

Ex Post-Evaluierung: Kurzbericht

Philippinen: Kreditprogramm zur Finanzierung von Kommunalen Investitionen in der Abfallwirtschaft



Sektor	Finanzintermediäre des formellen Sektors (2403000)	
Vorhaben/Auftraggeber	Kreditprogramm zur Finanzierung von kommunalen Investitionen in der Abfallwirtschaft BMZ-Nr.: 2001 65 951	
Projektträger	Development Bank of the Philippines	
Jahr Grundgesamtheit/Jahr Ex Post-Evaluierungsbericht: 2011*/2011		
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post-Evaluierung (Ist)
Investitionskosten (gesamt)	18,00 Mio. EUR	17,80 Mio. EUR
Eigenbeitrag	3,00 Mio. EUR	2,80 Mio. EUR
Finanzierung, davon BMZ-Mittel	15,00 Mio. EUR 7,50 Mio. EUR	15,00 Mio. EUR 7,50 Mio. EUR

* Vorhaben in Stichprobe

Projektbeschreibung: Das Vorhaben („Credit Line for Solid Waste Management“ - CLSWM) diente der Refinanzierung von Krediten für – vorrangig kommunale – Investitionen im Abfallbereich über die Development Bank of the Philippines (DBP). Es wurde mit Blick auf ein 2001 in Kraft getretenes Gesetz zur ordentlichen Müllentsorgung („RA 9003“) etabliert. Insgesamt wurden 15 Einzelinvestitionen unter der CLSWM umgesetzt. Ein Großteil der Projekte umfasste Investitionen im Bereich Fahrzeuge, Ausrüstung für Abfallsammlung und –lagerung sowie schweres Gerät mit einem durchschnittlichen Wert von 100 TEUR (max. 5 Mio. EUR, min. 8 TEUR). Zwei Projekte wurden in Abstimmung mit dem TZ-Kommunalprogramm für Abfallmanagement in der Provinz Visayas umgesetzt.

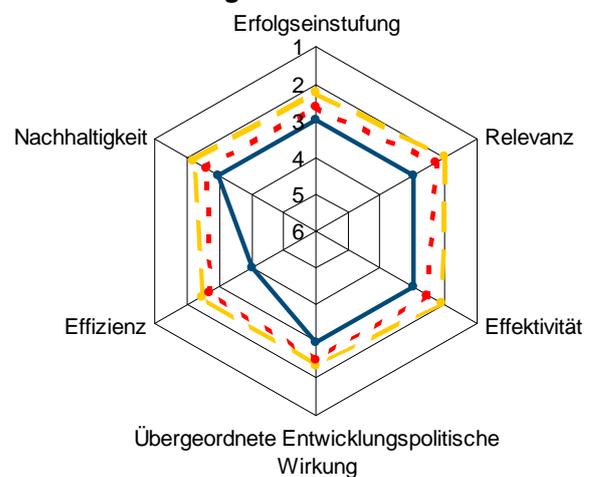
Zielsystem: Ziel des Vorhabens war eine effiziente und bedarfsgerechte Vergabe von Krediten zur Finanzierung von kommunalen Investitionen in der Abfallwirtschaft (Programmziel). Hierdurch sollte das Programm einen landesweiten Beitrag zur Verringerung der Umweltbelastung und der Gesundheitsgefährdung durch mangelhafte Abfallentsorgung und –ablagerung leisten sowie zur Vertiefung des Finanzsektors durch Stärkung von Kreditfinanzierung der kommunalen Infrastruktur beitragen (Oberziel).

Zielgruppe: Unmittelbare Zielgruppe sind Kommunen und Unternehmen, die im Abfallbereich investieren wollen. Mittelbare Zielgruppe sind die Betroffenen einer ungeordneten Abfallentsorgungs- und –verwertungssituation, u.a. informelle Müllsammler sowie die Bevölkerung.

Gesamtvotum: Note 3

Aufgrund der weiterhin schleppenden Umsetzung der Abfallgesetzgebung zeigten die Kommunen kaum Interesse an substanziellen Investitionen in den Abfallbereich. Entsprechend kleinteilig sind die meisten Einzelinvestitionen. Die erreichten Wirkungen der Investitionen variieren daher stark. Einige Anlagen (Methangasanlage Bacavalley, Abfallsammlung in Olongapo) sind im philippinischen Kontext jedoch Erfolgsbeispiele und werden damit dem Pilotcharakter des Vorhabens gerecht.

Bewertung nach DAC-Kriterien



ZUSAMMENFASSENDE ERFOLGSBEWERTUNG

Gesamtvotum: In der Gesamtschau beurteilen wir den Erfolg des Vorhabens trotz überwiegender Erreichung der Programmziele und der erfolgreichen Etablierung der Abfallfinanzierung beim Träger wegen der nicht zufriedenstellenden Nachhaltigkeit bei vielen der finanzierten Investitionen mit noch zufrieden stellend. **Note: 3.**

Das Gesamtvotum setzt sich wie folgt zusammen:

Relevanz: Die Zielsystematik und Programmkonzeption reflektierte in angemessener Weise die Defizite im Zugang philippinischer Kommunen zu langfristiger Investitionsfinanzierung und adressierte die Ebenen Umwelt, Gesundheit, Kommunen und Finanzsystem (Vertiefung) in konzeptionell überzeugender Art und Weise. Die Verknüpfung der Ebenen über die Wirkungskette wurde zum Zeitpunkt der Programmprüfung valide eingeschätzt; die angenommenen Wirkungsmechanismen haben grundsätzlich auch weiterhin Gültigkeit.

Allerdings wurde die Nachfrage der Kommunen nach derartiger Finanzierung in Erwartung einer zügigen Umsetzung der Abfall- und Umweltgesetzgebung RA 9003 zu optimistisch eingeschätzt. Erst nach starker Verzögerung der Umsetzung sowie nach Öffnung der Konzeption zugunsten privatwirtschaftlicher Kreditnehmer wurde eine hinreichende Nachfrage generiert. Da sich die Programmkonzeption in weiten Teilen an der RA 9003 orientierte, war sie – wie auch die RA 9003 – nicht geeignet, die vorhandenen Recyclingprozesse des informellen privaten Sektors mit einzubeziehen. Stattdessen lag ihr Ansatz teilweise in dem Aufbau von Parallelstrukturen auf kommunaler, also Barangay-Ebene.

Die Bedeutung der Einrichtung von geordneten Deponien (Sanitary Landfills, SLF) für die Erreichung des Oberziels einer Verringerung von Umweltbelastung und Gesundheitsgefährdung durch mangelhafte Abfallentsorgung und –lagerung steht außer Frage. Da jedoch ein Großteil der getätigten Einzelinvestitionen nicht auf diesen Bereich der Abfallwirtschaft (SWM) abzielte oder die Existenz solcher Deponien zur Voraussetzung machte, erfuhr die Relevanz des Vorhabens eine deutliche Einschränkung.

Das Vorhaben war in Einklang mit der philippinischen Entwicklungsstrategie und ergänzte sich sinnvoll mit dem GIZ Vorhaben „Solid Waste for Local Governments“ (SW4LGU) in Visayas. Die Förderung von Kommunen (Local Government Units, LGU) und Umwelt stellt auch einen wichtigen Schwerpunkt anderer Geberaktivitäten (z.B. Weltbank, Japan Bank for International Cooperation (JBIC), Asian Development Bank (ADB)) dar. Die finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit den Philippinen ist allerdings aus politischen Gründen aktuell ausgesetzt.

Aufgrund des guten Einpassens der CLSWM in die philippinische Entwicklungsstrategie und der umfangreichen und validen Zielsystematik bei gleichzeitig mangelhafter Einschätzung der Nachfrageseite beurteilen wir die Relevanz insgesamt mit zufrieden stellend (Teilnote 3).

Effektivität: Die DBP kommt ihrer Förderrolle sehr gut nach. Mit Blick auf die kommunale Kreditvergabe sowie die Kreditvergabe im Bereich "solid Waste Management" (SWM) weist die DBP eine positive Portfolioentwicklung auf. Die Zielwerte der zwei diesbezüglichen Programmzielindikatoren sind ebenso erreicht worden wie der Indikator für die Rückstandsquote des Local Government Unit (LGU) Kreditportfolios. Seit Beendigung des Programms werden die Programmwirkungen der CLSWM jedoch nicht kontinuierlich und systematisch weiter überwacht. Da die zuständigen Sachverständigen der Project Development Abteilung weiterhin ihre ursprüngliche Funktion wahrnehmen und es zu keinem signifikanten Stellenwechsel kam, ist das Wissen um die Entwicklung der Programme jedoch vorhanden. Die Programmziele zur Finanzsystementwicklung gelten damit als erreicht.

Die Ziele auf Ebene der finanzierten Investitionen wurden nach volumengewichteter Betrachtung nur zu 61% erreicht und gelten daher als nicht mehr erfüllt. Hierbei ist positiv festzuhalten, dass die DBP im Einzelfall ihre Kooperation mit LGUs unterbrach, wenn sich herausstellte, dass die unternommene Investition nicht den ursprünglich vereinbarten Standards entsprachen. Durch diese Haltung – gemeinsam mit vereinzelt Interventionen seitens der KfW – konnte negativen Wirkungen auf Ebene der Einzelinvestitionen entgegengewirkt und diese teilweise ganz vermieden werden. Die erreichten Wirkungen der Einzelinvestitionen variieren dennoch stark. So würde z.B. einerseits die Deponiegasverwertungsanlage Bacavalley auch europäischen Maßstäben genügen und eine sehr gute Einzelbewertung erhalten. Andererseits ist z.B. der Zustand und die Nutzung der Abfallsammeleinrichtungen (Sammelfahrzeuge und Abfallbehälter) der LGU Mandaue unzureichend und in weiten Teilen nach fünf Jahren Nutzung nicht mehr funktionsfähig. Bei einzelnen Investitionen wurden so hohe entwicklungspolitische Wirkungen mit Vorbildcharakter erreicht, dass diese Kreditnehmer sogar von anderen LGUs besucht werden, weshalb ein Multiplikationseffekt erwartet werden kann.

Die mittelbare Zielgruppe ist im Hinblick auf die Gesundheitswirkungen durch die Verbesserungen im Abfallsammelbereich weitestgehend erreicht worden. Allerdings hat sich die Situation der an/auf Deponien Lebenden kaum verbessert. Die Zielgruppenenerreichung ist – auch wegen der Mängel einzelner finanzierten Investitionen - insgesamt nicht den Erwartungen entsprechend.

Aufgrund der Erreichung von drei der vier Programmzielindikatoren, der jedoch nicht ausreichenden Erreichung der mittelbaren Zielgruppe beurteilen wir die Effektivität der CLSWM insgesamt mit zufrieden stellend (Teilnote 3).

Effizienz: Die DBP verfügt über eine sehr hohe Produktionseffizienz und geordnete Prozesse. Die Konditionen der vergebenen Darlehen sind den für die Investitionen notwendigen Laufzeiten und Risikoklassen weitestgehend angepasst, und die vergebenen Darlehen werden ordnungsgemäß zurückgezahlt. Vereinzelt sind die investierten Anlagen oder Fahrzeuge jedoch weitaus kürzer in Verwendung gewesen als es ihrer erwarteten tech-

nisch-wirtschaftlichen Nutzungsdauer und der Laufzeit der zur Finanzierung bereitgestellten Darlehen entspricht. Für eine Aussage, wie sich die tatsächliche Nutzungsdauer auf die Amortisierung der Investitionen auswirkt bzw. ausgewirkt hat, fehlen allerdings die SWM spezifischen Kosten-Ertragsrechnungen auf LGU Ebene.

Aufgrund der gewonnenen Eindrücke bei örtlichen Besuchen erzielen die Kreditnehmer aus dem SWM eine Kostendeckung von 0% - 40% (LGUs) und ca. 70% (Private). Die für LGUs erreichte Kostendeckung beurteilen wir als unzureichend. Mit dem Zugang zu langfristigen Finanzierungsmitteln wird LGUs eine erhöhte finanzielle Autonomie ermöglicht. Es ist jedoch festzustellen, dass die LGUs – vielleicht auch wegen mangelnder Kostendeckung - die Aufnahme von Schulden scheuen. Da die partizipierenden LGUs bisher nicht zur Umsetzung eines ganzheitlichen SWM bewegt werden konnten, ist der Beitrag des Vorhabens zur Kommunalentwicklung im Allgemeinen (good governance) wie auch zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Gemeindemitglieder als mittelbare Zielgruppe des Vorhabens begrenzt. Die Allokationseffizienz ist damit insgesamt nicht zufriedenstellend.

Mit acht Jahren war die Dauer der Programmumsetzung verhältnismäßig lang. Es ist davon auszugehen, dass das Ausbleiben der (beratungs- und vorbereitungsintensiven) Einzelinvestitionen in SLF der Grund für die weitere Verfügbarkeit von Mitteln zur personellen Unterstützung war. Aus diesem Grund waren genügend Mittel für eine zweimalige Verlängerung des Consultanteinsatzes vorhanden.

Aufgrund der geringen Allokationseffizienz, der Verzögerungen und des Ausbleibens von Investitionen in SLF bewerten wir, trotz der sehr guten Produktionseffizienz des Trägers DBP, die Effizienz der CLSWM insgesamt mit nicht mehr zufrieden stellend (Teilnote 4).

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Die Kreditlinie CLSWM nahm hinsichtlich der Bereitstellung von Refinanzierung für SWM Vorhaben auf den Philippinen eine Pionierrolle ein. Die DBP ist mittlerweile in der Lage, SWM Finanzierungen nachfragegerecht anzubieten. Sie bietet dieses Finanzierungsprodukt mit Mitteln der JICA und teilweise aus eigenen Mitteln weiterhin an.

Eine Wirkung im Bereich der Vertiefung des Finanzsektors ist für Finanzierungen an LGUs in den Philippinen faktisch auf staatliche Banken begrenzt. Somit waren die erzielbaren strukturellen Wirkungen auf den philippinischen Finanzsektor von vornherein begrenzt, mit Blick auf DBP jedoch erfolgreich.

Der regelmäßige fachliche Austausch des DBP Program Development Department mit den staatlichen Kontroll- und Beratungseinrichtungen ist durch die CLSWM etabliert worden und hat signifikante Fortschritte bei der Bereitstellung von Fachwissen und Kredittechnologie zur Umsetzung der RA 9003 geleistet.

Mit Blick auf Gesundheit ergibt sich eine vereinzelt verbesserte hygienische Situation für die Bevölkerung. Da die Abfälle nicht mehr lose (und ggf. länger) herumliegen, bieten sie nur noch wenig Nährboden für Krankheitserreger und Krankheitsüberträger. In den wenigen Fällen, wo bauliche und betriebliche Maßnahmen zu einer dauerhaften Unterbindung von Siedlungsaktivität und Nutztierhaltung auf Deponien geführt haben, sind erhebliche Verbesserungen der hygienischen Situation, vor allem für die direkt betroffenen Abfallsammler auf Deponien (Scavenger) festzustellen. Die Umweltwirkungen des Vorhabens sind begrenzt, da letztlich keine Einzelinvestition zur Eingrenzung der Müllemissionen durch Mülldeponierung in Form einer SLF führte. Ein großes Einzelprojekt, Bacavalley Energy, leistet jedoch einen beachtlichen, zum Zeitpunkt der Projektprüfung nicht absehbaren, Beitrag zur Reduktion von Deponiegasemissionen und somit zur Minderung von Treibhausgasen (Klimaschutz).

Die aktuelle Abfallsituation zeigt in den an der CLSWM partizipierenden LGU Fortschritte, bestätigt aber auch die fortdauernde Notwendigkeit umfangreicher Investitionen in die SWM-Infrastruktur. Die Situation war zum Zeitpunkt der Projektprüfung angabegemäß noch ungünstiger (u.A. unregelmäßige Müllsammlung ohne Abfallbehälter, Tiere und marginalisierte Müllsammler auf ungeordneten Müllkippen). Der Programmansatz war geeignet, einen Beitrag zur breitenwirksamen Bewusstseins-schaffung für die Verfügbarkeit von SWM Finanzierung zu leisten.

Aufgrund der strukturbildenden Wirkungen des Vorhabens auf den Bereich der Refinanzierung von SWM, der jedoch nur begrenzten Erreichung der Ziele für Gesundheit, Umwelt und Kommunen beurteilen wir die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen der CLSWM insgesamt noch mit zufriedenstellend (Teilnote 3).

Nachhaltigkeit: Die DBP befindet sich mit einer Eigenkapitalunterlegung (Capital Adequacy Ratio - CAR) von 20,94% in einer gesicherten finanziellen Situation. Auch unter Berücksichtigung eines eventuellen Abschreibungsbedarfs säumiger Kredite ist diese Kapitaldecke als hinreichend zu bewerten. LGU- wie auch Umweltförderung gehören zum Förderauftrag der DBP und sind mittlerweile Teil ihres Kerngeschäfts. Die DBP kommt ihrer Förderrolle erfolgreich und in effizienter Weise nach. Es gibt auch Anzeichen, dass die philippinische Regierung als Eigner der DBP diese Förderbereiche künftig noch stärker priorisieren wird.

Dass die DBP aktuell sieben SLF Finanzierungen in der Pipeline hat, zeigt, dass auch das Interesse vereinzelter LGUs zur tatsächlichen Umsetzung der gesetzlichen Standards nunmehr gegeben ist - eine wichtige Voraussetzung für den nachhaltigen Betrieb der finanzierten Investitionen.

Die CLSWM war unseres Wissens die erste Finanzierungslinie im Bereich des SWM in den Philippinen und konnte als Wegbereiter (Pilotcharakter) somit einen signifikanten Beitrag zur Umsetzung einer nachhaltigen Abfallwirtschaft leisten. Für eine breitenwirksame Reali-

sierung von integriertem SWM in den Philippinen ist jedoch eine Erhöhung des politischen Willens und der Umsetzungskapazität ausschlaggebend.

Betrieb und Wartung lassen bei den besuchten Investitionen auf eine mehrheitlich nicht den Erwartungen entsprechende oder gar eindeutig nicht zufriedenstellende Nachhaltigkeit der Investitionen schließen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die LGUs als Hauptbetreiber von SWM auf den Philippinen, während die finanzierten Investitionen der privaten Betreiber vergleichsweise besser dastehen. In den kommunalen Haushalten fehlt es häufig an entsprechenden Budgetpositionen zur Wartung der finanzierten Anlagen.

Trotz der festgestellten Mängel in der Nachhaltigkeit der finanzierten Investitionen und des weiterhin mangelnden politischen Interesses für SWM beurteilen wir insbesondere aufgrund der gesicherten finanziellen Situation der DBP, der fortgesetzten Fokussierung der DBP auf die Umweltfinanzierung und eines spürbaren Wachstums des Interesses auf Nachfragerseite die Nachhaltigkeit der CLSWM insgesamt als zufrieden stellend (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	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