

Philippinen: Industrieller Umweltschutz I

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	24030 – Finanzintermediäre des formellen Sektors	
BMZ-Projektnummer	1995 65 797 / 1999 70 237 (Begleitmaßnahme)	
Projektträger	Development Bank of the Philippines	
Consultant	Projekt-Consult GmbH	
Jahr der Schlussprüfung	2004	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	Juni 1996	September 1998
Durchführungszeitraum	18 Monate	41 Monate
Investitionskosten	keine Angabe	17,9 Mio. EUR
Eigenbeitrag der Kreditnehmer	keine Angabe	13,2 Mio. EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	4,7 Mio. EUR	4,7 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	2	
• Signifikanz/Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben "Industrieller Umweltschutz I" sollte einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation (inkl. des Arbeitsschutzes) auf den Philippinen und zur effizienten Ressourcennutzung leisten (Oberziel). Projektziele waren die Verminderungen von Emissionen bzw. der Ressourcenbeanspruchung primär in bestehenden kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU) und die erfolgreiche Kreditvergabe an und –inanspruchnahme durch KMU (Zielgruppe). Indikator für das Oberziel und das erstgenannte Projektziel (Umweltziel) war, dass bei mindestens 80 % der Vorhaben die zum Zeitpunkt der Antragstellung bei der Development Bank of the Philippines (DBP) erwarteten Umweltwirkungen ein Jahr nach Abschluss der Investitionsmaßnahme eingetreten sind. Indikator für das zweite Projektziel (erfolgreiche Kreditvergabe) war, dass der Kapitaldienst für mindestens 85 % des Darlehensbestandes zeitgerecht erbracht wurde.

Hierfür wurde bei der DBP eine Kreditlinie über 4,7 Mio. EUR zur Refinanzierung von Umweltschutzinvestitionen vorwiegend in kleinen und mittleren Unternehmen eingerichtet. Im Rahmen einer Begleitmaßnahme wurden die DBP und potenzielle Endkreditnehmer durch einen Consultanteinsatz (deutsch-philippinisches Consultant-Team) bei der Durchführung des Vorhabens unterstützt. Hierfür wurden insgesamt rd. 0,5 Mio. EUR als Zuschuss bereitgestellt.

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

Das Vorhaben wurde ohne wesentliche Abweichungen von der ursprünglich geplanten Konzeption durchgeführt. Mit dem Darlehen in Höhe von 4,7 Mio. EUR wurden insgesamt 25 Endkredite finanziert. Bei einem durchschnittlichen Endkreditvolumen von 188 TEUR wurden pro Um-

weltschutzinvestition durchschnittlich 367 TEUR an eigenen Mitteln sowie 162 TEUR an weiteren Krediten eingesetzt: Ein Euro Endkredit mobilisierte durchschnittlich 2,8 Euro an weiteren Finanzmitteln. Die maximale Endkreditgröße wurde in Höhe von 24 Mio. PhP festgelegt und bei drei Krediten erreicht. Die sonstigen Auflagen (keine vorwiegenden Erweiterungsinvestitionen, keine FCKW- oder asbesthaltigen Stoffe) sowie die Nebenbedingungen hinsichtlich Unternehmensgröße und Region wurden eingehalten. Die bei Projektprüfung erwartete durchschnittliche Endkredithöhe von 102 TEUR wurde mit 183 TEUR deutlich überschritten. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit liegt mit 182 Tagen von der Antragstellung bis zur endgültigen Genehmigung (grundsätzliche Zusage: 67 Tage) und 373 Tagen zur ersten Auszahlung sehr hoch. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit ist ca. viermal so lange wie bei den normalen Endkrediten der DBP. Die Ursache hierfür liegt in erster Linie nicht in Schwierigkeiten der Datenerhebung, sondern in der Organisation des Kreditvergabe- und Entscheidungsprozesses der DBP für Umweltkredite begründet: Nach Komplettierung aller Daten benötigt die DBP intern noch etwa 2-6 Monate bis zur Kreditentscheidung. Aufgrund der langen Bearbeitungszeiten hat sich die Durchführungszeit um 23 Monate auf insgesamt 41 Monate verlängert (Plan bei Projektprüfung: 18 Monate).

Das Portfolio der 25 im Ersteinsatz der Mittel finanzierten Umweltschutzinvestitionen setzt sich folgendermaßen zusammen: Es dominieren Kläranlagen (11 Endkredite). 13 Projekte setzten von vorneherein umweltfreundlichere Technologien ein. Dazu gehören beispielsweise eine Lackiererei, die auf Trockenverfahren umgestellt hat, mehrere Projekte, die intern entstehende Abfälle (Holz, Säure, Altpapier, Öl usw.) im Produktionsprozess wiederverwerten (und damit auch Kosten sparen), sowie zwei Solaranlagen. Fünf Schweinefarmen wurden beispielhaft mit einer Faulgaswiedergewinnung und anschließender Stromerzeugung ausgestattet. Zwölf Projekte einschließlich der Schweinefarmen gehören zum Nahrungsmittelsektor, vier zum Metallbereich, zwei sind Bekleidungsfirmen und der Rest gehört verschiedenen Sektoren an (Möbel, Bergbau, Papier, Abfall und ein Umweltlabor). Die Projekte wurden zwischen Dezember 1998 und September 2001 beantragt und waren zwischen Februar 1999 und Januar 2002 auszahlungsfähig.

Im Rahmen einer Begleitmaßnahme wurden die DBP und potenzielle Endkreditnehmer durch einen Consultanteinsatz (deutsch-philippinisches Consultant-Team) bei der Durchführung des Vorhabens unterstützt (Durchführung der Umweltprüfung, Schulung von DBP-Mitarbeitern). Darüber hinaus wurden die zuständigen Kreditsachbearbeiter der DBP im Hinblick auf umweltbezogene Fragestellungen geschult. Die Aufgabe der Beratung der Endkreditnehmer sowie der Ausbildung des Personals der DBP bei der Evaluierung von Umweltvorhaben wurde sowohl durch zahlreiche Seminare wie auch „on the job Training“ erfolgreich durchgeführt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Mit dem Vorhaben „Industrieller Umweltschutz I“ wurde bei der DBP ein Angebot an Krediten für Umweltschutzinvestitionen für kleine und mittelgroße Industrieunternehmen geschaffen. Im Ersteinsatz der Mittel wurden insgesamt 24 (von 25) vom Umweltziel her erfolgreiche Pilot- und Demonstrationsprojekte in mehreren Branchen und mit verschiedenen Problemlösungen implementiert. Die DBP wurde in ihrer Kompetenz zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei Kreditvergabeentscheidungen sowie in der Finanzierung von Umweltinvestitionen wesentlich gestärkt. Wichtiges Know-how wurde in den Kreditabteilungen der Bank verankert und Bewusstsein dafür geweckt, dass Umweltinvestitionen nicht notwendigerweise kostenträchtige „End-of-Pipe“-Projekte sein müssen (d. h. Vermeidung von Umweltbelastungen am Ende des Produktionsprozesses, z. B. durch Reinigung von Abwasser oder Abgase), sondern dass diese auch kostensparende, umweltschonende neue Produktionsverfahren sein können. Die DBP ist in der Lage, aus den Rückflüssen der gewährten Kredite selbständig weitere Umweltinvestitionen zu finanzieren. Die DBP befindet sich in ihrer Ausrichtung als Umweltbank auf einem Erfolg versprechenden Pfad.

In einer zusammenfassenden Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit kommen wir zur folgenden Bewertung des Vorhabens „Industrieller Umweltschutz I“:

Effektivität

Die Projektziele bestanden aus einem Umweltziel und dem Ziel der erfolgreichen Kreditvergabe an und –Inanspruchnahme durch KMU. Das Umweltziel wurde bei 24 von 25 Vorhaben (96 %) erreicht. Mit den gegebenen Mitteln hätte man sich kaum eine größere Wirkung sowohl auf die Schaffung von wichtigen Pilotprojekten wie auch auf die Verbesserung der Umweltkompetenzen bei der DBP vorstellen können. Darüber hinaus ist auch die Mobilisierung zusätzlichen Kapitals sehr hoch gewesen. Wir bewerten die Zielerreichung des Umweltziels als sehr gut. Die Zielsetzung der erfolgreichen Kreditvergabe (gemessen am fristgerechten Kapitaldienst) erfüllen 21 von 25 Unternehmen (84 %). Da aber eines von den vier in Verzug befindlichen Unternehmen einen relativ großen Kredit erhalten hatte, sind gemäß der Indikatorformulierung 22 % des Darlehensbestandes gefährdet. Finanzwirtschaftlich sieht es folglich nicht ganz so positiv aus. Insgesamt kann man unter Einbeziehung anderer Kriterien auch hier von einem begrenzten Erfolg sprechen. Wir bewerten die Erreichung dieses Teilziels als noch ausreichend. Insgesamt betrachten wir die Projektziele unter Abwägung der beiden Teilziele als zufrieden stellend erfüllt (**Teilbewertung: Stufe 2**).

Signifikanz/ Relevanz

Mit dem Vorhaben sollte ein Beitrag zur Verbesserung der Umweltsituation auf den Philippinen bzw. zur verbesserten Effizienz der Ressourcennutzung geleistet werden (Oberziel). Von den finanzierten Umweltschutzvorhaben gehen wichtige Demonstrationseffekte für den philippinischen Finanzsektor aus. Gleichzeitig wurde die DBP in ihrer Kompetenz zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Kreditvergabe wesentlich gestärkt. Durch das Vorhaben wurde durch die Einführung eines neuen Finanzierungsinstruments (Umweltkredit), mit dem neue Kundengruppen (KMU) erreicht wurden, ein wichtiger Beitrag zur Verbreiterung und zur Vertiefung des Finanzsektors geschaffen. Das Vorhaben hat einen spürbaren und wichtigen Beitrag zur Lösung eines relevanten Problems (begrenzt Angebot an Krediten für Umweltschutzinvestitionen von KMU) geleistet. Eine weitere Förderung der DBB würde dazu beitragen, die geschaffenen Umweltkompetenzen zu erhalten und die Philosophie einer Kreditvergabe mit Umweltzielsetzung auch in Zukunft weiter in der Institution zu verankern. Wir bewerten die Signifikanz/Relevanz des Vorhabens als zufrieden stellend (**Teilbewertung: Stufe 2**).

Effizienz

Die Allokationseffizienz des Vorhabens bewerten wir als zufrieden stellend. Die Endkreditzinsen der DBP sind real positiv und marktkonform. Die DBP verwaltet das gesamte Kreditportfolio effizient. Zwar ist die Quote der Kredite mit Rückständen deutlich höher geworden. Sie liegt jedoch deutlich unter dem Landesdurchschnitt. Die dafür gebildeten Rückstellungen bewerten wir als ausreichend. Kreditausfälle werden nach einem transparenten Verfahren vor Gericht eingeklagt. Als nicht mehr ausreichend bewerten wir hingegen die Produktionseffizienz der Mitarbeiter. Die Ablauforganisation der Bank ist gerade für die Abwicklung des hier schlussgeprüften Vorhabens sehr bürokratisch und wenig kundenorientiert. Die Produktivität der Mitarbeiter bei der Kreditvergabe ist insgesamt unterdurchschnittlich. Bei den Endkrediten des hier in Rede stehenden Vorhabens ist sie sogar deutlich unterdurchschnittlich. Insgesamt beurteilen wir die Effizienz des Vorhabens unter Abwägung der beiden Teilkriterien (Allokations- und Produktionseffizienz) als ausreichend (**Teilbewertung: Stufe 3**).

Unter Berücksichtigung der obigen Teilaspekte bewerten wir die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens „Industrieller Umweltschutz I“ insgesamt als zufrieden stellend (Stufe 2).

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

Für das in Durchführung befindliche Nachfolgevorhaben „Industrieller Umweltschutz II“ sind aus heutiger Sicht zwei Aspekte zu überprüfen: Die Kreditgröße und die organisatorische Gestaltung des Kreditvergabeprozesses. Nachfrage besteht vor allem nach größeren Kreditvolumina für Umweltschutzinvestitionen, nicht nur von KMU, sondern auch von größeren Unternehmen. Deshalb sollte geprüft werden, ob die Größenbegrenzung und der Adressatenkreis nicht entsprechend angepasst werden sollten. Solche größeren Umweltschutzinvestitionen könnten eine sehr wertvolle Vorbildfunktion auch für KMU besitzen, insbesondere wenn die Einhaltung der

geltenden Umweltgesetze in Zukunft auch bei KMU wirksam nachgehalten wird. Die konstatierten Mängel bei der organisatorischen Abwicklung und vor allem der Zeitdauer der Kreditprüfung implizieren die Frage, ob beispielsweise im Rahmen der Begleitmaßnahme die DBP bei der Neuorganisation des Kreditvergabeprozesses (Entschlackung, mehr Kundenorientierung usw.) unterstützt werden könnte, z. B. durch Consultants mit Bankerfahrung. Eine solche Beratung könnte durchaus in der zweiten Projektphase noch durchgeführt werden, zumal die DBP selbst bekundet, dass die in 2002 durchgeführte Reorganisation noch einmal überprüft und verbessert werden soll.

Legende

Entwicklungspolitisch erfolgreich: Stufen 1 bis 3	
Stufe 1	Sehr gute oder gute entwicklungspolitische Wirksamkeit
Stufe 2	Zufrieden stellende 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 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 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.