

Gefahren und Tücken von Hilfsprojekten

Sieben von zehn Projekten der Entwicklungszusammenarbeit verfehlen ihr Ziel

Wenigstens sieben von zehn Projekten Öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance – ODA*) verfehlen ihre angekündigten Ziele, wie eine Studie des *Philippine Center for Investigative Journalism* (PCIJ) herausgefunden hat.

Roel R. Landingin

Geschichten über »weiße Elefanten« – großartige, jedoch unvollendete oder nicht genutzte öffentliche Bauprojekte wie das Bataan Kernkraftwerk in den 1980ern oder das *Telepono-sa-Barangay*-Programm zur Anbindung abgelegener Orte an das Telefonnetz aus jüngerer Zeit – gibt es im Überfluss. Leider gibt es noch mehr ODA-Projekte, die sogar nach Projektabschluss und *Rollout* (*Rollout bezeichnet die Einführung neuer Technologie – Anm. der Red.*) eine Enttäuschung sind.

Den Ergebnissen der Projektabschluss- und Ex-Post-Evaluierungsberichte einer ganzen Reihe von Projekten zufolge, die von den drei wichtigsten Geldgebern der Philippinen finanziert wurden, erbrachten 73 Prozent der abgeschlossenen und mit ausländischen Mitteln finanzierten Projekte nicht den in den Evaluierungsphasen projizierten wirtschaftlichen Ertrag.

Die Berichte bezogen sich auf 71 von der *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC), der *Asian Development Bank* (ADB) und der Weltbank finanzierte Projekte und Unterprojekte.

Den Berichten zufolge entsprachen in nur 27 Prozent der untersuchten Projekte die wirtschaftlichen Erträge den Projektionen beziehungsweise übertrafen die Erwartungen minimal.

Nutzen und Kostenvergleich

ODA-Kredite sind langfristige, von ausländischen Regierungen oder multilateralen Institutionen zur Verfügung gestellte Gelder mit einfachen Rückzahlungs-

konditionen, die der Finanzierung von Entwicklungsprojekten dienen.

Verfehlte oder geringere wirtschaftliche Erträge aus vielen ODA-finanzierten Projekten weisen auf ernsthafte Schwachstellen bei Identifizierung, Gestaltung, Evaluierung oder Implementierung von Regierungsprojekten hin.

Woran auch immer es liegen mag, das Ergebnis ist im Endeffekt eine starke und unsinnige Steuerbelastung der philippinischen Bevölkerung.

Schlechte oder schwache Projekte »führen schlussendlich zu mehr Steuern, die einen Verzerrungseffekt auf die Wirtschaft haben«, sagt Benjamin Diokno, Professor für öffentliche Finanzwirtschaft an der *Philippines School of Economics* und ehemaliger Finanzminister. Für die Rückzahlung von Krediten für Projekte mit geringem wirtschaftlichem Nutzen bleibt der Regierung nichts anderes übrig als früher oder später die Steuern anzuheben.

Die volkswirtschaftliche Rentabilität (*economic internal rate of return – EIRR*) ist eines der Kriterien, die vom Wirtschafts- und Entwicklungsministerium (*National Economic and Development Authority – NEDA*) bei der Evaluierung geplanter Infrastruktur- und anderer Regierungsprojekte zugrunde gelegt wird. Mit Hilfe der EIRR soll der gesamte volkswirtschaftliche oder gesellschaftliche Nutzen eines Projektes den generierten Kosten gegenüber gestellt werden.

Ein weiterer häufig zitiertes Indikatoren – die finanzielle Rentabilität (*financial internal rate of return – FIRR*) hat eine begrenztere Dimension. FIRR misst die mit dem Projekt in Verbindung stehenden Zahlungseingänge und -ausgänge der Durchführungsorganisation.

Es ist nichts Ungewöhnliches, wenn NEDA ein Projekt mit geringem finanziellem Ertrag bewilligt, wie zum Beispiel ein Stadtbahnssystem, wenn der

Der Autor ist Journalist beim *Philippine Center for Investigative Journalism*.

Befürworter dieses Projektes belegen kann, dass es einen enormen wirtschaftlichen Nutzen hat – beispielsweise schnellere Fahrtzeiten für Pendler oder hohe Umweltfreundlichkeit.

In den meisten Fällen genehmigt NEDA nur solche Projekte, die eine EIRR von 15 Prozent oder mehr haben. Dies ist eine stolze Marke und daher Stein des Anstoßes vieler lang anhaltender Streitereien zwischen NEDA-Angestellten und Politikern, die auf die Durchführung dieses oder jenes Lieblingsprojekts drängen.

Dies könnte auch ein Grund sein, warum das Kabinett NEDA im Oktober 2007 dazu aufgefordert hat, die 15-Prozent-Richtlinie für die volkswirtschaftliche Rentabilität zu prüfen und möglicherweise herabzusetzen. Gespräche in dieser Richtung werden nun schon seit einigen Jahren geführt, doch die Prüfungsaufforderung durch das Kabinett könnte die Dinge beschleunigen.

Gesamtportfolio: 161 Kredite

Die vom PCIJ untersuchten Projektabschluss- oder -evaluierungsberichte decken nur einen kleinen Teil der Kredite ab, die von JBIC, ADB und Weltbank zur Verfügung gestellt wurden. Seit dem Jahr 2000 haben diese drei Geberinstitutionen der philippinischen Regierung 161 Kredite in Höhe von insgesamt 6,6 Milliarden US-Dollar eingeräumt. Auf den Webseiten dieser Geberinstitutionen liegen allerdings nur für 80 Kreditprojekte Projektabschluss- oder -evaluierungsberichte vor.

In noch weniger Fällen (gerade einmal 31 Kreditunterlagen für 71 Projekte oder Unterprojekte) wurde festgestellt, ob der wirtschaftliche Ertrag nach Projektabschluss höher oder geringer im Vergleich zu den Prognosen der Evaluierungsphase ausfiel.

Fasst man alle Berichte zusammen, so bieten sie dennoch einen guten Überblick und nützliche Einblicke hinsichtlich des Status quo der ODA-Projekte in den Philippinen.

Zum einen zeigten die von PCIJ untersuchten Berichte, dass Projektertrag und Projektnutzen während der Planungs- und Evaluierungsphasen oft zu hoch eingeschätzt werden. Nach Projektabschluss sanken die erwarteten Wirtschaftserträge um einen Mittelwert von 26 Prozent.

Zum anderen fielen die Wirtschaftserträge nicht selten nach Projektabschluss geringer aus, sondern sie sanken unter die von NEDA festgelegte Mindestgrenze von 15 Prozent. Bei fast einem Drittel aller Unterprojekte lag die erzielte EIRR-Rate nach Projektvollendung unterhalb von 15 Prozent.

Die Talfahrt der erwarteten Wirtschaftserträge nach Projektabschluss könnte ein Zeichen von zu großem Optimismus bei der Projektevaluierung sein. Wirtschaftswissenschaftlern zufolge mündet dies in

unnötige öffentliche Ausgaben im Infrastrukturbereich.

»Seit zehn oder 20 Jahren verkünde ich dies in meinen Vorlesungen«, so Ruperto Alonzo, ehemals stellvertretender Generaldirektor von NEDA und derzeit führender Experte für Projektevaluierungen in den Philippinen.

Er weist darauf hin, dass in vielen Machbarkeitsstudien zu landwirtschaftlichen Projekten, die mit ausländischen Mitteln finanziert werden sollen, die Rohstoffpreisprognosen der Weltbank zugrunde gelegt werden müssen, die typischerweise doppelt so hoch sind wie die tatsächlichen Preise. Laut Alonzo führt dies zu künstlich hohen Erwartungen bei den Wirtschaftserträgen während der Projektevaluierung.

Jeremy Berkoff, ein britischer Wasserressourcenplaner und Wirtschaftswissenschaftler, untersuchte eine Weltbankstudie über 340 bankfinanzierte und im Zeitraum von 1948 bis 2003 abgeschlossene Bewässerungsprojekte. Dabei verglich er die zu verschiedenen Projektstadien getroffenen Wirtschaftsertragsprognosen: bei Evaluierung, Abschluss und Untersuchung der Auswirkungen (fünf Jahre nach Projektabschluss).

Er fasste die Daten in einer kurzen Ausarbeitung für ein Treffen des Internationalen Verbandes der Beratenden Wirtschaftswissenschaftler (*International Consulting Economists Association*) im Jahr 2002 folgendermaßen zusammen: »Von Evaluierung über Vollendung zur Untersuchung der Auswirkungen ist die finanzielle Rentabilität stetig gesunken und dies auf ein recht niedriges Niveau.«

Optimistische Beurteilung

»Es gibt eine systemische und optimistische Tendenz bei der wirtschaftlichen Beurteilung von Bewässerungsprojekten, die hauptsächlich auf die Anreize für Projektanalysten zurückzuführen sind«, schließt Berkoff seine Ausarbeitung. »Schlechte Wirtschaftsanalysen haben zu verschwenderischen Investitionen in Bewässerungsvorhaben geführt. In vielen Entwicklungsländern gibt es nun zu viel Bewässerung.«

Er führte die optimistischen Beurteilungstendenzen während der Evaluierungsphase auf »politische Dynamik« zurück.

»Das Eigeninteresse begünstigter Farmer, die nichts zahlen müssen, liegt auf der Hand. Das gleiche gilt für die Abteilung für Bewässerung, wo sonst wenig zu tun ist, die für Bewässerung zuständigen Mitarbeiter der Kreditagenturen, Auftragnehmer und Berater«, stellte Berkoff fest. »Programmdurchführungs- und Finanzministerien, die einem breiten nationalen Interesse dienen, gelingt es vielleicht, die Expansion von Bewässerungsvorhaben im Zaum zu halten, doch sie sind selten in der Lage, sie komplett zu verhindern.«

Diese Beobachtung könnte gut ein Kommentar zu den fruchtlosen Bemühungen der NEDA-Mitarbeiter sein, die 2007 versuchten, die massive Kostenexplosion der von JBIC finanzierten *Bohol Bewässerungsprojektphase* (BHIP-2) in den Griff zu bekommen, welche sechs Jahre zuvor gestartet war.

Die NEDA-Mitarbeiter wurden von der NEDA-Kabinettsgruppe überstimmt, welche die Mehrkosten bewilligte, obwohl die Durchführungsorganisation, die Nationale Bewässerungsbehörde (*National Irrigation Administration* – NIA), es versäumt hatte, im Vorfeld die Bewilligung durch das NEDA-Koordinierungskomitee für Investitionen einzuholen.

Laut Alonzo, der Berkoffs Ausarbeitung in seinen Vorlesungen einsetzt, ist die Lage bei Straßenbauprojekten etwas besser. Hier gibt es einen Trend zu höheren Wirtschaftserträgen als zuvor prognostiziert, was auf externe Effekte zurückzuführen ist. Die EIRR bei Straßenbauprojekten, die Bauernhöfe mit Märkten verbindet, war innerhalb der kleinen Gruppe der Projekte, die von PCIJ untersucht wurden, in der Regel höher nach Projektabschluss als zum Zeitpunkt der Projektevaluierung.

Es gibt jedoch viele Ausnahmen und eine, die einem sofort in den Sinn kommt, ist die majestätische, aber teure San-Juanico-Brücke, die Samar mit der Leyte-Insel verbindet, Heimatinsel der früheren First Lady Imelda Marcos.

Keine Autos, nur Wasserbüffel

»San Juanico wurde einige Jahrzehnte zu früh gebaut«, so Alonzo, der viele Jahre lang mit seinen Studierenden im Rahmen der jährlichen Exkursion diese Brücke nach Fertigstellung besuchte, die mit japanischen ODA-Krediten in den frühen 1970er Jahren erbaut wurde. »Wir halten uns immer mehrere Stunden auf der Brücke auf, doch Autos oder Jeepneys bekommen wir nicht zu Gesicht, dafür aber Carabaos (Wasserbüffel).«

Ingenieure für öffentliche Bauar-

beiten, so fügt er hinzu, pflegten untereinander Witze darüber zu machen, dass das durchschnittliche Tagesverkehrsaufkommen nicht in Fahrzeugen, sondern in Wasserbüffeln gemessen würde.

Gründe für das Scheitern

Den von PCIJ untersuchten Projektabschlussberichten zufolge gibt es eine ganze Reihe von Gründen, warum die Erträge der abgeschlossenen Projekte unterhalb der projizierten Ertragsgrenze liegen. Dazu gehören längere Verzögerungen bei der Projektfertigstellung, starke Kostenanstiege oder eine schwache Nachfrage.

Diverse Risiken – wirtschaftliche, politische und sogar sicherheitstechnische – können ein Projekt behindern, sodass der Erfolg weit hinter den Erwartungen oder auch Mindestanforderungen zurückbleibt. Dies wird sogar bei einem nur flüchtigen Blick auf die größten Kreditprojekte der drei Geberinstitutionen deutlich.

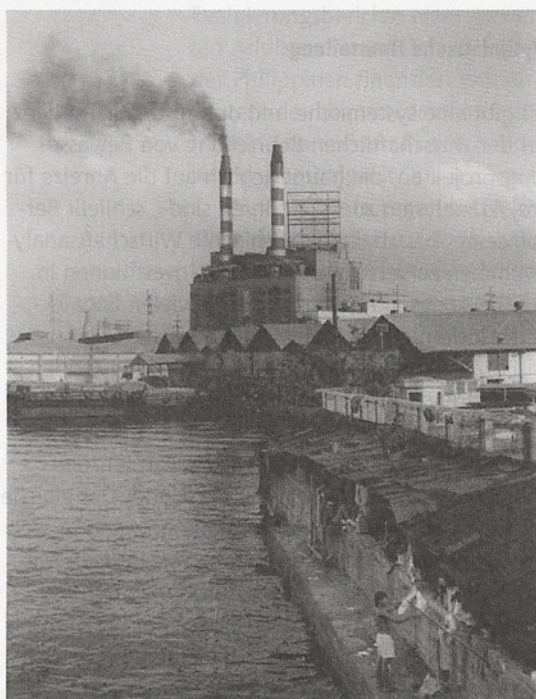
Eines der größten von JBIC finanzierten Projekte in den Philippinen war ein Kreditpaket in Höhe von 32 Milliarden Yen (ca. 241 Millionen Euro) aus dem Jahr 1982 für die Errichtung von Hochspannungsüberlandleitungen, die Strom von den Erdwärmekraftwerken in Bicol und Leyte nach Manila und Zentral-Luzon transportieren sollten.

Nachdem im Mai 1987 – mit einer Planverzögerung von eineinhalb Jahren – dann mehr als 560 Stahltürme aufgestellt und fast 250 Kilometer an Übertragungsleitungen gespannt worden waren, ließ der Kreditnehmer, die Nationale Energiegesellschaft Napocor (*National Power Corp.*), die Anlage für mehr als zehn Jahre brach liegen.

Angriffe kommunistischer Guerillas und Plünderungen, denen elf Stahltürme zum Opfer fielen, behinderten das Projekt. Ein noch viel ernsteres Problem war die unerwartete Aufgabe oder Aufschiebung des Vorhabens, mehrere Erdwärmekraftwerke im südlichen Luzon und den Visayas zu bauen.

»Das ursprüngliche Projektdesign verlor in Verbindung mit dem allgemeinen Kraftwerksentwicklungsplan an Relevanz«, so äußerte sich JBIC in ihrem Projektabschlussbericht im Oktober 2002. JBIC machte sich nicht die Mühe, den finanziellen Ertrag des Projektes erneut zu kalkulieren, obwohl dieser angesichts der Projektverzögerungen ganz offensichtlich nur sehr gering ausfallen oder sogar in den negativen Bereich gehen würde.

Ähnlich verhielt es sich mit dem größten Einzelprojekt der Weltbank im Jahr 1996, mit einem Kreditvorhaben in Höhe von 203 Millionen US-Dollar, das vordringlich für die Errichtung von Übertragungsleitungen eingesetzt wurde, um die neu gebauten Kohlekraftwerke in Masinloc, Zambales und Sual, Pangasinan, mit Luzons übrigem Stromnetz zu verbinden.



Desaströse Projekte wie der Bau von Hochspannungsleitungen zu Kraftwerken wie diesen sind oft schon im Vorhinein zum Scheitern verurteilt.

Foto: Archiv

Nach eigenen Aussagen der Weltbank war die wirtschaftliche Ertragsrate nach Projektabschluss im Jahr 2003 wahrscheinlich negativ im Vergleich zu den ursprünglichen Prognosen von wenigstens 20 Prozent, was auf niedrige Strompreise, den Nachfragerückgang im Elektrizitätsbereich und überschüssige Stromkapazitäten aufgrund von zu vielen Vertragsabschlüssen mit unabhängigen Stromproduzenten zurückzuführen war.

Napocors Schuldenfalle

Die enttäuschende Entwicklung der mit ODA-Kreditfinanzierten Stromprojekte forderte schließlich einen hohen Tribut von Napocor. Seit 2001 fuhr die staatliche Energiegesellschaft enorme finanzielle Verluste ein, die sich auf ihre Kreditrückzahlungsfähigkeit auswirkten. Im Jahr 2005 musste die Regierung Napocor aus der Klemme helfen, übernahm 500 Milliarden Peso (etwa 27 Milliarden Euro) der Auslandsverschuldung der Energiegesellschaft und veräußerte staatseigene Energievermögenswerte, um die Schulden zu tilgen.

Die Politik hat ebenfalls einige gute ODA-Projekte auf dem Gewissen, wie zum Beispiel das zweite Subic-Bay-Freihafen-Projekt, das 1997 mit einem Weltbank-Kredit in Höhe von 60 Millionen US-Dollar gegen Ende der Amtszeit von Präsident Fidel Ramos finanziert wurde. Mit Hilfe des Projektes sollten Energie- und Wasserversorgungsleistungen in der Sonderwirtschaftszone und der nahegelegenen Stadt Olongapo verbessert werden.

Wie auf Knopfdruck kam es zu Projektverzögerungen und infolgedessen zu Projekteinbußen – hervorgerufen von einer ausladenden politischen Debatte, die der damalige Präsident Joseph Estrada mit seiner Entscheidung, Richard Gordon durch Felicito Payumo als Verwalter der Subic Bay Metropolitanbehörde (*Subic Bay Metropolitan Authority* – SBMA) zu ersetzen, auslöste.

Olongapo City, Gordons politischer Zuständigkeitsbereich, zog sich infolgedessen aus den Plänen zurück, die Abteilung für öffentliche Versorgungsunternehmen der Stadt mit den entsprechenden Abteilungen der SBMA zusammen zu legen. Ein Projekt zur Entwicklung eines Großwasserspeichers für den Freihafen in einem nahe gelegenen Stadtbezirk wurde verschoben und schließlich ganz aufgehoben.

Enttäuschende wirtschaftliche und finanzielle Erträge aus abgeschlossenen Auslandshilfsprojekten sollten die Behauptungen relativieren, dass ODA ungeachtet der besonderen Umstände Wirtschaftswachstum und wirtschaftliche Entwicklung in den Empfängerländern ankurbelt. JBIC zufolge hat ihre Unterstützung in den Finanzjahren 1996 bis 2000 dazu beigetragen, die jährliche Wirtschaftsleistung in den Philippinen um 0,71 Prozent und in Indonesien

und Thailand um 0,5 Prozent zu steigern; in Vietnam waren es sogar 1,65 Prozent. JBIC fügt hinzu, dass ODA eine positive Wirkung auf das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf hatte, »ungeachtet der unterschiedlichen politischen Linien und des institutionellen Umfeldes«.

Japans Behauptungen

Laut der japanischen Botschaft in Manila wurden in den Philippinen »dreizehn Prozent aller nationaler Fernverkehrsstraßen mit Hilfe japanischer ODA verbessert«. Die Botschaft hebt hervor, dass 200 neue Brücken, darunter die zweite Mandaue-Mactan-Brücke und die San-Juanico-Brücke, mit japanischen Hilfgeldern gebaut wurden.

Doch ein genauer Blick in JBICs eigenen Ex-Post-Evaluierungsbericht zeigt ein nuancierteres, wenn nicht sogar gemischtes Bild. So waren zum Beispiel die Wirtschaftserträge aus dem Mandaue-Mactan-Brückenprojekt nach Projektabschluss niedriger als zum Zeitpunkt der Evaluierung projiziert, was an den höheren Baukosten lag. Und sogar diejenigen, die noch nichts von Alonzos Wasserbüffel-Geschichte gehört haben, erinnern sich daran, dass die San-Juanico-Brücke in erster Linie einer der kostenträchtigsten »weißen Elefanten« war, die während der Marcos-Ära gebaut wurden.

Die japanische Botschaft wirbt ebenfalls mit Terminal 2 des *internationalen Flughafens Ninoy Aquino* (NAIA 2) und nennt im gleichen Atemzug auch den internationalen Flughafen Cebu-Mactan als die wichtigsten Flughäfen, die mit japanischer ODA-Hilfe gebaut wurden. An diesen Flughäfen »werden Inlandsflüge für circa 1,3 Millionen Passagiere und internationale Flüge für 8,3 Millionen Passagiere abgefertigt«, so die Botschaft.

Dennoch ist JBICs Ex-Post-Evaluierungsbericht zu entnehmen, dass die für NAIA 2 projizierten Wirtschaftserträge nach Projektabschluss nur noch halb so hoch waren, nämlich 3,7 Prozent. JBIC äußerte sich dazu wie folgt: »Dies liegt an den gestiegenen Investitionskosten in Peso und dem Rückgang der Fluggäste aufgrund der asiatischen Wirtschaftskrise sowie an der derzeitigen begrenzten Inanspruchnahme von Terminal 2.«

Alles Käse?

Grundsätzlich kann Entwicklungshilfe armen und sich entwickelnden Ländern schon zu einem schnelleren Wachstum verhelfen, indem sie zur Vermehrung von Spareinlagen und Investitionen beiträgt, vor allem mit sozialen Entwicklungsprojekten, die es in der Regel schwer haben, das Interesse privater Investoren zu wecken. Regionen, die ein hohes Maß an Infra-

strukturinvestitionen genießen, von denen ein Großteil mit ODA-Mitteln finanziert wird, wachsen viel schneller und haben ein geringes Armutsniveau.

Doch der Wert der Hilfe wird geschmälert, wenn ODA-finanzierte Kapital- oder Investitionsprojekte wie Straßen, Kraftwerke oder Häfen Erträge hervorbringen, die hinter den Einkommenserwartungen zurückbleiben oder die Mindestgrenzen unterschreiten.

Dennoch hat die Regierung keine Möglichkeit, systematisch und umfassend festzustellen, welche Projekte sich gut und welche sich schlecht entwickeln. NEDA kontrolliert laufende Projekte und überprüft nicht nur sorgfältig, ob es Zeit- oder Kostenüberschreitungen gibt, sondern auch Auszahlungs- und Inanspruchnahmeraten. NEDA stellt diese Kontrolle aber ein, wenn das Projekt abgeschlossen ist.

Bislang gibt es noch kein Kontrollsystem um festzustellen, wie sich auslandsfinanzierte Projekte nach Abschluss entwickeln. Laut NEDAs Projektüberwachungsabteilung wird jedoch daran gearbeitet.

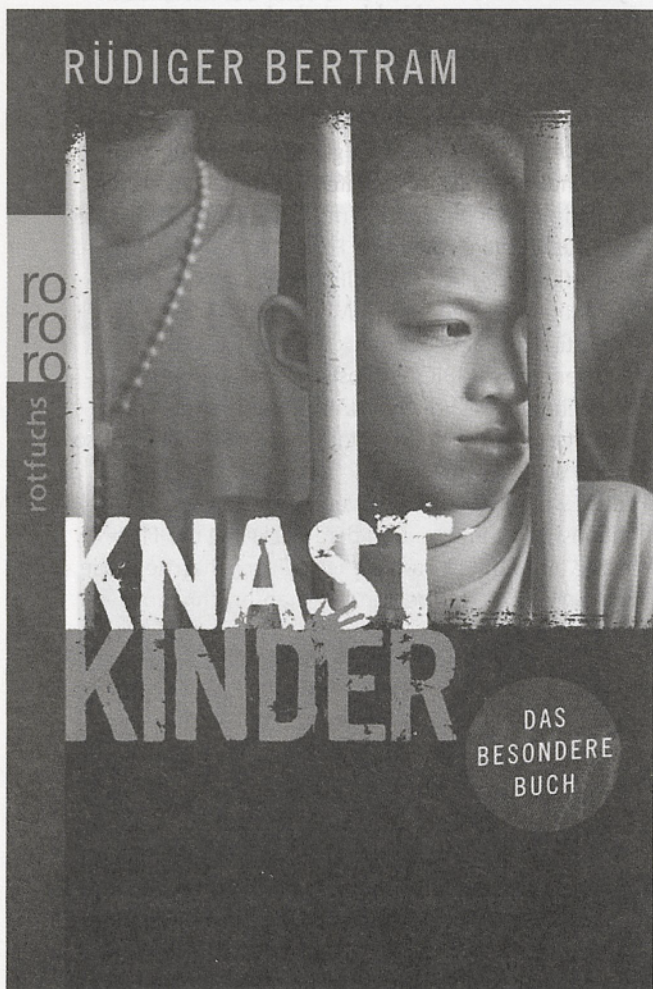
Im Gegensatz dazu gibt es allerdings eine andere Behörde, das Finanzministerium, die den Status der ODA-Kredite streng überwacht und genau weiß,

wann welche Rückzahlungsrate fällig ist und wie viele Raten noch zu zahlen sind.

Es ist an der Zeit, dass die Regierung ODA-Kredit und Projekten, die mit diesen Geldern finanziert werden, eine gleichermaßen hohe Aufmerksamkeit zukommen lässt.

Dieser Artikel erschien am 13. Februar unter pcij.org.
Übersetzung aus dem Englischen von Cornelia Müller.

— Anzeige —



Rüdiger Bertram

Knastkinder

128 Seiten

Reinbek: Rowohlt Verlag

ISBN 3-449-21497-4

€ 7,95(D) / sFr 14,90

Ab 12 Jahre

Seit fast zwölf Jahren engagieren sich die Tatort-Kommissare Dietmar Bär und Klaus J. Behrendt im Verein „Tatort – Straßen der Welt e.V.“ für Kinderrechte auf den Philippinen. Im letzten Jahr hat Rüdiger Bertram für die Hilfsorganisation das Theaterstück «Knastkinder» (www.knastkinder.de) geschrieben, das bislang mehr als 180 Aufführungen mit über 1.300 beteiligten Schülern erlebte.

Im Juni erschien jetzt von dem Kölner Journalist und Autor das gleichnamige Buch. Seit Jahren ist Rüdiger Bertram mit diesem Projekt betraut, ist selbst vor Ort gereist, um für seine fiktive Geschichte zu recherchieren.

Zum Inhalt des Buches

Der 12-jährige Jonathan aus Berlin ist Sohn eines Filipinos und einer Deutschen. Bei seinem ersten Urlaub in Manila schleicht er sich allein aus dem Hotel, verläuft sich und wird in einem der schlechteren Viertel der Stadt ausgeraubt. Eine Gruppe von Straßenkindern hilft ihm zwar, doch gemeinsam mit Jonathan werden sie von der Polizei gefasst und wegen einer Lappalie ins Gefängnis geworfen – wie Hunderte von anderen Kindern auch, die hier auf engstem Raum unter erbärmlichen Umständen leben. Jonathan kann weder seine Eltern benachrichtigen, noch kann er sich ausweisen, weil er keine Papiere mehr besitzt. Der Junge, dem man in der Schule beigebracht hat, dass alle Menschen Rechte haben, muss lernen, dass das nicht überall gilt. Erst nach Wochen gelingt es ihm, Kontakt zu seinen Eltern aufzunehmen, die ihn aus dem Gefängnis holen können. Seine neuen Freunde bleiben zurück.