktion in 13 Unternehmen (Zielgruppe) zu leisten. Das Programmziel war die Betriebsbereitschaft der reparierten Maschinen für einen Zeitraum von zwei Jahren. Die Nachhaltigkeit des Vorhabens

stand bereits laut Programmprüfungsbericht (PP-Bericht) wegen der mit den Maßnahmen angestrebten, lediglich kurzfristigen Überbrückung des akuten Ersatzteilmangels nicht im Vordergrund.

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

Das Konzept sah vor, in 13 bereits bei Programmprüfung ausgewählten Betrieben mit insgesamt über 30.000 Beschäftigten den Ersatzteilbedarf von zwei Jahren für die Instandhaltung von Maschinen zu decken sowie in geringerem Umfang die Lieferung von chemischen Textilhilfsstoffen zu finanzieren, um deren Produktion aufrechterhalten zu können. Die Auswahlkriterien für die Programmbetriebe umfassten u. a. Absatzchancen, Qualität der Produkte, und des Maschinenparks, Managementfähigkeiten und Grad der Umweltbelastung. Bei den Ersatzteilen handelte es sich im Allgemeinen um kurzlebige mechanische und elektrische Kleinteile. Die chemischen Textilhilfsstoffe waren im Wesentlichen Verdicker für Textildruck, Antistatika und Waschmittel. Als Projektträger wurde die staatliche kirgisische Versorgungseinrichtung für die Maschinenbau- und Elektroindustrie KIRGISMASCHELEKTROOPTORG (KMEO) eingesetzt, der vor allem die Rolle eines Generalinspektors, Wiederverkäufers und durchleitenden Kreditgebers zukommen sollte. Für die Durchführung des Programms war ein Beschaffungszeitraum von 12 Monaten vorgesehen. Im PP-Bericht ging man von folgenden Weiterleitungskonditionen an KMEO aus: Laufzeit zwei Jahre, Zinssatz 6 %, Anzahlung von 4 % fällig bei Inkrafttreten des Liefervertrages und eine Marge für die KMEO von 2 % des Auftragswertes. Den Textilunternehmen sollten die gleichen Bedingungen eingeräumt werden wie der KMEO. Durch die sich abzeichnende rapide Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Textilunternehmen wurden bereits bei den Darlehens- und Projektvertragsverhandlungen auf Wunsch der kirgisischen Seite günstigere Weiterleitungsbedingungen vereinbart und in den Darlehens- und Projektvertrag vom 19. Dez. 1994 aufgenommen. Diese sahen weiterhin eine Laufzeit von zwei Jahren vor, bei einem auf 5 % reduzierten Zinssatz. Die Anzahlung von 4 % des Lieferwertes bei Inkrafttreten des Liefervertrages blieb unverändert. Die Marge für die KMEO wurde von 2 % des Auftragswertes auf 1 % halbiert. Die beim Finanzministerium anfallenden Zinsspaltungsgegenwerte sollten vereinbarungsgemäß für besonders förderungswürdige Vorhaben eingesetzt werden.

Aufgrund der sich dramatisch verschlechternden wirtschaftlichen Gesamtsituation im Lande musste das Konzept während der Durchführungsphase mehrfach an die tatsächlichen Gegebenheiten und Notwendigkeiten angepasst werden. Statt der ursprünglich geplanten 13 Unternehmen wurden 14 Textilbetriebe gefördert. Der ursprünglich geplante Zeitrahmen von 12 Monaten für die Beschaffung der Ersatzteile und Chemikalien wurde mehr als verdoppelt (25 Monate). Die vertraglich vorgesehene Weiterleitung der FZ-Mittel an die KMEO erfolgte nicht, sondern die Kreditvergabe an die Textilunternehmen wurde direkt vom kirgisischen Finanzministerium vorgenommen. Die Kreditkonditionen wurden mehrfach geändert. Hierbei wurde insbesondere die Laufzeit der Endkredite anfangs von 2 Jahren auf 4 Jahre verdoppelt, um nach einer weiteren Umstrukturierung im Jahre 1999 die Laufzeit bis zum Jahr 2012 auszudehnen. Um das Fortbestehen einiger Unternehmen nicht zu gefährden, wurde auch die Regelung bezüglich der Anzahlung der Textilunternehmen in Höhe von 4 % des Auftragswertes sowie die Bezahlung der Marge (1 %) an die KMEO flexibel gehandhabt. In mehreren Fällen wurden von der KMEO Ersatzteile auch dann ausgeliefert, wenn die Zahlungen nicht geleistet wurden. Nennenswerte Zinsspaltungsgegenwerte sind wegen der mangelnden Zahlungsfähigkeit der geförderten Unternehmen und der vom Finanzministerium vorgenommenen Zins- und Tilgungsstundungen nicht angefallen.

Hauptursache für die Abweichungen vom ursprünglichen Konzept war die extrem angespannte wirtschaftliche Situation in fast allen aus dem Darlehen finanzierten Textilbetrieben. Die Ertragsituation der Betriebe hat sich durch den Verlust früherer Märkte in der ehemaligen Sowjetunion und einer gestiegenen Wettbewerbssituation im eigenen Land wesentlich verschlechtert. Die geringe Zahlungsfähigkeit der Betriebe führte dazu, dass selbst der Wettbewerbsvorteil der günstigen lokalen Versorgung mit Wolle und Baumwolle nicht genutzt werden konnte, weil zahlungskräftige Rohstoffeinkäufer aus dem Ausland große Mengen Wolle und Baumwolle auf-

kaufen und somit der einheimischen Industrie eine hinreichende Rohstoffbasis entzogen wurde. Selbst auf den lokalen Märkten hatte man Schwierigkeiten, sich gegenüber Billigimporten aus der Türkei und Südostasien zu behaupten. Eine Lösung dieser Probleme wurde von der Weltbank nur noch in der Möglichkeit gesehen, ausländische Investoren als Partner für kirgisische Textilbetriebe zu gewinnen. Dies ist ihr trotz erheblicher Bemühungen wegen des ungünstigen gesamtwirtschaftlichen und sektorpolitischen Umfeldes jedoch nicht gelungen. Eine zweite FZ-Kreditlinie zur gezielten Förderung überlebensfähiger Betriebe kam deshalb nicht zustande. Vielmehr mussten zwischenzeitlich die Hälfte der 14 ausgewählten und aus FZ-Mitteln geförderten Betriebe als auch der Projektträger selbst liquidiert werden. Zum Zeitpunkt der Programmprüfung waren dort über 16.000 Menschen, mehrheitlich Frauen beschäftigt.

Die Finanzierung des Programms erfolgte entsprechend den in die Liste der Lieferungen und Leistungen aufgenommenen Lieferverträgen. Von den insgesamt 14 Betrieben wurden 7 ausschließlich mit Ersatzteilen, 6 mit Ersatzteilen und Chemikalien und 1 Betrieb ausschließlich mit Chemikalien beliefert. Der Wert der Ersatzteillieferungen belief sich auf 2,316 Mio EUR, der Wert der gelieferten Chemikalien auf 241 TEUR. Der Auftrag für die Ersatzteillieferungen wurde auf der Basis einer auf Deutschland beschränkten Ausschreibung an die Fa. Texprojekt in Chemnitz vergeben. Mit der Lieferungen der Chemikalien wurde auf Empfehlung des Schweizer Consultants GTO die Fa. Henkel in Düsseldorf direkt beauftragt. Alle Lieferungen erfolgten vertragsgemäß über den Projektträger KMEO. Die in den „Besonderen Vereinbarungen“ vom 19. Dez. 1994 getroffene Festlegung, dass mindestens 85 % der Lieferungen ihren Ursprung in den Bundesländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Berlin haben mussten, wurde eingehalten (90,6 %). Die für das Programm bereitgestellten FZ-Mittel sind vertragsgemäß für den Kauf von Chemikalien (90,6 %) und Ersatzteilen (9,4 %) verwendet worden. Während die gelieferten Chemikalien zügig und vollständig verbraucht wurden, wurden die gelieferten Ersatzteile und Kleingeräte verschleißabhängig erst nach und nach eingebaut. Hinweise auf eine nicht ordnungsgemäße Mittelverwendung liegen uns nicht vor. Allerdings konnte die bestimmungskonforme Verwendung dieser Materialien bisher nur für 78,1 % der Lieferungen nachgewiesen werden. Ersatzteile im Wert von 162,1 TEUR (6,3%) lagern noch bei der weiterhin produzierenden Fa. Kasiet. Wir gehen davon aus, dass die Fa. Kasiet wie bisher die Ersatzteile verschleißabhängig einbaut und erwarten, dass dadurch insgesamt 84,4 % aller Ersatzteile bzw. Chemikalien einer bestimmungsgemäßen Verwendung zugeführt sind. Die restlichen 15,6% (397,3 TEUR) sind Ersatzteile, die an inzwischen liquidierte Textilunternehmen geliefert worden sind und über deren weiteren Verbleib keine Informationen mehr erhältlich sind.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Die Risiken für die Programmdurchführung und Zielerreichung wurden bei Programmprüfung bereits als hoch bewertet bei insgesamt geringer Beeinflussbarkeit. Begründet wurde dies damit, dass seit der 1991 erlangten Unabhängigkeit Kirgistans alle wesentlichen Wirtschaftsindikatoren eine sich rasch verschlechternde Tendenz auswiesen. Diese Tendenz konnte erstmals 1996 gestoppt werden. Das Bruttoinlandsprodukt ging in diesem Zeitraum rapide zurück und lag selbst nach einer langsamen Erholung ab 1996 (mit Unterbrechungen in 1998 und 1999) mit 280 USD pro Kopf im Jahr 2002 noch rund ein Viertel unter dem Niveau von 1991. Damit ist Kirgistan deutlich ärmer als seine Nachbarländer Usbekistan, Kasachstan und Turkmenistan und gehört zu den ärmsten Entwicklungsländern überhaupt.

Der Textilsektor wurde durch die negative wirtschaftliche Gesamtentwicklung und aufgrund der zuvor beschriebenen Entwicklungen eher noch stärker betroffen. So ging im Zeitraum von 1992 bis 1995 die Produktion von Stoffen von 123,8 Mio m² auf 23,2 Mio m² zurück, um danach wieder leicht anzusteigen. Bei Textilfertigprodukten/Trikotagen war der Rückgang von 19,1 Mio Stück (1992) auf 1,0 Mio Stück (1996) noch gravierender. Viele Unternehmen mussten den Betrieb einstellen. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung waren in der gesamten Textilindustrie etwa 60.000 Personen beschäftigt. Nach der uns vorliegenden kirgisischen Statistik waren im Jahr 2001 dort noch 22.600 Personen beschäftigt, allerdings 3.400 mehr als im Jahr 1999. Nur eines der geförderten Unternehmen hat den Kredit für die Beschaffung von Ersatzteilen und Chemikalien voll an das Finanzministerium zurückgezahlt. Die Laufzeit der Kredite an die 6 anderen weiterhin produzierenden Unternehmen wurde bis 2011/2012 ausgedehnt. Somit haben sich die

im PP-Bericht genannten Risiken für die Projektdurchführung und die Zielerreichung (unsichere Zahlungsfähigkeit der Unternehmen, Engpässe in der Rohstoffversorgung, ungewisse Absatzsituation, fehlendes Wissen insbesondere in organisatorischen und finanziellen Aspekten) zumindest für die Hälfte der aus dem FZ-Darlehen geförderten Betriebe bestätigt.

Das Vorhaben hatte keine ausdrückliche Genderorientierung. Allerdings haben Frauen, die etwa 70 bis 80 % der Beschäftigten in der Textilindustrie stellen, von dem Vorhaben besonders profitiert - wenn auch aufgrund der eingeschränkten Produktion in geringerem Maße als erwartet. Der Grad der Umweltbelastung bildete bei der Auswahl der Unternehmen ein Kriterium. Hinsichtlich der aktuellen Umweltbelastungen bei den aus dem Darlehen geförderten und noch tätigen Textilbetriebe liegen uns allerdings keine Informationen vor. Das Vorhaben sollte durch Arbeitsplatz sichernde Maßnahmen zu einer Verringerung der Armut beitragen. Diese Wirkung ist jedoch nicht im geplanten Umfang eingetreten, da insgesamt weniger Arbeitsplätze und teilweise für eine kürzere Zeit gesichert werden konnten.

Mit dem Vorhaben sollte ein Beitrag zur Aufrechterhaltung der Textilproduktion in Kirgistan im Transformationsprozess geleistet werden (Oberziel). In Anbetracht der Tatsache, dass die Hälfte der geförderten Betriebe zwischenzeitlich liquidiert ist, muss das Oberziel als nicht erreicht gelten. Programmziel war die Sicherstellung der Betriebsbereitschaft der reparierten Maschinen für einen Zeitraum von zwei Jahren. Die für die Bewertung der Zielerreichung bei PP gewählten Indikatoren waren überwiegend auf technische Kriterien bezogen. Der Soll-Ist-Vergleich zeigt folgendes Bild:

- a) 70 % der „angemeldeten Nachfrage“ wird in Lieferungen von Ersatzteilen umgesetzt:

Dieses Ziel wurde erreicht. Insgesamt wurden über 90 % der Mittel für Ersatzteile verwendet.

- b) Die gelieferten und sofort benötigten Ersatzteile sind 6 Monate nach Lieferung eingebaut:

Dieses Ziel wurde verfehlt. In den ersten beiden Jahren nach Lieferung der Ersatzteile wurden lediglich etwa 50 % der Ersatzteile eingebaut, weil nur diese sofort benötigt wurden. Die von den Unternehmen angemeldete Nachfrage beinhaltete auch Vorratshaltung, was nicht ganz dem ursprünglichen Gedanken einer sehr kurzfristigen Überbrückung der Produktion entsprach. Die derzeit noch nicht eingebauten Ersatzteile entsprechen rd. 22 % der Ersatzteillieferungen.

- c) 70 % der instand gesetzten Maschinen sind zwei Jahre nach Instandsetzung noch in Betrieb:

Das angestrebte Ziel wurde erreicht. Die Lieferungen der Ersatzteile erfolgten in der zweiten Hälfte des Jahres 1995 sowie in den ersten 7 Monaten des Jahres 1996. In den Jahren 1996 und 1997 wurden etwa 50 % der Ersatzteile installiert. Bei drei in den Jahren 1999 bis 2002 liquidierten Unternehmen wurden 447 TEUR verwendet. Die reparierten Maschinen waren in diesen Unternehmen mehr als zwei Jahre in Betrieb.

Somit wurden zwei der drei Programmzielindikatoren erfüllt. Die **Effektivität** des Vorhabens ist, wenn man das im PP-Bericht zugrunde gelegte, hinsichtlich des üblichen Nachhaltigkeitsanspruchs sehr eingeschränkte Anspruchsniveau heranzieht, als **noch ausreichend** zu bewerten (Teilbewertung **Stufe 3**).

Das Programm weist eine geringe entwicklungspolitische Relevanz aus. 7 der 14 geförderten Betriebe sowie der Projektträger selbst sind zwischenzeitlich liquidiert mit dem entsprechenden Verlust der Arbeitsplätze. Zum Zeitpunkt der Programmprüfung arbeiteten dort mehr als 16.000 Menschen, überwiegend Frauen. Wie viele Arbeitsplätze in den weiterhin produzierenden Unternehmen insgesamt und für Frauen zwischenzeitlich erhalten und wie viele abgebaut wurden, ist nicht bekannt. Das Programm hat hier positive Arbeitsplatzwirkungen erzielen können, allerdings in deutlich geringerem Umfang als geplant. Das Vorhaben hat die Textilindustrie in einer schwierigen wirtschaftlichen Entwicklung unterstützt und damit den Prozess der Umstrukturierung zumindest abgefedert. Dies geschah allerdings unter weitestgehender Bezuschussung der Betriebe, so dass der Einsatz von Finanzkrediten als gescheitert angesehen werden muss. Das

Oberziel, einen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Textilproduktion zu leisten, muss insgesamt als klar verfehlt angesehen werden. Insgesamt wird die **Signifikanz/Relevanz** des Vorhabens als **eindeutig unzureichend** eingestuft (Teilbewertung **Stufe 5**).

Die unbefriedigende Absatzsituation und die niedrige Kapazitätsauslastung bei mindestens der Hälfte der am Programm beteiligten Betriebe führte zur Liquidation der Unternehmen. Gesamtwirtschaftlich gesehen dürfte das Vorhaben daher insgesamt keinen positiven Gesamtnutzen erzielt haben, so dass die **Effizienz** ebenfalls als **eindeutig unzureichend** einzustufen ist (Teilbewertung **Stufe 5**).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das „Sektorbezogene Programm Textilindustrie“ eine **eindeutig unzureichende entwicklungspolitische Wirksamkeit aufweist (Stufe 5)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

keine

Abkürzungsverzeichnis

Ch	Chemikalien
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EK	Endkredit
ET	Ersatzteile
Fa.	Firma
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTO	Gherzi Textil Organisation
KMEO	Kirgismaschelektrooptorg
Mio EUR	Millionen EURO
PP-Bericht	Programmprüfungsbericht
TEUR	Tausend EURO

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, oben 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, sozioökonomischen 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 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.