

Nepal: Rehabilitierung der Zementfabrik Chobhar

Abschlusskontroll- und Schlussprüfung

Projekt	Rehabilitierung der Zementfabrik Chobhar	
OECD-Förderbereich	32166 – Zement/Kalk/Gips	
BMZ-Projektnummer	1983 65 322	
Projektträger	Himal Cement Company Ltd. (HCC)	
Consultants	a) Dyckerhoff Engineering GmbH - Technische Unterstützung und Trainingsmaßnahmen b) Price Waterhouse, Calcutta (PWC) - Finanzconsulting c) ITECO Engineering Ltd. - Technische Unterstützung Umwelt	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	1. Sachinvestition: I/85	1. Sachinvestition I/87
	Finanzmanagement: IV/96	Finanzmanagement: IV/96
Durchführungszeitraum	Sachinvestition: 18 Monate	Nach 191 Monaten abgebrochen
	Finanzmanagement : IV/96	Nach 65 Monaten abgebrochen
Investitionskosten	6,5 Mio EUR	12,3 Mio EUR
Eigenbeitrag	2,9 Mio EUR	0,0 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	3,6 Mio EUR	12,3 Mio EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	Keine	Keine
Erfolgseinstufung	5	
• Signifikanz/Relevanz	5	
• Effektivität	5	
• Effizienz	6	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziel mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasst die Rehabilitierung des ursprünglich aus deutscher Warenhilfe finanzierten, staatlichen Zementwerks Himal Cement Company (HCC) in Chobhar/Nepal. Die 1967 gelieferte, aber erst 1975 in Betrieb genommene komplette Produktionslinie war für eine Produktion von 48.000 t Zement p. a. (300 Tage á 160 t) ausgelegt. Bei der angestrebten Auslastung (90 %) nach erfolgter Rehabilitierung hätte sie rd. 18 % des damaligen Zementbedarfs Nepals (rd. 250.000 t) abdecken können. 1984 wurden erstmalig 3,58 Mio EUR FZ-Mittel zur Finanzierung der Rehabilitationsmaßnahmen bereitgestellt. Die FZ-Mittel wurden in 1987 um 0,51 Mio EUR, in 1992 um 4,60 Mio EUR aufgestockt und schließlich in 1995 um nochmals 3,58 Mio EUR auf insgesamt 12,27 Mio EUR erhöht. Zusätzlich wurden in 1990 21,7 TEUR aus dem Studien- und Fachkräftefonds für die Erstellung eines Sanierungskonzepts und zwischen 1993 bis 1996 für drei Kurzzeitexperteneinsätze weitere 123,7 TEUR aus dem Betriebsmittelfonds bereitgestellt. Die noch verfügbaren Restmittel belaufen sich auf 251.507,95

EUR und können reprogrammiert werden. Eine Zusammenfassung wichtiger Projektinformationen enthält Anlage 1.

Zielsystem: Zum Zeitpunkt der Projektprüfung (1983) gab es noch keine formalisierte Zielformulierung mit eindeutiger Zielhierarchie und Indikatoren. Erst im Laufe der Durchführung des Vorhabens wurde nachträglich ein Zielsystem formuliert, das allerdings eine klare Hierarchie (Ober-, Projektziel) und eine umfassende Quantifizierung durch Angabe entsprechender Indikatoren vermissen lässt.

Oberziel/Projektziel: (a) Verbesserung der Dauerleistung der deutschen Zementlinie auf 45.000 t p.a., (b) Reduzierung der Staubemission, (c) nachhaltige finanzielle Sanierung des Projektträgers. Für die Projektziele (b) und (c) wurden keine Indikatoren definiert.

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

Grundidee des Vorhabens war es, die aus Mitteln der deutschen Warenhilfe finanzierte und 1967 gelieferte Zementanlage der Zementfabrik Chobhar (HCC) zu rehabilitieren. Sie war erst 1975 nach Ablauf sämtlicher Material- und Gewährleistungsgarantien vom Träger eigenständig in Betrieb genommen worden, nachdem der Lieferant, die Fa. Loesche, nach Streitigkeiten mit dem HCC Management sein Einfahrpersonal abzog. Der technische Betrieb der Anlage war nie zufrieden stellend. Die vertraglich vorgesehenen Leistungswerte (48.000 t p. a.) wurden nicht erreicht. Bereits Anfang der 80er Jahre waren wesentliche Anlagenteile, im Wesentlichen wegen unterlassener oder unzureichender Wartung, stark verschlissen, was zu erheblichen Produktionseinschränkungen führte. Da die HCC trotzdem wegen der Anfang der 80er Jahre sehr günstigen Marktsituation auf dem Zementmarkt Gewinne erwirtschaftete, wurde die technische Rehabilitation für sinnvoll erachtet.

Bei Projektprüfung (1983) wurde davon ausgegangen, dass sich die festgestellten Produktionsengpässe im Wesentlichen durch (a) die Neuanschaffung von Steinabbruchgerät; (b) dem Einbau eines Mischbettes und eines Tontrockners; (c) der Installation einer neuen Mühle zur Rohmehlherstellung; (d) den Austausch des Unterteils des Schachtofens; (e) geringfügige mechanische und elektrische Verbesserungen so beheben lassen würden, dass die vorhandene Anlage jährlich 45.000 t Zement würde produzieren können. Um die negativen Umweltfolgen zu verringern, sollte die Staubbelastung durch Installation von Elektrofiltern verringert werden. Durch einen zusätzlich zum Liefervertrag abgeschlossenen Servicevertrag sollte eine technische Schulung des Betriebspersonals durch den Lieferanten erfolgen. Wegen der positiven Ertragslage der HCC war bei der Finanzierung davon ausgegangen worden, dass die HCC die gesamten Inlandskosten und einen Teil der weiteren Rehabilitierungskosten (insgesamt 2,9 Mio EUR) aus Eigenmitteln finanzieren konnte.

Parallel zur Durchführung des FZ-Vorhabens verfolgte die HCC die Errichtung einer weiteren kommerziell finanzierten Zementproduktionsanlage (Produktion 60.000 t/j). Hierfür hatte sie einen Vertrag mit einem chinesischen Lieferanten zu kommerziellen Bedingungen abgeschlossen. Die Anlage sollte 1986 die Produktion aufnehmen.

Das ursprüngliche Projektkonzept für das Zementwerk Chobhar wurde zu keinem Zeitpunkt befriedigend umgesetzt. Bau und der Betrieb der chinesischen Produktionslinie waren mit unerwartet großen Schwierigkeiten verbunden. Die Fertigstellung erfolgte mit einer Verspätung von 2 Jahren. Infolge technischer Mängel lag ihre Auslastung nur bei 25 – 30 % der geplanten Kapazität und sie musste 1990 wieder stillgelegt werden. Die chinesische Produktionslinie

erwies sich als Fehlinvestition und führte zu hohen Einnahmeausfällen. Auch zeigte sich, dass die HCC mit der gleichzeitigen Durchführung beider Vorhaben finanziell, aber auch von den technischen und Managementkapazitäten her völlig überfordert war. So erfolgte die Auftragsvergabe für die Rehabilitierungsmaßnahmen an der deutschen Linie erst Ende 1986. Da die ursprünglich bereit gestellten FZ-Mittel wegen Kostensteigerungen zur Finanzierung der geplanten Maßnahmen nicht ausreichten, wurden sie in 1987 erstmalig um 0,51 Mio EUR aufgestockt. Nachdem die Lieferungen bis Ende 1988 erfolgten, zeigte sich, dass die finanzielle Lage der HCC, vor allem wegen Schuldendienstverpflichtungen für die chinesische Anlage, bereits äußerst angespannt war. Die HCC konnte die Inlandskosten, vor allem für die Montage der gelieferten Anlage, nicht aufbringen. Trotz Intervention der Bundesregierung stellte der nepalesische Staat der HCC nicht die benötigten Mittel bereit. Die bereits gelieferten Anlagenteile mussten mehrere Jahre eingelagert werden. Material- und Gewährleistungsgarantien liefen ab.

Um Klarheit über die finanzielle Situation der HCC und Möglichkeiten ihrer finanziellen Sanierung zu erlangen, wurde das Wirtschaftsprüfungsunternehmen PWC in 1990 beauftragt, einen Finanzstatus und ein Sanierungskonzept für die HCC zu erstellen. Die Arbeiten wurden aus dem Studien- und Fachkräftefonds finanziert. Das Ergebnis war, dass die HCC de facto insolvent war. Allerdings erschien eine Rehabilitierung der deutschen und der chinesischen Zementlinien als wirtschaftlich sinnvoll. Zum einen war wegen des Nachfrageüberschusses der Zementpreis weiterhin recht hoch. Zum anderen genoss die HCC, direkt im Verbraucherzentrum gelegen, gegenüber ausländischen Erzeugern erhebliche Transportkostenvorteile. Eine einheimische Zementproduktion erschien als weiterhin wirtschaftlich sinnvoll, vorausgesetzt, dass die HCC zuvor vom Staat finanziell saniert wurde.

Anfang 1991 billigten alle Beteiligten ein Sanierungskonzept. Seine Elemente waren die Umwandlung der ausstehenden staatlichen Darlehen in Eigenkapital und ein Moratorium für von der HCC bei Banken aufgenommene Kredite. Aus FZ-Mitteln sollten die deutsche und die chinesische Zementlinie rehabilitiert werden. Mit der Durchsetzung des Sanierungskonzepts war die Voraussetzung für eine weitere Aufstockung der FZ-Mittel (4,6 Mio EUR) erfüllt, die im März 1992 erfolgte. Um die Sanierung der HCC zu unterstützen, wurde vereinbart, dass auch die lokalen Rehabilitierungskosten und das erforderliche Umlaufvermögen für die deutsche Zementlinie aus dem Aufstockungsbetrag finanziert werden sollte. PWC erhielt den Auftrag, die Umsetzung der Sanierung der HCC zu kontrollieren und die HCC beim Aufbau eines Finanzmanagements- und Rechnungswesens zu unterstützen.

Die nun aus FZ-Mitteln finanzierten und in 1992/93 durchgeführten Tiefbauarbeiten erlaubten die Montage der seit 5 Jahren eingelagerten Anlagenteile, die überwiegend in einem technisch guten Zustand waren. Bei der Überprüfung der bestehenden Anlage stellte sich heraus, dass inzwischen weitere Schäden aufgetreten waren. Diese mussten behoben werden, um die Anlage störungsfrei betreiben zu können. Um den zusätzlichen Ersatzbedarf festzustellen, wurde bis Ende 1993 ein erweitertes Sanierungskonzept erarbeitet. Es sah eine 3-stufige Rehabilitierung (REHA 1 bis 3) vor. Unter REHA 1 sollten beschädigte oder fehlende Kleinteile aus der Lieferung von 1987/88 und zusätzlich einige Laborgeräte für die Qualitätskontrolle beschafft werden. REHA 2 umfasste Lieferungen zur nachhaltigen Wiederherstellung der angestrebten Produktionsleistung und zur Verbesserung des Umweltschutzes durch Modernisierung der Filteranlagen für die deutsche Produktionslinie (Installation eines Nassabscheiders). REHA 3 umfasste die Ausrüstung auch der chinesischen Produktionslinie

mit modernen Jet-Filtern und einem Nassabscheider. Zur Finanzierung der Maßnahmen von REHA 1 – 3 hatten wir in unserer Fortschrittskontrolle vom 10.3.1994 vorgeschlagen, den deutschen FZ-Beitrag um weitere 3,58 Mio EUR auf insgesamt 12,27 Mio EUR zu erhöhen. Ein entsprechender Finanzierungsvertrag wurde im April 1995 unterzeichnet.

Nachdem im September 1994 der von Regierungsvertretern dominierte Aufsichtsrat den qualifizierten General Manager der HCC durch einen nicht qualifizierten Vertrauten des Industrieministers ersetzte, kam es wegen dessen Führungsschwäche zu erheblichen Problemen in der Belegschaft der HCC (Fraktionsbildung). Die Implementierung des Sanierungsplans geriet ins Stocken. Der in unserem FK-Bericht vom 19.12.1994 an das BMZ enthaltene Vorschlag, vom nepalesischen Partner nachdrücklich die Herstellung der personellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Durchführung des Projektes einzufordern oder es andernfalls abzubrechen, wurde so nicht umgesetzt. In den Regierungskonsultationen vom Mai 1995 stellte das BMZ klar, dass es nicht gewillt war, weitere FZ-Mittel für das Vorhaben bereit zu stellen. Erneute Finanzierungsanträge der nepalesischen Regierung wurden in der Folge stets mit Hinweis auf diese Entscheidung abgelehnt.

Das inkompetente Management hatte gravierende Folgen für den technischen und wirtschaftlichen Betrieb der HCC (Schlendrian, fehlendes Verantwortungsbewusstsein, finanzielle Probleme). Ende 1995 waren wir davon überzeugt, dass die betrieblichen Probleme nur noch durch eine Privatisierung der HCC bzw. ihre Übernahme durch ein privates Management (buy in) zu lösen waren, und machten hierzu dem BMZ entsprechende Vorschläge. In den Regierungsverhandlungen vom Dezember 1995 wurde vereinbart, dass PWC ein Konzept für die Übernahme der HCC durch ein privates Management erstellen sollte. Die Vorschläge des in 1996 vorgelegten Berichts wurden jedoch nicht weiter verfolgt, weil sich die nepalesische Seite zwischenzeitlich entschlossen hatte, die HCC komplett zu privatisieren. Allerdings erfolgten keine konkreten Maßnahmen, bis die deutsche Seite in den Regierungskonsultationen Ende 1997 mit dem Abbruch des Vorhabens drohte. Zur Privatisierung der HCC kam es dennoch nicht, da die nepalesischen Regierung die im Rahmen einer Ausschreibung erfolgten Angebote als finanziell nicht akzeptabel ablehnte und keine erneute Ausschreibung veranlasste.

Die FZ-finanzierten Rehabilitierungsmaßnahmen waren fortgesetzt und im August 1997 bis auf die Umweltschutzmaßnahmen (Inbetriebnahme des bereits installierten Nassabscheiders für die deutsche und Einbau des Nassabscheiders für die chinesische Produktionslinie) abgeschlossen worden. Die höhere Leistungsfähigkeit der rehabilitierten Anlagenteile führte aber nicht zur angestrebten dauerhaften Erhöhung der Produktion, da es infolge unterlassener bzw. unzureichender Wartung immer wieder zu Stillständen kam. So wurde das Dach der Klinkerhalle der HCC über Jahre hinweg nicht gesäubert. Regenfälle machten den hier abgelagerten Zementstaub so schwer, dass es einstürzte.

Nachdem der deutsche Consultant Dyckerhoff Engineering GmbH Ende 1997 den mehrfach verlängerten Vertrag nicht mehr erneuerte, wurde das Schweizer Consultingunternehmen ITECO Engineering Ltd. mit diesen Aufgaben betraut. Es stellte im Frühjahr 2000 fest, dass der bereits installierte Nassabscheider an der deutschen Linie nach kleineren Modifizierungen in Betrieb gesetzt werden konnte. Auch die für die chinesische Linie gelieferten Teile wurden als vollständig und einsatzfähig bewertet. Eine Inbetriebsetzung der Nassabscheider erfolgte dennoch nicht, da die nepalesische Regierung nicht bereit war, die hierzu noch notwendigen

Eigenmittel (rd. 34 Mio NPR entsprechend ca. 0,4 Mio EUR) bereitzustellen. Unterlassene Wartungsarbeiten verschlechterten den Zustand der beiden Produktionslinien des Zementwerks weiter. Ihre Auslastung sank in 1999/2000 auf etwa 20 % ab.

Mitte des Jahres 2000 verdichteten sich die Gerüchte über die bevorstehende Schließung der HCC. Offiziell wurde dies mit zur Neige gehenden Kalksteinvorkommen im benachbarten Steinbruch und der zunehmenden Besorgnis der Bevölkerung im Kathmandu-Tal über die Umweltbeeinträchtigung durch das Zementwerk begründet. Ausschlaggebend war aber wohl die finanzielle Schieflage der HCC, die sich immer weiter verschlechterte. In 2001 konnten Rohmateriallieferanten und Stromrechnungen nicht mehr bezahlt und Ersatzteile nicht mehr beschafft werden. Die HCC stellte ihren Schuldendienst ein. Ende 2001 wurde per Regierungsentscheid der Betrieb der HCC eingestellt und der Belegschaft per 18. Januar 2002 gekündigt. Der oberste Gerichtshof hat jedoch am 22. Januar 2002 per einstweiliger Verfügung die Weiterbeschäftigung des Personals angeordnet. Die Produktion wurde jedoch nicht wieder aufgenommen. Die endgültige Stilllegung erfolgte zum 01. Mai 2002.

Bei den Regierungsverhandlungen im April 2002 hatte die nepalesische Regierung zugesagt, uns einen Bericht über die aktuelle finanzielle und materielle Situation der HCC zu übermitteln. Auch sollte versucht werden, noch funktionsfähige Ausrüstungsteile der Fabrik zu verkaufen, um die Buchverluste zu reduzieren. Trotz wiederholten Anfragen haben wir diesen Bericht bislang nicht erhalten.

Die in die Liste der Lieferungen und Leistungen aufgenommenen Lieferverträge wurden aus FZ-Mitteln finanziert (Erstattungsverfahren). Der aus FZ-Mitteln finanzierte Nassabscheider der deutschen Linie wurde zwar installiert, aber nicht in Betrieb genommen. Der ebenfalls aus FZ-Mitteln finanzierte Nassabscheider für die chinesische Linie (Anschaffungskosten 303 TEUR) liegt seit 1996 ungenutzt auf dem Betriebsgelände der HCC. Zwei aus FZ-Mitteln finanzierte Toyota-Geländewagen (Anschaffungskosten 33 TEUR) wurden noch während des Betriebs der HCC vom Industrieministerium konfisziert. Auf unsere Proteste reagierte die nepalesische Seite nicht. Eine Rückgabe der Fahrzeuge erübrigt sich, da der Projektträger nicht mehr besteht. Im Januar 2000 wurde die letzte Zahlung auf einen Abruf des Betriebsmittelfonds geleistet (148 TEUR). Hierfür wurde zwar kein Verwendungsnachweis erbracht, es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Betriebsmittel bis zur Stilllegung des Werkes verbraucht worden sind, so dass auf eine Rückforderung der Mittel verzichtet werden kann. Nach Auflösung des Projektträgers HCC und der wenig kooperativen Haltung der nepalesischen Regierung wäre dies wahrscheinlich auch wenig Erfolg versprechend.

Zusammenfassend stellen sich die wesentlichen Abweichungen von der ursprünglichen Projektkonzeption wie folgt dar:

- (1) Verzögerung der Durchführung von ursprünglich 18 Monaten (bis II/86) auf 191 Monate.
- (2) Wegen zwischenzeitlich auftretender Mängel wiederholte Erweiterung der ursprünglich vorgesehenen Rehabilitierungsmaßnahmen.
- (3) Wegen finanzieller Schwäche der HCC weitgehende FZ-Finanzierung der Inlandskosten.
- (4) Wegen (2) und (3) Anstieg der Gesamtkosten um rd. 240 %.
- (5) Der Nassabscheider für die deutsche Linie wurde zwar montiert, aber nicht in Betrieb genommen. Der Nassabscheider für die chinesische Linie wurde nicht installiert.

Die wesentlichen Ursachen für die aufgetretenen Abweichungen waren:

- Die technischen Probleme mit der chinesische Produktionslinie, die ab der zweiten Hälfte der 80er Jahre zu gravierenden wirtschaftlichen Problemen der HCC führten. Diese war dann nicht mehr in der Lage, die vereinbarten Eigenleistungen zu erbringen. Auch zeigte sich das Management mit der parallelen Durchführung von zwei großen Investitionsvorhaben überfordert, was die Umsetzung des FZ-Vorhabens verzögerte.
- Die Auswechslung des General Managers in 1994 durch einen technisch und wirtschaftlich nicht qualifizierten Vertrauten des Industrieministers.
- Unterlassene Wartung der Anlagen und mangelnde Beschaffung von Ersatzteilen und betriebsnotwendigen Importen.
- Mangelnde Ownership (Gleichgültigkeit, fehlendes Verantwortungsbewusstsein) für das Projekt bei nahezu allen involvierten nepalesischen Stellen.
- Nichteinhaltung von Verpflichtungen, die die nepalesische Seite in den Regierungsverhandlungen/-konsultationen gegenüber der Bundesregierung abgab.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Bei PP lag die Auslastung der vorhandenen Produktionskapazitäten der HCC unter 50 %. Nach einer leichten Besserung zu Beginn der 90er Jahre sank die Kapazitätsauslastung von 1996/97 bis 2000/01 von 44 % (deutsche Linie 55 %, chinesische Linie 32 %) auf 20 % (deutsche Linie 27,4 %, chinesische Linie 14,1 %). Die HCC stellte in 2002 ihren Betrieb ganz ein. Die angestrebten Produktionsziele wurden zu keinem Zeitpunkt erreicht.

Erstmals Mitte der 80er Jahre und dann wieder ab 1994 wurde deutlich, dass die HCC aus eigener Kraft nicht in der Lage war, einen nachhaltigen Produktionsbetrieb aufrecht zu erhalten.

Insgesamt war die Projektkonzeption mit erheblichen Risiken belastet, die sowohl bei Projektprüfung als auch im Laufe der Durchführung nur unzureichend erkannt wurden. So war bei PP ein Risiko nur im Bereich der ordnungsgemäßen Wartung und Instandhaltung der Anlagen aufgrund nicht verfügbarer Devisen für die Ersatzteilbeschaffung gesehen worden. Risiken aus der nicht hinreichenden wirtschaftlichen Qualifikation des Managements und der politischen Einflussnahme auf die staatliche HCC sind letztlich unterschätzt worden. Die wirtschaftlichen Risiken aus dem Kauf einer chinesischen Produktionslinie für die HCC wurden erst im Rahmen der Durchführung sichtbar. Im Verlauf der weiteren Durchführung wurden Risiken, die sich aus der geringen Bereitschaft der nepalesischen Regierung zur konsequenten Umsetzung einer nachhaltigen Sanierung der HCC ergaben, und das Risiko eines politisch motivierten Eingriffs in das Management der HCC (Besetzung des General Managers) unterschätzt. Negativ für die Qualität des Managements und die unternehmerischen Entscheidungen der HCC hat sich ihre Stellung als Staatsunternehmen erwiesen. Wie sich während der Durchführung zeigte, war die der PP zugrunde liegende Annahme, dass die Probleme der HCC durch die Behebung technischer Mängel im Produktionsbereich lösbar wären, letztlich nicht angemessen.

Nach erfolgter Rehabilitierung ist die deutsche Produktionslinie maximal nur zu etwa 55 % ihrer jährlichen Produktionskapazität genutzt worden. Teile der aus FZ-Mitteln finanzierten Ausrüstung (Nassabscheider) sind nicht in Betrieb genommen bzw. nicht installiert worden. Die mit dem Vorhaben angestrebten Ober- und Projektziele sind zu keinem Zeitpunkt erreicht worden. Positiv zu bewerten ist, dass der zwischen 1986 und 2002 (Stilllegung) mit Hilfe der FZ-finanzierten Anlagen produzierte Zement abgesetzt wurde und einen Teil der Zementnachfrage

abdeckte. Wir bewerten die **Effektivität** des Vorhabens als **eindeutig unzureichend** (Teilbewertung: Stufe 5).

Mit dem Vorhaben sollte die inländische Zementproduktion gestärkt, ein Beitrag zur Sicherung einer preisgünstigen Versorgung der nepalesischen Wirtschaft mit Zement geleistet und der Import von Zement verringert werden. Aus heutiger Sicht ist dieses Ziel als entwicklungspolitisch wenig relevant anzusehen. Der Beitrag des Vorhabens zur Sicherung der Zementversorgung war insgesamt gering. Die Importabhängigkeit von Zement konnte nicht wie geplant reduziert werden. In 2001/02 wurde der nepalesische Jahresbedarf an Zement (2001/02: 1,2 Mio t) zu über 700.000 t durch Importe aus Indien und China gedeckt. Die volkswirtschaftlichen Effekte (eine gemessen am Importpreis günstigere Versorgung der nepalesischen Wirtschaft mit dem Baustoff Zement) wurden nur in geringem Maße und zeitlich befristet erreicht. Wir bewerten die **Relevanz/Signifikanz** des Vorhabens als **eindeutig unzureichend** (Teilbewertung: Stufe 5).

Bei Projektprüfung war eine hohe einzel- und gesamtwirtschaftliche (ERR 22%) Vorteilhaftigkeit für das Vorhaben prognostiziert worden. Wegen fortwährend umfangreicherer Rehabilitierungsmaßnahmen stiegen die Kosten um rd. 240 %. Teile der Anlagen (Nassabschieber) wurden nicht in Betrieb genommen. Die Produktionseffizienz ist als negativ zu beurteilen. Die mangelnde einzelwirtschaftliche Effizienz hat schließlich zum Konkurs des Unternehmens geführt (ungenügende Allokationseffizienz). Wir bewerten die **Effizienz** des Vorhabens als **völlig gescheitert** (Teilbewertung: Stufe 6).

Unter Berücksichtigung der drei oben genannten Schlüsselkategorien bewerten wir die **entwicklungspolitische Wirksamkeit** des Vorhabens als **eindeutig unzureichend** (Stufe 5).

Wie dargestellt, wurde die als Folge der Zementproduktion entstehende Staubbelastung nicht wie geplant reduziert, da entsprechende Nassabscheider nie in Betrieb gingen. Ein Handlungsbedarf besteht mit Stilllegung des Zementwerks nicht. Wir stufen das Vorhaben als UR 0 ein. Unmittelbare Armut- und geschlechtsspezifische Wirkungen waren mit dem Vorhaben nicht angestrebt worden und sind auch nicht eingetreten (Armutskennung: EPA, Genderkennung: GO). Das Vorhaben zielte nicht auf eine Verbesserung der Regierungsführung ab. Entsprechende Wirkungen sind nicht erkennbar (PD/GG 0).

Projektübergreifende Schlussfolgerung

Das Vorhaben bestätigt die in anderen FZ-Projekten gewonnene Erkenntnis, dass die unvorteilhaften Rahmenbedingungen staatlicher Wirtschaftsbetriebe in aller Regel unhaltbar hohe Nachhaltigkeitsrisiken (mangelnde Effizienz, fehlendes Ownership) in sich bergen. Durch technische Maßnahmen allein lässt sich in solchen Fällen die Nachhaltigkeit nicht sichern. Erforderlich ist auch eine tief greifende Umstrukturierung der Unternehmen (Privatisierung). Als Ergebnis der überwiegend negativen Erfahrungen werden von der FZ bereits seit geraumer Zeit keine staatlichen Industrievorhaben mehr gefördert.

Anlagen

Anlage 1: Projektkennndaten

Anlage 2: Abkürzungsverzeichnis

Legende

<i>Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3</i>	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufriedenstellende entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 3	Insgesamt ausreichende entwicklungspolitische Wirksamkeit
<i>Entwicklungspolitisch nicht erfolgreich: Stufen 4 bis 6</i>	
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 (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.