

Swaziland Industriepark Matsapha

Schlussprüfung

OECD-Förderbereich	32120 / Industrieentwicklung	
BMZ-Projektnummern	1989 65 212 (Sachinvestition) 1989 70 527 (Begleitmaßnahme) AF 92103 (Personelle Unterstützung)	
Projektträger	Ministry of Enterprise and Employment und Swaziland Water Services Corporation	
Consultant	GKW, Mannheim PEM-Consult, Düsseldorf	
Jahr der Schlussprüfung	2002	
	Projektprüfung (Plan)	Schlussprüfung (Ist)
Durchführungsbeginn	2. Quartal 1989	3. Quartal 1992
Durchführungszeitraum	46 Monate	92 Monate
Investitionskosten	16,47 Mio EUR	20,27 Mio EUR
Eigenbeitrag	5,48 Mio EUR	7,01 Mio EUR
Finanzierung, davon FZ-Mittel	10,99 Mio EUR (100%)	13,26 Mio EUR (100%)
Andere beteiligte Institutionen/Geber	keine	keine
Erfolgseinstufung	3	
• Signifikanz/Relevanz	3	
• Effektivität	3	
• Effizienz	3	

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Vorhaben umfasste die Instandsetzung, den Ausbau und die Erweiterung der Infrastruktur des Industrieparks Matsapha, um die Standortbedingungen für bestehende Industriebetriebe zu verbessern und zusätzliche Flächen für neue Industrieansiedlungen nutzbar zu machen. Mit den Maßnahmen der Personellen Unterstützung (Begleitmaßnahme und Aus- und Fortbildungsmaßnahmen) wurden das Personal des Ministry of Enterprise and Employment (MEE) und des Matsapha Town Board (MTB), d.h. die Industrieparkverwaltung, mit den notwendigen Kenntnissen zur organisatorischen Bewältigung neuer Industrieansiedlungen, zum Betrieb der Abfallentsorgung und zum Unterhalt der Straßen und der Oberflächenentwässerung des Industrieparks vertraut gemacht. Das Personal der Swaziland Water Services Corporation (SWSC) wurde für Betrieb und Wartung der im Rahmen des Vorhabens erneuerten bzw. erweiterten Anlagen wie Wasserwerk, Versorgungsnetz, Abwassernetz und Abwasserreinigungsanlage beraten und ausgebildet.

Mit dem Vorhaben sollte die Sicherung des Einkommens- und Beschäftigungspotenzials im Industriepark bei Einhaltung akzeptabler Umweltstandards erreicht werden (Oberziel). Folgende Indikatoren für die Oberzielereichung wurden festgelegt:

- 221 ha Gesamtfläche bebauter Industriefläche bis zum Jahr 2000;
- 15.000 im Industriepark Beschäftigte bis zum Jahr 2000;
- keine Abwassereinleitungen in den Usutu-River und keine unerlaubten Industrielwässerereinleitungen in das Kanalnetz.

Projektziele waren die Sicherstellung der Zugänglichkeit und Überschwemmungsfreiheit der Grundstücke (Straßen, Oberflächenentwässerung) und die Sicherstellung einer angemessenen Wasserver- und Abwasserentsorgung. Dafür sollten folgende Indikatoren gelten:

- 100% aller verkauften, vermieteten und erschlossenen Grundstücke sind an das Straßennetz angeschlossen und 100% aller genutzten Grundstücke sind überschwemmungsfrei;
- Regelmäßige Müllsammlung mindestens einmal pro Woche und ordnungsgemäße Deponierung des Mülls;
- Kapazität des Wasserwerks von 25.700 m³/Tag;
- Der Anteil der nicht in Rechnung gestellten Wassermenge liegt unter 25% der produzierten Menge;
- Die Versorgungsunterbrechungen liegen unter 10% der Unterbrechungen bei Projektprüfung;
- Der mittlere Wasserverbrauch durch die Industrie liegt 2 Jahre nach Inbetriebnahme des neuen Wasserversorgungssystems bei mindestens 4.100 m³/Tag;
- Reinigungsleistung der Kläranlage mindestens 85%;
- Klärwerksablauf bei 80% aller Messungen unter 30 mg BS B5 (biochemischer Sauerstoffbedarf) pro Liter;
- Die Klärteiche werden mindestens alle drei Jahre entschlammt und der Schlamm wird ordnungsgemäß entsorgt.

Durch folgende Projektmaßnahmen sollten diese Ziele erreicht werden:

- Bau von Straßen, Drainagesystemen, Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlagen sowie einer Mülldeponie, Consulting-Leistungen;
- Unterstützung des MEE bei der Vorbereitung und Überwachung der Projektdurchführung, Förderung des für das Management des Industrieparks Matsapha verantwortlichen Personals;
- Durchführung eines Ausbildungsprogramms für das technische Personal der SWSC zum sachgerechten Betrieb der projektfinanzierten Wasser- und Abwasseranlagen.

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

Gegenüber der Planung bei Projektprüfung hat es einige Auslegungsänderungen gegeben. So wurde aufgrund unerwartet hoher Angebotspreise bei der Ausschreibung auf den geplanten Bau eines neuen Entnahmebauwerks mit Verbindung zur Trinkwasseraufbereitungsanlage verzichtet und stattdessen das vorhandene Bauwerk rehabilitiert. Nach der verzögerten Inangriffnahme des Vorhabens ergab sich aus der fortgeschrittenen Entwicklung des Industrieparks auch die Notwendigkeit, die Kanalisation gegenüber der Planung zu erweitern, während für die Rehabilitation und Erweiterung des Straßennetzes weniger Mittel als geplant benötigt wurden.

Eine weitere wesentliche Abweichung von der ursprünglichen Projektkonzeption besteht darin, dass der Projektträger Ende 2000 die ursprünglich vorgesehenen Landverkäufe im Industriepark eingestellt und stattdessen auf den verbleibenden 50 ha mit der Errichtung von staatlich finanzierten Industriehallen und deren Vermietung zu subventionierten Bedingungen an ansiedlungswillige Unternehmen begonnen hat. Damit wurde auch das bei Projektprüfung angestrebte Prinzip der vollen Kostendeckung der Investitionen über den Grundstücksverkaufspreis aufgegeben. Wie hoch aktuell der Subventionsbedarf für den Haushalt Swasilands ist, lässt sich angesichts der Unsicherheit bezüglich der Entwicklung der Steuereinnahmen nicht beziffern. Mittelfristig erwarten aber auch wir, dass sich Lohneinkommen und Steuereinnahmen, die aus wirtschaftlichen Aktivitäten im Industriepark resultieren, positiv entwickeln und durch die sich ergebenden Budgeteffekte die Subventionen wieder ausgeglichen werden. Angesichts der Konkurrenzsituation um Industrieansiedlungen in der Region und der spezifischen Besonderheiten der hier umworbenen Textilindustrie, die vor dem Flächenkauf zu Marktpreisen sicher zurückschrecken würde, sind die Maßnahmen des MEE zur Inwertsetzung des Industrieparks nachvollziehbar und sinnvoll.

Entgegen den Annahmen bei Projektprüfung ist es nicht gelungen, die Vorbehandlung von stark verschmutzten Abwässern einiger Industriebetriebe durchzusetzen und die zeitweilige Einleitung von zu hoch belastetem Abwasser in das Kanalnetz zu verhindern. Diese Einleitungen sowie Defizite beim Betrieb der Abwasserreinigungsanlage haben in der Konsequenz wiederholt zum „Umkippen“ des biologischen Prozesses und zu einer insgesamt mangelhaften Reinigungsleistung der Teichkläranlage geführt.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

Durch das Vorhaben wurden die auf die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur des Industrieparks zielenden Projektziele weitgehend erreicht. Zusätzliche Industrieflächen wurden in dem angestrebten Maße geschaffen, die Grundstücke sind zugänglich und überschwemmungsfrei. Die Wasserversorgung der Betriebe im Industriepark ist regelmäßig und auch auf Sicht der nächsten 10 Jahre ausreichend. Den nachhaltigen Betrieb und die Unterhaltung der Verkehrsinfrastruktur und des Wasserversorgungssystems halten wir für gewährleistet. Der Betrieb der Abwasserentsorgungsanlage (Klärwerk) und der Mülldeponie ist allerdings aufgrund organisatorischer Defizite der Betreiber mangelhaft; die Erfüllung der Umweltziele kann trotz unbestreitbarer Verbesserungen gegenüber der Situation bei der Projektprüfung nicht befriedigen. Wir messen dem Vorhaben wegen seines großen Beitrags zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Industrieparks, trotz der unzweifelhaft mangelhaften Erreichung seiner Umweltziele, aber noch eine insgesamt ausreichende Effektivität (Stufe 3) zu.

Der erweiterte Industriepark hat eine zentrale Bedeutung für die Investitionsförderungs- und Beschäftigungsstrategie Swasilands. Obwohl diese Strategie mit ihrer Orientierung auf die volatile Textilindustrie, den im regionalen Wettbewerb notwendigen Steuervergünstigungen und den teilweise schwierigen sozialen Bedingungen für die Beschäftigten auch Risiken birgt, gibt es dafür angesichts der für Swasiland relevanten Rahmenbedingungen keine unmittelbar erkennbare Alternative. Es war deshalb aus entwicklungspolitischer Sicht richtig, die Erweiterung des

Industrieparks zu finanzieren. Das Vorhaben hat erfolgreich zur Sicherung des Einkommens- und Beschäftigungspotenzials des Industrieparks und damit des gesamten Landes beigetragen. Allerdings ist auch hier einschränkend die nicht zufrieden stellende Erreichung der Umweltkomponente des Oberziels anzumerken, weshalb wir auch die Signifikanz und Relevanz des Vorhabens als nur insgesamt ausreichend (Stufe 3) bewerten.

Angesichts der geringen spezifischen Investitionskosten ist die Kosteneffizienz des Investitionsvorhabens gut. Die durchschnittlichen Tarifeinnahmen übersteigen unter Berücksichtigung der Hebeeffizienz die dynamischen Gestehungskosten. Dies wäre auch dann der Fall, wenn der Betreiber des Klärwerkes tatsächlich den notwendigen Aufwand für einen ordnungsgemäßen Betrieb treiben würde, was er zurzeit nicht tut. Die Gebühreneinnahmen des Projektträgers aus dem Betrieb des Industrieparks erlauben auch eine kostendeckende Unterhaltung der übrigen, nicht Wasser bezogenen Infrastruktur. Deshalb ist die Allokationseffizienz des Investitionsvorhabens gut. Es kann aber nicht konstatiert werden, dass die Umweltziele des Vorhabens mit angemessenen Mitteln erreicht wurden, da die Zielerreichung dieser Komponente insgesamt aufgrund der bestehender Betriebsprobleme bei der Abwasserentsorgung mangelhaft ist. Wir bewerten die Effizienz des Vorhabens aber unter Abwägung all dieser Aspekte noch als insgesamt ausreichend (Stufe 3).

Aus der Bewertung der einzelnen Schlüsselkriterien für den entwicklungspolitischen Gesamterfolg ergibt sich für das Vorhaben, insbesondere aufgrund der Schlüsselfunktion, die die wesentlich durch das FZ-Vorhaben gesicherte Leistungsfähigkeit des Industrieparks für die Investitions- und Beschäftigungsförderungsstrategie Swazilands hat, eine **insgesamt ausreichende Wirksamkeit (Stufe 3)**.

Projektübergreifende Schlussfolgerungen

- Die Verantwortlichen der für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zuständigen Swaziland Water Services Corporation machten während der örtlichen Schlussprüfung mehrfach deutlich, dass sie sich zu keinem Zeitpunkt des Vorhabens mit der gewählten technologischen Lösung für die Abwasserbehandlung identifiziert haben. Auch wenn unabhängige Gutachten zu dem Ergebnis führten, dass die gewählte Lösung für die Bedingungen des Industrieparks unter der Voraussetzung eines ordnungsgemäßen Betriebes angemessen ist, zeigen die auftretenden Probleme deutlich, dass es letztlich nur Sinn macht, Lösungen umzusetzen, die auch von allen Projektbeteiligten und insbesondere den späteren Betreibern voll getragen werden.
- Bei der Bedeutung, die einer Abwasservorbehandlung bzw. der kontrollierten Einleitung stark verschmutzter Abwässer für das Funktionieren der Abwasserbehandlung zukommt, hätte im Rahmen des Vorhabens strenger auf die Umsetzung entsprechender Bestimmungen geachtet werden müssen. Entsprechende Empfehlungen bei Fortschrittskontrollen und AK haben sich als nicht wirkungsvoll erwiesen. Gleichzeitig ergab sich während der örtlichen Schlussprüfung der Eindruck, dass zumindest die besuchten Betriebe durchaus bereit wären, an einer gemeinsamen Lösung der Probleme mitzuarbeiten. Hier gibt es aber gegensätzliche Interessen der verschiedenen involvierten Institutionen. Während das Ministry of Enterprise and Employment und die Swaziland Investment Promotion Agency die Unternehmen nicht durch Auflagen und Strafen verärgern wollen und implizit sogar mit nicht zu rigiden Umweltvorschriften um Investoren wirbt, beschränkt sich die Swaziland Water Services Corporation auf die Verhängung von (zu geringen) Strafzahlungen für solche Einleitungen. Eine Identifizierung dieser divergierenden Interessen und eine Vermittlung zwischen den wenigen für gefährliche Einleitungen relevanten Betrieben und den Projektträgern sollte in einem solchen Fall im Rahmen des Vorhabens geleistet werden.
- Dem Problem der angemessenen Arbeitsbedingungen in den Unternehmen, deren Ansiedlung durch das FZ-Vorhaben ermöglicht wurde, muss sich die KfW bei ähnlichen Vorhaben

in der Zukunft stellen. Die Analyse der nationalen Arbeitsgesetzgebung und die Einhaltung von akzeptablen sozialen Mindeststandards in der Praxis sollten sowohl Teil der Projektprüfung als auch des Monitorings und Gegenstand des Politikdialogs sein.

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 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.