

Evaluierungsbericht

Evaluierung der Operationen (EV)

Evaluierung von durch die EIB finanzierten PPP-Projekten

Zusammenfassender Bericht



EVALUIERUNGSBERICHT

Evaluierung von durch die EIB finanzierten PPP-Projekten

Erstellt von

Evaluierung der Operationen

Campbell Thomson

Judith Goodwin

Externe Berater:

E.R. Yescombe, Yescombe Consulting Ltd.

März 2005

* * *

HINWEIS

Die EIB ist gegenüber den Partnern aus dem privaten Sektor, den Projektträgern, den kommerziellen Darlehensgebern, den für PPP-Grundsatzfragen zuständigen Stellen und anderen Personen, die an den im Bericht erwähnten Projekten beteiligt waren, zur Vertraulichkeit verpflichtet. Weder die EIB noch die mit diesen Studien beauftragten Berater werden Informationen an Dritte weitergeben, mit denen dieser Verpflichtung zuwidergehandelt werden könnte. Die EIB und die Berater gehen keinerlei Verpflichtung ein, weitere Informationen zu geben oder das Einverständnis der relevanten Quellen hierfür einzuholen.

INHALTSVERZEICHNIS

GLOSSAR DER BEGRIFFE UND ABKÜRZUNGEN	1
ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	3
1 EINFÜHRUNG	10
2 PPP: ALLGEMEIN	10
3 PPP: BETEILIGUNG DER EIB	15
4 PPP: AUSWIRKUNGEN AUF PROJEKTE	17
5 PPP: AUSWIRKUNGEN AUF DIE EIB	21
6 EINSTUFUNG ANHAND DER EVALUIERUNGSKRITERIEN	26
7 ERGEBNISSE DER EIB	27
8 ZUSÄTZLICHER NUTZEN DER BETEILIGUNG DER EIB	31
ANLAGE I	EIB-Portfolio
ANLAGE II	Evaluierungskriterien

GLOSSAR DER BEGRIFFE UND ABKÜRZUNGEN

BAFO	Bestes und endgültiges Angebot, Angebot in der zweiten Phase einer öffentlichen Auftragsvergabe.
Verwaltungsrat	Der Verwaltungsrat der EIB, der die ausschließliche Entscheidungsbefugnis für die Gewährung von Darlehen und Garantien sowie die Aufnahme von Anleihen hat.
CD	Direktorium (s.d.) der EIB
CA	Verwaltungsrat (s.d.) der EIB
Centre of Expertise	Horizontales Referat innerhalb von OPS, das Fähigkeiten und Fachkenntnisse in wichtigen Tätigkeitsbereichen wie PPP verbreitet.
Chinese Walls	Informationsbarrieren – Verfahren und Protokolle innerhalb einer Organisation zur Vermeidung von Interessenkonflikten beim Umgang mit Kunden, die miteinander im Wettbewerb stehen.
Konzession	Vertrag zwischen dem Projektträger und dem Provider (Konzessionsnehmer) zur Bereitstellung einer bestimmten Dienstleistung oder Einrichtung (z.B. einer Straße) für einen bestimmten Zeitraum gegen Zahlung einer Gebühr durch den Endnutzer.
EIB	Europäische Investitionsbank
EIRR	volkswirtschaftliche Rentabilität (interner Zinsfuß)
Eurostat	Institution der Europäischen Union, die für die Erfassung und Analyse EU-weiter statistischer Informationen zuständig ist.
EV	Abteilung Evaluierung der Operationen der EIB (Ex-post-Überprüfung)
FI	Direktion Finanzen der EIB
Financial close (Abschluss der Finanzierungsverhandlungen)	Zeitpunkt, an dem die kommerziellen und Finanzierungsverträge unterzeichnet und die Vorbedingungen für die erste Auszahlung aus dem Darlehen erfüllt sind
FIRR	finanzielle Rentabilität (interner Zinsfuß)
JU	Direktion Rechtsfragen der EIB
Direktorium	Internes Organ der EIB, dem der Präsident und die Vizepräsidenten der Bank angehören
O&M	Betrieb und Instandhaltung
OPS	Direktion Finanzierungen der EIB (OPerationS)
Ops-A	Direktion Finanzierungen der EIB – EU-Mitgliedstaaten
Ops-B	Direktion Finanzierungen der EIB - Sonstige Länder
PFI	Private Finance Initiative, ein hauptsächlich im Vereinigten Königreich für PPP-Projekte verwendeter Begriff
PJ	Direktion Projekte der EIB – zuständig für die technisch-wirtschaftliche Ex-ante-Analyse der Projekte und physische Überwachung der Durchführung und Fertigstellung.
PIN	siehe RQ
PPP	öffentlich-private Partnerschaft – siehe Abschnitt 2.1
Projekt	ein klar umschriebenes Vorhaben zur Schaffung von materiellen Vermögenswerten, z.B. ein bestimmter Straßenabschnitt, eine Brücke usw.

Projektfinanzierung	Darlehen, dessen Besicherung hauptsächlich auf dem durch das Projekt erwirtschafteten Cashflow beruht und nicht auf Bilanzaktiva, physischen Aktiva oder anderen Formen der Besicherung.
Projektträger	Normalerweise die für die Identifizierung, Ausarbeitung, Durchführung und den Betrieb eines Projekts zuständige Einrichtung. Bei PPP ist der Projektträger der öffentliche Auftraggeber, der für die Definition und Entwicklung des Projekts, das Management des PPP-Prozesses und die Unterzeichnung des PPP-Vertrags zuständig ist.
Provider	Die für die Durchführung und den Betrieb eines PPP-Projekts im Rahmen des PPP-Vertrags mit dem Projektträger zuständige Einrichtung.
PSC	Public Sector Comparator: Verfahren, nach dem der Projektträger versucht, die Gesamtkosten für die Schaffung, den Betrieb und die Instandhaltung einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung unter Einsatz der PPP-Konstruktion im Gegensatz zu einer direkten öffentlichen Auftragsvergabe zu vergleichen.
Reale Maut	Vergütungssystem, bei dem die Einnahmen des Providers direkt von den Benutzern der Infrastruktureinrichtung, z.B. Straßen, Brücken, kommen.
RM	Direktion Risikomanagement der EIB, zuständig für die Kreditrisikoprüfung und das Portfoliomangement
RQ/PIN	Relevé Quotidien/Preliminary Information Note – Vorabinformation, mit der der Projektzyklus in der Bank formell beginnt; darin sind die Hauptmerkmale der vorgeschlagenen Operation beschrieben.
Schattenmaut	Vergütungssystem, bei dem der Provider seine Einnahmen, deren Höhe von der Nutzung der Projektanlagen abhängt, vom Projektträger statt direkt vom Endnutzer erhält.
SPV	Zweckgesellschaft (Special Purpose Vehicle) – Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, das zu einem ganz spezifischen Zweck gegründet wurde, z.B. zur Aufnahme eines Darlehens für die Durchführung eines Projekts, zur Vergabe von Bau- und Instandhaltungsaufträgen und zur Einnahme von Vergütungen.
Swap (Zins-Swap)	Hedgingvertrag zur Umwandlung eines variablen in einen festen Zinssatz.
TB	Technischer Berater – von Geldgebern beauftragter Fachberater zur Überwachung der technischen und Ingenieur Aspekte des Projekts.
TEN	Transeuropäische Netze. Vorrangige Verkehrs- und Telekommunikationsverbindungen für die Europäische Union.
Schlüsselfertigvertrag	Vertrag über die Planung und Durchführung eines kompletten Projekts.
UKIDE	Hauptabteilung der EIB für Finanzierungen im Vereinigten Königreich, Irland und Dänemark
VfM	Gegenwert für den Mittelaufwand (Value for Money). Maß für die volkswirtschaftliche Effizienz eines Projekts.

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

Einleitung

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse einer Evaluierung von durch die EIB mitfinanzierten Projekten, die im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften durchgeführt wurden (PPP-Projekte). Fünfzehn Projekte, die entweder in Betrieb waren oder kurz vor dem Abschluss standen, wurden für eine Schreibtischuntersuchung ausgewählt, die anhand von in der EIB verfügbaren Daten und Informationen durchgeführt wurde. Zehn dieser Projekte wurden anschließend für eine detaillierte Evaluierung ausgewählt, die die Bandbreite und die geografische Verteilung des PPP-Portfolios der Bank widerspiegelt. Bei der Evaluierung wurden die Ergebnisse der Projekte anhand der Standardevaluierungskriterien¹ der Bank gemäß der normalen EV-Praxis beurteilt. Besonderes Augenmerk wurde jedoch auch auf die Rolle der Bank in diesem Prozess sowie auf die Auswirkungen der PPP-Struktur auf das Projekt und auf die Bank gelegt.

Projekte auf Konzessionsbasis im Verkehrs- und Versorgungsbereich haben in den EU-Mitgliedstaaten, vor allem in Frankreich, Italien und Spanien, eine langjährige Tradition. Die Einnahmen stammen aus von den Endnutzern gezahlten Gebühren (z. B. Mautgebühren). Seit der Einführung der „Private Finance Initiative“ (PFI) 1992 im Vereinigten Königreich wurde eine breitere Palette öffentlicher Infrastruktureinrichtungen Gegenstand von PPP-Projekten und die Zahlungsverpflichtung ging vom Endnutzer auf den öffentlichen Sektor über. Obwohl PPP-Konstruktionen inzwischen in den meisten EU-Mitgliedstaaten Anwendung finden, ist das Vereinigte Königreich nach wie vor der größte und am stärksten diversifizierte Markt für PPP-Vorhaben.

Für den Begriff PPP gibt es keine einfache, allgemein akzeptierte Definition. Für den Zweck dieser Evaluierung wurde daher ein PPP definiert als Bau und Betrieb einer Infrastruktureinrichtung durch den Privatsektor (einschließlich Konzessionen), die anderenfalls vom öffentlichen Sektor übernommen worden wären. Während die Evaluierung durchgeführt wurde, veröffentlichte Eurostat Leitlinien dazu, wann ein PPP aus der nationalen Vermögensrechnung herausgenommen werden kann: Dazu muss eine Übertragung des Risikos für den Projektabschluss und **entweder** für die Projektnutzung **oder** die Projektverfügbarkeit auf den Privatsektor erfolgen. Wie sich herausstellte, gab es einen hohen Grad an Übereinstimmung zwischen den Projekten, die die von der Abteilung EV angewandte Definition erfüllen, und denen, die den Eurostat-Leitlinien entsprechen.

Im Allgemeinen, wenn auch nicht immer, wird bei PPP-Projekten der EIB ein einer Projektfinanzierung vergleichbares Darlehen an eine private Zweckgesellschaft gewährt, die speziell zur Durchführung des Projekts geschaffen wurde. Bei allen evaluierten Projekten war das EIB-Darlehen während der Bauphase besichert, und zwar meist durch eine private Bank. In einigen Fällen wurden diese Garantien freigegeben, sobald der Projektbetrieb erfolgreich verlief.

Die EU unterstützt den Einsatz privater Mittel für öffentliche Infrastrukturprojekte (einschließlich des Einsatzes von PPP-Mechanismen) und die wichtige Rolle, die die EIB in diesem Prozess spielt, umfassend. Bis Ende 2003 hatte die Bank Darlehen in Höhe von 14,7 Mrd EUR für PPP-Vorhaben unterzeichnet. Allerdings ist für einen Finanzierungsbeitrag der EIB das zugrunde liegende Projekt und nicht die Tatsache entscheidend, dass es sich um ein PPP handelt. Weitere Informationen über die PPP-Operationen der Bank sind dem Artikel „The Role of the EIB in Public Private Partnerships (PPPs)“ über den Internet-Link www.eib.org/publications zu entnehmen.

¹ Relevanz/Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit. Siehe Definitionen in Anlage II.

Auswirkungen des PPP-Mechanismus auf das Projekt

PPP-Konstruktionen sind normalerweise komplexer als die herkömmliche öffentliche Auftragsvergabe, wenngleich die anscheinende Einfachheit der herkömmlichen Auftragsvergabe fraglich wird, sobald die damit verbundenen Risiken angemessen berücksichtigt werden. Die Komplexität von PPP-Konstruktionen ergibt sich aus der Anzahl der beteiligten Parteien und insbesondere aus den Mechanismen zur Verteilung der Risiken. Darüber hinaus sind die Finanzierungskosten bei PPP höher. Darin spiegeln sich die Auswirkungen des vom Privatsektor getragenen Risikos, die Kosten der zusätzlichen Darlehensstrukturierung sowie die höheren Finanzierungskosten des Privatsektors wider. Für den öffentlichen Sektor wird dies dadurch kompensiert, dass der Privatsektor einen Teil der Risiken übernimmt, und in einigen Fällen dadurch, dass Investitionsprogramme beschleunigt werden, die sonst durch die Beschränkungen für die Kreditaufnahme durch den öffentlichen Sektor behindert werden.

Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass die detailliert untersuchten Projekte weitgehend in Einklang mit ihrem Zeitplan, dem vorgesehenen Budget und den Spezifikationen durchgeführt wurden. Das ist auf die Vergabe von Bauaufträgen zurückzuführen, die einen Festpreis und eine schlüsselfertige Übergabe zu einem festen Termin vorsehen. Diese Konditionen sind bei PPP-Vorhaben üblich, hätten jedoch auch bei einer öffentlichen Auftragsvergabe angewandt werden können. Bei einigen Projekten hat sich außerdem gezeigt, dass die Qualität der Arbeiten besser war, als sie es bei einem Projekt mit öffentlicher Auftragsvergabe gewesen wäre.

In einigen Fällen konnte der Projektträger von dem bei der Angebotseinreichung starken Wettbewerb im Bausektor profitieren, was zu Kosteneinsparungen führte. Dagegen bewirkte der eingeschränkte Wettbewerb in einem spezifischen Fall, dass die Baukosten wahrscheinlich etwa 30% höher als nötig ausfielen. Ein festgestelltes Kostenrisiko bestand darin, dass bei der Durchführung umfassender PPP-Programme kurzfristig Bauleistungen erforderlich werden können, was bei einem gegebenen Angebotsniveau die gebotenen Preise nach oben treiben kann. Nachdem die Bedeutung dieses Phänomens erkannt wurde, versuchen die Behörden nun, den Projektfluss so zu steuern, dass weiterhin Wettbewerb am Markt besteht.

Aber auch wenn diese Erkenntnisse für das Management und die Verfügbarkeit von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen von Bedeutung sind, so sind sie bei der Prüfung, ob und wann eine PPP-Konstruktion zum Einsatz kommt, nicht entscheidend. Unter der Annahme, dass der gleiche volkswirtschaftliche Nutzen erzielt wird, ist entscheidend, welche Lösung über die gesamte Projektnutzungsdauer die geringeren Kosten für die Wirtschaft mit sich bringt. Auf diese Frage soll ein Public Sector Comparator (PSC) eine *Ex-ante*-Antwort liefern. Bei der *Ex-post*-Evaluierung konnte diese Frage jedoch quantitativ nicht mit der erforderlichen Sicherheit beantwortet werden. Die Komplexität, die damit verbunden ist, die *Ex-post*-Ergebnisse der *ex-ante* verfügbaren Alternativen in einem Modell auszuwerten, würde den Rahmen der Evaluierung sprengen. Ebenso war es trotz des umfangreichen und breit gefächerten Projektportfolios der EIB nicht möglich, geeignete Projektpaare für einen direkten Vergleich zu finden. Unter diesen Umständen war es EV nicht möglich, bei der *Ex-post*-Evaluierung festzustellen, ob die ursprüngliche Entscheidung für ein PPP tatsächlich kostengünstiger war.

Als wichtigste Auswirkung der PPP-Konstruktion wurde bei der Evaluierung die Tatsache hervorgehoben, dass die Projekte überhaupt durchgeführt wurden. Bei allen detailliert analysierten Projekten bedeuteten die Haushaltsbeschränkungen des öffentlichen Sektors, dass die Alternative zu einem PPP-Projekt eher **kein** Projekt – oder zumindest kein Projekt in absehbarer Zukunft – als ein Projekt mit öffentlicher Auftragsvergabe gewesen wäre. Darüber, in welchem Umfang die Ausgabenbeschränkungen des Staates eventuell hätten angepasst werden können, um diese Projekte zu ermöglichen, lässt sich streiten, aber fast alle Projektträger haben eindeutig erklärt, dass für die Projekte, so wie sie letztlich durchgeführt wurden, keine Mittel verfügbar gewesen wären. In solchen Fällen kann der Einsatz eines PSC in Frage gestellt werden, und so wurde er nur bei wenigen der evaluierten Projekte angewandt. Jedoch ist es durchaus gerechtfertigt, die eigentliche Begründung für das Projekt und somit dessen Durchführungsberechtigung zu untersuchen und den erhaltenen Gegenwert für den Mittelaufwand (Value for Money) zu berechnen, um die volkswirtschaftliche Effizienz der vorgeschlagenen Lösung zu beurteilen.

Auswirkungen des PPP-Mechanismus auf die EIB

Bei PPP-Projekten hat die Bank oft zwei Kunden. Zunächst ist es der Projektträger aus dem öffentlichen Sektor, den die EIB bei der Entwicklung der PPP-Konstruktion und einer Finanzierungsstrategie unterstützt. Nach der Ausschreibung kommt der Bieter als Kunde der Bank hinzu.

Die Dienststellen der Bank haben diesen Übergang gut gemeistert, doch erhöht sich ihre Verantwortung dadurch beträchtlich.

In ähnlicher Weise kann die Bank in der Phase der Angebotseinreichung mehrere Kunden haben. Da alle potenziellen Auftragnehmer gleich zu behandeln sind, ist es möglich, dass für mehrere Bieter gleichzeitig Finanzierungsvorschläge ausgearbeitet werden müssen. Bei der Bank besteht kein formelles System von Informationsbarrieren („Chinese Walls“) oder Protokollen, wie potenzielle Interessenkonflikte zu handhaben sind. Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass potenzielle Konflikte von Fall zu Fall statt nach festgelegten Verfahren gelöst wurden, jedoch wurden alle Konflikte korrekt und professionell geklärt.

Durch ihre bereits erwähnte Komplexität stellen PPP hinsichtlich Arbeitsbelastung und zeitlichem Aufwand höhere Anforderungen an die Mitarbeiter als herkömmliche Darlehen. Die Mitarbeiter der Bank, die sich ausschließlich mit PPP befassen, haben diese Aufgabe gut bewältigt. Schwieriger war es für Mitarbeiter, die sowohl an PPP als auch an herkömmlichen Projekten arbeiteten.

Da es für die Darlehen der EIB Garantien von dritter Seite gibt, die zumindest in den Phasen mit dem höchsten Risiko geleistet werden, dürfte die Bank selbst bei keinem der evaluierten Projekte einem wesentlichen Verlustrisiko ausgesetzt sein. Das ist vor allem bei Projekten von Bedeutung, bei denen die Bank zu einem bestimmten Zeitpunkt einem direkten Projektrisiko ausgesetzt sein kann, das davon abhängt, inwiefern das Projekt zuvor festgelegte finanzielle, technische und wirtschaftliche Bedingungen erfüllt.

Projektergebnisse

Von den zehn detailliert evaluierten Projekten wurden vier insgesamt mit „gut“ und vier mit „befriedigend“ bewertet. Zwei Projekte konnten nicht eingestuft werden, da sie noch nicht lange genug in Betrieb sind. Unter der Annahme einer realistischen Entwicklung des Verkehrsaufkommens kann davon ausgegangen werden, dass sie sich in Zukunft für eine Einstufung mit „befriedigend“ qualifizieren werden. Kein Projekt wurde insgesamt als „unbefriedigend“ oder „mangelhaft“ eingestuft.

Beim Kriterium „Relevanz/Wirksamkeit“ wurden alle Projekte mit „befriedigend“ oder besser eingestuft. Außer bei einem Projekt, bei dem es aufgrund geologischer Schwierigkeiten zu Verzögerungen und Kostenüberschreitungen kam, waren Probleme bei der Fertigstellung entweder auf Planungs-/Umweltaspekte, eine unzureichende Projektdefinition durch den öffentlichen Sektor oder Probleme beim Management der Komponenten, die die Schnittstelle zwischen öffentlichen und privaten Elementen desselben Projekts bilden, zurückzuführen.

Die schlechtesten Bewertungen gab es beim Kriterium „Effizienz“ des zugrunde liegenden Projekts. Bei keinem Projekt wurde die Effizienz als mangelhaft eingestuft. Zwei Straßenbauvorhaben wurden jedoch aufgrund eines unter den Erwartungen liegenden Verkehrsaufkommens als unbefriedigend eingestuft. Alle Projekte waren auf ihren zugrunde liegenden volkswirtschaftlichen Nutzen hin überprüft worden, bevor ihre Durchführung näher erwogen wurde, und diese Berechnungen wurden im Rahmen der Projektprüfungen der EIB bestätigt. Bei ihren Sensitivitätsanalysen ist die Bank von Szenarios ausgegangen, die konservativer als die des Projektträgers aus dem öffentlichen Sektor bzw. der Bank des Privatunternehmens waren. Dennoch fiel die tatsächliche Nachfrage in einigen Fällen noch niedriger aus. In den meisten Fällen war dies auf ein Wirtschaftswachstum des betreffenden Landes oder der Region zurückzuführen, das niedriger als erwartet war. Beim Kriterium „Nachhaltigkeit“ wurde nur ein Projekt bemängelt und mit „unbefriedigend“ eingestuft.

EIB-Beitrag und Zusatznutzen

Auf jüngeren PPP-Märkten war der Finanzierungsbeitrag der EIB oftmals entscheidend dafür, ob Projekte durchgeführt wurden oder nicht, bzw. sofern sie ohne EIB-Beitrag durchgeführt worden wären, hätte dies nur in stark geänderter Form erfolgen können.

Allen Projekten kam der finanzielle Zusatznutzen der EIB zumindest in einer Form zugute, z. B. durch geringere Kosten des EIB-Finanzierungsbeitrags, durch längere Laufzeiten oder tilgungsfreie Zeiten, durch Diversifizierung der Fremdmittel usw. In einigen Fällen war der öffentliche Sektor dadurch in der Lage, den Umfang seiner Projekte auszuweiten. Dagegen wurde in einigen anderen Fällen der finanzielle Zusatznutzen erst bei der Freigabe der von Dritten geleisteten Garantien durch die EIB spürbar. Vor der Freigabe hatten sich die Kosten des Projekts durch die Einschaltung der EIB zunächst erhöht. Da die Freigabe der Garantie an bestimmte Bedingungen geknüpft ist, kann der durch die EIB bewirkte finanzielle Zusatznutzen von der Erzielung angemessener Projektergebnisse abhängig sein.

Die Vorteile der kostengünstigen Darlehen der EIB wurden nicht immer ganz oder teilweise an den öffentlichen Sektor oder die Endnutzer weitergegeben. Das war vor allem bei einigen anfänglichen PPP-Projekten der Fall, bei denen die Bank erst eingeschaltet wurde, als der bevorzugte Bieter bereits ausgewählt war und beim erfolgreichen Angebot der Vorteil eines Finanzierungsbeitrags der EIB nicht berücksichtigt war. Bei allen evaluierten Projekten lagen die Hauptgründe für die Einschaltung der EIB in der Verfügbarkeit von Mitteln und der Erbringung eines finanziellen Zusatznutzens, einschließlich der Bereitstellung von Darlehen mit Laufzeiten, die länger sind als bei Darlehen von Geschäftsbanken. Ohne diese Gründe wären keine Darlehen von der EIB für diese Projekte beantragt worden. Alle Parteien bestätigten jedoch, dass sich aus der Einschaltung der EIB mehrere positive Nebeneffekte ergeben haben, unter anderem folgende:

- Die Bank hat zur „Validierung“ von Projekten beigetragen, indem sie dem öffentlichen Sektor gewährleistete, dass eine angemessene Struktur angewendet wird, und indem sie den Geldgebern des Privatsektors die Sicherheit gab, dass das Projekt von einer zweiten Partei geprüft wurde, deren Fachkenntnis allgemein anerkannt ist.
- Die Erfahrung der EIB mit PPP-Konstruktionen und mit Vertragsverhandlungen wurde von anderen Projektparteien allgemein begrüßt, war jedoch vor allem in Ländern mit begrenzter Erfahrung mit PPP-Operationen wichtig. Zusätzlich zur Unterstützung für einzelne Projekte haben die Dienststellen der EIB in einer Reihe von Ländern formell und informell zur Entwicklung von PPP-Strategien beigetragen.
- Partner aus dem öffentlichen Sektor sahen in der EIB einen „ehrlichen Vermittler“, der als öffentliche Institution im Interesse des öffentlichen Sektors handelt. Nach Ansicht des privaten Sektors war die Einschaltung der Bank auch gelegentlich mit einem zusätzlichen Arbeitsaufwand verbunden. Jedoch würdigte man die professionelle Arbeitsweise der Bank und vertrat die Ansicht, dass sie eine wichtige Rolle dabei spielen könnte, den öffentlichen Sektor zur Einhaltung der ursprünglichen Ziele von PPP-Projekten zu bewegen.

EMPFEHLUNGEN

	Von EV ausgesprochene Empfehlungen	Annahme Ja/Nein	Anmerkungen von OPS / PJ / RM /FI*
1	In Fällen, bei denen die Bank nicht in einem frühen Stadium einbezogen wird, z. B. bei Auftragsvergabe im Rahmen eines einzigen Ausschreibungsverfahrens mit einer großen Anzahl von Bietern, muss die Bank gewährleisten, dass der Kostenvorteil der EIB-Finanzierung an den öffentlichen Sektor bzw. den Endnutzer weitergeleitet wird. (Abschnitt 8.1)	Ja	<p>OPS: Allgemein gilt das Prinzip, dass ein Teil der finanziellen Vorteile von EIB-Darlehen an den öffentlichen Sektor/die Endnutzer weiterzuleiten ist. Wenn dies nicht möglich ist (aus welchem Grund auch immer), ist die Einschaltung der EIB auch durch die nicht finanziellen Vorteile einer EIB-Beteiligung (wie unter anderem in Abschnitt 8.2 dargelegt) gerechtfertigt.</p> <p>Eine frühzeitige Einschaltung in den PPP-Prozess ist nicht immer die wirksamste Art und Weise, die Weiterleitung der finanziellen Vorteile der EIB-Beteiligung an den öffentlichen Sektor/die Endnutzer zu gewährleisten, da die PPP-Auftragsvergabe innerhalb der EU deutlich variiert. Der von der EIB geschaffene zusätzliche Nutzen wird durch den auf jeden PPP-Markt speziell zugeschnittenen Ansatz maximiert.</p> <p>PJ: Sofern möglich ist es auf jeden Fall wünschenswert, dass der öffentliche Sektor und/oder die Endnutzer an den finanziellen Vorteilen der EIB-Einschaltung beteiligt werden.</p>
2	Für ein angemessenes Management von PPP müssen die Verfahren und Systeme der Bank so angepasst werden, dass sie folgendes erlauben: <ul style="list-style-type: none"> • mehrstufige Genehmigungsverfahren, • Verzicht auf Einhaltung von Vertragsklauseln, • komplexe Verträge und Vertragsbeziehungen, • mehrere Kunden bei der Prüfung. (Abschnitte 5.2, 5.4, 5.6)	Ja	<p>OPS/PJ/RM: Auf Empfehlung der Innenrevision überprüft eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von OPS/PJ/RM/JU die Strategie und Verfahren für Projektfinanzierungen, einschließlich PPP.</p> <p>PJ: PJ ist derzeit mit der Ausarbeitung interner Leitlinien für die Prüfung und Überwachung von PPP befasst. Dazu gehört auch die Überprüfung des derzeitigen zweistufigen Genehmigungsverfahrens und der Rolle von PJ bei der physischen Überwachung im Verhältnis zu RM sowohl beim Bau als auch beim Betrieb, sofern die Bank einem Risiko ausgesetzt ist.</p> <p>RM: Diese Anmerkung ist hauptsächlich für Operationen relevant, die als Projektfinanzierung strukturiert sind.</p>

3	<p>Bei PPP ergeben sich für die Bank umfassende Möglichkeiten, zusätzlichen Nutzen einzubringen. Aus diesem Grund sollte die Bank das bestehende Fachzentrum (Centre of Expertise – CoE) verstärken und die Einrichtung einer horizontalen Abteilung in Erwägung ziehen, die für strukturierte Finanzierungen, einschließlich PPP, zuständig wäre. (Abschnitt 5.6)</p>	<p>Ja</p>	<p>OPS: stimmt zu, dass PPP für die Bank Möglichkeiten eröffnen, zusätzlichen Nutzen zu bewirken. Stimmt ebenfalls zu, dass PPP-Projekte an OPS-Mitarbeiter höhere Anforderungen stellen (sowohl hinsichtlich Arbeitszeit als auch Fachkenntnisse) als herkömmliche Projekte.</p> <p>Die Bank kann durch einen Austausch der in verschiedenen Ländern gemachten Erfahrungen den von ihr erbrachten zusätzlichen Nutzen erhöhen und eine kohärente Kreditqualität bei PPP gewährleisten. Dies war ein wichtiges Argument für das Anfang 2004 gegründete Fachzentrum TEN/PPP.</p> <p>Eine Verstärkung des Fachzentrums zu gegebener Zeit würde es erlauben, die Teams in Ländern zu unterstützen, in denen bereits regelmäßig Projekte durchgeführt werden, und nach Möglichkeit Projekte in Märkten durchzuführen, wo die Unregelmäßigkeit und geringe Zahl von Vorhaben das Sammeln von Erfahrung verhindert hat.</p> <p>PJ: PJ hat ein internes PPP-Netz aufgebaut, in dem Erfahrungen und Wissen über bewährte Praktiken ausgetauscht werden. Für das Netz ist ein Koordinator von PJ zuständig, der in engem Kontakt mit dem Fachzentrum von OPS steht.</p> <p>Die Einrichtung einer horizontalen PPP-Hauptabteilung liegt im Zuständigkeitsbereich von OPS. Die ihr zugewiesenen Fachleute aus PJ bleiben in den jeweiligen sektoralen Hauptabteilungen und geben weiterhin unabhängige Stellungnahmen zu der volkswirtschaftlichen Berechtigung und finanziellen Tragfähigkeit von Projekten ab.</p> <p>Die weitere Entwicklung der Rolle der EIB bei der Beratung zu PPP oder sogar bei der Ausarbeitung von PPP sollte nachfrageabhängig bleiben, schrittweise erfolgen und von der Verfügbarkeit zusätzlicher Ressourcen abhängen.</p> <p>RM: RM geht davon aus, dass sich diese Anmerkung auf die Darlehensvergabe bezieht. In der Direktion RM werden die Operationen auf struktureller und nicht auf geografischer Basis bearbeitet. Aus diesem Grund hat RM keine Anmerkungen zu diesem Punkt.</p>
---	--	------------------	---

4	<p>Bei der Umwandlung von Finanzierungen mit variablem Zinssatz in Darlehen mit festem Zinssatz hätte eine Reihe von Projektträgern Anleitung und Unterstützung gebrauchen können. Wenngleich dies nicht zu den traditionellen Aufgaben der Direktion für Finanzen gehört, würde es den von der Bank erbrachten zusätzlichen Nutzen für Projektträger erhöhen, die in den Bereichen Zinsswaps und Ausschreibungsverfahren weniger Erfahrung haben. (Abschnitt 8.1)</p>	<p>Ja - sofern die Projektträger unerfahren sind und/ oder keinen Zugang zu geeigneter Beratung haben</p>	<p>FI: Erfahrene Darlehensnehmer und Nutzer von PPP-Verfahren benötigen normalerweise keine solche Unterstützung, und viele Projektträger haben zu diesem Zweck bereits Finanzberater. Für weniger erfahrene Projektträger, exotischere Währungen usw. ist FI gern bereit, mit OPS auf Ad-hoc-Basis zusammenzuarbeiten und ihre informelle Meinung zur Preisfestsetzung von Swaps abzugeben. Dafür würden keine Gebühren verlangt.</p> <p>Das Direktorium müsste den rechtlichen Rahmen und die Aspekte der Subsidiarität sowie die Politik der EIB überprüfen und genehmigen. Sofern OPS jedoch die Ansicht vertritt, dass durch diese Dienstleistung ein zusätzlicher Nutzen geschaffen wird, wäre FI sicher bereit, diesen Genehmigungsprozess zu durchlaufen.</p> <p>OPS: Die Projektträger von PPP-Projekten ziehen normalerweise Finanzberater hinzu, die am besten in der Lage sind, mit Orientierungen und Unterstützung zu gewährleisten, dass die Preisgestaltung bei Swaps zu wettbewerbsfähigen Ergebnissen führt.</p>
5	<p>Wenn die Finanzierung kurz vor ihrem Abschluss steht, muss die Entscheidungsfindung der Bank so schnell und flexibel wie möglich erfolgen. Daher muss die Bank ihren Genehmigungsprozess überprüfen, damit Aufgaben verstärkt an die operativen Ebenen der Bank delegiert werden können. (Abschnitt 5.3)</p>	<p>Ja zur Flexibilität</p>	<p>OPS: Das zweistufige Verfahren, d. h. Genehmigung durch den Verwaltungsrat mit Genehmigung der detaillierten Bedingungen und Modalitäten durch das Direktorium kurz vor Abschluss der Finanzierung, bietet ausreichende Flexibilität.</p> <p>PJ: Bei der Ausarbeitung der PPP-Leitlinien wird PJ untersuchen, wie sie besser auf bestehende Fristen für den Abschluss von Finanzierungen (financial close) reagieren kann.</p> <p>RM: Diese Frage wird in Verbindung mit dem in Empfehlung 2 genannten Verfahren untersucht werden.</p>

* Anmerkungen ausschließlich von direkt beteiligten Direktionen

1 EINFÜHRUNG

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse einer Evaluierung von durch die EIB mitfinanzierten Projekten, die im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften durchgeführt wurden (PPP-Projekte). Neben der Evaluierung der Projektergebnisse anhand der Standardevaluierungskriterien der Bank² wurde besonderes Augenmerk auf die Auswirkung der PPP-Konstruktion auf das Projekt und auf die Bank sowie auf die Rolle der Bank in diesem Prozess gelegt. Die Evaluierung erfolgte in zwei Schritten, wobei sich an eine Schreibtischuntersuchung eine eingehendere Überprüfung einer Reihe von PPP-Projekten anschloss.

1.1 Schreibtischuntersuchung

Fünfzehn PPP-Projekte, die zwischen 1990 und 2001 finanziert wurden, wurden zwischen Oktober und Dezember 2003 einer Schreibtischuntersuchung unterzogen. Vierzehn dieser Projekte wurden in Mitgliedstaaten und ein Projekt wurde in einem Partnerland durchgeführt. Sie stellten zahlenmäßig etwa die Hälfte aller PPP-Darlehen der Bank zu diesem Zeitpunkt dar. Die meisten der Projekte waren baulich abgeschlossen und in Betrieb, die entsprechenden Darlehen befanden sich noch in der Rückzahlung und die Vorhaben wurden ausgewählt, um eine repräsentative Auswahl der gesamten PPP-Tätigkeit der Bank nach Ländern und Sektoren zu bilden. Die Analyse basierte hauptsächlich auf den in den Unterlagen im Zentralarchiv der Bank enthaltenen Daten und Informationen, die durch Gespräche mit Mitarbeitern der beteiligten Direktionen ergänzt wurden. Hauptziel war die Identifizierung der Projekte und der Schlüsselaspekte für die nachfolgende detaillierte Untersuchung. Gegebenenfalls wurden jedoch auch die Ergebnisse der Schreibtischuntersuchung sowie die Ergebnisse von detaillierten Analysen von PPP-Projekten aus früheren EIB-Evaluierungen in diesen Bericht einbezogen.

1.2 Detaillierte Evaluierungen

Zehn der fünfzehn Projekte, für die eine Schreibtischuntersuchung vorgenommen wurde, wurden für eine detaillierte Evaluierung ausgewählt, die von März bis Juli 2004 hauptsächlich in Form von Projektbesuchen durchgeführt wurde. In diese Treffen wurden möglichst viele der an den einzelnen Projekten beteiligten Parteien einbezogen. Jede Partei hatte eine eigene Perspektive zum Projekt und zur Rolle der EIB. Normalerweise waren der Projektträger und der Provider, ihre Finanzberater, andere Geldgeber oder EIB-Bürgen sowie der Hauptinvestor des Providers vertreten. Außerdem wurden Treffen mit den für PPP-Politik zuständigen staatlichen Stellen durchgeführt, um das zu untersuchende Projekt im Rahmen der allgemeinen PPP-Politik des betreffenden Landes zu erörtern.

Eines der detailliert evaluierten Projekte wurde außerhalb der EU durchgeführt, jedoch aufgrund des guten Entwicklungsstands der staatlichen Institutionen und des Finanzsektors des Landes nicht getrennt betrachtet.

2 PPP: ALLGEMEINES

2.1 Was ist eine PPP?

Eine PPP ist kurz gesagt die Bereitstellung, der langfristige Betrieb und die Instandhaltung einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung durch den Privatsektor. Diese Beschreibung trifft allerdings auch auf eine Reihe anderer Aktivitäten zu, einschließlich privatisierter Versorgungseinrichtungen. Die Bank hat selbst keine formelle Definition von PPP. Daher wurde in Zusammenarbeit mit den operativen Direktionen der Bank zum Zweck der Evaluierung eine Definition erstellt. „Eine PPP sollte: vom öffentlichen Sektor initiiert worden sein, ein klar definiertes Projekt betreffen, eine Risikoteilung mit dem Privatsektor aufweisen, auf einer zeitlich begrenzten Vertragsbeziehung beruhen und durch eine klare Trennung von öffentlichem Sektor und Darlehensnehmer gekennzeichnet sein.“ Diese Definition wurde für die Zusammenstellung des Portfolios relevanter Projekte (vgl. Abschnitt 3.1) und zu untersuchender potenzieller Projekte verwendet.

Während der Evaluierung legte Eurostat Leitlinien zur Behandlung von PPP-Projekten in der Rechnungslegung vor. Darin wurde keine Definition für PPP an sich, sondern vielmehr eine Reihe von Kriterien aufgestellt, nach denen ermittelt wird, ob ein Vorhaben in der nationalen Vermögensrechnung erfasst wird oder nicht. Damit ein Projekt nicht erfasst wird, muss eine Übertragung des Risikos für den Projektabschluss und **entweder** die Projektnutzung **oder** die Projektverfügbarkeit auf den Privatsektor erfolgen. Mit Ausnahme eines Projekts hätten alle im

² Relevanz/ Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit. Siehe Definitionen in Anlage II.

Detail evaluierten Projekte die Eurostat-Kriterien erfüllt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die betreffenden Regierungen die Projekte nicht unbedingt in dieser Form berücksichtigt haben. Die Bank hat kürzlich ein Papier mit dem Titel „Die Rolle der EIB im Bereich öffentlich-private Partnerschaften (PPP)“³ veröffentlicht, in dem eine nützliche Zusammenfassung zu diesen Thema sowie eine allgemeine Übersicht über die Finanzierung von Projekten im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften durch die EIB gegeben wird.

2.2 Historischer Rückblick und aktuelle Entwicklung

Die Beteiligung des privaten Sektors an öffentlichen Infrastrukturvorhaben ist nicht neu. In der Vergangenheit wurden Mautstraßen, Brücken, Kanäle, Schulen, Eisenbahnverbindungen, Krankenhäuser usw. normalerweise nicht durch den öffentlichen Sektor gebaut. Die PPP ergänzen bzw. ersetzen ein Eigentums- und Betriebssystem, das sich weitgehend im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert entwickelt hat.

Die aktuellen Entwicklungen bei PPP sind auf einen allgemeinen Trend zur Anwendung von Marktdisziplin und zur Einbeziehung des Privatsektors zurückzuführen. Die Zunahme der PPP ist daher als parallele Entwicklung zur Privatisierung und zum Outsourcing zu sehen und ist irgendwo zwischen den beiden angesiedelt. Auf politischer Ebene fand diese Entwicklung breite Unterstützung. Allerdings lässt sich die Zunahme von PPP auch auf die sich ausweitende Kluft zwischen Investitionsbedarf und verfügbaren öffentlichen Ressourcen zurückführen. Bei PPP sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Zum Einen ist die „Qualität“ der erbrachten Leistungen besser und zum Anderen wird ein größeres „Volumen“ erreicht, das heißt, in kürzerer Zeit können mehr Leistungen erbracht werden. Der erste Punkt ist natürlich bei allen Investitionen wünschenswert. Der zweite Aspekt ist weniger eindeutig. Zwar ist die Schaffung eines wirtschaftlichen Nutzens zu einem früheren Zeitpunkt wünschenswert, jedoch nur dann, wenn dadurch nicht spätere Projekte mit einem größeren Gesamtnutzen verdrängt werden.

Aufgrund der enormen Vielfalt von PPP ist es schwierig, ein typisches Projekt zu beschreiben. Hinter dem Begriff PPP – der ausführlicher in Abschnitt 2.4 beschrieben wird – verbirgt sich generell ein langfristiger Vertrag zwischen einem **Projekträger aus dem öffentlichen Sektor** und einem **Provider (Leistungserbringer) aus dem Privatsektor**. Im Rahmen dieses Vertrags arrangiert der Provider normalerweise die Finanzierung des Projekts, baut die vom Projekträger spezifizierte Einrichtung, betreibt sie, hält sie instand und übergibt sie nach Ablauf des Vertrags in gutem betrieblichen Zustand an den Projekträger. Im Gegenzug erhält der Provider entweder direkte Zahlungen von den Endnutzern oder wird vom Projekträger für die erbrachten Dienstleistungen bezahlt.

2.3 Vergleich von PPP und öffentlicher Auftragsvergabe

Wie in Abschnitt 2.4 ausführlicher dargestellt, handelt es sich bei PPP um komplexe Konstruktionen, und diese größere Komplexität ist normalerweise mit höheren Kosten verbunden. Folglich stellt sich die Frage, ob diese zusätzlichen Kosten durch die bessere Qualität und/oder durch Volumenvorteile des PPP ausgeglichen werden. Bei der Entscheidung zwischen einer PPP und einer traditionellen öffentlichen Auftragsvergabe sind mehrere Aspekte zu berücksichtigen:

Investitionsbudget: Vorhaben mit traditioneller Auftragsvergabe sind von der Verfügbarkeit eines angemessenen Investitionsbudgets abhängig. Ist das Investitionsbudget beschränkt, können wirtschaftlich wünschenswerte Vorhaben möglicherweise nicht durchgeführt werden. PPP-Vorhaben sind von einem Investitionsbudget weniger abhängig und können je nach Risikoverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor „bilanzunwirksam“ sein.

Regelmäßige Einnahmen: Bei einer PPP muss der Provider aus dem Privatsektor bezahlt werden, und zwar entweder durch die Endnutzer in Form einer realen Maut oder vom öffentlichen Projekträger in Form einer Schattenmaut, durch Gebühren für die Verfügbarkeit der Infrastruktureinrichtung usw. Diese Zahlungen müssen die Kosten für die Finanzierung des Projekts zuzüglich der Betriebs- und Instandhaltungskosten decken.

Risiken: Bei einer PPP muss eine gewisse Risikoteilung erfolgen, z.B. für das Projektfertigstellungsrisiko (Kosten/Zeit/Spezifikation), für das Betriebsrisiko (Nachfrage/Betrieb/Leistung/dauerhafte Qualität) usw., und der Provider muss für die Übernahme dieser Risiken eine Prämie erhalten. Diesbezüglich wird argumentiert, dass der Privatsektor einige dieser Risiken besser steuern kann als der öffentliche Sektor und daher der Risikoaufschlag niedriger ist als die Kosten, die dem öffentlichen Sektor entstehen würden, wenn er die Risiken selbst tragen müsste.

³ Das Dokument ist im Internet abrufbar unter www.eib.org/publications

Komplexitätsaufschlag: Eine PPP ist von Natur aus komplexer als eine öffentliche Auftragsvergabe. In einigen Ländern wie im Vereinigten Königreich ist der „Komplexitätsaufschlag“ höher als in anderen (z.B. Spanien). Es ist davon auszugehen, dass durch die höhere Disziplin des Privatsektors ausreichende Einsparungen erzielt werden, um den Komplexitätsaufschlag zumindest langfristig auszugleichen, sobald die beteiligten Parteien über die entsprechende Erfahrung verfügen und Standardmethoden und -unterlagen entwickelt wurden.

Transfer von Know-how: Es wird argumentiert, dass der öffentliche Sektor durch den Kontakt zum Privatsektor von dessen Know-how profitieren kann.

Flexibilität: PPP sind normalerweise weniger flexibel als Projekte mit traditioneller Auftragsvergabe und könnten sich daher eher für Projekte eignen, bei denen der öffentliche Sektor nicht mit häufigen oder wesentlichen Änderungen der Spezifikationen oder der späteren Nutzung der zu erstellenden Einrichtungen rechnet, beispielsweise bei Straßen.

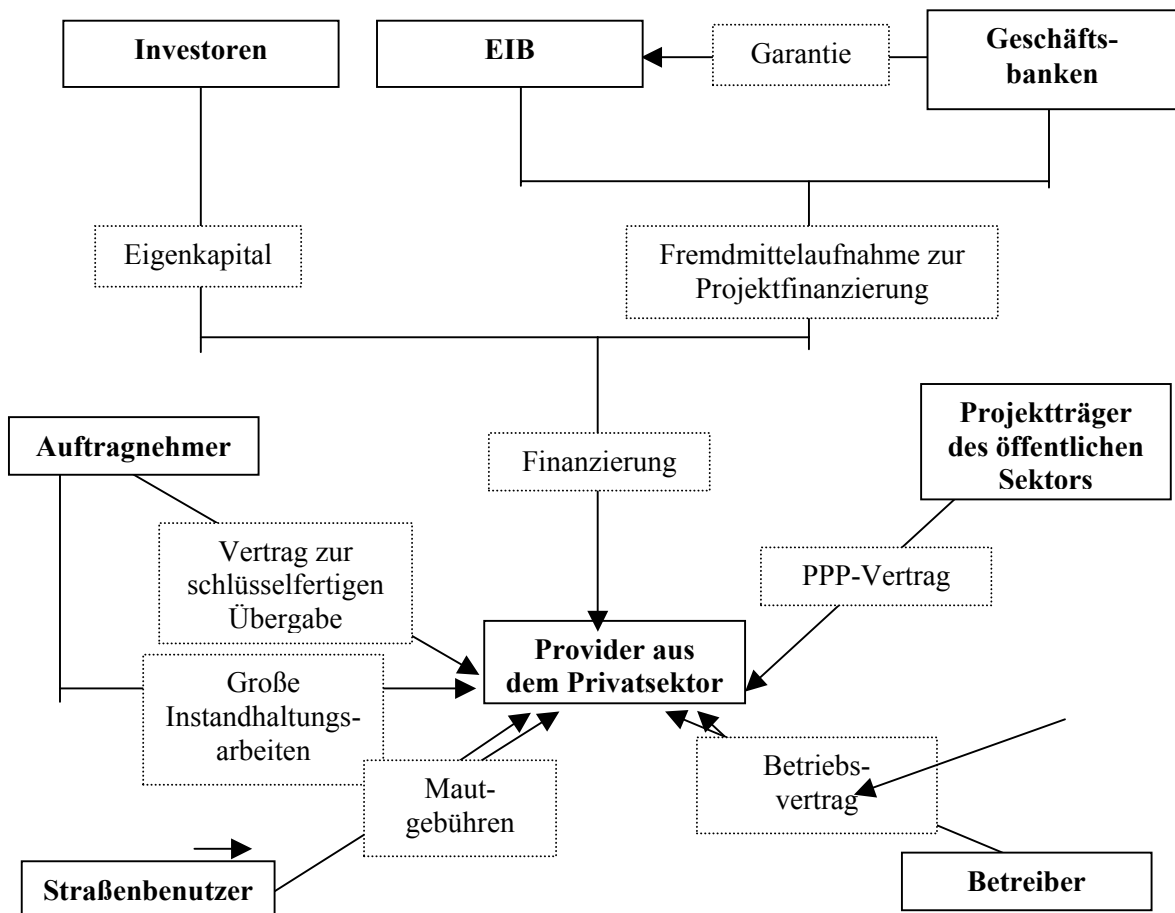
Innovation: PPP können zu innovativen Lösungen führen, da der Privatsektor nach neuen Möglichkeiten sucht, um ein gesetztes Ziel (Output) zu erreichen, während dagegen bei öffentlichen Aufträgen das Ziel ist, bestimmte „Input“- bzw. Auslegungsspezifikationen einzuhalten.

Aus diesen Ausführungen wird klar, dass eine rationale Entscheidung zwischen PPP und öffentlicher Auftragsvergabe eine komplexe Analyse erfordert. Die Entscheidung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass eine Reihe projektunabhängiger Faktoren zu berücksichtigen ist, z.B. das Entwicklungsniveau des Finanzsektors, die Besteuerung, der Entwicklungsstand der potenziellen Bieter usw.

Eine Möglichkeit ist der Einsatz eines allgemeinen, strukturierten Entscheidungsfindungsinstruments wie eines Public Sector Comparator (PSC). Ein typischer PSC wird die wahrscheinlichen Kosten und Vorteile der beiden Verfahren vergleichen und den Netto-Gegenwartswert der öffentlichen Auftragsvergabe und der PPP-Option errechnen. Die PSC-Methode ist jedoch mitunter sehr künstlich und wird nur in relativ wenigen Ländern tatsächlich angewandt.

Unabhängig davon, ob der Gegenwert (Value for Money) mit einem PSC oder einem anderen Testverfahren ermittelt wird, wird sich durch den Einsatz einer PPP jedenfalls nichts an den Rahmenbedingungen des zugrundeliegenden Projekts ändern.

2.4 PPP-Struktur



Das Schema veranschaulicht die grundlegende Struktur eines typischen PPP-Projekts der EIB, hier ein Straßenbauprojekt, bei dem die Benutzer eine Mautgebühr entrichten. Es wird darauf hingewiesen, dass die Komplexität nicht in der PPP-Konstruktion an sich begründet ist, sondern durch die Methoden zur Risikominderung und die Verwendung einer Projektfinanzierungsstruktur zur Finanzierung des Vorhabens entsteht.

Die meisten Bestandteile sind selbsterklärend, dennoch werden nachfolgend einige Erläuterungen gegeben:

Auftragnehmer/Betreiber

Der Provider vergibt die Bauarbeiten für das Projekt normalerweise im Rahmen von Festpreisverträgen mit festem Übergabetermin an Subunternehmer. Damit wird das Projektrisiko ganz oder teilweise an die Subunternehmer übertragen. Ebenso wie der Provider sind die Subunternehmer in der Regel Joint Ventures ohne eigene Rechtspersönlichkeit und haben einige oder alle Anteilseigner mit dem Provider gemeinsam. Darüber hinaus ist es gängige Praxis, auch Betrieb und Instandhaltung des PPP an Subunternehmer zu vergeben. Bei diesen Subunternehmern kann es sich um Spezialanbieter oder wiederum um Zweckgesellschaften handeln, an denen ein oder mehrere Anteilseigner des Providers beteiligt sind.

Finanzierung

Normalerweise werden 10%-25% der Investitionskosten einer PPP mit eigenen Mitteln oder nachrangigen Fremdmitteln der Anteilseigner des Providers finanziert. Der übrige Mittelbedarf wird durch Fremdmittelaufnahme gedeckt. Neben Darlehen der EIB können Fremdmittel bei Geschäftsbanken oder in einigen Fällen auf dem Anleihemarkt aufgenommen werden.

Bei den meisten PPP-Transaktionen kann die bauliche Einrichtung, also z.B. eine Straße oder Schule, nicht als Sicherheit verwendet werden, und der Provider ist wie bereits erwähnt meist eine Zweckgesellschaft. Folglich kann sich die Besicherung der aufgenommenen Fremdmittel weder auf die Bilanz des Providers noch auf den Wert der baulichen Einrichtungen stützen. Stattdessen kommen Projektfinanzierungsmethoden zum Einsatz, die auf dem vom Projekt erzielten Cashflow basieren. Dabei werden die im Rahmen des PPP-Vertrags übernommenen Risiken zusammen mit der Begrenzung dieser Risiken durch die verschiedenen Unterverträge berücksichtigt. Die Risikobegrenzung ist deshalb wichtig, damit der Provider einen hohen Anteil an Fremdmitteln für das Projekt aufnehmen kann, wodurch – da Fremdmittel als kostengünstiger gelten als Eigenkapital – die für den Projektträger anfallenden Projektkosten sinken.

2.5 Risikoteilung

Das Hauptmerkmal einer PPP ist die Risikoteilung zwischen den beteiligten Parteien. Die Risikoverteilung erfolgt nach dem allgemeinen Prinzip, dass das Risiko von der Partei übernommen werden sollte, die das betreffende Risiko am besten kontrollieren, steuern und vermindern kann. Nach der Auswahl des erfolgreichen Bieters verteilt sich das Risiko auf folgende Phasen des PPP-Prozesses:

Finanzierungsrisiken

Das Risiko, dass die vollständige Finanzierung des Projekts (financial close) nicht gelingt, trägt hauptsächlich der Projektträger. Ein erfolgreicher Bieter, der die Finanzierung nicht arrangieren kann, wird wahrscheinlich massive finanzielle Verluste und ebenso einen Ansehensverlust erleiden. Die Konsequenzen der gescheiterten Finanzierung trägt jedoch der Projektträger. Er begrenzt dieses Risiko normalerweise, indem er nur Angebote von gut etablierten und qualifizierten Bietern annimmt oder die Angebots-einreichung an die Bedingung knüpft, dass der Bieter nachweisen kann, dass er über die erforderlichen Mittel verfügt.

Das Risiko einer Zinsänderung zwischen Einreichung der Angebote und Abschluss der Finanzierung wird je nach den Bedingungen der Ausschreibung entweder vom Projektträger oder vom Provider getragen.

Fertigstellungsrisiko

Das Risiko besteht darin, dass die Einrichtung nicht im vorgesehenen Zeitrahmen, zu den vereinbarten Kosten und unter Einhaltung der Spezifikationen geplant und gebaut wird. Diese Risiken müssen unbedingt dem Provider übertragen werden, der über die für die Minderung dieser Risiken erforderlichen Fähigkeiten und Erfahrungen verfügen dürfte. Der öffentliche Sektor kann diese Risiken bei eigenen Projekten durch Anwendung der gleichen Instrumente wie der Provider mindern, d.h. durch Vergabe von

Festpreisverträgen für die schlüsselfertige und termingerechte Errichtung von Anlagen nach festgelegten Spezifikationen. Diese Vertragsart wurde in der Vergangenheit jedoch nicht genutzt, und vom öffentlichen Sektor vergebene Aufträge sind seit jeher durch hohe Kostenüberschreitungen gekennzeichnet.

Betriebs- und Instandhaltungsrisiken

Diese Risiken umfassen zwei wesentliche Elemente. Zum Einen besteht das Risiko, dass die Instandhaltungsanforderungen der Einrichtungen nicht mit den Prognosen übereinstimmen, und zum Anderen können die Einheitskosten für die Instandhaltung abweichen. Sowohl das Risiko eines geringeren als auch das eines höheren Bedarfs wird auf den privaten Sektor übertragen. Für den Provider besteht somit ein Anreiz, Anlagen zu erstellen, die während der gesamten Nutzungsdauer mit möglichst geringen Kosten verbunden sind, oder zumindest die geringsten Kosten bis zur Rückgabe an den Projektträger verursachen.

Risiko einer vorzeitigen Beendigung

Dieses Risiko, das bei der traditionellen öffentlichen Auftragsvergabe nicht existiert, wird vom Projektträger und vom Provider getragen. Es besteht darin, dass die PPP-Vereinbarung vorzeitig beendet wird. Ursache dafür können finanzielle Schwierigkeiten oder technische Probleme des Providers – beispielsweise eine mangelhafte Ausführung der vertraglich vereinbarten Leistungen – sein. Dies ist ein Risiko für den Provider, da eine vorzeitige Beendigung für ihn höchstwahrscheinlich mit erheblichen finanziellen Verlusten verbunden ist. Aber auch für den Projektträger stellt die vorzeitige Beendigung ein Risiko dar: Er muss auf der Grundlage der errichteten, verfügbaren Projektanlagen weiterhin für die Erbringung der jeweiligen Dienstleistungen sorgen. Das Risiko lässt sich zum Teil durch die Auswahl geeigneter Bieter mindern. Allerdings handelt es sich um langfristige Verträge und es besteht der Trend, dass die ursprünglichen technischen Mitglieder des Konsortiums durch reine Finanzinvestoren verdrängt werden, die nicht unbedingt über einschlägige Erfahrungen und Fachkenntnisse verfügen. Der Ausfall des Providers kann andererseits durch eine von Anfang an unangemessene Risikoverteilung verursacht sein (vgl. nachfolgenden Abschnitt zum Einnahmenrisiko).

Einnahmenrisiko

Der Provider kann nach drei verschiedenen Methoden vergütet werden, die jeweils mit unterschiedlichen Risiken behaftet sind.

- Direkte Zahlungen, z.B. Mautgebühren für Straßen-/Brückenbenutzung, Gebühren für Abfallbehandlung usw.
 - Risiko: Die Höhe der Gebühren ist verhandelbar. Das Verkehrsaufkommen und folglich die Einnahmen liegen jedoch normalerweise außerhalb der Kontrolle des Providers.
- Indirekte Zahlungen, z.B. Schattenmaut für Straßenbenutzung.
 - Risiko: Die Zahlungen an den Provider können vom Aufkommen abhängen, jedoch lassen sich Schattenmaut und Gebühren so strukturieren, dass das Risiko für den Provider minimiert wird und außergewöhnliche Gewinne durch einen starken Anstieg des Verkehrsvolumens oder der Nachfrage begrenzt werden.
- Verfügbarkeitszahlungen, z.B. für Schulen, Krankenhäuser oder bauliche Verkehrsinfrastruktur.
 - Risiko: Die Verfügbarkeitszahlungen basieren auf der Bereitstellung der nutzbaren Einrichtung. Für eingeschränkte Funktionalität oder Ausfall der Einrichtung werden Vertragsstrafen fällig. Da der Provider Einfluss auf die Verfügbarkeit hat, ist dieses Risiko vom Provider und nicht vom Projektträger zu tragen.

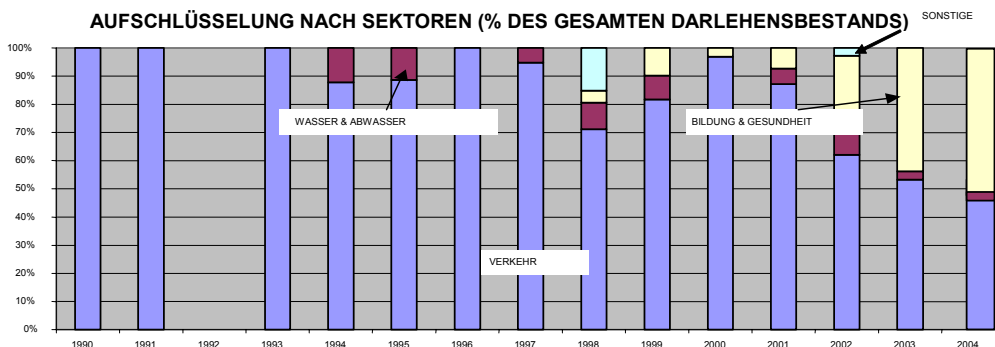
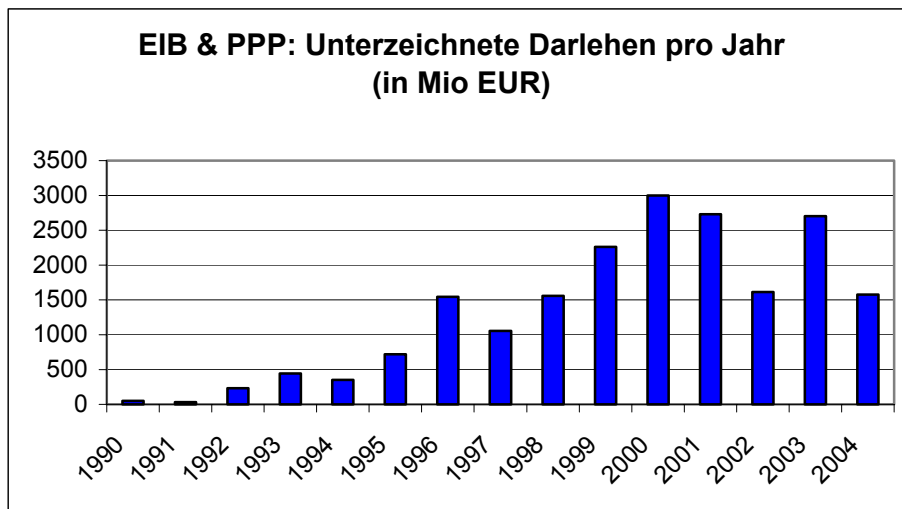
Eine vierte Möglichkeit ist ein kombiniertes Zahlungssystem, bei dem die Zahlungen auf der Verfügbarkeit und auf dem Verkehrsaufkommen beruhen.

3 PPP: BETEILIGUNG DER EIB

3.1 Das Portfolio

Die Beteiligung der EIB an PPP-Vorhaben reicht bis zu den Darlehen zurück, die 1987 an Eurotunnel (Frankreich/UK), 1989 für das Orlyval-Projekt (Frankreich) und 1992 für das Projekt Second Severn Crossing (UK) gewährt wurden. Im Rahmen dieser Projekte hat die Bank wertvolle Erfahrungen gesammelt. Gleichzeitig wurden durch die Beteiligung der Bank an Projektfinanzierungsoperationen des privaten Sektors in der Strombranche im Vereinigten Königreich und in anderen Ländern Projektfinanzierungsmethoden entwickelt. Das Darlehensportfolio der Bank ist in Anlage I nach Sektoren aufgeschlüsselt.

Das eigentliche Wachstum des Portfolios setzte mit Darlehen für Projekte unter der britischen Private Finance Initiative (PFI) ein. Die britische PFI wurde 1992 ins Leben gerufen und hat sich vor allem seit 1997 rasch entwickelt. Seither wurden auch in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten vergleichbare Initiativen eingerichtet. Die Bank gewährt nun auch Darlehen für PPP-Vorhaben in Belgien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, den Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal und im Vereinigten Königreich sowie in Drittländern, beispielsweise China und Südafrika. Gemessen am Volumen ist die EIB einer der größten einzelnen Darlehensgeber für PPP in der EU. Die folgenden Schaubilder zeigen die Zunahme der PPP-Operationen der Bank und ihre Aufschlüsselung nach Sektoren. Weitere Informationen sind dem Dokument „Die Rolle der EIB im Bereich öffentlich-private Partnerschaften (PPP)“ zu entnehmen.



3.2 Politischer Rahmen

EU-Politik: In der Vergangenheit nahm die EU eine neutrale Haltung gegenüber dem Eigentum an Vermögenswerten ein, d.h. es wurde keine Privatisierungspolitik verfolgt. Jedoch verfolgt die Europäische Kommission seit 1999 neben einer Politik zur Deregulierung der öffentlichen Dienste eine klare Politik zur verstärkten Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen – beispielsweise im Verkehrsbereich – durch den privaten Sektor, und die PPP-Konstruktion ist eine Möglichkeit, um dieses politische Ziel zu erreichen. Auch der Rat der Europäischen Union hat auf seiner Sitzung vom Dezember 2003 den Einsatz der PPP-Konstruktion befürwortet.

EIB-Politik: Die meisten Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen (DFI) wie Weltbank und EBWE verfolgen eine Politik, die die PPP-Konstruktion aktiv fördert. Die Bank dagegen orientiert sich hinsichtlich der öffentlichen Auftragsvergabe an der EU-Politik und hat keine Präferenz, ob ein Projekt im Rahmen einer herkömmlichen öffentlichen Auftragsvergabe oder als PPP durchgeführt wird. Es könnte den Anschein erwecken, dass die Bank den Einsatz von PPP bevorzugt, in Wirklichkeit nimmt sie jedoch gegenüber den beiden Auftragsvergabeverfahren eine neutrale Stellung ein. Ihre Beteiligung an PPP spiegelt lediglich die Präferenz einiger ihrer Kunden bezüglich der Auftragsvergabe bei ihren Projekten wider. Ebenso ist die Durchführung im Rahmen einer PPP für die EIB kein Förderkriterium. Entscheidend für die Förderungswürdigkeit ist das zugrunde liegende Projekt, und die Bank wendet ihre üblichen Verfahren zur Feststellung der Förderungswürdigkeit und zur Bestimmung der Projektqualität an.

Nationale Politiken: Zwischen den EU-Mitgliedstaaten besteht kein Konsens darüber, wann der Einsatz der PPP-Konstruktion wünschenswert ist. Einige Ländern wie das Vereinigte Königreich und Spanien haben von dieser Konstruktion umfassend Gebrauch gemacht. In anderen Ländern ist sie bisher überhaupt nicht zum Einsatz gekommen. Projekte, die von der Bank mitfinanziert werden sollen, müssen die Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaates haben. Daher ist davon auszugehen, dass die PPP-Projekte, die diese Zustimmung finden, mit der nationalen Politik in Einklang stehen.

4 PPP: AUSWIRKUNGEN AUF PROJEKTE

4.1 Nutzen eines PPP

Bei allen im Detail evaluierten Projekten bestand der Hauptgrund für den Einsatz der PPP-Konstruktion darin, ein Investitionsvorhaben zu starten, das mit dem verfügbaren öffentlichen Budget und in einem vertretbaren Zeitrahmen nicht hätte durchgeführt werden können. Der Einsatz einer PPP kann mit weiteren Vorteilen verbunden gewesen sein. Diese fielen jedoch bei der Entscheidung nicht ins Gewicht. Bei zwei Projekten übernahm der Provider sogar umfangreiche öffentliche Verbindlichkeiten, die in Verbindung mit dem Bau eines Teils des Projekts angefallen waren.

Das heißt jedoch nicht, dass PPP lediglich zur Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme dienen:

- PPP sind mit einer echten Risikoteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor verbunden.
- In den meisten Fällen konnte der öffentliche Sektor durch den Einsatz der PPP-Konstruktion den Bau wichtiger Infrastruktureinrichtungen beschleunigen, was für das betreffende Land von wirtschaftlichem Nutzen und normalerweise mit zusätzlichen ökologischen und sozialen Vorteilen verbunden war. Die eigenen Analysen der EIB zu diesen Projekten bestätigten diesen Nutzen.
- Die Zunahme der PPP-Vorhaben ist Bestandteil des umfassenderen Wandels der Rolle des Staates von einem direkten Dienstleistungserbringer zu einer Mittler- und Regulierungsinstanz für diese Dienstleistungen.

Eine negative Folge könnte neben einer möglichen Kostenerhöhung die Schwierigkeit sein, die PPP-Verträge flexibel zu gestalten, und Änderungen könnten teuer werden. Daher sind sie weniger für Projekte geeignet, die von künftigen politischen oder demografischen Änderungen beeinflusst werden können. Dieser Effekt zeigt sich bei einem Verkehrsprojekt. Obwohl Änderungen von Anfang an einkalkuliert wurden, erfolgte die tatsächliche Umsetzung langsam und kostenintensiv. Der Provider befindet sich in einer bevorzugten, wenn nicht gar monopolistischen Anbieterposition, und die vertraglichen Vereinbarungen sind komplex.

4.2 Verhandlungs- und Vertragsaspekte

Die im Detail evaluierten PPP-Projekte waren komplexer als sie es bei einer öffentlichen Auftragsvergabe gewesen wären und stellten den öffentlichen Sektor vor neue Probleme.

Vertragsverhandlungen

Bei einer öffentlichen Auftragsvergabe stehen der Zeitplan und die Spezifikationen der Bauarbeiten im Mittelpunkt. Bei PPP sind jedoch auch Einnahmen, Betrieb und Instandhaltung sowie eine vorzeitige Beendigung wichtige Aspekte. Außerdem kann der öffentliche Sektor bei den Vertragsverhandlungen im Nachteil sein. Ein einzelner Projektträger wird nur selten über einen PPP-Vertrag verhandeln, während der Provider regelmäßig in Vertragsverhandlungen steht. Darüber hinaus kann es Unterschiede bei der Qualität der Beratung geben, die dem öffentlichen und dem privaten Sektor zur Verfügung steht.

Aspekte der Beziehungen zwischen den verschiedenen Gläubigern

Wie in Abschnitt 5.4 dargelegt, sind PPP für die EIB mit einer zusätzlichen Arbeitsbelastung verbunden. Ebenso bedeuten sie für den Projektträger und den Provider einen zusätzlichen Arbeitsaufwand. Alle im Diagramm in Abschnitt 2.4 dargestellten vertraglichen Beziehungen müssen formalisiert werden. Das kann sowohl zeitaufwändig als auch mit hohen Kosten verbunden sein. Allerdings wird sich dieser höhere Aufwand mit der Zeit verringern: Die Verträge werden standardisiert, und die beteiligten Parteien werden mit den Vertragsbeziehungen vertraut.

4.3 Projektdurchführung

Kosten und Verzögerungen

Eines der Argumente, die für eine PPP sprechen, betrifft die wahrscheinlichere Einhaltung der Termine und des Budgets. Bei der Evaluierung wurde untersucht, ob dieses Argument richtig war. Falls nicht, wurde untersucht, ob die Verzögerungen durch den Projektträger, den Provider oder durch externe Faktoren verursacht wurden. Bei dem oben erwähnten Verkehrsprojekt dauerten die Verhandlungen über die genauen Projektspezifikationen deutlich länger als geplant, wodurch sich die Fertigstellung verzögerte und die Kosten stiegen. Ähnlich kam es bei einem Straßeninfrastrukturprojekt zu Verzögerungen und Kostenüberschreitungen. Sie wurden durch

geologische Schwierigkeiten und den langsamen Fortschritt der Bauarbeiten verursacht. Bei drei Projekten kam es zu Kostenüberschreitungen, jedoch nicht zu Verzögerungen: Bei einer Stadtautobahn (hauptsächlich bei dem vom öffentlichen Sektor betreuten Projektteil), bei einer Autobahn (Beschluss des Providers, die Autobahn um eine zusätzliche Spur zu erweitern) und bei einem zweiten Straßeninfrastrukturprojekt (aufgrund von Beschränkungen bei den Bauarbeiten und der Notwendigkeit, aus Sicherheitsgründen zusätzliche Arbeiten durchzuführen). Bei beiden Straßeninfrastrukturprojekten wurden die zusätzlichen Kosten vom Projektträger übernommen.

Potenzielle Probleme ergeben sich auch bei Projekten, bei denen der Provider von Bauunternehmen kontrolliert wird, die eventuell kurzfristige Gewinne zulasten langfristiger Kosten anstreben. Bei einer Autobahn und einem Straßeninfrastrukturprojekt stehen die Provider unter der Führung von Bauunternehmen und der Umfang der Bauarbeiten könnte übereilt ausgeweitet worden sein. Bei der Autobahn erfolgte dies während der Bauphase und ohne vorherige Einwilligung der Darlehensgeber. Im Falle des Straßeninfrastrukturprojekts wurden die zusätzlichen Arbeiten ordnungsgemäß in das Angebot aufgenommen. Für diese zusätzlichen Arbeiten konnten Skaleneffekte genutzt werden, aber dennoch sind die Provider nun höher verschuldet, und die Einnahmen reichen nicht aus, um die Kosten zu diesem Zeitpunkt vollständig zu decken.

Potenzielle Vorteile von PPP

Die Projektträger von zwei der evaluierten Projekte führten insbesondere an, dass vorherige Erfahrungen mit Kostenüberschreitungen im öffentlichen Sektor einer der Hauptgründe für die Entscheidung für die PPP-Konstruktion war. Bei den evaluierten Projekten konnten derartige Probleme vermieden werden. Dies war jedoch nicht auf die PPP-Konstruktion zurückzuführen, sondern darauf, dass:

- der Projektträger die Anforderungen für das Projekt genau festgelegt und eingehalten hat. Bei fast allen Fällen von Kostenüberschreitung und Verzögerungen, die nicht durch externe Faktoren verursacht wurden, war der Grund in Änderungen der technischen Spezifikationen oder des Umfangs der Arbeiten nach der Auftragsvergabe zu suchen.
- der Provider die Bauarbeiten im Rahmen eines Festpreisvertrags mit schlüsselfertiger Übergabe an ein Bauunternehmen vergab, das oft Anteilseigner des Providers war.

Diese Vorteile lassen sich auch bei der herkömmlichen öffentlichen Auftragsvergabe erzielen, sofern sich der öffentliche Sektor genauso strikt an die Spezifikationen hält und Festpreisverträge mit schlüsselfertiger Übergabe verwendet. Allerdings ist es für ihn oft schwierig, die bei PPP von außen auferlegte Disziplin – nämlich durch die eingehende Prüfung durch Darlehensgeber wie die EIB – nachzumachen oder über die erforderlichen internen Kompetenzen zu verfügen, um diese Art von Prüfung durchführen zu können.

Außerdem können sich Skaleneffekte aus PPP-Konstruktionen ergeben, wenn mehrere Vorhaben in größeren Projekten zusammengefasst werden können, z.B. Bau mehrerer Gebäude statt jedes Gebäudes als Einzelprojekt oder Bau einer kompletten Straße statt in einzelnen Abschnitten.

Potenzielle Nachteile von PPP

- PPP-Bauverträge zum Festpreis und mit schlüsselfertiger Übergabe erscheinen *ex-ante* teurer als standardmäßige quantitätsbasierte Verträge, denn nicht nur die Vertragsvereinbarungen sind komplexer, sondern der Auftragnehmer preist auch das Risiko von Kostenüberschreitungen und Vertragsstrafen für verspätete Fertigstellung ein. Nun stellt sich die Frage, ob die zusätzlichen Kosten durch spätere Einsparungen ausgeglichen werden, so dass die Kosten *ex-post* niedriger als bei der herkömmlichen Auftragsvergabe ausfallen.
- Die für eine PPP-Konstruktion erforderlichen zusätzlichen Fähigkeiten und Finanzressourcen können die Zahl der potenziellen Bieter begrenzen, wodurch der Wettbewerb eingeschränkt wird und die Preise steigen.
- Der Einsatz von PPP zur Beschleunigung eines umfassenden Bauprogramms kann in einigen Fällen zu einer verstärkten Nachfrage nach Bauleistungen führen, die wiederum die Preise nach oben treibt.
- Die Zeit, die für die Ausarbeitung der Vertragsvereinbarungen für eine PPP und den Abschluss der Finanzierungsverhandlungen benötigt wird, kann eine Verlängerung der Projektdurchführung bewirken.

Bezüglich der Kosten erklärten die Projektträger von zwei im Detail evaluierten Projekten, dass mit der PPP-Konstruktion kein wesentlicher Kostennachteil verbunden gewesen sei, stattdessen aber Kosteneinsparungen möglich gewesen seien. Dagegen fiel der Angebotspreis bei einem bestimmten Autobahnprojekt aufgrund der geringen Anzahl der in Betracht kommenden Bieter mit höchster Wahrscheinlichkeit höher als notwendig aus. In ähnlicher Weise führte die Aufhebung

der Budgetbeschränkungen im öffentlichen Sektor in einem Mitgliedstaat zu einem Straßenbauboom, der einen Anstieg der Preise bewirkte.

Aus früheren EIB-Evaluierungen wurden etwa 50 öffentliche Infrastrukturprojekte identifiziert, bei denen eine öffentliche Auftragsvergabe erfolgte. Bei 60% der Projekte kam es zu einer Verzögerung von mehr als einem Jahr, was im Vergleich zu den in diese Evaluierung einbezogenen PPP-Projekten ein schlechtes Ergebnis ist. Es deckt sich mit den Ergebnissen einer Analyse des britischen National Audit Office.

Schlussfolgerung

Nur bei einem Projekt scheinen die Kosten höher als bei einer öffentlichen Auftragsvergabe ausgefallen zu sein. Ursache dafür war wahrscheinlich eher der fehlende Wettbewerb als die Komplexität. Dagegen führte die Verfügbarkeit der PPP-Option bei zwei anderen Projekten – einem Fernstraßen- und einem Straßeninfrastrukturprojekt – angesichts eines durch geringe Nachfrage gekennzeichneten Baumarkts zu einem intensiven Preiskampf bei der Auftragsvergabe. Durch den Einsatz standardisierter Verträge usw. dürfte die „Komplexitätsaufschlag“ sinken, aber selbst bei den heutigen Gegebenheiten ist mit dem Einsatz einer PPP-Konstruktion in der Realität wahrscheinlich kein wesentlicher Kostennachteil verbunden. Die Evaluierung unterstützt die Annahme, dass PPP ex-post eine höhere Wahrscheinlichkeit bieten, dass der Zeit- und Kostenrahmen der Projekte eingehalten wird.

4.4 Projektbetrieb

Betriebs- und Instandhaltungskosten

In einigen EU-Ländern weist der öffentliche Sektor bei der Instandhaltung seiner Infrastruktureinrichtungen und Gebäude eine schlechte Erfolgsbilanz auf. Bei allen im Detail evaluierten Projekten entsprach die Qualität mindestens dem Standard, der bei einer herkömmlichen öffentlichen Auftragsvergabe erzielt worden wäre, und zwei Projektträger gaben an, dass die Qualität sogar besser als erwartet gewesen sei. Die Instandhaltungskosten dürften folglich nicht höher bzw. eventuell sogar niedriger sein als bei einer öffentlichen Auftragsvergabe. Schließlich sind die Infrastruktureinrichtungen bzw. Gebäude auf eine effiziente langfristige Nutzung ausgelegt, da die Rendite des Providers von deren Betrieb und Instandhaltung abhängt. Darüber hinaus müsste der Provider Vertragsstrafen zahlen, falls die Einrichtungen bei der Übergabe nach Vertragsende nicht voll funktionsfähig sind. Die Bedeutung der Instandhaltungsarbeiten wird durch zwei PPP-Merkmale unterstrichen. Erstens steht das Budget, das der Projektträger dem Provider zur Verfügung stellt, im Voraus fest, sodass die Instandhaltung nicht mit anderem Bedarf konkurrieren muss. Zweitens wird der Instandhaltungsbedarf detailliert in allen Arten von PPP-Verträgen festgelegt, sodass kurzfristige Budget-Engpässe beim Provider das Niveau der Instandhaltungsarbeiten nicht beeinträchtigen dürften. Bei der herkömmlichen Auftragsvergabe könnten zwar ähnliche Budget-Vereinbarungen getroffen werden, jedoch wären sie in der Praxis nur schwer zu realisieren. Da alle evaluierten Projekte erst vor nicht allzu langer Zeit durchgeführt wurden, lässt sich noch nicht abschätzen, ob diese langfristigen Vorteile tatsächlich realisiert werden.

Einnahmen

Unterschiede bei den Projekteinnahmen gegenüber den ursprünglichen Prognosen sind bei einigen Projekten aufgetreten, bei denen das Nutzungsrisiko vom Provider getragen wird, z.B. bei Straßenbauprojekten mit echter, vom Benutzer zu zahlender Mautgebühr. Derartige Probleme wurden bei fünf der evaluierten Projekte beobachtet. Bei zwei Projekten entspricht das Verkehrsaufkommen den ursprünglichen Prognosen bzw. übertrifft diese. Bei den anderen drei ist das Verkehrsaufkommen geringer als erwartet. Die Prognosen haben sich also nur bei einer Minderheit der Projekte erfüllt. Da sich die Straßen jedoch noch in der Anfangsphase der Nutzung befinden, könnte es langfristig noch zu einer Verbesserung kommen. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte die Bank in ihrer Evaluierung „Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in der EU durch die EIB“, 2003, www.eib.org/publications, in der es hieß, dass bei acht von elf Projekten das Verkehrsaufkommen im ersten Jahr hinter den Prognosen zurückblieb. Aus anderen Verkehrsstudien geht hervor, dass das Verkehrsaufkommen normalerweise in den ersten ein bis zwei Jahren nach Inbetriebnahme allmählich zunimmt. Allerdings blieb das Verkehrsaufkommen bei fünf der elf Stadtentwicklungsprojekte auch nach dieser Zeit nach wie vor hinter den Prognosen zurück.

Es besteht das Risiko, dass die Preisgestaltung für eine Mautstraße ein Hindernis für ihre Benutzung darstellt. PJ äußerte diese Besorgnis bei ihrer Prüfung eines Projekts in einer relativ wenig entwickelten Region der EU. Bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass das Verkehrsaufkommen unter den Erwartungen lag, jedoch ist die Autobahn noch nicht lange genug in Betrieb, um verlässliche Schlussfolgerungen ziehen zu können. Bei zwei Projekten, die im

Rahmen anderer Evaluierungen im Detail untersucht wurden, war die „Zahlungsbereitschaft“ eine sehr problematische Frage. In einem Fall führte sozialer und politischer Druck zur Senkung des Mautniveaus zur Neuverhandlung des PPP-Vertrags. Bei einem anderen, von der EIB mitfinanzierten Projekt sah sich der Projektträger aus demselben Grund veranlasst, dem Provider seine Rechte aus dem PPP-Vertrag abzukaufen. Bei dem einen im Detail evaluierten Schattenmaut-Projekt bleibt das Verkehrsaufkommen hinter den Erwartungen des Providers zurück, was jedoch kein wesentliches Problem darstellt, da die Mautgebühren so strukturiert sind, dass selbst ein drastischer Rückgang des Verkehrsaufkommens keinen Einfluss auf die Einnahmen hat. Der Projektträger – und nicht der Provider – trägt das größere Risiko hinsichtlich des Verkehrsaufkommens. In diesem Fall ist das aktuelle Verkehrsaufkommen für den Projektträger kein Anlass zu Besorgnis: Es entspricht nahezu seinen Prognosen, die niedriger als die des Providers waren.

Die auf Verfügbarkeit basierenden Projekte, bei denen die Einnahmen von der Bereitstellung der spezifizierten Dienstleistungen abhängen, erfüllen alle die jeweiligen Einnahmenprognosen.

Schlussfolgerungen

Ein oder sogar mehrere Provider werden eventuell langfristig finanziell nicht tragfähig sein. Die zugrunde liegenden Projekte sind jedoch vom technischen Standpunkt aus betrachtet solide, und ihr volkswirtschaftlicher Nutzen ist von den Eigentümern der Einrichtungen unabhängig. Bei den meisten evaluierten Projekten würde der Projektträger bei Ausfall des Providers entweder das Projekt selbst übernehmen oder den Betrieb und die Verwaltung des Projekts erneut ausschreiben und an einen anderen Provider vergeben. Beide Optionen wären mit zusätzlichen Kosten verbunden, aber sie wären für den Projektträger wahrscheinlich trotzdem günstiger, als das Projekt im Rahmen einer öffentlichen Auftragsvergabe durchzuführen. Die privaten Anteilseigner würden zwar ihr investiertes Kapital verlieren, aber diese Möglichkeit ist nicht auszuschließen und es war ihre eigene freie Entscheidung, die mit dem Projekt verbundenen Risiken anzunehmen.

4.5 Sonstige relevante Aspekte

Steuern – Eine PPP erbringt mehr Steuereinnahmen als ein Projekt mit öffentlicher Auftragsvergabe: Die Kapital- und Darlehensgeber des Providers generieren langfristige Einnahmen. Auch wenn der Projektträger von diesen zusätzlichen Steuereinnahmen nicht direkt profitiert und sich ihr Umfang nur schwer quantifizieren lässt, lassen sie sich doch den Zahlungen des Projektträgers gegenüberstellen, wenn man die Nettokosten für den öffentlichen Sektor ermittelt.

Innovation bei der Planung und beim Betrieb eines Projekts – Der Projektträger legt zwar ein genaues Ziel fest, aber es bleibt dem Provider überlassen zu entscheiden, wie er diese Leistung erbringen will. Zum Zeitpunkt der Evaluierung war es wahrscheinlich noch zu früh, um innovative Aspekte beim Betrieb der Projekte erkennen zu können, wenngleich bei einem Projekt im Bildungssektor zahlreiche Neuerungen bezüglich Betrieb und Instandhaltung umgesetzt wurden, die sich auf breiter Ebene auf die Verwaltung von Bildungsinfrastruktureinrichtungen auswirken könnten. Es gibt jedoch kein geeignetes Medium, durch das diese Vorteile verbreitet werden könnten.

Einbringung der Verwaltungs- und Durchführungskompetenz des privaten in den öffentlichen Sektor, z.B. hinsichtlich der Einhaltung von Zeitplänen oder einer besseren Dienstleistungsqualität beim Betrieb. Dafür wurden keine Nachweise gefunden, und es ist sogar möglich, dass der Einsatz von PPP-Konstruktionen einen Transfer fachlicher Fähigkeiten vom öffentlichen auf den privaten Sektor bewirkt.

Durch Darlehensgeber auferlegte Disziplin. Bei mehreren der evaluierten Projekte waren sich Projektträger und Provider darüber einig, dass durch die Einschaltung von Darlehensgebern wie der EIB in den PPP-Vertrag und in die Verhandlungen mit Subunternehmern ein besseres Ergebnis erzielt wurde.

Gemeinsame Projekte zwischen öffentlichem Sektor und PPP-Konstruktion – Bei einem eingehend evaluierten Eisenbahnprojekt baut der Projektträger die Infrastruktureinrichtungen, zu denen dann die vom Provider errichteten Anlagen hinzukommen. Für den Projektträger ist bei diesem Projekt die Abstimmung der Anforderungen des öffentlichen Sektors und der PPP-Komponente aufeinander zu einem wesentlichen Aspekt geworden.

4.6 PPP im Vergleich zur öffentlichen Auftragsvergabe – Ergebnisse der Evaluierung

Wie bereits in Abschnitt 4.3 dargelegt, hat diese Evaluierung klar ergeben, dass bei PPP im Vergleich zur öffentlichen Auftragsvergabe die Wahrscheinlichkeit größer ist, dass der zeitliche Rahmen eingehalten wird. Andere Studien kamen zu derselben Schlussfolgerung. Darüber hinaus fallen für den Projektträger normalerweise keine zusätzlichen Kosten an, sofern die Projektdefinition unverändert bleibt und der Provider das Fertigstellungsrisiko übernimmt. Aber auch wenn diese Erkenntnisse für das Management und die Verfügbarkeit von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen von Bedeutung sind, so sind sie bei der Prüfung der Frage, ob und wann eine PPP-Konstruktion zum Einsatz kommt, nicht entscheidend. Unter der Annahme, dass der gleiche volkswirtschaftliche Nutzen erzielt wird, ist entscheidend, welche Lösung über die gesamte Projektnutzungsdauer die geringeren Kosten für die Wirtschaft verursacht. Auf diese Frage sollen PSC eine *Ex-ante*-Antwort liefern. Bei der Evaluierung konnte diese Frage *ex-post* jedoch quantitativ nicht beantwortet werden. Zwei Methoden wurden in Erwägung gezogen: *Ex-post*-Modelle der *ex-ante* verfügbaren Alternativen und direkte Vergleiche der Projekte. Die Modell-Option wurde aus zwei Gründen verworfen. Erstens aufgrund der Unsicherheit hinsichtlich der übertragenen Risiken und hinsichtlich der Haltung des öffentlichen Sektors, und zweitens aufgrund der für die Durchführung dieses Verfahrens anhand einer angemessenen Anzahl von Projekten erforderlichen Ressourcen, die den Rahmen der Evaluierung sprengen würden. Der direkte Vergleich musste ebenfalls ausgeschlossen werden. Für einen aussagekräftigen Vergleich müssten zwei Projekte mit ähnlichen Spezifikationen ausgewählt werden, die unter den gleichen rechtlichen, finanziellen und steuerlichen Rahmenbedingungen sowie zu den gleichen Marktbedingungen realisiert und betrieben wurden. Trotz des umfangreichen und breit gefächerten Portfolios der EIB war es nicht möglich, geeignete Projektpaare zu finden. Unter diesen Umständen konnte EV bei der *Ex-post*-Evaluierung nicht feststellen, ob die ursprüngliche Entscheidung für eine PPP tatsächlich die kostengünstigere Lösung war.

5 PPP: AUSWIRKUNGEN AUF DIE EIB

5.1 Projektidentifizierung und -auswahl

Bei PPP-Konstruktionen hat die Bank normalerweise zwei Kunden: den Provider, der normalerweise der Darlehensnehmer der Bank ist, und den Projektträger, eine Einrichtung des öffentlichen Sektors. Folglich erfüllt die Bank potenziell zwei Funktionen: Sie ist Darlehensgeber für den Provider und Berater für den Projektträger, der unter Umständen weit weniger Erfahrung mit PPP hat als die Bank. Diese Situation ergibt sich insbesondere dann, wenn die Bank bereits in einem frühen Stadium eingeschaltet wird, und aus diesen beiden Funktionen entsteht offenbar ein potenzieller Konflikt. Anfangs könnte die Bank auf der Seite des Projektträgers an der Definition und Gestaltung des Projekts mitwirken. Anschließend hilft sie dem Provider, also der Gegenpartei des Projektträgers, bei der Aushandlung des PPP-Vertrags, der die Hauptsicherheit für das Darlehen der Bank bietet. Als Einrichtung des öffentlichen Sektors könnte sich die Bank also in einer Situation befinden, in der sie bestrebt ist, einen Vertrag auszuhandeln, der zwar ihren finanziellen Interessen entspricht, nicht aber unbedingt im besten Interesse des Projektträgers/öffentlichen Sektors ist.

5.2 Projektprüfung

Auftragsvergabe

Für die Auftragsvergabe bei PPP gelten die gleichen Bestimmungen der EU und der EIB wie für die öffentliche Auftragsvergabe. Bei einigen Projekten mussten Provider auch die EU-Bestimmungen für die Auftragsvergabe an Nachunternehmer einhalten, sofern der Provider nicht zu einem Auftragnehmer gehörte.

Bei den evaluierten Projekten kamen zwei verschiedene EU-Vergabeverfahren zum Einsatz, und von der Wahl des Vergabeverfahrens war abhängig, wie und wann die EIB in den Projektzyklus eingeschaltet wurde:

- Nicht offenes Verfahren – Der Projektträger fordert Unternehmen einer Vorauswahlliste zur Einreichung von Angeboten für den PPP-Vertrag auf. Nach der Einreichung der Angebote finden keine Verhandlungen statt. In diesen Fällen legte die Bank die Finanzierungsbedingungen erst nach Auswahl des bevorzugten Bieters fest. Folglich konnte der Nutzen des Finanzierungsbeitrags der EIB nur dann in die Angebote einfließen, wenn der Bieter bereit war, das Risiko der Bereitstellung eines EIB-Darlehens zu tragen. Das gilt auch für Verhandlungsverfahren mit nur einer Runde (siehe unten).
- Verhandlungsverfahren – kann in zwei Formen durchgeführt werden:

- Angebotsabgabe mit nur einer Runde: Die vorausgewählten Bieter reichen ihr Angebot ein, woraufhin der Projektträger detaillierte Verhandlungen mit einem bevorzugten Bieter aufnimmt. Ihre Finanzierungsbedingungen legte die EIB erst nach Auswahl des bevorzugten Bieters fest.
- „Bestes und endgültiges Angebot“ (BAFO): Bei diesem Verfahren reichen die vorausgewählten Bieter ebenfalls ein Angebot ein. Anschließend kann der Projektträger mit zwei oder drei Bietern in Verhandlung treten und sie im Rahmen einer zweiten Runde zur Einreichung ihres endgültigen Angebots („BAFO“) auffordern. Dieses Verfahren wurde bei den meisten der im Detail evaluierten Projekte angewandt. In diesem Fall gab die EIB normalerweise in der Phase der Ausarbeitung des endgültigen Angebots auf der Grundlage angenommener Finanzierungsbedingungen und -strukturen eine vorläufige Finanzierungsgenehmigung für das Projekt. Diese vorläufigen Finanzierungsbedingungen wurden dann allen BAFO-Bietern gleichzeitig unterbreitet. Die endgültige Genehmigung des Darlehens erfolgte nach Verhandlung der detaillierten Bedingungen mit dem im Rahmen der BAFO-Phase ausgewählten bevorzugten Bieter.

Bei dem oben erwähnten Eisenbahnprojekt wurden ausnahmsweise endgültige Darlehensgenehmigungen für beide BAFO-Bieter gegeben. Anlass war ein spezifischer Antrag des Projektträgers, der die Ansicht vertrat, dass dadurch der Wettbewerb bei dem Verfahren am intensivsten sei. Zwischen zwei Teams in OPS wurde eine Art Informationsbarriere errichtet. Beide Teams waren jedoch demselben Hauptabteilungsleiter unterstellt. Der Projektträger erkannte an, dass dieses Verfahren für die EIB den Aufwand verdoppelte, war jedoch bereit, die zusätzlichen Kosten zu übernehmen, um das beste Angebot zu erhalten. Bei anderen Projekten bevorzugten die Bieter eine distanziertere Beziehung zur EIB, da ihnen bekannt war, dass die Bank auch mit den Mitbewerbern verhandelte. Das lässt vermuten, dass die bestmöglichen Finanzierungsbedingungen der EIB nicht vollständig berücksichtigt wurden. Das Verfahren der Parallelprüfung blieb eine einmalige Ausnahme. Falls es einen wesentlichen Nutzen bewirkt haben sollte, könnte die EIB ein stärkeres Engagement gegenüber den Bietern in der Angebotsphase erwägen. An diesem Beispiel zeigt sich die Bereitschaft der Bank, ihre Zusammenarbeit mit den Projektträgern von Fall zu Fall anzupassen. Jedoch rechtfertigt der Nutzen nicht unbedingt den wesentlich höheren Personalaufwand seitens der Bank, den diese Verfahrensweise erfordert.

Public Sector Comparator (PSC) und Gegenwert für den Mittelaufwand (Value for Money)

Nur die Projekte in zwei Ländern wurden einer formellen PSC-Untersuchung unterzogen, und in einem dritten Land wurde ein *Ad-hoc*-System angewandt. Normalerweise überprüfte die Bank den PSC nicht, wenngleich die angenommenen Kosten- und Nutzenwerte oft für die Berechnung der volkswirtschaftlichen Rentabilität (interner Zinsfuß) verwendet wurden. Nach Aussage der Volkswirte von PJ würden sie jedoch dem Projektträger bei dessen eigener Prüfung der Alternativen den Einsatz eines PSC empfehlen. Normalerweise überprüfte die Bank nicht, ob eine spezifische PPP-Konstruktion einen besseren Gegenwert als andere mögliche Konstruktionen bot. Eine Ausnahme davon war ein Autobahnprojekt, bei dem PJ eine Gegenwert-Analyse anstellte, aus der hervorging, dass die gewählte Konstruktion unter volkswirtschaftlichen Aspekten nicht die beste Option war. Hervorzuheben ist auch, dass beim Autobahnprogramm in einem Land kein PSC eingesetzt wurde, und aus einer nachfolgenden Überprüfung durch den nationalen Rechnungshof hervorging, dass dem Programm keine Untersuchung des Gegenwerts für den Mittelaufwand vorausgegangen war.

5.3 Genehmigungsverfahren

Beim üblichen Darlehensgenehmigungsverfahren der Bank akzeptiert das Direktorium einen von den für die Finanzierungen zuständigen Abteilungen vorgelegten Darlehensvorschlag und leitet ihn an den Verwaltungsrat weiter, der das Darlehen gegebenenfalls genehmigt. Von diesem Verfahren wird abgewichen, wenn ein Vergabeverfahren mit zwei Phasen Anwendung findet, z.B. wenn die Vergabe eine BAFO-Runde umfasst:

- Gestützt auf die OPS-Analyse der wahrscheinlichen Darlehensstruktur des Projekts und aller BAFO-Bieter sowie die technisch-wirtschaftliche Analyse durch PJ empfiehlt das Direktorium das Darlehen zunächst dem Verwaltungsrat.
- Ist der Vorschlag vom Verwaltungsrat genehmigt, erhält das Direktorium die Befugnis zur Genehmigung der letzten Details.
- Sobald der Provider ausgewählt ist und die Finanzierungsarrangements vor dem Abschluss stehen, wird die Operation nochmals von OPS, PJ und CRD überprüft und ein Abschlussbericht für das Direktorium ausgearbeitet. Ist die Operation zufriedenstellend, ist das Direktorium befugt, OPS mit der Aushandlung der endgültigen Verträge zu beauftragen.

Diese Vorgehensweise dürfte effizient und akzeptabel sein. In der Praxis muss der Verwaltungsrat jedoch oftmals seine Entscheidung anhand begrenzter Informationen über die von der Bank zu übernehmenden Risiken treffen. Ihm liegen oft keine Informationen darüber vor:

- zu welchen Bedingungen dem Provider andere Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen,
- welche wesentlichen Risiken wie der Umfang von Bereitschaftskrediten oder Eigenkapitalfinanzierungen bestehen,
- welcher finanzielle Zusatznutzen⁴ sich aus dem EIB-Darlehen ergibt,
- in welchem Umfang der finanzielle Nutzen an den öffentlichen Sektor weitergeleitet wird.

Bei einer Geschäftsbank wird die Kreditentscheidung normalerweise von einem operativen Kreditausschuss oder einer dafür ernannten Einzelperson bzw. hierarchischen Position, an die die Befugnis dazu delegiert wurde, getroffen. Entscheidungen werden sehr nahe zu der operativen Ebene getroffen, die das Darlehen und die Besicherungsstrukturen aushandelt. In der Bank ist das Direktorium, das die Kreditentscheidungen zu BAFO-Verträgen trifft, hierarchisch von den operativen Mitarbeitern getrennt und tritt wöchentlich zusammen. Der Verwaltungsrat, der alle anderen Beschlüsse über Finanzierungen trifft, besteht aus nicht-ständigen Mitgliedern und tritt zehnmal pro Jahr zusammen. Bei PPP-Konstruktionen ist die Phase bis zum Abschluss der Finanzierungsarrangements sehr zeitkritisch. Aus diesem Grund könnte es wünschenswert sein, die operative Flexibilität zu erhöhen. Die Bank beschäftigt hoch qualifizierte, verantwortungsbewusste und erfahrene Mitarbeiter, so dass – stets innerhalb eines vom Verwaltungsrat und vom Direktorium festgelegten vorsichtigen Darlehensrahmens – der Prozess durch die Delegation einiger Entscheidungen wirksamer und effizienter werden könnte.

5.4. Verhandlungs- und Vertragsaspekte

Dokumentation

Der Umfang, in dem die EIB an Verhandlungen über Projektverträge mitgewirkt hat, hing davon ab, ab wann die Bank aktiv mit den Bietern zusammengearbeitet hat. Wurde die Bank erst zu einem späten Zeitpunkt eingeschaltet, wie beim nicht offenen Verfahren, war sie an den Verhandlungen nicht beteiligt. Sofern sie jedoch beteiligt war, wurde Folgendes festgestellt:

- Der Beitrag, den die Bank zu den Verhandlungen geleistet hat, wurde als positiv anerkannt. Verschiedene Akteure des Finanzsektors lobten das Engagement und die Qualität der Arbeit der EIB-Mitarbeiter. Die Bank war oftmals der erfahrenste Darlehensgeber am Verhandlungstisch und erfahrene Geschäftsbanken hoben die professionelle Arbeitsweise der EIB im PPP-Bereich hervor.
- In neuen PPP-Märkten schätzten Projektträger den Beitrag der EIB ebenfalls sehr, und die Bank trug dazu bei, eine „Polarisierung“ zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu vermeiden. Die Projektträger hatten den Eindruck, von der Bank fair behandelt zu werden, und andere Darlehensgeber waren ebenfalls erleichtert, über die Bank als Vermittler den Projektträgern ihre Ansichten verdeutlichen zu können. Die Bank konnte außerdem in einigen Fällen andere Darlehensgeber davon abhalten, eine extreme Position einzunehmen. Andererseits vertraten einige Projektträger die Ansicht, dass die EIB ebenso wie andere Banken mit Distanz zu behandeln sei.
- Schwierigkeiten der EIB ergaben sich hauptsächlich aus den Unterschieden in der Agenda der EIB und der Geschäftsbanken, vor allem hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Tragfähigkeit des Projekts bzw. seiner Verbindung zu anderen Projekten, an denen die EIB beteiligt war. Dieser Umstand wurde oft als negativ betrachtet, obwohl er sich auf das Projekt durchaus positiv auswirken konnte. Beispielsweise war die Bank am Bau eines Autobahnabschnitts interessiert, da sie bereits einen zentralen Abschnitt der Strecke mitfinanziert hatte, der ohne die beiderseitigen Straßenanbindungen wirtschaftlich nicht sinnvoll ist.

Beziehungen zwischen Gläubigern

Bei PPP-Konstruktionen tritt die EIB normalerweise gleichzeitig mit Geschäftsbanken als Darlehensgeber auf. Daher muss eine Einigung darüber erzielt werden, wie Entscheidungen koordiniert werden, (a) wenn das EIB-Darlehen durch Geschäftsbanken garantiert wird, die Bank

⁴ Inzwischen wurden Verfahren umgesetzt, mit denen der bewirkte Zusatznutzen quantifiziert werden kann, und seit September 2004 wird dem Direktorium für alle vorgeschlagenen Darlehen ein Standardinformationsblatt vorgelegt. Damit wird jedoch nur der finanzielle Zusatznutzen für den „Kunden“, also bei PPP-Projekten der private Sektor, gemessen. Daraus geht jedoch nicht der Anteil des finanziellen Nutzens hervor, der für den öffentlichen Sektor entsteht.

aber zu gegebener Zeit ein Projektrisiko übernimmt, und (b) wenn die EIB das Projektrisiko übernommen hat. Dieser Prozess hat sich während der Laufzeit der evaluierten Projekte weiterentwickelt, typischerweise wurde jedoch die folgende abschließende Position erreicht:

- alle Entscheidungen werden von den Geschäftsbanken getroffen, solange das EIB-Darlehen vollständig garantiert war, jedoch hat die EIB das Recht, die Freigabe der Garantie abzulehnen, wenn sie mit diesen Entscheidungen nicht einverstanden ist,
- sobald die EIB ein Risiko übernommen hat, ist für alle Entscheidungen die getrennte Zustimmung sowohl der Geschäftsbanken als auch der EIB erforderlich.

Diese Verteilung zeigt, dass die EIB als normalerweise größter einzelner Darlehensgeber über ein angemessenes Mitspracherecht bei den gemeinsamen Entscheidungen der Geldgeber verfügt.

Aspekte der Beendigung

Das Risiko einer Beendigung des PPP-Vertrags aufgrund einer Nichteinhaltung von Vertragsbestimmungen durch den Provider wurde zwar allgemein analysiert, aber das Ausmaß eines potenziellen Verlusts für die Bank wurde in den Projektprüfungsberichten normalerweise nicht genannt. In solchen Fällen hängt der potenzielle Verlust von den im PPP-Vertrag festgelegten Zahlungen bei einer Beendigung ab, die von einer Null-Zahlung durch den Projektträger bis hin zu einer potenziellen vollständigen Einbringung der Forderungen reichen kann.

5.5 Projektbetrieb

Auch nachdem das Projekt in die Betriebsphase übergegangen ist, besteht zwischen der Bank und dem Provider weiterhin eine Beziehung. Für diese weitere Zusammenarbeit ist RM zuständig, das die mit den Transaktionen verbundenen Kreditrisiken zu beobachten hat. Dabei kann sie auf unabhängige technische Hilfe (TH) zurückgreifen, die allen größeren Darlehensgebern zur Verfügung steht. Mit Ausnahme eines Bildungsprojekts wurde die langfristige Natur der Beziehungen zum Provider von PJ nicht immer erkannt. In anderen Prüfungen ließ PJ unberücksichtigt, dass das Projekt mit langfristigen Instandhaltungsrisiken verbunden war. Die Ingenieure von PJ gaben zu, dass dieses Problem in der Vergangenheit aufgetreten sei. Inzwischen legt man aber verstärktes Augenmerk auf diesen Aspekt. Dieser Aspekt gewinnt ganz offenbar dann an Bedeutung, wenn die Bank einen Teil oder alle Garantien freigibt, sobald das Projekt in Betrieb genommen wurde, und somit ein langfristiges Instandhaltungsrisiko übernimmt.

5.6 PPP: Organisatorische Aspekte für die EIB

Die EIB betrachtet heutzutage PPP-Vorhaben als Teil von Projektfinanzierungen, selbst wenn die Darlehen der Bank während der gesamten Laufzeit vollständig garantiert sind. Dieser Umstand sowie die komplexere Natur von PPP-Operationen erfordern andere Verfahrensweisen und Beziehungen als herkömmliche Projekte.

- Die gleichzeitige Bearbeitung von strukturierten Darlehen und "einfachen" Finanzierungen kann aufgrund des sehr unterschiedlichen Arbeits- und Zeitaufwands mit Schwierigkeiten verbunden sein. Für OPS und RM stellt dies kein Problem dar, da die Darlehensreferenten und Risikoanalysten sich entweder ausschließlich mit derartigen Operationen befassen können oder aber ihnen einen wesentlichen Teil ihrer Arbeitszeit widmen können. Für andere Direktionen, vor allem für PJ, kann dieser Umstand jedoch durchaus ein Problem darstellen. Darüber hinaus scheint die Überwachung während der Bauarbeiten – eigentlich eine traditionelle Aufgabe von PJ – weitgehend von RM durchgeführt zu werden, die dafür auf die oben genannten unabhängigen Berater statt auf PJ-Mitarbeiter zurückgreift. Nach Abschluss der Arbeiten setzen Geschäftsbanken nach wie vor technische Berater ein, während PJ sich meist nicht mehr mit dem Projekt befasst.
- Nicht in allen Regionen steht geeignetes Fachwissen zur Verfügung, und das in einer Region in Verbindung mit PPP gesammelte Fachwissen wird nicht unbedingt an anderer Stelle voll genutzt. Diesbezüglich wurden *Ad-hoc*-Lösungen entwickelt, beispielsweise wurde ein für eine bestimmte Ländergruppe zuständiges Team aktiv an der Prüfung eines Projekts in einem anderen Land beteiligt, und es werden Mitarbeiter intern abgestellt. Die kürzlich erfolgte Einrichtung von Kompetenzzentren innerhalb von OPS ist ein Schritt zur besseren Integration und Verbreitung von PPP- und PFI-Fachwissen. Allerdings haben zwar alle größeren Geschäftsbanken und in der einen oder anderen Form andere große IFI die Argumente für eine auf strukturierte Finanzierungen spezialisierte Abteilung akzeptiert – die EIB jedoch nicht.

- OPS und PJ stellen normalerweise ein gemeinsames Projektteam für PPP zusammen, jedoch erstellen beide Direktionen einen eigenen Abschlussbericht. Daher ist es nahezu unvermeidlich, dass zwischen beiden gewisse Einzelheiten ungeklärt bleiben. Sofern geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung einer unabhängigen Meinungsfindung von PJ umgesetzt werden können, würde ein vollständig integrierter und kombinierter Bericht die Gefahr vermindern, dass Risiken von beiden Seiten übersehen werden.
- RM hat ein gutes Team für die Verwaltung des Portfolios von Projektfinanzierungen zusammengestellt, das nun alle PPP mit „strukturierten Darlehen“ enthält. Nach dem Abschluss der Finanzierungsarrangements (financial close) können wesentliche Änderungen wie z.B. Umstrukturierungen von RM vorgeschlagen und von OPS geprüft werden, bevor sie dem Direktorium zur Genehmigung vorgelegt werden. Entscheidungen von mittlerer Tragweite werden auf der Ebene der Generaldirektoren der beiden Direktionen getroffen. Entscheidungen von geringer Bedeutung, wie z.B. der Verzicht auf die Einhaltung von Vertragsklauseln, werden von RM genehmigt. Formelle jährliche Kreditprüfungen sind gegenüber anderen Aufgaben des Portfoliomanagement nachgeordnet, selbst wenn die Bank ein Risiko trägt, und in Fällen, bei denen die Bank – vor allem in der Bauphase – noch kein Projektrisiko hat, erfolgt nur eine begrenzte Berichterstattung zum Kreditrisiko von Darlehen. Seit 2003 führt RM jedoch systematisch formelle Kreditprüfungen für alle Projekte durch, bei denen die Bank ein Risiko eingeht.
- Die Einbeziehung von JU in PPP-Operationen ist weitgehend von den verfügbaren Ressourcen abhängig. Bei Projekten, bei denen Geschäftsbanken als Darlehensgeber oder Garanten auftreten, kann die Bank auf die Arbeit ihrer externen Rechtsanwälte zurückgreifen, kann aber auch unabhängig davon Beratungsdienste zur Prüfung der für die Beziehungen zwischen den Gläubigern maßgeblichen Bestimmungen bzw. der Projektunterlagen in Anspruch nehmen, wenn ihr die Rechtsanwälte der Geschäftsbanken als für diese Aufgabe ungeeignet erscheinen.
- Die Archivierungssysteme der EIB sind nicht auf Projektfinanzierungsdarlehen ausgelegt. Bei derartigen Darlehen fallen große Mengen an Unterlagen an, für deren langfristige Aufbewahrung keine klaren Vorgaben bestehen. Auch die wichtigsten IT-Tools der Bank sind nicht für das zweistufige Prüfungs- und Genehmigungsverfahren ausgelegt, das bei der Vergabe von PPP-Vorhaben nach dem BAFO-Prinzip Anwendung findet. Dieses Problem wird jedoch untersucht.

6 EINSTUFUNG ANHAND DER EVALUIERUNGSKRITERIEN

Die folgende Tabelle enthält die einzelnen Einstufungen sowie die Gesamteinstufung der im Detail evaluierten Projekte:

Kriterium	Projekteinstufung			
	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Relevanz/Wirksamkeit	4	6	-	-
Effizienz*	2	4	2	-
Nachhaltigkeit*	2	5	1	-
Gesamteinstufung	4	4	-	-

* Bei zwei Projekten war keine Einstufung hinsichtlich Effizienz und Nachhaltigkeit möglich. Sie erhielten daher auch keine Gesamtbewertung.

6.1 Relevanz/Wirksamkeit

Relevanz

EU-Politiken – Die Ziele aller Projekte stehen zumindest mit einer der EU-Politiken in Einklang, z.B. in den Bereichen Verkehr, TEN, Regionalentwicklung oder Umwelt, und die meisten unterstützen mehrere Bereiche. Beim Kriterium Relevanz erreichten alle Projekte eine gute Bewertung bzw. werden diese erhalten, sobald sie vollständig in Betrieb sind.

EIB-Politiken – Alle Projekte kamen für eine Finanzierung durch die EIB in Frage, und sechs Projekte stehen in Einklang mit den vorrangigen Zielen Regionalentwicklung, Umweltschutz und Bildung.

Wirksamkeit

Alle Projekte wurden insgesamt mit „gut“ oder „befriedigend“ eingestuft, wenngleich die Einstufung eines Projekts als vorläufig zu betrachten ist, bis das Projekt abgeschlossen ist. Allerdings scheinen die bei diesem Projekt bisher aufgetretenen Probleme weitgehend auf Schnittstellenprobleme mit einem zugehörigen Projekt mit öffentlicher Auftragsvergabe zurückzuführen zu sein. Ein Projekt wurde hinsichtlich der Relevanz mit gut eingestuft, jedoch bei der Wirksamkeit als schwach befunden. Das Projekt ist in Verzug und das Budget wurde überschritten. Das Problem lag jedoch nicht beim Provider. Vielmehr war der Projektträger des öffentlichen Sektors nicht in der Lage, seine Bedürfnisse klar festzulegen und mehrere, miteinander verknüpfte PPP zu managen. Sobald das Projekt abgeschlossen ist und sofern seine Vorteile umfassend genutzt werden können, dürfte es sowohl hinsichtlich der Relevanz als auch der Wirksamkeit als befriedigend eingestuft werden.

6.2 Effizienz

Zwei Projekte konnten nicht eingestuft werden, da sie zum Zeitpunkt der Evaluierung gerade erst abgeschlossen worden waren. Je nach künftigem Verkehrsaufkommen kann davon ausgegangen werden, dass diese Projekte irgendwann mit „befriedigend“ eingestuft werden. Allerdings blieb das anfängliche Verkehrsaufkommen auf einem fertiggestellten Autobahnabschnitt hinter den Prognosen zurück. Bei zwei anderen Projekten fiel die Bewertung schlechter als „befriedigend“ aus: Bei dem einen aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens und bei dem anderen beeinträchtigten Kostenüberschreitungen den volkswirtschaftlichen Nutzen.

Bei weiteren zwei Straßenprojekten lag das Verkehrsaufkommen unter den Erwartungen, ohne jedoch die volkswirtschaftliche Tragfähigkeit in Frage zu stellen. Im ersten Fall besteht das Problem aus einer Kombination weit reichender wirtschaftlicher Schwierigkeiten, durch die das Verkehrsaufkommen zurückgeht, und einer Verzögerung bei der Fertigstellung eines an das Projekt angebundener Autobahnabschnitts. Beim zweiten Projekt hat eine Kombination aus einer niedriger als erwarteten Zunahme des Verkehrsaufkommens aufgrund regionaler wirtschaftlicher Probleme sowie externen Faktoren dazu geführt, dass das Verkehrsaufkommen niedriger ist als vom Provider – aber nicht vom Projektträger – prognostiziert.

6.3 Nachhaltigkeit

Mit Ausnahme eines Projekts wurden alle mit „gut“ oder „befriedigend“ bewertet, und alle Projekte dürften in baulicher Hinsicht nachhaltig sein, da für die Provider solide Anreize für deren ordnungsgemäße Instandhaltung bestehen. Bei dem mit „unbefriedigend“ bewerteten Projekt

bestehen potenzielle finanzielle Schwächen. Dennoch dürfte es die ursprünglichen volkswirtschaftlichen Ziele erreichen.

Finanzielle Tragfähigkeit

Am stärksten waren solche Projekte gefährdet, bei denen der Provider das Markt- (Nutzungs-) Risiko trägt. Bei einem davon dürften diese Probleme gelöst werden. Es wird von einem finanzstarken Konzern gemanagt, der anfänglich schwache Umsätze verkraften kann, da er langfristig einen vollständigen Ausgleich erwarten kann. Die Lage eines Autobahnprojekts, das aufgrund seines frühen Stadiums nicht bewertet wurde, ist derzeit nur deshalb als tragfähig zu betrachten, weil das EIB-Darlehen nicht nur mit kompletter Rückzahlung am Ende der Laufzeit, sondern auch mit 100-prozentiger Kapitalisierung der Zinsen gewährt wurde. Nach den derzeitigen, von PJ bestätigten Prognosen dürfte ausreichend freier Cashflow vorhanden sein, um die Darlehen von Geschäftsbanken zurückzuzahlen, aber nicht genug, um ausreichende Mittel für die Rückzahlung des EIB-Darlehens mit Endfälligkeit anzusammeln. Demnach könnte in der Zukunft in gewissem Umfang eine Refinanzierung erforderlich sein. Der Konzessionsvertrag läuft jedoch deutlich länger als das EIB-Darlehen, weshalb die Bank davon ausgeht, dass nach der Rückzahlung der ursprünglichen Darlehen von Geschäftsbanken ausreichende Einnahmen erwirtschaftet werden können, um Geschäftsbanken für eine solche Refinanzierung zu interessieren. Diese potenzielle Refinanzierungsstruktur wurde bei der Prüfung bereits eingeplant und spiegelt sich in der Struktur der Operation der Bank wider. Der Provider des dritten Projekts ist finanziell unter Druck geraten. Folglich würde die prognostizierte Eigenkapitalrendite für mindestens zehn Jahre auf Null gesenkt bleiben, sofern keine finanzielle Umstrukturierung stattfindet.

Technische Tragfähigkeit

Aus technischer Sicht sind alle Projekte solide und tragfähig, und bei der Evaluierung wurden keine speziellen Probleme festgestellt.

6.4 Ergänzendes Kriterium – Institutionelle Entwicklung

Wie nachfolgend in Abschnitt 8 dargelegt, hat die Bank in zahlreichen Fällen einen signifikanten nichtfinanziellen Zusatznutzen erbracht. Dieser kam hauptsächlich dem öffentlichen Sektor und weniger dem privaten Sektor zugute. Allerdings lässt sich nicht eindeutig bestimmen, inwieweit er der institutionellen Entwicklung zugute kam. Fast alle Projektträger erachteten jedoch die Einschaltung der Bank in ihre Projekte als wertvollen Aspekt, da sie durch den Kontakt mit der Bank deren Fähigkeiten nutzen und von ihren Erfahrungen lernen konnten.

Die institutionelle Entwicklung war weder in der Politik der EIB noch in ihren Zielen für diese Projekte festgeschrieben, aber eine gewisse Entwicklung wurde bei den meisten Projekten und vor allem in Ländern, in denen die Entwicklung von PPP-Konstruktionen noch am Anfang steht, mit Sicherheit erreicht. Ebenso zeigte sich, dass die Mitarbeiter der EIB formell und informell umfassend zur Entwicklung der PPP-Kompetenzen in mindestens zwei Ländern beigetragen haben.

7 ERGEBNISSE DER EIB

7.1 Vorprüfung

Bei der Bank besteht kein formelles System, mit dem das Projektauswahlverfahren verfolgt werden kann. Dadurch ist es schwierig festzustellen, inwiefern die geeignetsten Projekte ausgewählt wurden. Folglich wäre es nützlich, in der Preliminary Information Note (PIN), dem Nachfolger des *Relevé Quotidien* (RQ), die Beteiligung der Bank bis zu diesem Zeitpunkt zusammenzufassen. Die an den Projekten beteiligten Personen hatten oft vergessen, wie die EIB ursprünglich eingeschaltet wurde, oder erinnerten sich nur teilweise. Aus den Kommentaren lassen sich drei wesentliche Wege der Einschaltung erkennen:

- über bestehende Kontakte beispielsweise zu Zentralregierungen und durch die Auswahl der geeignetsten Projekte aus einem Portfolio verfügbarer Projekte. Es ist nicht Aufgabe der Bank, Projekte im Alleingang oder im Auftrag Dritter zu fördern und zu entwickeln. Daher kann die Bank Projekte auswählen, die am besten ihrem Operativen Gesamtplan entsprechen.
- Kontaktaufnahme durch den Projektträger zu irgendeinem Zeitpunkt während des Vergabeverfahrens; diese Vorgehensweise führte allgemein dazu, dass die Bank den Bietern, die in die engere Wahl kommen, ein Finanzierungsangebot unterbreitet, das diese in ihr Angebot einzubeziehen haben (vgl. Abschnitt 5.2)
- Kontaktaufnahme durch den erfolgreichen Bieter (Provider).

Bei der zweiten und dritten Methode erfolgte die Darlehensvergabe als Reaktion auf einen Antrag und nicht als proaktive Maßnahme, um größtmögliche politische Wirkungen zu erzielen. Allerdings ging die Bank selektiv vor und akzeptierte nicht alle vorgeschlagenen Projekte. Im Stadium der Projektdefinition kann die Bank kaum einen Beitrag leisten, vor allem dann nicht, wenn erfahrene Projektträger beteiligt sind. Andererseits schlug die Bank Änderungen an der Struktur eines Autobahnprojekts vor, die dessen Tragfähigkeit verbessert hätten – der Projektträger lehnte diese Vorschläge jedoch ab.

Für die Bank hing die Förderungswürdigkeit von Projekten normalerweise von Art. 267 (ehemals Art. 198) Buchstabe (a) und/oder (c) des EG-Vertrags ab, d.h. das Projekt musste in einem Ziel-1- oder Ziel-2-Gebiet angesiedelt sein und/oder mit einem transeuropäischen Netz (TEN) zusammenhängen (bei Straßenbauprojekten) oder einen besonderen Beitrag zum Umweltschutz leisten.

Bei zahlreichen im Detail evaluierten Projekten war das Projekt umfassender als im PPP-Vertrag vorgesehen. Bei einer Stadtautobahn wurden der vom Staat vorgenommene Grundstückserwerb und sonstige Nebenarbeiten in das Gesamtprojekt einbezogen. Dagegen wurden bei einem anderen Autobahnprojekt Darlehen an den Projektträger für einen Straßenabschnitt und an den Projektträger für einen anderen ursprünglich als ein einziger Antrag bearbeitet, obwohl sie eigentlich von PJ getrennt geprüft wurden. Bei einem Eisenbahnprojekt wurden die Kosten für vom Staat durchgeführte zusätzliche Arbeiten ordnungsgemäß in die Berechnung der volkswirtschaftlichen Rentabilität (interner Zinsfuß) einbezogen und von der Berechnung des maximalen Finanzierungsbeitrags der EIB ausgenommen.

7.2 Projektprüfung

Die Vergabeverfahren standen stets in Einklang mit der Politik der EU und der EIB. In einem Fall war das Verfahren hinsichtlich der erzielten Ergebnisse nicht absolut zufriedenstellend, wurde jedoch von PJ als mit den Vergabeverfahren der Bank in Einklang stehend akzeptiert. Bei allen Projekten wurden die bei der Bank üblichen Verfahren zur Prüfung der Umweltverträglichkeit durchgeführt. Zu Projekten, die zum Zeitpunkt der Prüfung in der EU durchgeführt wurden, gab die Europäische Kommission die erforderliche positive Stellungnahme hinsichtlich der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften ab. Eventuelle Probleme hinsichtlich der Umweltverträglichkeit wurden nur bei zwei Projekten festgestellt. Bei einem Autobahnabschnitt zur Umgehung einer Großstadt, der vom öffentlichen Sektor finanziert wurde und zwischen vom Provider gebauten Abschnitten verläuft, kamen Bedenken über die Auswirkung auf die örtliche Wasserversorgung auf. Dieser Abschnitt war bereits von der Bank mitfinanziert worden, die dafür von einer Nichtregierungsorganisation kritisiert wurde. Das EIB-Darlehen für ein Eisenbahnprojekt erhielt aus Gründen der Umweltverträglichkeit von der Europäischen Kommission ursprünglich eine negative Stellungnahme, was sowohl die Bank als auch den Projektträger überraschte. Die Bedenken, die die Bedrohung des Lebensraum einer einheimischen Maus betrafen, waren jedoch weniger schwerwiegend und wurden im Rahmen einer weiteren Studie behandelt.

Zwar wurde die Lage der Anteilseigner des Providers stets – wenn auch manchmal nicht sehr detailliert – geprüft, der Qualität des operativen Managements des Providers bzw. der Art und Weise, wie er organisiert ist und geleitet wird, wurde jedoch nur sehr geringe Aufmerksamkeit gewidmet. Dies könnte aufgrund der engen Verbindung zwischen Providern und Bauunternehmern gerechtfertigt erscheinen, da sie alle über die Erfahrung und Fähigkeiten zur Durchführung bzw. Überwachung der Bauarbeiten verfügen. Da die SPV die Verantwortung für Betrieb und Instandhaltung über Jahrzehnte hinweg übernehmen, wäre eine detailliertere Analyse der operativen Erfahrung und Stabilität des Providers zu erwarten gewesen.

Die Berechnung der Projektkosten wurde bei einigen Projekten durch Elemente erschwert, die Bestandteil des Gesamtprojekts, aber nicht des PPP waren, sowie durch Elemente der PPP, die für einen Finanzierungsbeitrag der EIB nicht in Betracht kamen. Das führte dazu, dass einige Kosten, die nicht für eine Finanzierung in Betracht kamen, unerwünschterweise in die Definition der Projektkosten der Bank einfließen, z.B. indirekte Kosten für nicht förderungswürdige Komponenten, Betriebskosten während der Durchführung, Instandhaltungsrückstellungen und allgemeines Betriebskapital. Die Auswirkungen dieser Kosten waren insgesamt zwar gering, zeigen jedoch die Probleme in Verbindung mit anormalen Projekten auf.

Volkswirtschaftliche Rentabilität

Mit einer Ausnahme berechnete PJ vorab die volkswirtschaftliche Rentabilität (interner Zinsfuß) für alle evaluierten Projekte zu gleichbleibenden Bedingungen. Bei einem Projekt im Bildungssektor stützte sich PJ auf Studien, aus denen hervorging, dass sich allgemeine Investitionen in das Schulwesen zwar positiv auswirken, aber für Bereiche wie obligatorische Schulbildung keine aussagekräftige volkswirtschaftliche Rentabilität berechnet werden kann. Nach diesem Ansatz wäre es schwierig festzustellen, ob das vorgeschlagene

Investitionsvorhaben eine akzeptable volkswirtschaftliche Rentabilität aufweist. Bei den anderen Projekten lag die berechnete volkswirtschaftliche Rentabilität allgemein bei 9-14%. Bei einem Eisenbahnprojekt wurde sie jedoch nur mit 4% ermittelt. Dieses Ergebnis ist zwar niedrig, wurde aber in Anbetracht des erheblichen, nicht quantifizierten Nutzens für das Land, z.B. aus der wirtschaftlichen Belebung, als akzeptabel erachtet.

Finanzielle Rentabilität

Bei den meisten Projekten ist der Wert einer Berechnung der finanziellen Rentabilität (interner Zinsfuß) für die Bank zweifelhaft. Diese Berechnung ist inzwischen kein obligatorischer Bestandteil der Prüfung von EIB-Projekten mehr. Jedoch ist die finanzielle Rentabilität bei PPP – und vor allem bei Projekten, bei denen die Bank in der Betriebsphase einem Risiko ausgesetzt ist – ein wichtiges Element der Gesamtrisikoaanalyse und wird vorrangig anhand der Eigenkapitalrendite statt an der FIRR gemessen. Die höchste finanzielle Rentabilität wurde bei zwei Mautautobahnen ermittelt, die die hohen realen inländischen Zinssätze zum Zeitpunkt des Baus widerspiegelt. Die höheren Werte für die finanzielle Rentabilität (ca. 10%) wurden ansonsten im Allgemeinen in den neuen PPP-Märkten ermittelt.

Risikoanalyse

An den später untersuchten Projekten zeigt sich eine kontinuierliche Verbesserung der Methode der EIB bei der Analyse des Projektrisikos. Allerdings scheint dafür kein Standardverfahren zu bestehen, und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen OPS und PJ wirkt sich nachteilig aus. Besondere Aufmerksamkeit galt den mit den Einnahmen verbundenen Risiken, und bei allen Projekten wurden verschiedene Szenarios untersucht. Obgleich bei den Prognosen meist von noch konservativeren Szenarios als denen der Projektträger oder Provider ausgegangen wurde, waren diese in manchen Fällen immer noch zu optimistisch. Bei einem Eisenbahnprojekt, bei dem eine hohe Verfügbarkeit garantiert ist und hohe Vertragsstrafen bei Nichterbringung der Leistungen vorgesehen sind, wurde die Verfügbarkeit besonders eingehend analysiert. Eine ähnlich detaillierte Analyse der Risiken und risikomindernden Maßnahmen wurde von OPS sowohl zu den allgemeinen Risiken wie Leistungserbringungs- und Zahlungsmodalitäten sowie Beendigung als auch zu spezifischen Risiken wie Entgleisungen durchgeführt.

Hinsichtlich des Kreditrisikos verfolgt die Bank einen konservativen und recht strengen Ansatz, der ihre Satzung widerspiegelt. Dieser Ansatz ist nun in einer Reihe von Leitlinien zum Kreditrisikomanagement festgeschrieben. Sofern die Bank bei einem Projekt zu irgendeinem Zeitpunkt einem Risiko ausgesetzt ist, wird vorab eine Reihe von Kriterien für die Freigabe von Garantien festgelegt und genehmigt. Diese Kriterien basieren auf einer Mindestdeckung der Darlehenslaufzeit, der vertraglichen Nutzungsdauer und des jährlichen Schuldendienstes sowie auf einer Mindestbetriebsdauer mit einem wirtschaftlichen Ergebnis, das mit den Prognosen des Basisszenarios in Einklang steht. Obwohl die Leitlinien zum Zeitpunkt, als die im Detail evaluierten Projekte genehmigt wurden, noch nicht offiziell eingeführt waren, wurden dieselben Prinzipien angewandt. Bei keinem der untersuchten Projekte wurden bei der Darlehensvergabe der Bank Anzeichen mangelnder Vorsicht festgestellt. Allerdings ließe sich in einigen Fällen argumentieren, dass der von der Bank erbrachte finanzielle Zusatznutzen größer gewesen wäre, wenn sie bereit gewesen wäre, das gleiche Projektrisiko nach der Fertigstellung einzugehen wie bei anderen Projekten.

7.3 Darlehen und Garantie

Das Darlehen der EIB wird oft auf pari-passu-Basis mit Darlehen von Geschäftsbanken gewährt. Allerdings ist die Bank normalerweise der mit Abstand größte einzelne Darlehensgeber, da Geschäftsbanken für ihre Darlehen üblicherweise Konsortien bilden. Die Bank finanziert grundsätzlich höchstens 50% der in Betracht kommenden Projektkosten, und bei der Evaluierung wurde festgestellt, dass diese Obergrenze stets eingehalten wurde. Allerdings stellte die Bank regelmäßig einen sehr hohen Anteil der vorrangigen Fremdmittel (bis zu 100%) bereit.

Gemäß der Satzung der Bank werden ihre Darlehenszinssätze „so bemessen, dass die Bank aus den Erträgen ihre Verpflichtungen erfüllen, ihre Kosten und Risiken decken und...einen Reservefonds bilden kann...“⁵. Aufgrund dieser Zinsfestsetzungspolitik und des AAA-Ratings der Bank müssten ihre Darlehenszinssätze niedriger als die von Geschäftsbanken sein. 1999 wurde die „differenzierte Zinsfestsetzung“ für EIB-Darlehen eingeführt, um das zusätzliche Verlustrisiko zu berücksichtigen, das die Bank bei Fällen eingeht, bei denen die üblichen Maßnahmen zur Reduzierung des Risikos bzw. seiner Verlagerung nach außen aufgrund insbesondere von marktbedingten Einschränkungen nicht erreicht werden können. Im Rahmen der Evaluierung wurden bei den von den Darlehensnehmern beantragten Mitteln folgende Merkmale festgestellt:

⁵ Artikel 19 der Satzung der EIB

- von der EIB bereitgestellte Darlehen mit variablem Zinssatz (Euribor oder LIBOR) wurden von zwischengeschalteten Finanzinstituten in festverzinsliche Darlehen umgewandelt, obgleich die Bank selbst festverzinsliche Darlehen hätte gewähren können. Das könnte teilweise darauf zurückzuführen sein, dass die Bank für festverzinsliche Darlehen eine höhere Deckung durch Garantien fordert, um die bei vorzeitiger Rückzahlung entstehenden höheren Kosten zu berücksichtigen.
- Einsatz einer Drittwährung statt Darlehen in der gewünschten Währung: z.B. wurde in einem Fall ein Darlehen in USD gewährt, das dann in EUR gewappt wurde. Durch die Bereitstellung des Darlehens in USD wurde ein größerer finanzieller Nutzen als in der Landeswährung erzielt. Trotz der anfallenden Swap-Kosten war der Vorteil für das Projekt immer noch höher, als wenn das Darlehen auf die Landeswährung gelaftet hätte.

Der größte Teil der Aufwendungen für Schuldzinsen bei einem PPP-Projekt ist entweder über die gesamte Darlehenslaufzeit abgesichert oder es handelt sich um einen festen Betrag. Bei einem Straßeninfrastrukturprojekt war das jedoch nicht der Fall, und dieses Risiko wurde bei der finanziellen Prüfung des Projekts nicht erkannt. In ähnlicher Weise bestand bei einem Stadtautobahnprojekt ein Risiko aufgrund von Wechselkursveränderungen zwischen den aufgenommenen Fremdmitteln (in ECU und anderen Vorläuferwährungen des Euro) und den Einnahmen in Landeswährung. Auch in diesem Fall wurde dieser Punkt bei der Prüfung nicht analysiert.

Wie festgestellt wurde, ist die Bank bereit, die standardmäßigen Rückzahlungsmethoden für ihre Darlehen den Erfordernissen des jeweiligen Projekts anzupassen. Dazu gehören hauptsächlich geringere Tilgungszahlungen in den ersten Jahren, um so den Cashflow des Projekts zu entlasten, und eine Erhöhung der Zahlungen, sobald die Darlehen von Geschäftsbanken zurückgezahlt sind. Bei einem extremen Beispiel wird das Darlehen am Ende der Laufzeit zurückgezahlt und alle Zinszahlungen werden kapitalisiert, um so die finanzielle Tragfähigkeit des Projekts zu gewährleisten. Dieser Ansatz wirkte sich unter anderem auf das Engagement der Bank im Vergleich zu der Obergrenze für ihren Finanzierungsbeitrag zu den Projektkosten aus. Zwar lag das ursprüngliche Darlehen der Bank mit 275 Mio EUR deutlich unter den höchstens zulässigen 50% der Projektkosten, doch beläuft sich das Engagement der Bank bei dem Projekt auf etwa 797 Mio EUR bei Projektkosten von 871 Mio EUR einschließlich indirekter Kosten.

Besicherungsstruktur, Refinanzierung und Freigabe von Garantien

Die bei den meisten untersuchten Projekten angewandte typische Darlehenskonstruktion der EIB bestand in einem langfristigen Darlehen an den Provider. Die Darlehen waren zumindest bis nach dem Abschluss der Arbeiten und zu Beginn des Projektbetriebs zu 100% durch Bankgarantien besichert. Die Garantie kann anschließend teilweise oder ganz freigegeben werden, sofern das Projekt seine gesetzten Ziele erreicht. Ab diesem Zeitpunkt trägt die Bank das gesamte Projektrisiko.

Bei einem Straßeninfrastrukturprojekt ist das langfristige Darlehen der EIB jedoch durch kurzfristigere Garantien von Geschäftsbanken besichert. An den Laufzeiten der Garantien zeigt sich die mangelnde Bereitschaft der Geschäftsbanken, ein längerfristiges Risiko bei den Projekten einzugehen, und diese Laufzeiten spiegelten sich auch in ihren eigenen Direktarlehen wider. Bei Nichtverlängerung der Garantien sind die finanziellen Verpflichtungen im Rahmen des EIB-Darlehens nicht erfüllt und das Darlehen ist zurückzuzahlen. Ohne anderweitig verfügbare Finanzierungsmittel wären die Projekte jedoch nicht dazu in der Lage. Wenn keine anderen Finanzierungsmittel verfügbar sind, würde die Garantie in Anspruch genommen und das Risiko auf den Garantiegeber übertragen. Unter der Annahme, dass die Darlehen verlängert werden, wurden die Zinsrisiken des Projekts für den Verlängerungszeitraum nicht abgesichert.

Nach Ansicht mehrerer Provider wirkte sich der Finanzierungsbeitrag der EIB zwar positiv auf ihre Projekte aus, bewirkte jedoch ein zusätzliches Risiko für ihre Investoren. Die Bank hat die Tendenz, die Bedingungen für eine Freigabe der Garantien strenger festzusetzen, als es für Geschäftsbanken akzeptabel wäre. Damit verfolgt die Bank zwar einen vorsichtigen Ansatz, der jedoch dazu führen könnte, dass die Bank Garantien nicht freigibt, wenn das Projekt zwar insgesamt gute Ergebnisse vorweisen kann, aber eine wichtige Kennzahl nicht erfüllt. Je nach der Struktur der Verträge könnte eine solche Verweigerung der Freigabe der Garantien sowohl für die Investoren des Providers als auch den Projektträger schwerwiegende Folgen haben.

7.4 Projektdurchführung

Die Auszahlung der Darlehen für PPP-Projekte sollte nur dann erfolgen, wenn der Provider entsprechend nachweisbare und vom TB bestätigte Aufwendungen tätigt. Wird das Darlehen der EIB parallel zu einem Darlehen eines Geschäftsbankenkonsortiums oder mit der Garantie eines solchen Konsortiums gewährt, erfolgen derartige Kontrollen automatisch im Rahmen der

Vereinbarungen zwischen den Gläubigern. Allerdings wurden diese Kontrollen bei einigen der geprüften Projekte, bei denen die EIB nicht mit einem Bankenkonsortium zusammenarbeitete, offenbar nicht umfassend durchgeführt. Bei einem Fall, bei dem das EIB-Darlehen durch eine staatliche Garantie besichert ist, wurden die gesamten 275 Mio EUR des ursprünglichen EIB-Darlehens auf ein Anderkonto im Ausland überwiesen. Die Zahlungen von diesem Konto wurden vom Projektträger, der Agent-Bank für die anderen Darlehensgeber und dem Garanten der EIB kontrolliert. In anderen Fällen wurden in Einklang mit den Refinanzierungsarrangements der EIB Pauschalbeträge ausgezahlt. Daraus ergibt sich die Frage, ob der Auszahlungsprozess durch die Refinanzierungsarrangements bestimmt werden sollte.

7.5 Projektüberwachung nach Fertigstellung

Von den zehn im Detail evaluierten Projekten überwacht PJ nur eines dieser Projekte in der Phase nach dem Abschluss der Arbeiten. Selbst bei Projekten, bei denen die Bank einem Risiko ausgesetzt ist und eine verstärkte physische Überwachung angebracht erscheint, wird dies von RM durchgeführt, das dabei gegebenenfalls von OPS unterstützt wird. Bei nicht-finanziellen Fragen greift RM auf die unabhängige Beratung eines TB zurück, der im Auftrag der bevorrechtigten Darlehensgeber bestellt wird. Die Fertigstellung wurde nur in sehr begrenztem Umfang überwacht, und in viele der von PJ erstellten Projektabschlussberichte wurde nur ein Mindestmaß an Informationen aufgenommen.

8 ZUSÄTZLICHER NUTZEN DER BETEILIGUNG DER EIB

Nur ein Projekt hätte ohne Beteiligung der EIB nicht bzw. nur nach erheblichen Änderungen durchgeführt werden können. Dagegen gab es aber auch zumindest ein Projekt, das unabhängig von der Beteiligung der Bank mit genau derselben Finanzierungsstruktur durchgeführt worden wäre. Abgesehen von diesen beiden „Extremfällen“ wirkte sich die Beteiligung der Bank normalerweise auf die Finanzierbarkeit des Projekts aus. Beispielsweise hatte die Einschaltung der Bank bei einem Vorhaben erheblichen Einfluss darauf, wie das Gesamtprojekt zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor aufgeteilt wurde.

Wenngleich Darlehenslaufzeit und Rückzahlungsmodalitäten wichtige Aspekte waren, so waren doch die geringeren Gesamtfinanzierungskosten der EIB der Hauptgrund für ihre Einschaltung in die Projekte. Dies wirft die Frage auf, ob es zu einer Verdrängung von Darlehen von Geschäftsbanken kommt, vor allem da diese niedrigeren Kosten nicht immer dem öffentlichen Sektor zugute kommen. Sobald jedoch die EIB an Projekten beteiligt war, bewirkte sie nachweislich auch in anderer Hinsicht einen zusätzlichen Nutzen. Das traf vor allem in neuen PPP-Märkten zu. Im Vergleich zu anderen Finanzierungsquellen bestand der wesentliche Unterschied in den meisten Fällen in den deutlich längeren Laufzeiten von EIB-Darlehen, oftmals in Verbindung mit fester Verzinsung. Aber auch die absolute Verfügbarkeit alternativer Mittelquellen, d.h. Fähigkeit und Bereitschaft inländischer oder internationaler Banken zur Finanzierung des Projekts, waren in zwei oder möglicherweise drei Ländern ein Faktor.

8.1 Finanzieller Zusatznutzen

Es gibt Fälle, bei denen der Projektumfang letztlich von den Kosten abhängt, d.h. je günstiger die Mittelbeschaffung, desto umfangreicher das Projekt. Ein eingehend evaluiertes Projekt im Bildungssektor ist dafür ein gutes Beispiel. Bei diesem Projekt bewirkte der Finanzierungsbeitrag der EIB eindeutig eine finanzielle Additionalität. Durch diesen Effekt konnte bei einigen Projekten die Finanzierbarkeit erhöht und bei anderen der Projektumfang erweitert werden. In einigen Fällen hat die Beteiligung der EIB eventuell auch dazu beigetragen, die Zinssätze der parallel eingeschalteten Geschäftsbanken niedrig zu halten, und dadurch indirekt eine weitere Kostensenkung bewirkt.

Rolle der EIB bei der Finanzierung

Die meisten evaluierten Projekte hätten auch komplett durch kommerzielle Darlehensgeber finanziert werden können, was jedoch mit höheren Kosten verbunden gewesen wäre. Durch die Beteiligung der EIB an einem Projekt entsteht normalerweise kein Konflikt mit kommerziellen Darlehensgebern:

- Sie bleiben durch Garantien für das EIB-Darlehen beteiligt, die bis zum Abschluss der Bauarbeiten und manchmal während der gesamten Darlehenslaufzeit bestehen bleiben;
- die Übernahme des Risikos durch die EIB bei der Freigabe von Garantien (oder bei einer Umstrukturierung) verkürzt die durchschnittliche Dauer des Engagements von Geschäftsbanken, was aus deren Sicht vorteilhaft ist. Geschäftsbanken gewähren ungern langfristige Darlehen;

- Geschäftsbanken schließen sich meist sowieso zu Konsortien zusammen;
- die Geschäftsbanken können von zusätzlichen Geschäftsmöglichkeiten wie Zins-Swaps profitieren;
- mit der Einschaltung der EIB ist ein Validierungseffekt verbunden.

Keine der im Rahmen der Evaluierung kontaktierten Geschäftsbanken hatte Einwände gegen die Beteiligung der EIB, und einige hoben vor allem die positive Wirkung der Projektvalidierung durch die Bank sowie ihren Beitrag zu den Verhandlungen (vgl. Abschnitt 5.4) und zur nachfolgenden laufenden Überwachung der Operation hervor.

In verschiedenen Mitgliedstaaten wurde inzwischen damit begonnen, für PPP-Projekte öffentliche Mittel einzusetzen und damit die Tätigkeit der EIB in diesem Bereich zu ergänzen. Ein Beispiel dafür ist die "Credit Guarantee Finance" des britischen Schatzamts. Darunter sind Darlehen des öffentlichen Sektors für PPP-Vorhaben zu verstehen, die von Geschäftsbanken oder Versicherungsgesellschaften garantiert werden und offensichtlich eine Parallele zur Tätigkeit der EIB darstellen. In ähnlicher Weise erhalten PPP in Italien von der Infrastrutture SpA finanzielle Unterstützung. Durch diese Vorgehensweise werden die Gesamtkosten gesenkt, und auch in anderen Ländern, beispielsweise in Deutschland, zeigen Provider großes Interesse an dieser Finanzierungsmethode.

Über den Wettbewerbsdruck zwischen den Bietern dürfte gewährleistet sein, dass der Kostenvorteil von EIB-Darlehen in die Endkosten des Projektträgers einfließt, sofern die Finanzierungsbedingungen der EIB den Bietern mitgeteilt werden, bevor diese ihr endgültiges Angebot einreichen. Das scheint bei den meisten der evaluierten Projekte der Fall gewesen zu sein. Allerdings besteht – wie in Abschnitt 5.2. dargelegt – gegebenenfalls Raum für umfangreichere Darlehensgenehmigungen der EIB in der Endphase der Angebotseinreichung, damit die Darlehen der EIB von den Bietern optimal genutzt werden und ihre Konditionen in deren Angebote einfließen können. Bei den evaluierten Projekten, bei denen die Bank nach der Auswahl des bevorzugten Bieters eingeschaltet wurde, ist ersichtlich, dass der Vorteil der geringeren Mittelbeschaffungskosten der EIB dem Provider und/oder dem zwischengeschalteten Finanzinstitut zugute kam.

Katalysatorwirkung / Marktentwicklung

Nur bei einigen wenigen der evaluierten Projekte fungierte die EIB tatsächlich als Katalysator, um weitere Finanzierungsbeiträge von Dritten für PPP zu mobilisieren. Die potenziellen Möglichkeiten der Rolle der EIB in den neuen Märkten zeigten sich jedoch bei einem Autobahnprojekt in einer strukturschwachen Region. Dort ermunterte die EIB in- und ausländische Banken aktiv zu einer verstärkten Beteiligung und förderte durch ihre Garantiefreigabestruktur die Vergabe längerfristiger Darlehen. Dies erfolgte auf persönliche Initiative eines Mitarbeiters statt im Rahmen einer EIB-Maßnahme, aber auch bei anderen Projekten boten sich ähnliche Möglichkeiten. Hätte die Bank diese Möglichkeiten genutzt, wäre der von ihr bewirkte zusätzliche Nutzen eventuell höher gewesen.

Übernahme von Risiken

Zwischen der Übernahme eines Projektrisikos durch die Bank und den Kosten ihrer Finanzierungsbeiträge besteht eine direkte Verbindung. Sofern die Bank die mit einem Projekt verbundenen Risiken nicht übernimmt, muss normalerweise der Provider/Darlehensnehmer die zusätzlichen Kosten für Garantien von Geschäftsbanken tragen. Aus Gesprächen mit OPS und RM ging klar hervor, dass die Übernahme von Risiken eher auf Ad-hoc-Basis erfolgt, anstatt auf einer spezifischen Politik oder entsprechenden Erfahrungen zu beruhen. Die Operationen erfolgen zwar stets im Rahmen der Leitlinien für die Kreditrisikopolitik der Bank, aber die Entscheidung zur Übernahme von Risiken wird davon beeinflusst, ob die Zinskonditionen der EIB nach Einbeziehung der Kosten für Garantien weiterhin wettbewerbsfähig sind.

Swaps

Dieses Thema betraf vorrangig im Detail evaluierte PPP im Vereinigten Königreich. Es besteht die Gefahr, dass ein wesentlicher Prozentsatz des Kostenvorteils von EIB-Finanzierungen durch die von Swap-Banken geforderten Gebühren absorbiert wird, wenn der Swap-Prozess vom Provider gemanagt wird, aber der Projektträger die Kosten zu tragen hat. Nach Ansicht von OPS sollte das Ergebnis von Swaps für die Bank nicht von Belang sein. Da die Bank jedoch bereits über umfassende Fachkenntnisse im Treasury-Bereich verfügt, könnte die EIB durch eine Zusammenarbeit mit dem Projektträger und seinen Finanzberatern beim Swap-Prozess den von ihr bewirkten zusätzlichen Nutzen erhöhen. Projektträger von PPP verfügen in diesem Bereich oft nur über sehr begrenzte Erfahrung und müssen eventuell auf unzureichende Beratung zurückgreifen. Bei einer Mautautobahn übernahm Ops unter Rückgriff auf das Fachwissen der Direktion FI eine Beraterrolle bei Swap-Transaktionen. Ops überprüfte, ob die Konditionen des

Währungsswaps wettbewerbsfähig waren, obgleich der Projektträger lediglich das Risiko für Änderungen der Zinssätze von Staatsanleihen zwischen BAFO und Abschluss der Finanzierungsarrangements und nicht für Änderungen am Swapmarkt oder von Wechselkursen übernahm.

Erhöhung des finanziellen Zusatznutzens

Die Möglichkeiten der Bank, den finanziellen Zusatznutzen zu erhöhen (z.B. durch Steigerung der operativen Effizienz und Entwicklung von auf spezielle Bedürfnisse zugeschnittenen Produkten), sind begrenzt. Eventuell könnten in den Bereichen Risikomanagement und strukturierte Finanzierungen weitere Möglichkeiten bestehen, wenn die Bank im Rahmen ihrer Leitlinien für die Kreditrisikopolitik ein größeres Risiko bei einer größeren Anzahl von Projekten übernimmt.

8.2 Nicht-finanzieller Zusatznutzen

Nach Aussage der an der Evaluierung beteiligten Projektträger, Provider und Geschäftsbanken gab es eine Reihe von Bereichen, in denen die Bank einen wesentlichen, nicht-finanziellen Zusatznutzen in ihre Projekte eingebracht hat:

Projektvalidierung

Für die Projektträger erwiesen sich die technisch-wirtschaftlichen und finanziellen Prüfungen der Bank allgemein als hilfreich, und zwar sowohl um ihre Entscheidung für die PPP-Konstruktion als auch um die für das Projekt gewählte Struktur zu validieren. Auch andere Darlehensgeber von Projekten hatten vor allem im wirtschaftlichen und technischen Bereich eine ähnlich hohe Meinung vom Projektprüfungsverfahren der EIB. In einigen Fällen erleichterte die Beteiligung der EIB den Geschäftsbanken die eigene interne Genehmigung von Darlehen und erwies sich vor allem für die Geschäftsbanken bei der Syndizierung von Krediten als hilfreich. Der Effekt war vor allem dann gut sichtbar, wenn das Darlehen das erste dieser Art auf dem Markt war.

Zusammenarbeit nach Vertragsunterzeichnung

Die Geschäftsbanken betrachten die EIB allgemein als guten Partner, der eine wichtige Rolle bei der Finanzierung spielt und verantwortungsbewusst und zuverlässig agiert. Die Alternative wären weit größere Konsortien, an denen dann Partner beteiligt wären, deren Reaktionen weniger vorhersehbar wären und die für jede Änderung, jeden Verzicht auf Einhaltung von Vertragsklauseln usw. vorher ihre Genehmigung erteilen müssten.

Transfer von Know-how

Ein weiterer wichtiger Beitrag, den die EIB zu dem Prozess leisten kann und der von verschiedenen Projektträgern und Providern in neuen PPP-Märkten hervorgehoben wurde, ist der Transfer von Erfahrungen mit PPP von einem Land in ein anderes.

Langfristiges Engagement

Verschiedene Provider merkten an, dass die Politik der EIB, ihr Darlehen vollständig über die gesamte Laufzeit hinweg aufrechtzuerhalten, für sie angenehmer ist, da sie dadurch eine langfristige Partnerschaft mit ihrem Darlehensgeber aufbauen können. Geschäftsbanken dagegen verkaufen ihre Darlehen oft auf dem Sekundärmarkt.

Politische Wirkungen

Der Status der EIB als multilaterale Bank, deren Eigentümer die EU-Mitgliedstaaten sind, hat verschiedene politische Effekte:

- Nach Aussage einer Reihe von Providern und Geschäftsbanken trägt die Einschaltung der EIB in ein Projekt dazu bei zu gewährleisten, dass sich der Projektträger bzw. dessen Regierung an die vertraglichen Verpflichtungen hält.
- Mehrere Projektträger waren außerdem der Ansicht, dass ein „europäischer Finanzierungsbeitrag“ über die EIB ihr Projekt in Regionen akzeptabler macht, in denen der Einsatz von PPP aus politischen Gründen auf Widerstand gestoßen ist.

Erhöhung des nicht-finanziellen Zusatznutzens

Der von der Bank erbrachte nicht-finanzielle Zusatznutzen kann wesentliche Auswirkungen auf die Entwicklung von PPP auf nationaler und auf Projektebene haben. Die Ausarbeitung und die Verhandlung von PPP in einem neuen Markt erfordern Fähigkeiten, über die der Projektträger oft nicht verfügt. Task Forces für PPP in wichtigen Ministerien können Projektträger in wertvoller Weise unterstützen. Diese Unterstützung kann jedoch erst dann angeboten werden, wenn die Task Force ihr eigenes Know-how aufbauen konnte, sodass die Hilfe zu Beginn begrenzt ist. Gleichfalls kann die PPP-Task Force nur dann Know-how und Erfahrungen des privaten Sektors anbieten, wenn Mitarbeiter aus dem privaten Sektor für sie abgestellt werden. Dieses Problem kann in gewissem Umfang durch Einbeziehung von externen Beratern, z.B. zu finanziellen und

rechtlichen Fragen, behoben werden. Dennoch würden die meisten Projektträger eigenen Aussagen zufolge einen umfassenderen Beitrag der EIB als Berater begrüßen, der institutionelle Unterstützung bei der Ausarbeitung ihrer PPP-Politik und der Entwicklung von einzelnen Projekten bietet. Das soll nicht bedeuten, dass Finanzberater des privaten Sektors verdrängt werden, aber es gibt Bereiche, in denen die Bank wertvolle Beratung anbieten könnte, unter anderem bei der Einrichtung einer Task Force für PPP, rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Standardbedingungen und -unterlagen für PPP, Auftragsvergabeverfahren und Angebotsbewertung, PSC und VfM usw. Darüber hinaus könnte die Bank Projektträger bei ihrer Zusammenarbeit mit Finanz- und Rechtsberatern unterstützen. Diese Art der institutionellen Unterstützung gewährt die EIB bereits auf Ad-hoc-Basis. Eine formellere Organisation könnte jedoch eine weitreichendere Wirkung erzielen und finanziell selbsttragend sein.

PPP-PORTFOLIO DER EIB

Die ausgezahlten Beträge basieren auf der PPP-Definition, die für diese Evaluierung verwendet wurde, und entsprechen dem Stand zu Beginn der Evaluierung.

<u>EIB-Darlehen für PPP von 1990 bis 2003</u>		
Sektor	Betrag (laut Vertrag) (Mio EUR)	in % des Gesamt- betrags
Straßen und Autobahnen (einschl. kombinierte Straße-/Schiene-Projekte, Tunnel und Brücken)	9 120	62%
Stadtentwicklung u. -erneuerung, Nahverkehr	2 600	17%
Flughäfen	999	7%
Herkömmliche und Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnstrecken	997	7%
Soziale Infrastruktur (Bildungs- und Gesundheitswesen)	549	4%
Stromerzeugung, -übertragung und -verteilung	258	2%
Wasserwirtschaft	165	1%
	14 688	100%

EVALUIERUNGSKRITERIEN

Das Projektergebnis wird anhand der Hauptevaluierungskriterien der Evaluation Cooperation Group (ECG) beurteilt, in der die Einheiten für die Evaluierung von Operationen der multilateralen Entwicklungsbanken (Weltbankgruppe, Regionalentwicklungsbanken und EIB) vertreten sind. Die Kriterien entsprechen der Definition der „Working Party on Aid Evaluation“ beim Development Aid Committee (DAC) der OECD und sind an die spezifischen Anforderungen der EIB für ihre Finanzierungstätigkeit angepasst. Im Rahmen der Evaluierung werden die bei der Ex-ante-Projektprüfung angewandten analytischen Kriterien sowie die die evaluierten Operationen betreffenden Strategien, Maßnahmen und Verfahren angemessen berücksichtigt. Sofern im Anschluss an die Projektprüfung Änderungen in der EIB-Politik oder bei den Verfahren vorgenommen werden, die für die Projektevaluierung relevant sind, werden diese ebenfalls berücksichtigt.

- Die Relevanz bezeichnet, in welchem Maß die Ziele des Projekts der einschlägigen EU-Politik (EG-Vertrag, Richtlinien, Beschlüsse des Rates, Mandate usw.) und den Beschlüssen des Rates der Gouverneure sowie den Anforderungen der Endbegünstigten, den länderspezifischen Bedürfnissen, globalen Prioritäten und der Strategie der Partner entsprechen. In der EU wird auf die einschlägigen EU-Politiken in Artikel 267 des EG-Vertrags verwiesen, der die Aufgabe der EIB und ihre Politiken festlegt. Für die Tätigkeit außerhalb der Europäischen Union gelten insbesondere die einschlägigen außenpolitischen Ziele der Gemeinschaft, die in den spezifischen Mandaten des Rates der Europäischen Union an die EIB aufgeführt sind, sowie deren Auslegung durch die EIB.
- Die Wirksamkeit gibt an, inwieweit die Ziele des Projekts unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung erreicht wurden bzw. voraussichtlich erreicht werden, wobei seit der Darlehensgenehmigung vorgenommene Änderungen des Projekts zu beachten sind.
- Die Effizienz misst, inwieweit die Nutzelemente/Ergebnisse eines Projekts mit dem Ressourceneinsatz/dem Aufwand in Einklang stehen. Bei der Ex-ante-Prüfung wird die Effizienz eines Projekts normalerweise an der volkswirtschaftlichen und finanziellen Rentabilität gemessen. Bei Vorhaben im öffentlichen Sektor werden volkswirtschaftliche und finanzielle Rentabilität im Rahmen der Ex-ante-Prüfung oft nicht berechnet. In diesen Fällen wird die geschätzte Effizienz des Projekts anhand einer Analyse der Kosteneffizienz bestimmt.
- Die Nachhaltigkeit bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit eines anhaltenden langfristigen Nutzens und die Robustheit gegenüber Risiken während der voraussichtlichen Projektnutzungsdauer. Entsprechend den jeweiligen Umständen wird die Nachhaltigkeit der Projekte ganz unterschiedlich beurteilt. Dabei werden die in der von der Bank ex-ante durchgeführten Due-Diligence-Prüfung festgestellten Aspekte berücksichtigt. In die Beurteilung fließen unter anderem folgende Aspekte ein:
 - technische und Managementaspekte, vor allem die Bereitschaft, Fähigkeit und Mittelverfügbarkeit zur Ausführung der erforderlichen Instandhaltungsarbeiten, damit das Projekt seine wirtschaftliche Nutzungsdauer erreichen kann,
 - staatliches Engagement, rechtliche Rahmenbedingungen und soziopolitische Unterstützung (dieser Aspekt ist vor allem in einigen Entwicklungsländern von Belang, in denen die institutionellen Strukturen nur schwach entwickelt sind),
 - finanzielle Tragfähigkeit von ertragbringenden Projekten dahingehend, ob ein erhöhtes Risiko besteht, dass diese Erträge unzulässig niedrig ausfallen könnten, d.h. dass selbst die Betriebs- und Instandhaltungskosten des Projekts nicht mehr gedeckt werden können,
 - ökologische Nachhaltigkeit dahingehend, ob das Projekt mit Umweltrisiken verbunden ist, die seine Weiterführung ernsthaft gefährden könnten,
 - sonstige Aspekte, die die anhaltenden langfristigen Vorteile während der wirtschaftlichen Nutzungsdauer beeinträchtigen könnten.

ABTEILUNG EVALUIERUNG DER OPERATIONEN (EV) DER EUROPÄISCHEN INVESTITIONSBANK

1995 wurde die Abteilung Evaluierung der Operationen (EV) mit dem Ziel geschaffen, Ex-post-Evaluierungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Union durchzuführen. 1999 wurde ihr Zuständigkeitsbereich um das Gebiet der Selbstevaluierungen erweitert.

In der Abteilung EV werden die Evaluierungen in Einklang mit der geltenden internationalen Praxis durchgeführt, wobei die allgemein anerkannten Kriterien von Relevanz, Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit berücksichtigt werden. EV gibt Empfehlungen ab, die auf den durch die Selbstevaluierung und die Ex-post-Evaluierung gewonnenen Erkenntnissen beruhen. Die dabei gemachten Erfahrungen werden aller Voraussicht nach dazu beitragen, die operativen Ergebnisse, die Rechenschaftslegung und die Transparenz zu verbessern.

Die Selbstevaluierung beruht auf einem Projekt-Beurteilungssystem („Project Scorecard“) und wird von den im operativen Bereich tätigen Direktionen vorgenommen. EV koordiniert diesen Prozess und bereitet einen unabhängigen jährlichen Bericht über die Selbstevaluierung vor.

Jede Ex-post-Evaluierung umfasst eine detaillierte Beurteilung ausgewählter Investitionsvorhaben, und im Anschluss daran wird ein zusammenfassender Bericht erstellt, der dem Direktorium vorgelegt wird. Das Direktorium entscheidet dann, ob der Bericht an den Verwaltungsrat weitergeleitet und in Einklang mit dem hohen Stellenwert, den die Bank der Transparenz beimisst, auf der Website der EIB veröffentlicht werden soll.

Die nachstehenden Ex-post-Evaluierungen, die sich mit verschiedenen thematischen Bereichen befassen, wurden auf der Website der EIB veröffentlicht:

1. Performance von Kläranlagen in Mitgliedsländern der Europäischen Union (1996 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
2. Evaluierung von 10 Operationen im Telekommunikationssektor in Mitgliedsländern der EU (1998 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
3. Beitrag großer Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Straßen und Eisenbahnen zur Regionalentwicklung (1998 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
4. Evaluierung von Industrieprojekten, die von der Europäischen Investitionsbank im Rahmen der Förderung der Regionalentwicklung finanziert wurden (1998 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
5. Evaluierung von 17 Projekten, die von der Europäischen Investitionsbank im Wasserwirtschaftssektor im Mittelmeerraum finanziert wurden (1999 – erhältlich in Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch);
6. Auswirkungen der Mittelbeschaffung der EIB auf die Integration neuer Kapitalmärkte (1999 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
7. Beitrag der EIB zur Regionalentwicklung: Zusammenfassender Bericht über die Auswirkungen der EIB-Finanzierungen für 17 Projekte in Portugal und Italien auf die Regionalentwicklung (2001 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, Französisch, Italienisch und Portugiesisch (Übersetzungen aus dem Englischen));

8. Evaluierung der Projekte, die von der EIB in vier AKP-Staaten von 1989 bis 1999 aus Risikokapitalmitteln finanziert wurden (2001 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
9. Die Finanzierung von Energieprojekten durch die EIB in der EU und in den MOEL (2001 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
10. Überprüfung des derzeitigen Portfolio-Ansatzes bei der Vergabe von Globaldarlehen zugunsten von KMU (2002 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
11. Die Finanzierung von Projekten zur Entsorgung fester Abfallstoffe durch die EIB (2002 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
12. Evaluierung der Auswirkungen der EIB-Finanzierungen auf die Regionalentwicklung in Griechenland (2003 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
13. Evaluierung von Verkehrsprojekten in Mittel- und Osteuropa (2003 – erhältlich in Englisch (Originalsprache));
14. Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in der EU durch die EIB (2003 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
15. Evaluierung der von der EIB auf der Grundlage der Mandate für Asien und Lateinamerika (ALA) finanzierten Projekte (2004 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, Französisch und Spanisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
16. Evaluierung der EIB-Finanzierungen zugunsten von Fluggesellschaften (2004 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
17. Evaluierung der von der EIB finanzierten Luftverkehrsinfrastrukturprojekte (2004 – erhältlich in Englisch (Originalsprache))
18. EIB-Globaldarlehen aus eigenen Mitteln im Rahmen der Mandate für den Mittelmeerraum (2004 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
19. Evaluierung von durch die EIB finanzierten Eisenbahnprojekten in der Europäischen Union (2005 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
20. Evaluierung von von der EIB mitfinanzierten PPP-Projekten (2005 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
21. Evaluierung von Globaldarlehen an KMU in der erweiterten Union (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
22. EIB-Einzeldarlehen aus eigenen Mitteln im Rahmen der Mandate für den Mittelmeerraum (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).

Diese Berichte sind erhältlich:

auf der Website der EIB unter: <http://www.eib.org/publications/eval/>

oder per E-Mail unter folgender Adresse: Evaluation@eib.org