

Evaluierungsbericht

Hauptabteilung Evaluierung der Operationen (EV)

Evaluierung der EIB-Finanzierungen zugunsten von Fluggesellschaften

Zusammenfassender Bericht



**Europäische
Investitionsbank**

EVALUIERUNGSBERICHT

Evaluierung der EIB-Finanzierungen zugunsten von Fluggesellschaften

Erstellt von

Hauptabteilung Evaluierung der Operationen

Campbell Thomson

Monique Bianchi

Externe Berater:

Tim Goodyear

Dieter Havlicek

März 2004

* * *

HINWEIS

Die EIB ist gegenüber den Eigentümern, Fluggesellschaften und Betreibern der hier behandelten Projekte zu 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

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	1
1. EINLEITUNG	4
1.1 Überblick über den Finanzierungsbestand für Projekte von Fluggesellschaften	4
1.1 Evaluierungsansatz	5
2. HINTERGRUNDINFORMATIONEN FÜR DIE EVALUIERUNG	6
2.1 Entwicklungen im Luftverkehrssektor	6
2.2 Die finanzierten Flugzeuge	12
3 RELEVANZ/WIRKSAMKEIT VON PROJEKTEN	12
3.1 Beitrag der Projekte zu den Zielen	12
3.2 Durchführung der Projekte	13
4 ERGEBNISSE DER IM DETAIL EVALUIERTEN PROJEKTE	15
4.1 Betriebliche Leistung und volkswirtschaftliche Rentabilität	15
4.2 Nachhaltigkeit der Projekte: Auswirkungen auf den institutionellen Wandel, materielle und finanzielle Tragfähigkeit sowie Umweltverträglichkeit	16
4.3 Bewertung der Projektergebnisse	17
5. BEITRAG UND LEISTUNG DER EIB	18
5.1 Projektidentifizierung und -auswahl	18
5.2 Projektanalyse	19
5.3 Projektdurchführung und -überwachung	21
5.4 Additionalität und Zusatznutzen der EIB (Finanziell und nicht-finanziell)	22
5.5 Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte des Projektzyklus	23
ANLAGE	
Bewertung der einzelnen Projekte	

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

Einführung

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse einer Evaluierung der von der Bank zwischen dem 1. Januar 1990 und dem 31. Dezember 2001 finanzierten Projekte von Fluggesellschaften. In diesem Zeitraum hat die Bank Darlehen im Gesamtbetrag von 5 370 Mio EUR für 31 Vorhaben zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Evaluierung wurden die Ergebnisse der Projekte anhand der Standard-evaluierungskriterien¹ der Bank sowie die Leistung der Bank selbst bewertet. Zehn repräsentative Projekte – acht Vorhaben in der EU und jeweils ein Projekt in einem Beitrittsland und einem Mittelmeerdrittländ - wurden einer detaillierten Prüfung unterzogen.

Die Evaluierung berücksichtigte:

Einschlägige EU-Politiken: einschließlich Verkehrspolitik, Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Regionalentwicklung. Die derzeitige Verkehrspolitik der EU soll zur Stärkung des Wettbewerbs und zur Minimierung von Umweltauswirkungen beitragen.

Regelmäßig von der EIB erstellte Sektorstudien: Diese identifizierten wichtige sektorbezogene Aspekte und schafften einen Rahmen für die Operationen der Bank.

Besondere Sektormerkmale:

- Kompetentes operatives Management der Fluggesellschaften – dies macht es für die Bank schwierig, einen substanziellen nichtfinanziellen Zusatznutzen zu erbringen.
- Stetiges Wachstum im Zeitverlauf, jedoch bei schwankender Nachfrage. Dies ist eng mit dem Konjunkturzyklus verbunden, wird jedoch auch stark durch sich weltweit auswirkende Ereignisse wie den 11. September, SARS oder die Irak-Kriege beeinflusst. Dadurch hat die Bank einerseits zwar die Möglichkeit, EU-Politiken zu fördern, andererseits macht es jedoch die Risikobeurteilung sehr viel schwieriger.
- Die Flottenkapazität muss Jahre im Voraus geplant werden. Sie kann nicht schnell erweitert oder reduziert werden, und es hat eine Tendenz zu Überkapazitäten gegeben.
- Das seit langem für Flugverbindungen bestehende „Hub-and-Spoke“-System (Nabe und Speiche) wird zunehmend durch Punkt-zu-Punkt-Verbindungen ergänzt, die hauptsächlich von regionalen und neuen Fluggesellschaften angeboten werden. Viele dieser Fluggesellschaften sind Billig-Airlines, die in der Regel nicht ausgelastete und oft in weniger entwickelten Gebieten liegende Flughäfen nutzen. Das schnelle Wachstum dieser Fluggesellschaften wird beträchtliche Auswirkungen auf den gesamten Sektor haben.
- Obwohl die Deregulierung des Luftverkehrs in der EU den Wettbewerb verstärkt hat, bestehen immer noch erhebliche Hindernisse für den Marktein- und -austritt. Die Fluggesellschaften müssen in einem komplexen regulatorischen Rahmen von Start- und Landerechten, bilateralen Abkommen, kommerziellen Allianzen usw. operieren.
- Ein breites Spektrum hinsichtlich Unternehmensleitung und -kontrolle. Auf der einen Seite gibt es die am Markt äußerst aggressiv operierenden Fluggesellschaften, die in der Regel in privater Hand sind, und auf der anderen Seite gibt es die „flag carriers“ (nationale Fluggesellschaften), deren operative Entscheidungen stark durch politische und soziale Überlegungen beeinflusst werden.

Gesamtergebnis der detailliert evaluierten Projekte

Die EIB hat zwar auch Luftfracht- und regionalen Fluggesellschaften Darlehen gewährt, der größte Teil ihres Finanzierungsportfolios entfällt jedoch auf „flag carriers“². Acht der eingehend analysierten Projekte betrafen die Erneuerung von Passagierflugzeugflotten, die allerdings mit Kapazitätserweiterungen einhergingen. Bei den zwei verbleibenden Projekten ging es um Frachtflugzeuge.

Insgesamt wurden drei Projekte mit „gut“, fünf mit „befriedigend“ und zwei mit „nicht befriedigend“ eingestuft. Keines der Projekte wurde mit „mangelhaft“ bewertet.

¹ Relevanz/ Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit sowie besondere Berücksichtigung der Auswirkungen auf den institutionellen Wandel.

² Fluggesellschaften, die sich im Besitz des Staates befinden oder befunden haben und in der Regel eine marktbeherrschende Position innehaben.

Bei nahezu allen Projekten wurden der vereinbarte Kosten- und Zeitrahmen sowie die Spezifikationen eingehalten. Da – mit Ausnahme eines Vorhabens - alle Projekte die Erneuerung von Flugzeugflotten betrafen, wurden auch die Umweltziele - Emissionsreduzierung und geringerer Treibstoffverbrauch – erreicht. Mit Ausnahme der zwei als „nicht befriedigend“ bewerteten Projekte wurden alle detailliert analysierten Projekte als nachhaltig beurteilt. Das Portfolio der Bank umfasst jedoch auch ein Darlehen an eine sich mittlerweile in Liquidation befindende Fluggesellschaft. In allen drei Fällen traten die Probleme auf der Ebene des Gesamtunternehmens auf, die Projekte selbst waren solide. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, der Analyse des Unternehmensrisikos und insbesondere dem Marketing- und strategischen Management der Fluggesellschaften höhere Bedeutung beizumessen.

Die Leistung der Bank lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Flugzeugauswahlverfahren der Fluggesellschaften wurde validiert, und ihre Flottenplanung wurde den Ergebnissen der von der Bank durchgeführten Marktanalyse gegenübergestellt. Die Bank schaltete sich in der Regel jedoch erst nach den Kaufvertragsverhandlungen, d.h. nachdem das Projekt vollständig definiert war, ein.
- Die Marktanalyse der Bank diente auch als Basis für die Veranschlagung der finanziellen Rentabilität, die als Näherungswert für die volkswirtschaftliche Rentabilität verwendet wurde. Bei der für die einzelnen Projekte ermittelten finanziellen Rentabilität (interner Zinsfuß) zeigten sich große Unterschiede; für das Basisszenario ergaben sich Werte zwischen 4,6% und 27,3%. Die Werte reagierten sehr sensitiv auf die kleinsten Änderungen der wichtigsten Parameter, und zwar insbesondere auf Änderungen des Ertrags- und des Verkehrswachstums.
- Die Bank akzeptierte und unterstützte die Entwicklung einer breiten Palette von Finanzierungsstrukturen, die auch direkte Darlehen, über zwischengeschaltete Institute bereitgestellte Darlehen sowie Darlehen an Projektgesellschaften und an Leasinggesellschaften usw. einschloss. Das bei der Prüfung der Projekte festgestellte Risiko differierte zwischen den einzelnen Vorhaben zwar erheblich, jedoch spiegelte sich dies in den vorgeschlagenen risikomindernden Maßnahmen nicht vollständig wider.
- Die Direktion Projekte der Bank stellt an die Berichterstattung in der Überwachungsphase eine Reihe modulierter Standardanforderungen, die im Darlehensvertrag bekräftigt werden. Diese Anforderungen wurden von den Projektträgern jedoch anscheinend weitgehend ignoriert. Die Projektabschlussberichte waren zufriedenstellender, wobei spezifische Informationsanfragen so lange wiederholt wurden, bis die Informationen bereitgestellt wurden.

EIB-Beitrag und Zusatznutzen

Die Struktur der EIB-Finanzierung wird zwar in der Phase der Projektidentifizierung festgelegt, es gibt jedoch keine Anzeichen für ein kohärentes Projektermittlungs- und Projektauswahlverfahren. Projekte werden der Bank in der Regel im Rahmen einer bereits bestehenden Zusammenarbeit mit der Fluggesellschaft oder über staatliche Stellen vorgeschlagen. Es wurde anscheinend kein Versuch unternommen, die Relevanz durch die Identifizierung der zu fördernden und zu entwickelnden grundsatzpolitischen Aspekte zu maximieren. Die späte Einschaltung der Bank bei den Projekten bedeutete, dass zwar die Kosten und der Durchführungszeitraum sehr genau definiert werden konnten, sie jedoch geringe Möglichkeiten hatte, einen technischen Zusatznutzen zu erbringen; die Bank konnte das Projekt nur dadurch beeinflussen, dass sie die Finanzierung von Teilen des von der Fluggesellschaft geplanten Investitionsprogramms ablehnte.

Auch wenn es für die Bank aufgrund der Sektormerkmale schwierig ist, einen Zusatznutzen zu erbringen, so wiesen die meisten Projekte dennoch zumindest einen nichtfinanziellen Zusatznutzen auf, wie z.B. die Verdeutlichung einer unangemessenen Kapazitätsplanung, die Förderung der Umstrukturierungspläne der Fluggesellschaft, die Unterstützung von Banken, die mit der Finanzierung von Luftfahrtprojekten bisher nur wenige oder noch gar keine Erfahrungen hatten, sowie die Entwicklung innovativer Finanzierungsstrukturen. Ein finanzieller Zusatznutzen schien vorhanden zu sein, wurde jedoch ex-ante nicht quantifiziert. Eine Ex-post-Quantifizierung konnte nicht vorgenommen werden.

EMPFEHLUNGEN

	Empfehlungen von EV	Annahme Ja/Nein	Anmerkungen von Ops A/ Ops B /PJ/ RM ³
1	Vor dem Hintergrund der gemeinschaftspolitischen Ziele der Wettbewerbssteigerung und der Regionalentwicklung sollte sich die Bank aktiver um eine Diversifizierung ihrer Kundenbasis bemühen (Zusammenarbeit mit neuen Marktteilnehmern, regionalen Fluggesellschaften und Billigfluggesellschaften), um den Zusatznutzen zu erhöhen. (5.5.1)	Ops A – Ja Ops B – Ja PJ – Ja RM - *	Ops A: Abhängig von den Ergebnissen der von PJ aktualisierten Sektorstudie und von der Übereinstimmung mit der Kreditpolitik der EIB. Ops B: Guter Vorschlag, der jedoch außerhalb der EU schwer umsetzbar sein dürfte. PJ: Empfehlung steht in Einklang mit den Entwicklungen, die in dem von CRD und PJ gemeinsam erstellten und dem Verwaltungsrat zur Information vorgelegten Bericht „EU airline sector report, 2000“ (vgl. Unterlage 01/101 vom März 2001) vorgeschlagen wurden. Wird aktualisiert werden.
2	Neben den projektbezogenen Aspekten, wie Förderungswürdigkeit, volkswirtschaftliche und finanzielle Rentabilität, Umwelt usw. sollte die Bank in ihre Prüfung eine Analyse des jeweiligen Unternehmens einbeziehen. Diese würde die Wettbewerbsposition der Fluggesellschaft, ihre Stärken und Schwächen, insbesondere ihre Management- und Geschäftsstrategien sowie den Beitrag des Projekts zur Gesamtleistung des Unternehmens analysieren. (5.5.3)	OpsA – Ja Ops B – Ja PJ – Ja RM – Ja	Ops B: Im Rahmen der Projektprüfung sollten staatliche Fluggesellschaften dazu angehalten werden, mehr Informationen über ihre strategischen Ziele zu geben. PJ: Die Unternehmensanalyse ist bereits Bestandteil der Projektprüfung. RM: Einverstanden. Die Stellungnahme von RM berücksichtigt immer die Unternehmensanalyse und die Besicherungsstruktur des vorgeschlagenen Darlehens.
3	Wenn die EIB gebeten wird, ein genau definiertes Investitionsprogramm einer Fluggesellschaft zu finanzieren, dann sollte sie einen Programmansatz verfolgen. (5.5.4)	Ops A – Ja Ops B – Ja PJ – Ja RM - *	Ops B: Diese Empfehlung bietet zwar im Hinblick auf den Zusatznutzen ein großes Potenzial, bei Projekten außerhalb der EU sollte jedoch aus Vorsichtsgründen an dem derzeitigen Ansatz festgehalten werden. PJ : Diese Empfehlung kann vorbehaltlich einer angemessenen, auf Projektebene erfolgenden Due-Diligence-Prüfung im Falle von Programmänderungen umgesetzt werden.

* Stellungnahme oder Anmerkungen nicht erforderlich, da das Thema nicht in den direkten Zuständigkeitsbereich der Direktion fällt.

³ Ops A: Direktion Finanzierungen in Europa, Ops B: Direktion Finanzierungen außerhalb Europas, PJ: Direktion Projekte, RM: Direktion Risikomanagement (früher CRD: Hauptabteilung Kreditrisiken)

1 EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse einer Evaluierung der von der Europäischen Investitionsbank (EIB) finanzierten Projekte von Fluggesellschaften. Ziel war die Bewertung der Projekte der Bank hinsichtlich ihrer Relevanz/Wirksamkeit, Effizienz, Nachhaltigkeit und ihrer Auswirkungen auf den institutionellen Wandel sowie der zugrunde liegenden Strategien, Politiken und verwendeten Verfahren. Der Bericht befasst sich auch mit den Nettoeffekten der EIB-Darlehen auf die Finanzierungen und insbesondere mit der Qualität der Leistungen der Bank sowie mit ihrem Beitrag in den Phasen der Projektidentifizierung, -vorbereitung, -prüfung und -kontrolle.

Der Luftfahrtsektor weist einige Besonderheiten auf :

- Die meisten Fluggesellschaften verfügen über ein sehr kompetentes operatives Management - dies macht es für die Bank schwierig, einen substantziellen nichtfinanziellen Zusatznutzen zu erbringen.
- Der Markt weist ein anhaltendes Wachstum auf, jedoch ist die Nachfrage eng mit dem Konjunkturzyklus verbunden und hoch volatil und wird stark durch Ereignisse auf lokaler, regionaler oder internationaler Ebene, wie z.B. der 11. September, SARS oder die Irak-Kriege, beeinflusst. Die Bank hat unter solchen Voraussetzungen zwar die Möglichkeit, EU-Politiken zu fördern, eine Einschätzung der während der Lebensdauer eines Flugzeugs anfallenden Risiken ist jedoch schwierig.
- Die Flottenkapazität muss Jahre im voraus geplant werden. Sie kann nicht schnell erweitert oder reduziert werden, und es bestehen tendenziell Überkapazitäten.
- Das seit langem bestehende „Hub-and-Spoke“-System für Flugverbindungen („Nabe und Speiche“) wird zunehmend durch Punkt-zu-Punkt-Verbindungen ergänzt, die von regionalen und neuen Fluggesellschaften angeboten werden. Viele dieser Fluggesellschaften sind Billig-Airlines, die in der Regel nicht ausgelastete und oft in weniger entwickelten Gebieten liegende Flughäfen nutzen. Das schnelle Wachstum dieser Fluggesellschaften wird beträchtliche Auswirkungen auf den gesamten Sektor haben.
- Obwohl sich durch die Deregulierung in der EU der Wettbewerb verstärkt hat, bestehen immer noch erhebliche Hindernisse für den Marktein- und -austritt. Die Fluggesellschaften müssen zudem in einem komplexen regulatorischen Rahmen von Start- und Landerechten, bilateralen Abkommen, kommerziellen Allianzen usw. operieren.
- Die Fluggesellschaften weisen ein breites Spektrum hinsichtlich Unternehmensleitung und -kontrolle auf. Einerseits gibt es die am Markt äußerst aggressiv operierenden Fluggesellschaften, die in der Regel in privater Hand sind. Andererseits gibt es die „flag carriers“ (nationale Fluggesellschaften), deren operative Entscheidungen stark durch politische und soziale Überlegungen beeinflusst werden.

1.1 Überblick über den Finanzierungsbestand für Projekte von Fluggesellschaften

Die Bank finanzierte im Beobachtungszeitraum 31 Projekte von Fluggesellschaften mit Darlehen von insgesamt 5 370 Mio EUR, die sich wie folgt zusammensetzen:

Region	Anzahl	Betrag*
EU	29	5255
Beitrittsländer	1	40
Mittelmeerraum/Balkan	1	75
AKP	-	-
Asien und Lateinamerika	-	-
Insgesamt	31	5370

* Betrag der Darlehen in Mio EUR

Das Portfolio weist eine Finanzierungsstruktur auf, welche die bisherige Strategie und Politik der Bank widerspiegelt:

- 64,5% (betragsmäßig) der analysierten Darlehen entfielen auf sehr große oder große „flag carriers“ in der EU.

- Weitere 18,5% der Darlehen (Betrag) gingen an kleine und mittlere „flag carriers“ in der EU.
- Von den verbleibenden 17% wurden 178 Mio EUR (6,5% des Gesamtbetrags) für die Unterstützung zweier regionaler Flugzeugprojekte verwendet. Der Rest betraf Frachtflugzeuge.
- Vier der Fluggesellschaften befanden sich in einem Refinanzierungs- bzw. Umstrukturierungsprozess oder hatten einen solchen gerade abgeschlossen. Hier könnte die Rolle der Bank darin gesehen werden, dass sie diese Prozesse gutgeheißen hat. Einige andere Projekte waren anscheinend reine Renommieroperationen, wobei die Bank als eine unter vielen ein Prestigeprojekt mit finanzierte.
- Eine der kleinen/mittleren nationalen Fluggesellschaften ist auf einem geographischen Nischenmarkt zwischen West- und Osteuropa tätig. Dieser galt traditionell als Markt für europäische Mittelstreckenflüge unter Einbeziehung des Drehkreuz-Flughafens des Landes. Eines der Projekte mit dieser Fluggesellschaft betraf jedoch die Ersetzung von Langstreckenflugzeugen.
- Es gab ein fehlgeschlagenes Projekt, bei dem die Darlehensrückzahlung an die Bank aus der Garantie erfolgte. Allerdings wurden die Flugzeuge anscheinend fast zum vollen Marktwert verkauft und werden in einer ähnlichen Funktion wie im ursprünglichen Projekt vorgesehen eingesetzt. Insofern könnte das Projekt, d.h. die Finanzierung der Flugzeuge, als wirtschaftlich erfolgreich bezeichnet werden.

Die Bank förderte bei neun der zehn eingehend analysierten Projekte die Erneuerung von Flugzeugflotten, wobei es in gewissem Umfang auch zu Kapazitätserweiterungen durch größere Flugzeuge und effizientere Operationen kam. In vielen Fällen hätten die ersetzten Flugzeuge die Umweltschutzbestimmungen nach 2002 nicht mehr erfüllt.

1.1 Evaluierungsansatz

Die Evaluierung wurde in zwei Schritten vorgenommen. Der erste bestand in einer Schreibtischuntersuchung zu 15 zwischen dem 1. Januar 1990 und dem 31. Dezember 2001 finanzierten Projekten (unterzeichnete Darlehen oder Darlehenstranchen). Die Projekte mussten folgenden Anforderungen genügen: Sie mussten physisch abgeschlossen und in Betrieb und die Darlehen noch nicht zurückgezahlt sein. Ausgewählt wurden dann Projekte, die repräsentativ für den Finanzierungsbestand waren und möglichst viele Regionen und Projekttypen umfassten. Die Projekte lassen sich wie folgt aufgliedern:

Region	Anzahl	Betrag Mio EUR
EU	13	2 668
Nicht-EU	2	115
Insgesamt	15	2 783

Die 13 EU-Projekte stellen 51% der gesamten Finanzierungsmittel dar, welche die Bank in diesem Zeitraum für den Erwerb von Flugzeugen in der EU bereitgestellt hat. Der von der EIB vergebene Darlehensbetrag von insgesamt 2 783 Mio EUR entsprach 30% der gesamten Projektkosten. Die Untersuchung stützte sich auf Unterlagen aus dem Bankarchiv und ergänzend auf Gespräche mit zuständigen Mitarbeitern der Direktionen Finanzierungen und Projekte sowie auf öffentlich zugängliche sektorspezifische Informationen. Aufgrund der verfügbaren Daten und Informationen konnten von den Evaluierungskriterien der Bank nur die Relevanz/Wirksamkeit und zum Teil die Effizienz in der Analyse berücksichtigt werden. Die Analyse diente jedoch auch dazu, die zentralen Fragen zu identifizieren, die im zweiten Schritt der Evaluierung untersucht werden sollten.

Dieser zweite Schritt bestand in einer detaillierten Evaluierung von zehn der in der Schreibtischuntersuchung analysierten Projekte. Dabei fanden Besuche bei den Fluggesellschaften statt, und es wurde mit den zuständigen Mitarbeitern über die Projekte selbst und die Zusammenarbeit zwischen Fluggesellschaft und Bank diskutiert. Die zehn Projekte lassen sich wie folgt nach Art der Fluggesellschaft aufgliedern:

- Zwei Projekte – eine der größten nationalen Fluggesellschaften in der EU: in privater Hand und rentabel;
- Drei Projekte – mittelgroße nationale Fluggesellschaft in der EU: im Umstrukturierungs- und Privatisierungsprozess;

- Ein Projekt – kleinere nationale Fluggesellschaft in der EU: im Umstrukturierungs- und Privatisierungsprozess;
- Zwei Projekte – Luftfrachtgesellschaft in der EU: in privater Hand und rentabel;
- Ein Projekt – mittelgroße nationale Fluggesellschaft außerhalb der EU, im Besitz des Staates;
- Ein Projekt – kleine nationale Fluggesellschaft außerhalb der EU, im Besitz des Staates.

In dieser zweiten Phase wurden die Projekte hinsichtlich aller Evaluierungskriterien der Bank analysiert: Relevanz/Wirksamkeit, Effizienz, Nachhaltigkeit und Auswirkungen auf den institutionellen Wandel. Darüber hinaus wurde die Leistung der Bank gemessen und dabei auch das Management des Projektzyklus und der von der Bank erbrachte technische und finanzielle Zusatznutzen berücksichtigt.

2 HINTERGRUNDINFORMATIONEN FÜR DIE EVALUIERUNG

2.1 Entwicklungen im Luftverkehrssektor

Die europäischen Fluggesellschaften und der Luftverkehrsmarkt haben seit Mitte der 1990er Jahre, als die ersten der detailliert analysierten Projekte geprüft wurden, eine Reihe von bedeutenden Veränderungen und Herausforderungen erfahren. Die Bank hat diese Entwicklungen wiederholt analysiert, zuletzt in einer Sektorstudie im Jahre 2000, um die Finanzierungstätigkeit der Bank in einen größeren Zusammenhang zu stellen und eine übergreifende Finanzierungsstrategie zu formulieren. Mit der vorliegenden Evaluierung wird dieser Ansatz unterstützt und weiterverfolgt. Die nachfolgende Bewertung enthält die wichtigsten Ergebnisse der Studie des Jahres 2000 und ergänzt diese um Analysen zu den jüngsten Entwicklungen und den Perspektiven der Fluggesellschaften.⁴ Dies bildet den Rahmen für die später in diesem Bericht dargestellten detaillierten Evaluierungen.

2.1.1 Strukturen und Wettbewerbsstrategien des Luftverkehrssektors in der EU unterliegen einem raschen Wandel

- Die Deregulierung in der EU hat zu einer höheren Marktdynamik geführt, was den kleineren Märkten und den bis dahin weniger gut versorgten Gebieten zugute kam. Das Tempo der Markteintritte und -austritte hat sich – allerdings vorrangig bei den kleinen Fluggesellschaften – beschleunigt, und die grenzüberschreitenden Flugstrecken innerhalb der EU haben jährlich um etwa 3% zugenommen.
- Durch die Beseitigung der Hemmnisse innerhalb der EU und die Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln wurden Veränderungen in der Organisation des Luftfahrtsektors der EU ausgelöst und die Segmentierung des Marktes gefördert:
 - Große „flag carriers“ in der EU sind mit „flag carriers“ außerhalb der EU sowie mit kleineren unabhängigen und regionalen Fluggesellschaften Geschäftsallianzen über nationale Grenzen hinweg eingegangen. Mitglieder solcher Allianzen können unter ihrer eigenen Marke oder aber dem Namen der Allianz auftreten. Für Fluggesellschaften außerhalb dieser Allianzen wird es immer schwerer werden zu überleben, wenn sie nicht mit den Billigfluggesellschaften konkurrieren können.
 - Billigfluggesellschaften haben ein beachtliches Wachstum zu verzeichnen. Zum Zeitpunkt der Sektorstudie des Jahres 2000 betrug ihr Marktanteil etwa 3% bei exponentiellem Wachstum. Im Juli 2003 betrug der Marktanteil 5% und entsprach damit einem wöchentlichen Sitzplatzangebot von 1,5 Millionen. Bisher wurde das auf dieses Segment entfallende Verkehrsaufkommen weitgehend neu generiert und nicht den etablierten Linienfluggesellschaften abgenommen. Wenn die EU dem US-amerikanischen Muster folgt, können diese Fluggesellschaften 25% des erweiterten Gesamtmarktes erobern.
 - Die Unterschiede zwischen Linienfluggesellschaften und Charter-Fluggesellschaften sind praktisch verschwunden. Charter-Gesellschaften können heute ihre Dienstleistungen jedermann frei anbieten, ohne dass diese mit einer Pauschalurlaubsreise verbunden sein müssen. Auch verliert sich der Unterschied zwischen Charter- und Billigfluggesellschaften

⁴ Quellen: AEA, ICAO, Airbus Industries, Gemini Consulting und „Airline Business“

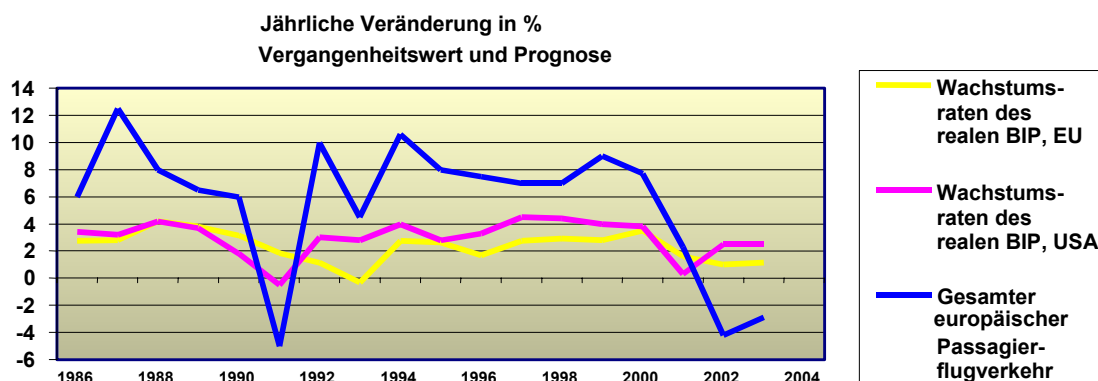
zusehends, und zwischen beiden Arten von Fluggesellschaften herrscht ein scharfer Wettbewerb.

- Als Reaktion auf den Druck am Markt und die veränderten Präferenzen der Kunden sind in rascher Folge weltweite Allianzen entstanden. Diese können verschiedene, relativ schwach bis stark ausgeprägte Formen annehmen, die von Code-Sharing (gemeinsame Nutzung von Flügen) und gemeinsamer Vermarktung bis zu gegenseitigen Beteiligungen reichen. Die führenden „nationalen“ Fluggesellschaften in der EU sind Partner in einer der drei Allianzen: One World (British Airways), Star Alliance (Lufthansa) und SkyTeam (Air France). Jede Allianz hat mindestens eine US-amerikanische und eine asiatische Fluggesellschaft als Partner und ist damit weltweit präsent. Wirtschaftspolitisch gesehen besteht eine schwierige Balance zwischen der Förderung der wirtschaftlichen Vorteile für die Kunden solcher Allianzen und der Vermeidung von Kartellbildungen. Vorerst scheinen jedoch die Vorteile noch zu überwiegen, und die Konzentration ist im Luftfahrtsektor der EU relativ gering. Im Jahr 2002 hatten die sechs größten Mitglieder der Association of European Airlines (AEA) zusammengenommen einen Marktanteil von etwa 25% des Passagieraufkommens in der EU. Die Wettbewerbsbehörden der EU und der USA bestehen zudem auf Änderungen in solchen Abkommen, die sie als wettbewerbsfeindlich und den Interessen der Reisenden zuwiderlaufend ansehen.
- Frachtverkehr ist ein rentables Zusatzgeschäft für die meisten Passagierfluggesellschaften. Auf den Frachtraum in Passagierflugzeugen entfiel fast die Hälfte des weltweiten Luftfrachtverkehrs im Jahr 2002. Die Grenzkosten sind niedrig und viele Airlines optimieren derzeit die Gewinne im Frachtgeschäft, indem sie die Logistik verbessern und kundenorientierte Liefersysteme entwickeln. Dieser Geschäftszweig wird voraussichtlich um etwa 4,7% pro Jahr und damit schneller als der Passagierflugverkehr zunehmen, da mehr Passagierflugzeuge mit einem Frachtraum in Dienst gestellt werden.
- Über 50% des gesamten Frachtverkehrs wird gegenwärtig von reinen Frachtgesellschaften abgewickelt; es handelt sich entweder um integrierte Transportunternehmen (z.B. DHL, UPS) oder spezialisierte Luftfrachtgesellschaften (z.B. Cargolux, Martinair). Schätzungen von Airbus Industries zufolge wird der von spezialisierten Frachtgesellschaften abgewickelte Frachtverkehr jährlich um durchschnittlich 5,5% wachsen.

2.1.2 Starkes, aber volatiles Wachstum bedroht Stabilität und Rentabilität des Sektors

Die Fluggesellschaften stellen eine Wachstumsbranche dar, das Wachstum verläuft jedoch ungleichmäßig:

- Der (inländische, Intra-EU- und internationale) Passagierverkehr mit Fluggesellschaften der AEA nahm zwischen 1990 und 2000 durchschnittlich um 6,2% pro Jahr zu (weltweit um etwa 4%), d.h. er verdoppelte sich nahezu. Die jährlichen Veränderungsraten schwankten jedoch zwischen minus 5% im Jahr 1991 (Golfkrieg) und über 10% im Jahr 1992 und korrelieren stark mit der wirtschaftlichen Aktivität in den USA und Europa. Die unten stehende Abbildung zeigt diese Effekte, die Auswirkungen des 11. September, von SARS und des Einbruchs an den Aktienmärkten sowie der darauf folgenden Rezession.

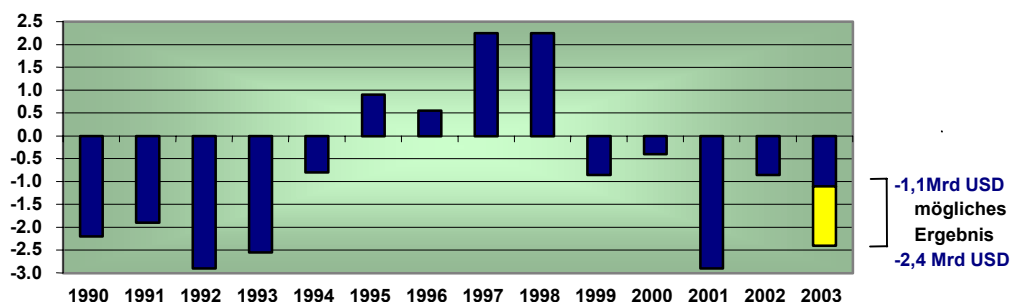


Quelle: AEA Yearbook 2003 (BIP-Wachstumsraten) und historische AEA-Verkehrsstatistik (Passagiere).
Jahr 2003: Schätzung.

Langfristig ist ein anhaltendes Wachstum, allerdings mit geringerem Tempo und mit ähnlichen Störungen wie bisher, zu erwarten. Der internationale Passagierverkehr mit EU-Fluggesellschaften dürfte in den kommenden zehn Jahren um 4-5% pro Jahr zunehmen und der Flugverkehr innerhalb der EU um 3-4% p.a. Die Abflachung der Wachstumskurve wird in der EU unter anderem durch den Beginn einer Marktsättigung und verbesserte Reisemöglichkeiten am Boden bedingt sein.

- Die Rentabilität der Fluggesellschaften hängt von der Auslastung der Flugzeuge, den Erträgen und Kosten ab. Erträge und Kosten sind eine Funktion der wirtschaftlichen Bedingungen und der Leistungsfähigkeit des Managements. Die Relation zwischen ihnen ist der Auslastungsfaktor⁵, wobei der „Breakeven-Auslastungsfaktor“ ein wichtiger Maßstab für den Sektor ist. Der erzielte Auslastungsfaktor war für die Fluggesellschaften der AEA nur in drei Jahren zwischen 1991 und 2001 höher als der Breakeven.

Betriebsgewinn/-verlust für die gesamten Linienflugstrecken (nominal, in USD, nach Zinsen)



Quelle: AEA Yearbook 2003

Es ist bemerkenswert, dass in einem Zeitraum von 14 Jahren nur 4 Jahre für die Branche insgesamt rentabel waren. Ein Sektor mit kumulierten Verlusten über 13 Jahre kann langfristig nicht ohne eine grundlegende Umstrukturierung bestehen. Es gibt verschiedene Optionen für eine Steigerung der Rentabilität: Erhöhung des Ertrags je Workload-Einheit⁶ (wlu), Erhöhung des Auslastungsfaktors (Sitzladefaktor), Erhöhung der Flugzeugauslastung (d.h. zeitliche Auslastung) oder Kostensenkung:

- Eine Erhöhung des Ertrags je wlu hat sich als schwierig erwiesen. Der Flugverkehr mit geringen Erträgen ist viel schneller gewachsen als der Flugverkehr mit hohen Erträgen, wodurch sich der Durchschnittsertrag je wlu noch verschlechtert hat.
- Der höchste durchschnittliche Auslastungsfaktor, der je in der AEA erreicht wurde, betrug 69,2%, und die meisten EU-Airlines befinden sich derzeit nahe an diesem Wert. Eine höhere Flugzeugauslastung würde bedeuten, entweder die Netzdichte zu reduzieren und sich auf Langstreckenflüge zu konzentrieren oder das Geschäftsmodell für Kurz- und Mittelstreckenflüge grundlegend zu überdenken.
- Auf den Flugticketverkauf und den Vertrieb entfallen 17% der Gesamtkosten, auf die Abfertigung am Boden 17%, auf die Flugzeuge 12%, auf das Flugpersonal 13%, auf die Wartung 9% und auf Passagierdienste, Treibstoff und Flughafengebühren je 7%. Die Fluggesellschaften bemühen sich, all diese Kosten zu senken, ohne die Sicherheit und die Qualität des Service einzuschränken. Schätzungen zufolge könnten durch Allianzen bis zu 20% eingespart werden.

Für den Geschäftserfolg ist daher entscheidend, wie weit es einer Fluggesellschaft gelingt, die Kapazitätsauslastung zu steuern, die Kosten zu kontrollieren und schnell auf exogene Schocks zu reagieren. Eine Analyse der AEA zu den Ertragskennzahlen (nach Zinsen) einer Auswahl

⁵ Verhältnis „Gesamte Erlöse je tatsächlich geflogenen Tonnen-km (Passagiere/Fracht)“ zu „insgesamt verfügbaren tatsächlich geflogenen Tonnen-km“.

⁶ Eine Maßzahl in kg, in der Passagieraufkommen und Fracht kombiniert werden. Ein Passagier entspricht 100 kg.

von 28 europäischen Fluggesellschaften unterschiedlicher Größe zwischen 1992 und 2001 ergab, dass die Unternehmensgröße zwar ein wichtiger Faktor ist, der Erfolg einer Fluggesellschaft aber hauptsächlich auf einem effizienten Management und einem guten Geschäftsmodell beruht.

2.1.3 Veränderung des regulatorischen Rahmens und Konsequenzen für die Fluggesellschaften in der EU

In der EU hat sich der regulatorische Rahmen langsam von den einzelnen Staaten auf die Gemeinschaftsebene verlagert. Abgesehen von wenigen Ausnahmen ist das Problem der staatlichen Hilfen inzwischen weitgehend gelöst und es kann festgestellt werden, dass die Politik der EU-Kommission, die ein Auslaufen der staatlichen Hilfen anstrebte, erfolgreich war. Weiterhin beginnen die bereits erwähnten Deregulierungsmaßnahmen im Bereich des Luftverkehrs gerade erst ihre volle Wirkung zu zeigen. Das dritte Maßnahmenpaket der EU zur Liberalisierung hat – zusammen mit einer strikteren Anwendung der Wettbewerbsregeln – zweifellos einen durch mehr Wettbewerb gekennzeichneten Sektor mit größeren Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher hervorgebracht. Es hat es den EU-Mitgliedsländern auch leichter gemacht, das Staatseigentum und die Vorstellung von einem geschützten „flag carrier“ aufzugeben. Es gibt noch Restbereiche staatlichen Einflusses, z.B. „goldene“ Aktien und Übernahmeschränkungen, aber der Trend geht zu weniger Eingriffen. Grenzüberschreitende Flugrechte werden jedoch traditionell durch bilaterale Abkommen zwischen den einzelnen Regierungen geregelt. Eine vollständige Deregulierung ist nicht möglich, solange diese bilateralen Abkommen weiterhin die Freiheit des Marktzutritts und -austritts für EU-Fluggesellschaften, Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen zwischen Ländern sowie andere Faktoren mit Auswirkungen auf wirtschaftliche Effizienz und wirksamen Wettbewerb einschränken. Die wichtigste Entwicklung in diesem Zusammenhang war das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom November 2002, dass Nationalitätsklauseln in bilateralen Abkommen mit den USA das im EU-Vertrag verankerte Prinzip der Niederlassungsfreiheit verletzen. Auch wenn über die genaue Interpretation der Reichweite des Gerichtsurteils noch diskutiert wird, steht fest, dass eine Diskriminierung aus Gründen der Nationalität verboten ist.

Daraus ergeben sich langfristig bedeutende wirtschaftliche Konsequenzen:

- Nationalitätsklauseln müssen aus bilateralen Abkommen entfernt werden.
- Das Konzept und die privilegierte wirtschaftliche Stellung der nationalen staatlichen Fluggesellschaft werden verschwinden.
- In Bezug auf die Mitgliedschaft in Flugallianzen dürfte es deutlich mehr Dynamik geben, da Linienflugverkehr mit Drittländern von jedem EU-Flughafen aus durch jede EU-Airline in jedes beliebige Drittland möglich ist. Darüber hinaus wird es viel leichter sein, ein Drehkreuz (hub) bzw. einen Endpunkt an einem Flughafen mit freier Kapazität einzurichten, und zwar unabhängig von bilateralen Flugrechten.
- Die Wahrscheinlichkeit einer Reorganisation und Konsolidierung des Sektors wird zunehmen, und einige nationale Fluggesellschaften dürften nicht in ihrer gegenwärtigen Form fortbestehen.
- Die Märkte der Fluggesellschaften könnten deutlich stärker in Segmente aufgeteilt werden, wobei wahrscheinlich Fluggesellschaften mit komparativen Vorteilen in einem bestimmten Markt diesen Markt unabhängig von ihrer Nationalität bedienen werden.
- Es wird Aufgabe der EU-Behörden sein sicherzustellen, dass dieser Prozess fair abläuft und letztlich den Verbrauchern zugute kommt.

Die genaue Art und Dauer des Umstrukturierungsprozesses kann nicht vorhergesagt werden, aber frühere Erfahrungen in der EU und den USA lassen vermuten, dass es eine „Evolution“ und keine „Revolution“ geben wird. Der Druck auf die Branche, eine immer höhere Kosteneffizienz zu erzielen, wird jedoch unvermeidlich zu einer Neuorganisation des Sektors und einer Neuformulierung seiner Geschäftsmodelle führen.

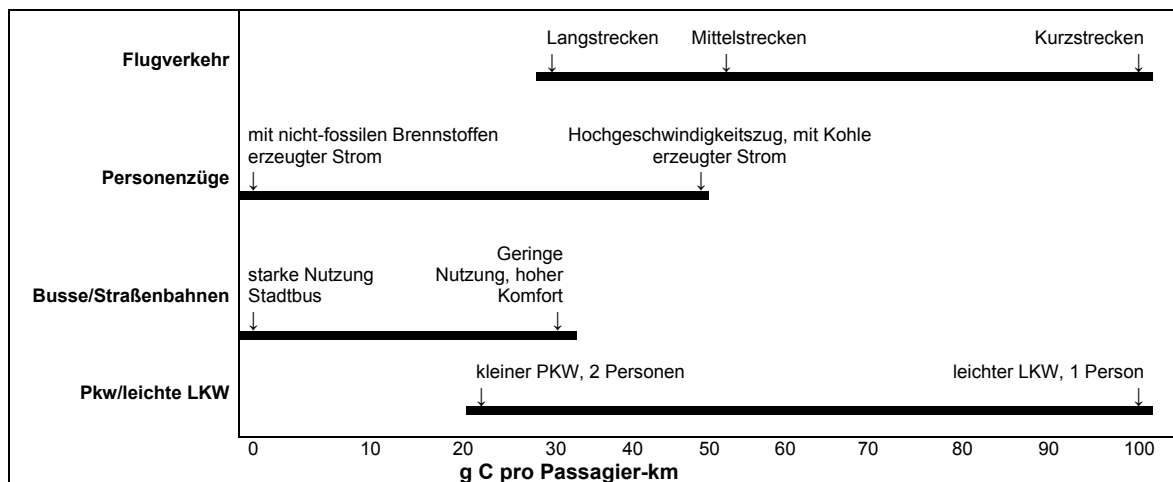
2.1.4 Potenzielle Hindernisse für das Wachstum und die Umstrukturierung des Sektors

Wenn ein verstärkter Wettbewerb das Ziel ist, werden neue Politiken und Maßnahmen erforderlich sein. Über die oben erwähnten Maßnahmen hinaus werden die noch existierenden Marktzutrittsbarrieren abgebaut werden müssen. Das heißt, dass die zentralen Probleme der Kapazitäts-

engpässe und der Zuweisung von Zeiträumen (slots) auf Drehkreuz-Flughäfen angegangen sowie angemessene Konzepte zum Umweltschutz erstellt werden müssen.

- **Kapazitätsengpässe:** Verspätungen aufgrund von Überlastung kosten schätzungsweise 2,5 Mrd EUR pro Jahr mit steigender Tendenz. Es besteht zunehmend Konsens darüber, dass diese Probleme durch die Verbesserung der Effizienz der bestehenden Luftraum- und Flughafensysteme gelöst werden können, indem neue technologische und Managementlösungen eingesetzt und die Flugverkehrsnetze, soweit notwendig, erweitert und an andere Verkehrsträger, insbesondere die Bahn, angeschlossen werden.
- **Dominierende Drehkreuze:** Kapazitätsengpässe von Flughäfen erschweren neuen Fluggesellschaften den Zutritt zu einem bestimmten lokalen Markt, was noch dadurch verstärkt wird, dass etablierte Fluggesellschaften das Recht haben, ihre Slots in der nachfolgenden Saison zu nutzen. Weiterhin ist der Sektor nach wie vor national organisiert, und die großen Drehkreuz-Flughäfen werden noch immer von ihrem „flag carrier“ dominiert. Hierdurch besteht die Tendenz, den Status quo aufrechtzuerhalten, neue Teilnehmer von den lukrativsten Märkten fernzuhalten und somit einen effektiven Wettbewerb zu verhindern.
- **Umweltbedenken:** Es gibt eine starke Umweltlobby, die sich vor allem wegen der hohen Gasemissionen gegen den Flugverkehr wendet. Unbestritten ist auch die Lärmbelastung ein ernstes Problem für Anwohner in Flughafennähe. Die Politik der EU sieht jedoch nicht die Minimierung des Flugverkehrs vor; sie richtet sich vielmehr auf die Minimierung seiner Umweltauswirkungen. Die Bank unterstützt diesen Ansatz, und dies spiegelt sich in den Zielen ihrer Projekte wider. Zur Einordnung des Flugverkehrs: Auf den Flugverkehr entfallen nur etwa 2%⁷ aller CO₂-Emissionen aus der Verwendung fossiler Brennstoffe. Wenn der Flugverkehr bis zum Jahr 2050 jährlich um 5% zunimmt, wird sein Anteil an allen vom Menschen verursachten CO₂-Emissionen nur auf schätzungsweise 3% ansteigen⁷. Kohlenmonoxidemissionen und Emissionen von unverbrannten Kohlenwasserstoffen gibt es bei Flugzeugen aufgrund der Einführung von saubereren Düsenmotoren praktisch nicht mehr. Ein besserer Vergleich lässt sich jedoch anhand der Emissionen je Passagier-km ziehen:

Vergleich der Kohlenstoffemissionen⁷ (je Passagier-km)

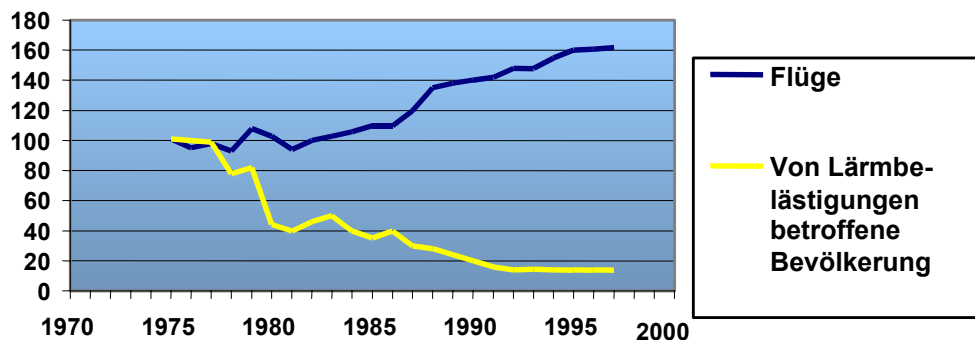


Die Abbildung zeigt, dass die niedrigsten Emissionen von der zu bewältigenden Entfernung und vor allem von der Auslastung abhängen. Die ökologisch begründeten Argumente gegen den Flugverkehr sind nicht eindeutig. Er ist im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern bei langen Strecken vorteilhaft, bei kurzen Strecken dagegen weniger.

⁷ „Aviation and the Global Atmosphere“, Inter-Governmental Panel on Climate Change (IPCC). Die Zahlen basieren auf typischen Sitzplatzauslastungsgraden.

Der Flugverkehr verursacht darüber hinaus auf lokaler Ebene Lärmbelastigungen, auch wenn diese stark verringert wurden. Die Einführung strenger Normen für die Lärmemissionen und die nachfolgende Einführung leiserer Flugzeuge sowie die Durchführung von Lärmschutzmaßnahmen haben zu einem deutlichen Rückgang der Zahl der von Fluglärm betroffenen Personen geführt, wie die folgende Abbildung zum Flughafen Heathrow zeigt:

Bevölkerung, die von Lärmbelastigungen durch den Flughafen Heathrow betroffen ist (1974 = 100%)



Quelle: Aviation & the Environment

2.1.5 Implikationen für die Bank

Man ist sich weitgehend einig darüber, dass in Europa Flugzeugüberkapazitäten bestehen, aber nicht unbedingt darüber, welche Kapazität tatsächlich gebraucht wird. Aus Wettbewerbsgründen und wegen der Zuweisung von Zeitnischen (slots) sind die Fluggesellschaften nicht bereit, Kapazitäten abzubauen, und eine tatsächliche oder vermeintliche Nachfrage nach Kurzstreckenflügen ist für die unteroptimale Nutzung eines breiten Spektrums von Anlagen und Ressourcen verantwortlich. Das Engagement der EIB in dem Sektor wird in Zukunft von den folgenden Faktoren beeinflusst werden:

- **Zunehmende Volatilität des Sektors:** Die Kombination aus zersplitterten Strukturen, Überkapazität, neuem Konkurrenzdruck und dem Abbau der traditionellen Schutzmaßnahmen und Subventionen wird wahrscheinlich zu einer Konsolidierung des Sektors führen. Die Frage für den Sektor und die Bank ist, ob dieser Prozess geordnet oder chaotisch verlaufen wird. Ein geordneter Prozess, z.B. mit einvernehmlichen Übernahmen und einer allmählichen Verringerung von Personal und Flugzeugen, würde keine Gefahr für die ausstehenden Darlehen der Bank oder die Garantiegeber darstellen. Auf der anderen Seite würde ein chaotisches Szenario (feindliche Übernahmen, Liquidierungen, rapider Wertverfall bei gebrauchten Flugzeugen usw.) sich nachteilig auswirken. Hier ist eine eingehendere Analyse der Markt- und Unternehmensrisiken sowie zum Einsatz angemessener Instrumente für eine Begrenzung dieser Risiken erforderlich. Wenn neue Vorhaben in diesem Sektor in Betracht gezogen werden, wird die langfristige Lebensfähigkeit des Unternehmens wichtiger sein als die finanzielle Rentabilität (der interne Zinsfuß) des Projekts.
- **Marktsegmentierung:** Die Deregulierung in der EU wirkt sich durch die Intensivierung des Wettbewerbs und die Eröffnung neuer Marktchancen vorteilhaft für die Verbraucher aus. Die Sektorstudie der Bank aus dem Jahr 2000 identifizierte regionale Fluggesellschaften als potenzielle Kunden. Um diese sowie um Billig-Airlines sollte sich die Bank weiterhin aktiv bemühen.
- **Weltweite Allianzen:** Weltweite Allianzen werden auch in Zukunft den interkontinentalen Flugverkehr prägen. Die Bank sollte EU-Fluggesellschaften unterstützen und ihnen dabei helfen, ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.
- **Beseitigung von Hemmnissen:** Die gegenwärtige Überlastung des Luftraums und der Flughäfen ist das Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels von Faktoren und Hemmnissen physischer, regulatorischer und administrativer Art. Diese Probleme können nicht im Rahmen

der Aufgaben der Bank und ihres Instrumentariums gelöst werden. Sobald jedoch die zuständigen Stellen Lösungen gefunden haben, sollte die Bank eine Intensivierung ihrer Hilfen in diesem Bereich ins Auge fassen. Dies würde die Produktivität des EU-Luftfahrtsektors erhöhen und den Wettbewerb fördern, da es infolge frei werdender Zeiträume auf den Flughäfen zu neuen Markteintritten kommen kann.

2.2 Die finanzierten Flugzeuge

Es ist vorgeschlagen worden, dass die Bank die europäische Flugzeugindustrie aktiv unterstützen sollte. Die Bank ihrerseits vertritt die Auffassung, dass sie die für die Fluggesellschaft und das Projekt am besten geeigneten Flugzeuge finanzieren sollte. Im Beobachtungszeitraum finanzierte die Bank Flugzeuge von sieben Herstellern:

Hersteller	Ursprungsland	Zahl der Flugzeuge	Anteil an den gesamten Darlehen in %
Boeing*	USA	213	57%
Airbus	EU	168	39%
Bombardier	Kanada	13	<1%
AVRO	UK	12	<1%
ATR	EU	11	<1%
Canadair	Kanada	4	<1%
Fokker	Niederlande	4	<1%

* Einschließlich 72 Flugzeuge von McDonnell Douglas (1997 von Boeing übernommen).

Diese Zahlen sollten mit Vorsicht interpretiert werden, da einige Projekte eine größere Zahl von Flugzeugen umfassten, während die Bank nur einen relativ kleinen Teil der Gesamtkosten finanzierte. Es lassen sich jedoch keine Verzerrungen hinsichtlich des Herkunftslands der Flugzeuge feststellen, d.h. die Politik der Bank ist angemessen. Allerdings ist künftig eine andere Verteilung der Finanzierungen zu erwarten, da Airbus Industries seinen Weltmarktanteil erhöht hat und eine große Nachfrage nach kleineren Flugzeugen für den Regionalverkehr (Bombardier, Embraer) besteht.

3 RELEVANZ/WIRKSAMKEIT VON PROJEKTEN

3.1 Beitrag der Projekte zu den Zielen

3.1.1 EU-Ziele und Politik der EIB

Die Politik der EIB spiegelt die Ziele der EU wider, und für Finanzierungen innerhalb der EU gelten vier dieser Ziele für den Luftfahrtsektor:

Umweltverträglichkeit: In allen Fällen hatten die neuen Flugzeuge deutlich geringere Emissionen als diejenigen, die ersetzt wurden. Bei drei Projekten ersetzten die neuen Flugzeuge Maschinen, die kurz davor standen, in der EU nicht mehr eingesetzt werden zu dürfen (siehe auch Abschnitt 4.2).

Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Sechs der neun Projekte betrafen Langstreckenflugzeuge, und die neuen Maschinen boten insgesamt niedrigere Betriebskosten, niedrigere Kosten je geflogenen Sitzplatz-km (bzw. Tonnen-km) sowie größere Verfügbarkeit. Alle diese Projekte schnitten daher gut in Bezug auf die Relevanz ab.

Regionalentwicklung: Drei Projekte betrafen Kurzstreckenflugzeuge, die regionale Verkehrsdienstleistungen ermöglichten. Mit den Projekten wurden neue Flugzeuge angeschafft, die die gleichen Einsparungen wie die oben erwähnten Langstreckenflugzeuge erbrachten. Die Projekte dieser „flag carriers“ waren insofern „relevant“ in Bezug auf die Regionalentwicklung.

Zunehmender Wettbewerb: Die Analyse des Finanzierungsportfolios in Abschnitt 3.1.1 zeigt, dass die Bank im betrachteten Zeitraum nicht versuchte, den Wettbewerb zu fördern, und ihre Aktivitäten

daher nur sehr geringe Auswirkungen auf dieses politische Ziel hatten. Sie hatte die Tendenz, den Status quo zu verfestigen, indem sie eher etablierte „flag carriers“ finanzierte, als neue Marktteilnehmer zu unterstützen, oder indem sie Marktaustritte zu verzögern versuchte. Der Finanzierungsbestand der Bank weist wesentliche Lücken auf: Billig-Airlines, Fluggesellschaften, die keine „flag carriers“ sind und Langstrecken fliegen, und in geringerem Ausmaß regionale Fluggesellschaften. Natürlich kann die Bank ihre Finanzierungen nur Gesellschaften anbieten, die dies wünschen, und sie hat ohne Erfolg versucht, Finanzierungen für Billigfluggesellschaften bereitzustellen. Die Bank sollte jedoch eher der Frage nachgehen, warum ihre Darlehen für diese Fluggesellschaften nicht attraktiv sind, als weiterhin die dominierenden Marktpositionen noch zu verfestigen.

Bei einem Projekt in einem Partnerland waren die zentralen politischen Ziele auf die Verkehrsverbindungen mit der EU und die wirtschaftliche Entwicklung ausgerichtet. Dieses Projekt entsprach uneingeschränkt beiden Zielen.

3.1.2 Nationale Ziele

Von den sechs Fluggesellschaften, die von den zehn Projekten betroffen waren, befanden sich vier zum Zeitpunkt der Projektprüfung in staatlichem Eigentum und eine fünfte war vorher staatlich gewesen und hatte noch immer eine dominierende Stellung am Markt. Die sechste Fluggesellschaft – eine spezialisierte Luftfrachtgesellschaft – war immer in privater Hand gewesen, hatte aber auch eine marktbeherrschende Position. In allen Fällen stimmten daher die Interessen der Fluggesellschaften und das nationale Interesse eng überein. Insofern kommen in allen Vorhaben die nationalen Politikziele zum Ausdruck. Dies gilt insbesondere für die staatlichen Fluggesellschaften, von denen drei an fünf Projekten beteiligt waren, die als Teil umfangreicher Umstrukturierungsmaßnahmen das Ziel hatten, sie zu privatisieren. In allen Fällen waren die Projekte der Bank daher relevant in Bezug auf nationale Politikziele.

3.2 Durchführung der Projekte

3.2.1 Projektdefinition

Die Erneuerung von Flugzeugflotten ist bei großen Fluggesellschaften ein kontinuierlicher Prozess, während ein Vertrag über den Kauf von Flugzeugen viele Jahre abdecken und eine Vielzahl von Flugzeugen mit mehr oder weniger sicheren Kaufabsichten betreffen kann: feste Aufträge, Optionen, Absichtserklärungen usw. Dies kann es schwierig machen, ein Projekt im Sinne der Technischen Beschreibung der Bank, wie sie dem Darlehensvertrag als Anhang beigefügt ist, zu definieren. Flugzeuge sind Standardprodukte, welche unabhängigen Normen der Flugtüchtigkeit genügen müssen, bevor sie in Produktion gehen, und bei denen nur leichte Änderungen der Spezifikation nach Kundenwünschen möglich sind. Die wichtigste Frage besteht darin, die richtige Anzahl und den richtigen Typ von Flugzeugen entsprechend dem Bedarf der Fluggesellschaft zu identifizieren.

Bei einem Flugzeugprojekt gibt es vier grundlegende Planungsparameter: Typ des Flugzeugs, Anzahl der Flugzeuge, Größe des Flugzeugs und Übereinstimmung der Flugzeuge. Die ersten drei sind klar, aber während das vierte nicht unmittelbar offensichtlich ist, ist es doch sehr wichtig. Fluggesellschaften können erhebliche Vorteile daraus ziehen, wenn sie nur Flugzeuge eines Herstellers verwenden:

- Ersparnisse bei der Beschaffung durch Vergabe größerer Aufträge an einen einzelnen Hersteller (bis zu 50% des Kaufpreises);
- Geringere Kosten für Wartung und Verbrauchsmaterialien durch Vereinheitlichung der Modelle;
- Austauschbarkeit der Flugzeuge zwischen verschiedenen Strecken;
- Höhere Auslastung/Flexibilität der Piloten durch leichtere Qualifizierung.

Billig-Fluggesellschaften verwenden fast generell nicht nur einen einzigen Hersteller, sondern auch nur ein einziges Modell dieses Herstellers.

Nur in einem der eingehend untersuchten Fälle war die ursprüngliche Entscheidung der Fluggesellschaft unangemessen: siehe Abschnitt 5.1. Bei einem in der Schreibtischuntersuchung analysierten Projekt vertrat die Direktion Projekte (PJ) die Meinung, dass die bei einem späteren Vorhaben vorgeschlagenen Flugzeuge nicht geeignet waren und die Bank verweigerte eine Finanzierung. Diese Gesellschaft ging später in Liquidation.

Bei neun der zehn Projekte erfolgte der Kauf der Flugzeuge in Einklang mit der Projektdefinition. Im zehnten Fall unterzeichnete die Fluggesellschaft einen Darlehensvertrag mit der Bank für den Kauf von fünf Flugzeugen, tatsächlich wurden jedoch vier davon im Rahmen eines Leasing-Vertrags an die Gesellschaft geliefert. In dieser Situation musste die Technische Beschreibung zwischen Genehmigung und Unterzeichnung des Darlehens neu formuliert werden.

3.2.2 Zeitplan

Alle Fluggesellschaften waren technisch kompetent, und der Kauf von Flugzeugen ist kein schwieriger Prozess. Die Flugzeuge wurden bei acht der zehn Projekte termingerecht ausgeliefert. Bei einem weiteren Projekt gab es für ein Flugzeug wegen einer Verzögerung bei der Gestaltung der Finanzierungskonstruktion eine Verspätung von einigen Monaten. Beim letzten Projekt wurde eines von fünf Flugzeugen mit Verspätung ausgeliefert; auch hier handelte es sich nur um wenige Monate.

Diese Ergebnisse bezüglich der Durchführung sind sehr gut, liegen aber in der Natur der Flugzeugherstellung. Die Produktionspläne für Flugzeuge werden Jahre im voraus erstellt, und die Liefertermine können mit hoher Genauigkeit vorhergesagt werden. Die Flugzeuge waren in allen Fällen lange im voraus bestellt worden (vgl. Abschnitt 3.2.1) und meist lange bevor die Bank in das Projekt einbezogen wurde.

3.2.3 Projektkosten

Aus den in Abschnitt 3.2.1 und 3.2.2 erwähnten Gründen sind die Projektkosten ebenfalls frühzeitig bekannt. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung sind normalerweise genaue Angaben zu den Kosten verfügbar, die auf dem ursprünglichen Vertragswert und den inzwischen bekannten Kostenaufschlägen beruhen. Der einzige Fall, bei dem es eine signifikante Abweichung zwischen geplanten und tatsächlichen Projektkosten gibt, ist das in Abschnitt 3.2.1 zuletzt genannte Projekt, und diese hatte nichts mit den Kosten der betreffenden Flugzeuge zu tun.

3.2.4 Darlehens- und Garantiestrukturen

Die Bank akzeptierte eine Vielfalt von Finanzierungsstrukturen, von denen einige innovativ waren und eine mit einem internationalen Preis ausgezeichnet wurde. Zu den Darlehensnehmern bei den eingehend analysierten Projekten gehörten: ein Staat, eine staatliche Bank, zwischengeschaltete Banken, eine Partnerschaft aus Fluggesellschaft und zwischengeschalteten Banken sowie Projektgesellschaften, die danach die Flugzeuge durch Leasing an die Fluggesellschaft vermieteten.

Die Bank finanzierte sowohl große als auch kleine Projekte, wobei ihr Beitrag zu den gesamten Projektkosten stark variierte. Sie akzeptierte auch eine breite Palette von Garantiestrukturen, z.B.:

- **Einzeldarlehen an „Single signature“-Fluggesellschaft:** Bei dem einzigen Projekt dieser Kategorie wurden die Flugzeuge als ausreichende Sicherheit für einen bedeutenden Teil des Darlehens betrachtet. Eine Teilrückzahlung wäre fällig geworden, wenn der Wert des Flugzeugs unter 125% des ausstehenden Restbetrags gefallen wäre, und die Bank ließ die Flugzeuge von unabhängigen Gutachtern bewerten.
- **Darlehen an „Single signature“-Finanzintermediäre:** Bei einem Projekt wurden 75% des Darlehensbetrags über zwischengeschaltete „Single signature“-Banken ausgereicht, während bei einem zweiten Projekt mit derselben Fluggesellschaft in 2002 für eine der Tranchen die Bankbürgschaft durch ein Pfandrecht ersetzt wurde, mit einer Besicherung von 125%.
- **Darlehen an „Single signature“-Fluggesellschaft:** Die restliche Finanzierung für den letztgenannten Fall (25%) basierte auf einem „Single signature“-Darlehen, das durch Flugzeughypotheken abgesichert war.
- **Bankgarantien:** Darlehen an Projektgesellschaften wurden durch Garantien akzeptabler Finanzinstitute besichert – ergänzt durch eine Abtretung von Rechten gegenüber den Projektgesellschaften bei zwei Projekten.

Hieraus wird ersichtlich, dass die Bank regelmäßig Pfandrechte an Flugzeugen als einen Bestandteil der Besicherungsstrukturen einbezieht, aber nicht als hauptsächliche Rückgriffsmöglichkeit. Ausnahmen sind zwei Projekte, bei denen ein „Single signature“-Darlehen für einen

Teil des Projektes vergeben wurde. In der Mehrzahl werden die Darlehen von erstklassigen Banken garantiert.

Typischerweise haben die Darlehen eine lange Laufzeit: 12-18 Jahre bei Darlehen mit Tilgung in gleichen Raten und proportional kürzere Laufzeiten bei Darlehen mit Tilgung in ansteigenden Raten. Die tilgungsfreien Zeiten variierten zwischen null und fünf Jahren. Die Laufzeit der Darlehen lag nahe bei der wirtschaftlichen Nutzungsdauer der Güter, überschritt diese aber nie, und richtete sich nach dem jeweiligen Flugzeugtyp. Die langen Laufzeiten sind vielleicht in erster Linie der Grund dafür, dass die Flugzeugfinanzierungen der Bank attraktiv sind. Für die meisten Darlehen in der zweiten Hälfte des Betrachtungszeitraums wurden variable Zinsen vereinbart. Frühere Darlehen hatten meist feste, aus heutiger Sicht hohe, Zinssätze.

4 ERGEBNISSE DER IM DETAIL EVALUIERTEN PROJEKTE

4.1 Betriebliche Ergebnisse und volkswirtschaftliche Rentabilität

Alle Flugzeuge außer einem waren ursprünglich dafür vorgesehen, vorhandene Flugzeuge zu ersetzen. Allerdings wurden aufgrund der größeren Anzahl von Sitzplätzen und höherer Verfügbarkeit in gewissem Umfang auch die Kapazitäten erweitert. Die Investitionen wurden eher mit dem Ziel der Kostenreduzierung als mit dem Ziel der Ertragssteigerung getätigt, und alle Fluggesellschaften berichteten, dass die bei der Projektprüfung prognostizierten Nutzenelemente in vollem Umfang realisiert wurden. Dieses Ergebnis entspricht dem Charakter der Flugzeuge als Einnahmen erzielendes Wirtschaftsgut. Kosteneinsparungen aufgrund geringeren Kraftstoffverbrauchs, Wartungsaufwands usw. werden im voraus spezifiziert und garantiert. Das Ergebnisrisiko ist daher sehr gering.

Die Berichte der Direktion Projekte enthalten entweder die implizite oder die explizite Annahme, dass es sich beim Flugverkehr um einen liberalisierten Markt ohne Steuerung der Eingangsgrößen und der Resultate handelt, und dass daher die finanzielle Rentabilität einen Näherungswert für die volkswirtschaftliche Rentabilität darstellt. Dies ist der praktikabelste Ansatz, allerdings gibt es auch Verzerrungen, z.B.:

- Verzerrungen hinsichtlich der Verteilung und der Preisbildung bei den Lande-Slots;
- Die volkswirtschaftlichen Kosten der Lärmbelästigungen und der Emissionen werden überwiegend von der Bevölkerung getragen und nicht von der Fluggesellschaft;
- "Flag-carriers" haben Vorzugsbedingungen bei den bilateralen Rechten;
- Es kann Beschränkungen für den Marktaustritt geben.

Die Auswirkungen dieser Verzerrungen werden jedoch als gering eingeschätzt.

Die Methode der finanziellen Projektion war bei allen zehn Projekten ähnlich, da bei allen außer einem jeweils eine Anzahl von vorhandenen Wirtschaftsgütern (vorwiegend Flugzeuge) durch neue ersetzt wurde. Im Detail wichen die Projekte jedoch leicht voneinander ab, je nach den Rahmenbedingungen für die einzelnen Fluggesellschaften. Die Cashflow-Differenz (mit und ohne Projekt) wurde berechnet und den Projektkosten gegenübergestellt, wobei die Erlöse aus der Veräußerung der alten Maschinen berücksichtigt wurden.

Die finanzielle Rentabilität *ex ante*, und damit die volkswirtschaftliche Rentabilität, variiert zwischen den verschiedenen Projekten und Fluggesellschaften erheblich. Vielfach reagiert die Ex-ante-Rentabilität sehr empfindlich auf Schwankungen der vier Größen Verkehrsaufkommen/Ertrag/Kapazität/Einheitskosten, aber der Grad der Sensitivität ist bei den einzelnen Fluggesellschaften und Projekten sehr verschieden.

Projekt	Finanzielle Rentabilität ex ante/volkswirtschaftliche Rentabilität (%)	Projekt	Finanzielle Rentabilität ex ante/volkswirtschaftliche Rentabilität (%)
A	9,0	F	15,0
B	10,5	G	15,0
C	6,5	H	7,7
D	4,6	I	14,0
E	7,5	J	27,3

Die Projekte, isoliert betrachtet, scheinen eine hohe Rentabilität aufzuweisen, während die Fluggesellschaften im betrachteten Zeitraum anhaltend unter niedriger Rentabilität oder sogar Verlusten litten. Jedes Projekt wirkt sich aber auf die Gesamtrentabilität der Fluggesellschaften aus. Um einen typischen Projektabschlussbericht zu zitieren: „Diese Fluggesellschaft weist/wies seit dem 11. September eine niedrige Rentabilität/Verluste auf, aber wir nehmen an, dass ohne das Projekt die Lage noch ungünstiger wäre“.

Aufgrund lückenhafter Angaben zu den speziellen „EIB“-Flugzeugen konnte die finanzielle Rentabilität der Projekte ex post nur für zwei kleine Fluggesellschaften berechnet werden. Im ersten Fall besitzt die Fluggesellschaft eine homogene Flotte, und das Ergebnis der einzelnen Flugzeuge spiegelt das Ergebnis der Gesellschaft insgesamt wider. Dies ist die einzige Fluggesellschaft, bei der die Ex-post-Ergebnisse der Ex-ante-Projektion entsprechen. In einem zweiten Fall sollten die von der Bank finanzierten Flugzeuge ursprünglich alle verwendet werden, um fast die gesamten Regionalstrecken der Fluggesellschaft zu bedienen, für die Ertrags- und Kostendaten verfügbar sind. Leider kam es in diesem Fall zu rückläufigen Auslastungsquoten der Flugzeuge und diese flogen mit Verlust. Erschwert wurde die Lage noch durch die Entscheidung des Managements, die Flugzeuge auf anderen Strecken einzusetzen, um den Gesamtverlust der Gesellschaft zu minimieren, und dies ging zulasten der Rentabilität der Strecken, auf denen die „EIB“-Flugzeuge eigentlich fliegen sollten. Da bei den anderen Fluggesellschaften die Ex-post-Auslastung der Flugzeuge den Ex-ante-Projektionen entspricht und die erwarteten Gewinne realisiert wurden, wird die geplante volkswirtschaftliche Rentabilität erreicht werden.

4.2 Nachhaltigkeit der Projekte: Auswirkungen auf den institutionellen Wandel, materielle und finanzielle Tragfähigkeit sowie Umweltverträglichkeit

Auswirkungen auf den institutionellen Wandel: Auf der operationalen Ebene waren alle finanzierten Fluggesellschaften technisch kompetent und werden, abgesehen von den in einigen Projekten enthaltenen Ausbildungsmaßnahmen und Flugsimulatoren, keinen unmittelbaren institutionellen Nutzen aus den Projekten ziehen. Das Engagement der Bank in diesem Zeitraum ist jedoch im Zusammenhang mit der zunehmenden Deregulierung, der Entwicklung eines freien Marktes und einer allgemeinen Tendenz des Übergangs der Fluggesellschaften vom öffentlichen in den privaten Sektor zu sehen (vgl. Abschnitt 2.1). Drei der Fluggesellschaften wurden umstrukturiert, um ihre Privatisierung vorzubereiten. In zwei Fällen war dies erfolgreich und die Gesellschaften haben die finanzielle Rentabilitätszone erreicht bzw. stehen kurz davor. Obwohl die Bank keinen direkten Einfluss hatte, spielten ihr Engagement und ihre Unterstützung indirekt eine Rolle dabei, aus diesen Gesellschaften rentable Unternehmen zu machen. Im dritten Fall macht die Gesellschaft hohe Verluste, und sie wird zumindest auf absehbare Zeit von staatlicher Unterstützung abhängen. In diesem sowie einem anderen Fall versuchte die Bank, positiv Einfluss zu nehmen, aber der potenzielle Nutzen der Operation wurde durch Maßnahmen des Managements der Fluggesellschaft zunichte gemacht.

Schließlich wurden zwei Projekte (I & J) als „Befriedigend“ bewertet, obwohl eine Einstufung als „nicht anwendbar“ vielleicht angemessener gewesen wäre.

Materiell: Alle Flugzeuge unterliegen einem genehmigten und regulierten Wartungsverfahren, das von lizenzierten Werften durchgeführt werden muss. Die materielle Tragfähigkeit dürfte deshalb kein Problem darstellen.

Umweltschutz: Bei jeder Projektprüfung wurde ein zusammenfassendes Formular zum Umweltschutz verwendet, mit dem detaillierte Angaben zu den Bereichen möglicher Auswirkungen, den

Effekten und Risiken, risikomindernden Maßnahmen, Ausmaß der Auswirkungen sowie Kommentare und Schlussfolgerungen abgefragt wurden. Als Referenzen wurden regelmäßig US FAR 36, ICAO Anhang 16 Kapitel 3 und die EG-Richtlinie 89-0629 herangezogen. Die Bank fragte auch nach den Fortschritten der Fluggesellschaften hinsichtlich formaler Umweltmanagementsysteme wie ISO 14001. Zum Zeitpunkt der Darlehensvergabe entsprachen alle von der Bank finanzierten Flugzeuge voll den aktuellen und geplanten Umweltstandards.

Es wurde nicht versucht, den umweltökonomischen Nutzen der Projekte oder die Verringerung der Umweltkosten zu quantifizieren, aber die bei der Projektprüfung unterstellten Vorteile für die Umwelt werden erreicht werden.

Finanziell: Trotz des in letzter Zeit schwierigen geschäftlichen Umfelds erzielen drei der vier eingehend analysierten EU-Fluggesellschaften Gewinne und die vierte nähert sich nach der Umstrukturierung der Gewinnzone. Wenn diese Ergebnisse gehalten werden können, dürften die acht Projekte dieser Fluggesellschaften finanziell tragfähig sein. Allerdings könnten mit dem verstärkten Wettbewerb niedrigere Margen und ein schwierigeres geschäftliches Umfeld verbunden sein.

Eine der Fluggesellschaften außerhalb der EU ist staatlich, macht jedoch seit vielen Jahren Verluste. Die Regierung strebt eine Privatisierung der Fluggesellschaft an und hat sich verpflichtet, bis 2004 die Verluste zu übernehmen. Dies basierte jedoch auf der Annahme, dass diese auf null reduziert würden. Die Verluste gingen sowohl absolut als auch in Relation zum Umsatz zurück, aber jetzt wurde angekündigt, dass die Gesellschaft, offensichtlich auf Wunsch der Regierung, mehrere neue Flugzeuge kaufen wird. Diese Flugzeuge werden nicht für die derzeitigen Strecken benötigt, und die Verluste werden wieder steigen, wenn die Fluggesellschaft die Anschaffungen vornimmt. In diesem Fall wird die Fluggesellschaft nicht lebensfähig sein.

Die zweite, ebenfalls staatliche, Fluggesellschaft außerhalb der EU arbeitete gemäß den sehr vereinfachten veröffentlichten Finanzausweisen in der Vergangenheit rentabel. Für das Geschäftsjahr 2002 wurde in der Fachpresse jedoch ein sehr hoher Verlust gemeldet. Offizielle Informationen gibt es noch nicht. Da diese Gesellschaft in der Vergangenheit der Bank ihre Finanzausweise nicht vorgelegt hat und die veröffentlichten Informationen undurchsichtig sind, ist es schwierig, die tatsächliche finanzielle Situation der Gesellschaft zu beurteilen. Wenn diese Verluste vorübergehender Natur sind, wird die Regierung die Fluggesellschaft mit ziemlicher Sicherheit kurzfristig unterstützen: Das Basisgeschäft dürfte rentabel sein und die Gesellschaft ist technisch kompetent. Aber ihr strategisches Management weist Schwächen auf, weshalb es schwierig sein könnte, ihre finanziellen Ergebnisse zu verbessern. Alles in allem weist die Gesellschaft demnach Risiken auf, ist aber wahrscheinlich zumindest auf kurze Sicht lebensfähig.

4.3 Bewertung der Projektergebnisse

Kriterium	Bewertung des Projekts			
	Gut	Befriedigend	Nicht befriedigend	Mangelhaft
Relevanz/ Wirksamkeit	5	5	0	0
Effizienz	2	7	0	1
Nachhaltigkeit	6	2	2	0
Auswirkungen auf den institutionellen Wandel	0	8	2	0
Gesamtbewertung	3	5	2	0

Anlage I enthält eine Tabelle mit der Zusammenfassung der Bewertungen.

In der Gesamtbewertung sind acht der zehn untersuchten Projekte befriedigend oder besser. Dies ist zum Teil der Natur der Wirtschaftsgüter und der operativen Bedingungen zuzuschreiben, die so beschaffen sind, dass jedes Projekt mit hoher Wahrscheinlichkeit hinsichtlich Wirksamkeit und Nachhaltigkeit gut abschneidet. Beim Vergleich zwischen den Projektabschlussberichten und den Ergebnissen der Evaluierung wurde bei einem Projekt ein Unterschied festgestellt, der nicht nur graduell ist. In diesem Fall wurde der Abschlussbericht kurz nach dem physischen Abschluss erstellt und das Projekt wurde mit "gut" eingestuft, während es in der Evaluierung als "nicht

befriedigend“ bewertet wurde. Tatsächlich sind beide Meinungen gerechtfertigt, da die Probleme erst nach Fertigstellung des Abschlussberichtes auftraten. Hieran wird einer der Unterschiede zwischen Abschlussberichterstattung und Evaluierung deutlich.

Das größte Risiko liegt für alle diese Fluggesellschaften im Markt und betrifft die volatile Nachfrage, die Überkapazitäten und den Wettbewerbsdruck durch neue Marktteilnehmer. Hinsichtlich dieser drei Elemente lassen sich für die acht Projekte der fünf Passagierfluggesellschaften folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Volatile Marktnachfrage: Die Frage ist nicht, wie effizient die Projekte der Bank sind, sondern wie anpassungsfähig. Ohne Zweifel ist eine große, gut kapitalisierte Fluggesellschaft mit einer starken und diversifizierten Marktposition am besten gerüstet, um solchen Herausforderungen zu begegnen, und normalerweise ist es diese Art von Projekten, welche die Bank finanziert hat.

Überkapazität: Trotz Marktwachstum bestehen noch immer Überkapazitäten. Nicht alle diese Flugzeugkapazitäten fliegen tatsächlich, aber sie sind relativ schnell auf Abruf verfügbar, und die Fluggesellschaften tragen die Kosten der Wirtschaftsgüter. Gleichzeitig setzt sich der Liberalisierungs- und Deregulierungsprozess in der Luftfahrtbranche fort. Es herrscht Übereinstimmung darüber, dass dies in den kommenden Jahren zu einer Konsolidierung führen wird. Oder einfacher ausgedrückt: Eine Reihe von „flag carriers“ werden durch Fusionen, Übernahmen oder Konkurs zu existieren aufhören. Mit einer möglichen Ausnahme werden alle von der Bank finanzierten Fluggesellschaften entweder weiterhin bestehen oder sich einer für sie positiven Veränderung unterziehen.

Neue Marktteilnehmer: Neue Marktteilnehmer stellen eine Bedrohung für die „flag carriers“ dar, nicht nur weil sie Wettbewerber sind, sondern auch weil die jetzige Generation neuer Marktteilnehmer mit Bedingungen konkurriert, an die die bisherigen Marktteilnehmer nicht gewöhnt sind. Sie bieten ein anderes Produkt an: billige Sitzplätze mit wenig Service – eine Art fliegender Busverkehr. Sie bedienen sich anderer Absatz- und Vertriebskanäle: Telefon-Hotlines und das Internet anstelle von Verkaufsstellen in zentralen innerstädtischen Lagen und Reisebüros. Und sie benutzen andere Flughäfen, wo die Kosten geringer, die Anreize höher und Lande-Slots frei verfügbar sind.

Die Lebensfähigkeit und Effizienz der Fluggesellschaften werden davon abhängen, wie das Management auf diese neuen Herausforderungen reagiert. Managementfehler oder mangelnde Managementkapazitäten sind die hervorstechenden Merkmale der beiden als „nicht befriedigend“ bewerteten Projekte. Eines dieser Projekte arbeitet wahrscheinlich noch einigermaßen effizient und kann sich vielleicht erholen, aber wegen fehlender Transparenz ist eine Einschätzung schwierig. Das andere Projekt ist in einer weitaus schwierigeren Lage, da es an Managementkapazität fehlt und die Nachfrage nicht mit dem Profil der Flugzeugflotte übereinstimmt. Sein Überleben hängt voll und ganz von staatlicher Hilfe ab.

5 BEITRAG UND LEISTUNG DER EIB

5.1 Projektidentifizierung und -auswahl

Die Struktur der Darlehensvergabe der EIB wird durch die Projektidentifizierung festgelegt. Die Bank bewahrt jedoch nur wenige Informationen über diese Phase ihrer Tätigkeit auf, und es gibt keine formalen Leitlinien für das Verfahren der Projektidentifizierung. Die Projektidentifizierung wird von den für Finanzierungen zuständigen Direktionen durchgeführt, die bereits mit dem Management der Fluggesellschaft, staatlichen Stellen und anderen Interessenten in vielen Ländern zusammenarbeiten, und sie basiert vor allem auf bereits bestehenden wie auch immer gearteten Beziehungen. Das macht den Prozess nicht unbedingt hinfällig, aber es besteht die Tendenz zu einer Verfestigung des Status quo. Das Vorgehen der Bank bei der Identifizierung neuer Kunden scheint ziemlich unsystematisch zu sein, wobei vor allem auf sich am Markt bietende Gelegenheiten reagiert wird. Die Bank handelt nicht proaktiv und hat keine kohärente Vertriebs- und Marketingstrategie, die sich auf strukturierte Unterlagen über potenzielle Kunden und Kontakte stützt. Dies wäre umso wichtiger angesichts eines dynamischen Marktes, wo die als Zielgruppe angesehenen Kunden nicht traditionelle Partner der Bank sind. Darüber hinaus deutet wenig darauf hin, dass die Bank über die Projektauswahl versucht, größtmögliche politische Wirkungen zu erzielen. Die Projekte werden auf der Basis von Kriterien der Förderwürdigkeit und der Projektqualität angenommen oder abgelehnt, aber nicht nach ihren politischen Wirkungen beurteilt.

Das Engagement der Bank im Luftfahrtsektor beruht auf zwei Kriterien der Förderwürdigkeit:

- Verbesserung der Verkehrsverbindungen innerhalb der EU und zwischen der EU und der restlichen Welt;
- internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrtbranche.

Diese Kriterien sollten nicht mit Politikzielen verwechselt werden. Sie werden im Prozess der Projektprüfung als Teil der Ex-post-Begründung verwendet, aber nicht im Rahmen der Projektidentifizierung und -auswahl. Das zweite Kriterium zielt eindeutig auf die Förderung einer größeren Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Flugverkehrs ab. Ob dies erreicht wird, wird jedoch weder in der Phase der Projektauswahl noch im Rahmen des Projektprüfungsprozesses wirklich untersucht bzw. beurteilt. Dazu wäre es erforderlich, das potenzielle Projekt mit der Gesamtheit aller derartiger Projekte zu vergleichen. In der Praxis werden die Projekte isoliert, ohne Berücksichtigung der Projekte anderer Fluggesellschaften beurteilt. Diese anderen Projekte werden entweder wegen nicht ausreichender Ressourcen "verdrängt", oder die Bank kennt sie nicht. Insofern sind die Auswirkungen der EIB-Aktivitäten (bzw. ihrer Untätigkeit) auf das Wettbewerbsgleichgewicht innerhalb der EU nicht neutral.

Wenn eines oder mehrere Förderkriterien der Bank erfüllt sind und die Tests der Bank zur Tragfähigkeit positiv ausfallen, genügt dies als Voraussetzung für die Annahme eines Projekts. Wenn die Bank jedoch ihren politischen Beitrag maximieren möchte, kann es wünschenswert sein, die Förderfähigkeit als eine zwar notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung anzusehen, und die Zahl der Projekte, aus der sie eine Auswahl trifft, zu erhöhen.

Obwohl man erwarten könnte, dass die Bank als Finanzierungsinstitution für Projekte sich an der Projektdefinition beteiligt, wurde diese fast immer den Fluggesellschaften überlassen. Die Rolle der Bank bestand darin, die bereits eingeleiteten Auftragsvergabeverfahren im Hinblick auf Modell, Hersteller, Anzahl, technische Einzelheiten und Kosten zu begutachten. Hiermit soll nicht die Arbeit der Direktion Projekte im Rahmen des Prüfungsprozesses kritisiert werden. Das Problem liegt in der Natur der Planung/Bestellung/Finanzierung von Flugzeugflotten an sich, in der langen Vorlaufzeit ab der ersten Bedarfsfeststellung und in dem sehr engen Zeitrahmen für die Projektdurchführung. Diese Merkmale des Sektors legen es nahe, dass die Bank den Fluggesellschaften eher Programmfinanzierungen anbieten und nicht künstlich "Projekte" passend zum traditionellen Produkt des Direktdarlehens definieren sollte.

Nur in einem Fall wurde die Projektdefinition zwischen dem Beginn der Projektprüfung und der Projektgenehmigung nennenswert verändert. Beim Projekt E betraf das der Bank vorgeschlagene Vorhaben zwei Gruppen von Flugzeugen: Turboprop-Flugzeuge für Kurzstrecken und Düsenflugzeuge für mittlere Strecken. Nach Ausarbeitung ihrer unabhängigen finanziellen Projektionen war die Direktion Projekte der dezidierten Auffassung, dass zwar die Turboprop-Flugzeuge finanziell tragfähig waren, die Düsenflugzeuge aber nicht, und sie empfahl, sie aus der Projektdefinition herauszunehmen. Dies wurde akzeptiert und die Flugzeuge wurden herausgenommen. Der Fluggesellschaft wurde jedoch nicht zur Auflage gemacht, die zweite Gruppe von Flugzeugen nicht zu erwerben, und sie hat tatsächlich einige dieser Flugzeuge gekauft. Die Fluggesellschaft konnte die dann verfügbaren Kapazitäten nicht auslasten, arbeitet nicht rentabel und hat ernsthafte finanzielle Schwierigkeiten. In diesem Fall wurde dem Verwaltungsrat auch keine Analyse vorgelegt, in der geprüft wurde, welche Auswirkungen es hätte, wenn die Gesellschaft ihre ursprünglichen Pläne weiterverfolgen würde. PJ hatte die finanziellen Projektionen bereits erstellt, aber die Risiken wurden dem Verwaltungsrat nicht mitgeteilt. Dem Verwaltungsrat wurde eine positive Stellungnahme der Direktion Projekte zu dem neu definierten Projekt vorgelegt, er wurde aber nicht über die voraussichtlichen Konsequenzen auf der Ebene des Unternehmens informiert.

5.2 Projektanalyse

Begründung und Ziele: Was die Begründung der Projekte angeht, erlaubten die Prüfungsberichte von PJ in allen Fällen die Identifizierung der materiellen und wirtschaftlichen Ziele der Projekte. Die materiellen Ziele wurden immer ausdrücklich im Hauptteil des Berichts sowie im Anhang dargestellt. Quantifizierte wirtschaftliche Ziele wurden dagegen meist nur implizit durch die Berechnung der finanziellen Rentabilität und die dieser zugrunde liegenden Annahmen angesprochen.

Beschäftigung: Die zu erwartenden Auswirkungen auf die Beschäftigung wurden in Form von geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätzen identifiziert. In den meisten Fällen wurden ex ante

keine neuen Arbeitsplätze, sondern nur die Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze oder maximal 50 oder 100 neue Arbeitsplätze bei Sicherung der existierenden Arbeitsplätze erwartet. Die für die Tragfähigkeit der Projekte notwendige Kostenreduzierung und Verbesserung der Produktivität, die im Prüfungsprozess festgestellt worden war, erforderte jedoch in mehreren Fällen einen Stellenabbau, allerdings wurde dies weder erwähnt noch quantifiziert.

Management: In allen Fällen enthielt der Projektprüfungsbericht eine Stellungnahme zur Qualität des Managements der Fluggesellschaft; bei den meisten Projekten war diese akzeptabel, wenngleich einige Mängel festgestellt wurden, z.B. fehlendes strategisches Management in der für Projekt C verantwortlichen Gesellschaft. Der Schwerpunkt lag jedoch überwiegend auf der operationalen Ebene des Managements und war auf das Projekt bezogen. Wenig Aufmerksamkeit wurde dem strategischen und kommerziellen Management der Fluggesellschaften zuteil oder der Frage, ob die Managementpraktiken und die Manager selbst angesichts des volatilen und von starkem Wettbewerb geprägten operativen Umfelds die richtigen seien. Nur bei Projekt E wurden Leitung und Kontrolle des Unternehmens – im Gegensatz zum Management – angesprochen, obwohl dies eindeutig ein wichtiges Problem für viele der staatlichen Fluggesellschaften darstellt.

Zeitplan und Projektkosten: In den meisten Fällen waren die Kaufverträge bereits unterzeichnet, so dass die Kosten und die Liefertermine bereits bekannt waren.

Auftragsvergabe: Die Auftragsvergabeverfahren aller Projekte wurden akzeptiert – es handelt sich immer um internationale Verhandlungsverfahren. Angesichts der begrenzten Zahl der Flugzeughersteller, die für ein gegebenes Projekt in Frage kamen – meist nur zwei –, war dies das am besten geeignete Vergabeverfahren.

Finanzielle und wirtschaftliche Analyse: Vgl. Abschnitt 4.1. Alle Projekte wurden einer finanziellen Analyse auf der Basis des marginalen Effekts unterzogen. *Ceteris paribus* ist dies ein sinnvoller Ansatz für die Ermittlung der volkswirtschaftlichen Rentabilität, und kann auch akzeptabel sein für finanzielle Projektionen, wenn sie in einem stabilen Umfeld gemacht werden können und wenn das Projekt eine eigenständige Geschäftseinheit darstellt. Jedoch war keine der untersuchten Gesellschaften in einem stabilen Umfeld tätig, drei befanden sich mitten in einem Umstrukturierungsprozess und bei den meisten der analysierten Projekte waren die Flugzeuge Teil einer fungiblen Flotte.

Die finanzielle Rentabilität ist zwar eine unvollkommene Näherungsgröße für die volkswirtschaftliche Rentabilität, aber in dieser Phase ist sie das einzige praktikable Maß. Als Indikator für die Tragfähigkeit und Nachhaltigkeit des Projekts weist sie jedoch ein Reihe von Schwachstellen auf:

- Die Analyse der Situation „mit und ohne“ Projekt geht von der Ersetzung der ältesten Flugzeuge der Flotte durch neue Flugzeuge aus. Dies ist für das Projekt, d.h. die Ersatzflugzeuge, eindeutig richtig und vermittelt ein Bild vom wirtschaftlichen Wert des Projekts. Was aber vermutlich für die Bank wie auch für die Fluggesellschaft wichtiger ist, ist der Effekt der Investition auf die allgemeine Kostenstruktur und die Wettbewerbsfähigkeit der Fluggesellschaft. Bei dem gewählten Ansatz wird auch der Aspekt der Größe des Projekts in Relation zur Größe der Fluggesellschaft außer Acht gelassen.
- Die Analyse verwendet einen groben Ansatz hinsichtlich Erträgen, Renditen usw. Alles andere wäre auch schwierig, aber in der Praxis könnte das spezielle Flugzeug, um das es geht, anderen Marktbedingungen unterliegen und im Einzelfall mehr oder weniger rentabel sein als der Durchschnitt des jeweiligen Jahres. Wenn auf der Ebene des einzelnen Flugzeugs oder einer kleinen Gruppe von Flugzeugen eine höhere Genauigkeit nicht praktikabel ist, könnte es besser sein, sich auf eine höhere Ebene zu konzentrieren und den Einfluss des Projekts auf den Geschäftsbereich oder die Fluggesellschaft als Ganze zu beurteilen.
- Die Projektanalyse erbringt kaum Hinweise zur Nachhaltigkeit. Projekte von Fluggesellschaften sind selten für sich allein tragfähig. Sie hängen von der dauerhaften Existenz der Fluggesellschaft und ihrem Zugang zu Landerechten usw. ab. Natürlich können die Flugzeuge eines Projekts verkauft werden, aber während ein fehlgeschlagenes Projekt einer Fluggesellschaft schaden kann, ist es fast sicher, dass eine gescheiterte Fluggesellschaft zum Scheitern des Projekts führt.

Eine finanzielle Analyse, die Teil einer umfassenderen Betrachtung des Unternehmensrisikos ist, könnte daher nützlicher sein als die isolierte Untersuchung der Projektrentabilität.

Empfehlungen und Konditionen: Obwohl das Ausmaß des bei der Prüfung der Projekte ermittelten Risikos stark zwischen den Projekten differierte, war dies für die vorgeschlagenen risikomindernden Maßnahmen nicht der Fall. Für alle zehn Projekte wurde ein gewisses Risiko einer kommerziellen Verschlechterung gesehen – die Größe des Risikos hing dabei ab von den Projektkosten in Relation zu den Aktiva der Fluggesellschaft sowie von der Ex-ante-Schätzung der schlechtest möglichen Rentabilität. Dabei gab es ziemliche Unterschiede, aber das Risiko, dass die Fluggesellschaften keine ausreichende langfristige Rentabilität erzielen würden, um die Projekte tragfähig zu halten, wurde als gering eingeschätzt. Vor diesem Hintergrund war es jedoch normal, dass die EIB Bankgarantien verlangte und eher keine „Single signature“-Darlehen mit Flugzeughypotheken vorsah.

Die Bank kann internationale Fluggesellschaften nicht stark dahingehend beeinflussen, wie sie ihre Geschäfte führen sollen. Im Rahmen des Projektprüfungsprozesses konnte sie jedoch die folgenden Beobachtungen zu kommerziellen Belangen machen:

- Die Mitgliedschaft einer Fluggesellschaft in einer Allianz galt als sehr wünschenswert. In der Praxis wurde eine der bei der Projektprüfung identifizierten Allianzen aufgelöst und andere haben sich erheblich verändert.
- Eine neue Unternehmensleitung (CEO und Managementteam) würde die jeweilige Fluggesellschaft auf kommerziellem Erfolgskurs halten.
- Der Kauf von Flugzeugen im Rahmen des Projekts erfolgte zu wettbewerbsfähigen Preisen, was die langfristige Tragfähigkeit des Projekts erhöhte.

Maßnahmen zur Risikominderung, die bei der Projektprüfung geplant wurden, beinhalteten meist einige spezielle Klauseln in den Finanzierungs- und/oder Garantieverträgen. Von der Hauptabteilung Kreditrisiken (CRD) wurde manchmal besondere Wachsamkeit empfohlen und das Projekt wurde im Auge behalten, wenn dieses z.B. eine Hypothek umfasste (aber siehe auch Abschnitt 5.3).

5.3 Projektdurchführung und -überwachung

5.3.1 Indikatoren und Berichterstattung

Obwohl die Pflichten zur Berichterstattung klar definiert und Bestandteil des Darlehensvertrags waren, wurden diese von den Fluggesellschaften nur unzureichend erfüllt und eine Kontrolle durch die Bank fand kaum statt.

Die Direktion Projekte hat Standardanforderungen für die Berichterstattung entwickelt, und die Darlehensnehmer sind vertraglich verpflichtet, bestimmte Informationen während und unmittelbar nach der Projektdurchführung zu liefern. Diese Informationspflicht wurde von den Projektträgern jedoch anscheinend weitgehend ignoriert, und die Bank hat dies durchgehen lassen. Eine Ausnahme stellen die Projektabschlussberichte dar, die einem anderen Verfahren mit speziellen Datenanfragen an die Fluggesellschaften unterlagen, wobei die Anfragen nach Bedarf von der Direktion Projekte wiederholt wurden. Die Darlehensverträge verlangen von den Fluggesellschaften auch die regelmäßige Übermittlung anderer Informationen, z.B. von Finanzdaten, aber nur sehr wenige Fluggesellschaften halten sich daran. Es wurde argumentiert, dass viele dieser Informationen bereits öffentlich zugänglich sind, z.B. im Internet. Wenn das zutrifft, braucht man die entsprechende Klausel nicht in den Vertrag aufzunehmen. Besondere Bedingungen hinsichtlich der Berichterstattung wurden für Projekt D empfohlen; die Direktion Projekte empfahl eine strenge Überwachung und eine Ergebnisanalyse vor der Auszahlung jeder Tranche, um die Fortschritte bei der Durchführung eines Umstrukturierungsplans zu überprüfen. Obwohl dieser Empfehlung durch eine entsprechende Vertragsklausel gefolgt wurde, hielt sich die Fluggesellschaft nicht daran.

Ungeachtet der Überwachungsintensität, die für jedes einzelne Projekt im voraus festgelegt wurde, liegen keine Fortschrittsberichte vor. Tatsächlich sind jegliche Unterlagen zur Projektüberwachung rar und schwer aufzufinden, jedoch waren kleinere Fluggesellschaften und eine der Fluggesellschaften außerhalb der EU anscheinend eher bereit, Informationen zu liefern. Die Bank unternimmt hinsichtlich dieser Verpflichtungen nichts außer einer Erinnerung an die Fluggesellschaften, dass bestimmte Informationen benötigt werden bzw. überfällig sind.

Im Berichtssystem der Bank zum physischen Projektabschluss gibt es die zwei Kriterien „Ex Post-Bewertung der finanziellen Ergebnisse im Vergleich zur Projektion“ und „Veränderungen am Markt, die bis zum Projektabschlussbericht festgestellt wurden“. Strukturierte Angaben zu diesen Punkten waren häufig nicht möglich, weil die entsprechenden Informationen nicht von den Fluggesellschaften vorgelegt wurden.

Möglicherweise ist die Projektüberwachung informell erfolgt: Es gibt sichere Hinweise darauf, dass Mitarbeiter an allgemeinen Informationsveranstaltungen für den Finanzsektor bei mindestens einer Fluggesellschaft teilgenommen haben. Es kann auch sein, dass aufgrund von Zeitdruck und fehlender Ressourcen die Prüfung neuer Projekte Vorrang vor der Überwachung hat, aber es ist generell nicht so, dass die Abschlussberichte ein umfassendes Bild der Situation nach Projektabschluss vermitteln. Das heißt, es reicht aus, dass die Fluggesellschaft noch existiert und regelmäßige Rückzahlungen an die Bank leistet.

5.3.2 Durchführung und Betrieb

Kein Projekt, bei dem es um den Erwerb moderner Flugzeuge geht, ist mit nennenswerten technischen oder betrieblichen Risiken verbunden, es sei denn, das Risiko bezieht sich auf die Fähigkeit der Fluggesellschaft, die Maschinen angemessen zu warten. Als Teil des Prüfungsprozesses achtete die Direktion Projekte in allen Fällen besonders auf diesen Aspekt und stellte fest, dass die Fluggesellschaften angemessen qualifiziert und ausgerüstet waren bzw. dass sie als Folge des Projekts entsprechend qualifiziert und ausgerüstet sein *würden*. Im Nachhinein wurden keine Probleme festgestellt.

5.4 Additionalität und Zusatznutzen der EIB (Finanziell und nicht-finanziell)

5.4.1 Additionalität der EIB

Die internen Leitlinien der Bank enthalten keine klare Definition der „Additionalität“, aber die implizite Begründung für die Finanzierungstätigkeit der Bank ist, dass sie einen ergänzenden Beitrag leistet, den eine Geschäftsbank nur schwer erbringen könnte. Hinsichtlich der rein finanziellen Additionalität ist ihr Beitrag für die zwei Nicht-EU-Projekte am größten. Längerfristige Darlehen anderer Quellen, z.B. von Export Credit Agencies (ECAs) (Exportkreditagenturen) waren – wenn überhaupt – nur zu deutlich höheren Kosten verfügbar. Bei den anderen acht Projekten hätten die Investitionen auch von Geschäftsbanken finanziert werden können, was zum überwiegenden Teil tatsächlich der Fall war.

5.4.2 Finanzieller Zusatznutzen

Bei einigen der im Detail analysierten EU-Projekte lässt sich feststellen, dass die Bank einen bedeutenden finanziellen Zusatznutzen erbracht hat. Der zusätzliche Nutzen ergibt sich nicht durch den Preis, d.h. den Zinssatz der Darlehen, an sich, sondern durch die gesamten Kosten der EIB-Finanzierung, d.h. einschließlich der Kosten, die durch die Bereitstellung einer für die Bank akzeptablen Garantie entstehen. Dies wird dadurch möglich, dass die Bank nicht-traditionelle, steuerlich motivierte Finanzierungsstrukturen akzeptiert und sich flexibel hinsichtlich der Definition einer akzeptablen Garantie zeigt. In drei Fällen bestand die Garantie letztendlich darin, dass über eine Reihe von extern garantierten Projektgesellschaften (eine je Flugzeug) die Flugzeuge selbst als Sicherheiten fungierten. In einem weiteren Fall wurde eine Tranche des Darlehens, die etwa 40% des Darlehensbetrags entsprach, durch eine Flugzeughypothek besichert. Generell kamen innerhalb der EU die Garantien jedoch von akzeptablen Geschäftsbanken, von denen die meisten auch als zwischengeschaltete Banken für die Fluggesellschaften Darlehen ausreichten.

Bei einem der Nicht-EU-Projekte wurden erhebliche finanzielle Vorteile erzielt. Eine staatliche Garantie war verfügbar, und die Bank konnte eine langfristige Finanzierung bereitstellen, die auf dem inländischen Markt nicht erhältlich gewesen wäre. Eine Finanzierung aus anderen Quellen wäre möglich gewesen, z.B. von internationalen Banken, Leasing-Gesellschaften und ECAs, aber nur zu deutlich höheren Kosten.

In Bezug auf das zweite Nicht-EU-Projekt, das auch staatlich garantiert war, ist die Situation nicht eindeutig. Das Problem ist, dass die Finanzierungsmittel zwar für die Förderung der allgemeinen Ziele der Fluggesellschaft und der EU eingesetzt wurden; sie wurden aber für die Rückzahlung von Schulden und das Leasing von Flugzeugen verwendet anstatt, wie in der Phase der Projektgenehmigung vorgesehen, für den Kauf dieser Flugzeuge.

5.4.2 Nichtfinanziell

Gemäß der Abschlussanalyse konnte die Bank nur einen geringen rein technischen Zusatznutzen erbringen. Der Grund hierfür lag zum einen in der Natur des Produkts und des Anschaffungsprozesses und zum anderen darin, dass die Gesellschaften selbst technisch äußerst kompetent waren. Bei der Evaluierung wurden jedoch einige Beispiele für nichtfinanziellen Zusatznutzen ermittelt:

- Projekte A und F: Durch das Engagement der Bank wurden Geschäftsbanken dazu angeregt, in den Markt für Luftfahrtfinanzierungen einzutreten.
- Projekte D, F, G und H: Indirekte Unterstützung für Fluggesellschaften, die sich in einem Umstrukturierungsprozess befanden.
- Projekt E: Es gab einen gewissen Zusatznutzen dadurch, dass die Gesellschaft nicht so viele Flugzeuge wie ursprünglich beabsichtigt kaufte. Die Managementprobleme der Gesellschaft waren jedoch in vielen Jahren, in denen externe technische Unterstützung geleistet wurde, nicht gelöst worden, und es ist zu bezweifeln, ob es der Bank möglich gewesen wäre, einen größeren Beitrag zu leisten, ohne unverhältnismäßig viele Ressourcen für das Projekt einzusetzen.

5.5 Zusammenfassung der wichtigsten Aspekte des Projektzyklus

Im Rahmen ihrer beschränkten Ressourcen ist es der Bank mit einer Ausnahme gelungen, „mangelhafte“ Flugzeugprojekte zu vermeiden, und sogar in diesem Fall war das Projekt selbst weitgehend in Ordnung. Die Bank war auch in der Lage, Schwächen in den Vorschlägen der Fluggesellschaften aufzudecken, z.B. bei Projekt E und bei der in Konkurs gegangenen Fluggesellschaft, deren vollständige Behebung durch die jeweilige Fluggesellschaft sich positiv auf deren Ergebnisse ausgewirkt hätte.

Nur zwei der Projekte der Bank sind als „nicht befriedigend“ bewertet worden, und in beiden Fällen liegen die Probleme im Management der Fluggesellschaft und nicht in den Projekten selbst. Bei dem einen Projekt hätten einige der Probleme zwar bei der Projektprüfung festgestellt werden können, bei dem anderen wäre es jedoch weitaus schwieriger gewesen, sie vorherzusehen.

Hinsichtlich mehrerer wichtiger Aspekte der Projekte könnte die Bank jedoch ihren Ansatz überdenken:

5.5.1 Wettbewerb

Eine Analyse des Finanzierungsbestands der Bank erweckt den Eindruck, als würde die Bank nicht versuchen, gemäß den politischen Vorgaben der EU den Wettbewerb zu maximieren. Nach den Zahlen und noch deutlicher nach dem Volumen zu urteilen, scheint die Bank den Status quo zu favorisieren. Die Bank hat unter den Fluggesellschaften nur zwei Kunden, die weder selbst „flag carriers“ noch Tochtergesellschaften von „flag carriers“ sind. Nur zwei sind regionale Fluggesellschaften und keine ist eine Billigfluggesellschaft. Im Jahr 2000 wurde in einer internen Unterlage der Bank eine ausgeglichene Verteilung der Finanzierungen auf „flag carriers“, regionale Gesellschaften und Billig-Fluggesellschaften empfohlen, aber von den fünf seither geprüften und genehmigten Projekten handelte es sich bei dreien um erneute Finanzierungen und vier betrafen „flag carriers“. Träger des fünften Projekts ist eine unabhängige regionale Fluggesellschaft – allerdings hat sie ein Franchise-Abkommen mit einem „flag carrier“ und verwendet dessen Namen und Farben.

5.5.2 Marktanalyse

Bei allen untersuchten Projekten umfasste die Projektprüfung eine Marktanalyse, im Rahmen derer für den Luftfahrtsektor der Umfang der Aktivitäten festgestellt, Wachstumsprognosen erstellt und Trends, z.B. hinsichtlich der Ertragsentwicklung, ermittelt wurden. Eine Überprüfung dieser Analysen lässt jedoch zwei Probleme erkennen. Erstens wurde in den Analysen zu den früheren Projekten die Frage des Wettbewerbs zwischen verschiedenen Verkehrsträgern nicht beachtet. Dies ist natürlich für Langstreckenflüge vertretbar, aber nicht für Kurzstreckenflüge, zu denen der TGV oder das Auto tragfähige Alternativen sind. Zweitens – und dies ist noch gravierender – wurde die Dynamik des Wettbewerbs im Sektor und die Art und Weise, wie sich die Fluggesellschaft selbst vermarktet, kaum behandelt. Wenn der Sektor wettbewerbsfähiger wird, dann muss die

Analyse der Bank zusätzliche Themen behandeln: die Preisgestaltung der Produkte im Vergleich zur Konkurrenz, die Differenzierung der Dienstleistungen, das Serviceangebot usw.

5.5.3 *Analyse des Unternehmensrisikos*

Die Erfahrung zeigt, dass staatliche „flag carriers“ jahrelang mit erheblichen Verlusten dahindümpeln können, ohne die Probleme des Unternehmens anzugehen oder liquidiert zu werden. Aber mit zunehmender Privatisierung und der Entscheidung der Europäischen Kommission, dass staatliche Unterstützung ein für allemal einzustellen sei, wird die Zahl der Konkurse von Fluggesellschaften wahrscheinlich steigen. Die zu erwartende Konsolidierung wird entweder „ordentlich“ oder „chaotisch“ verlaufen, und im letzten Falle werden viele Fluggesellschaften das gleiche Schicksal erleiden wie Air Afrique, Swissair und Sabena. Es gibt in der EU und in den beitretenden Ländern eine Reihe von „flag carriers“, die nur existieren können, weil die Regierung es will, und die etablierte Fluggesellschaften wohl kaum übernehmen würden. Die Bank konzentriert sich derzeit jedoch auf drei verschiedene Arten von Analysen: Die für die Finanzierungen zuständigen Direktionen analysieren die früheren finanziellen Ergebnisse der Fluggesellschaft und präsentieren einen Überblick über die Gesellschaft; die Direktion Projekte analysiert „das Projekt“, das möglicherweise nur einen kleinen Prozentsatz der Flugzeugflotte der Airline darstellt, und die Hauptabteilung Kreditrisiken prüft die Kreditwürdigkeit der Fluggesellschaft. In zwei eindeutigen Fällen ist die Bank von Unternehmenszusammenbrüchen betroffen: Eine Fluggesellschaft wurde liquidiert und die andere ist jedes Jahr technisch insolvent, bis die Regierung wieder ihr Kapital erhöht. In beiden Fällen wurde die Insolvenz durch Probleme auf Unternehmensebene, und nicht auf Projektebene verursacht. Die Risiken der Bank sind demnach eher Unternehmens- als Projektrisiken. Dies gilt für die meisten Operationen der Bank im Privatsektor und deshalb sollte sich die Analyse stärker auf die Unternehmen als auf die Projekte konzentrieren, mit Ausnahme der Berechnung der volkswirtschaftlichen Rentabilität usw. Dieser Ansatz würde Folgeoperationen mit dem gleichen Darlehensnehmer wesentlich erleichtern und könnte als ein dynamischer und kontinuierlicher Prozess verstanden werden, bei dem der Kunde regelmäßig überwacht wird und nicht nur von Fall zu Fall bzw. wenn ein Projekt ansteht. Zwar hat die Direktion Projekte bereits einige Arbeiten im Bereich der Unternehmensanalyse geleistet, diese sollte aber ausgebaut und in die Arbeit aller Direktionen integriert werden.

5.5.4 *Programmfinanzierungen*

Ein breiterer, auf das Unternehmen gerichteter Ansatz würde es der Bank auch erlauben, Finanzierungsprogramme zu strukturieren, die besser zu den Investitionsprogrammen verschiedener marktbasierter Kunden, einschließlich Fluggesellschaften, passen würden. Im Rahmen eines solchen Finanzierungsansatzes würde die Bank eine umfassende Prüfung des Unternehmens und seines Investitionsprogramms vornehmen. Während der Durchführung wäre das Programm flexibel genug, um Änderungen in der technischen Beschreibung, die von den Dienststellen der Bank zu genehmigen wären, zu ermöglichen, um dem Kunden ausreichend Spielraum für Reaktionen auf Marktentwicklungen einzuräumen.

5.5.5 *Besicherung und Kreditrisiko*

Die Sicherheiten der Bank für Projekte in diesem Sektor werden normalerweise immer noch von Geschäftsbanken gestellt. Aber es gibt eine Reihe von Darlehen, bei denen eine Hypothek Teil der Besicherungsstruktur für das Darlehen darstellt. Die Hauptabteilung Kreditrisiken ist immer vorsichtig, was die angebotenen Sicherheiten angeht, aber sie könnte ihren Ansatz überdenken, um die Risiken der Bank im Zusammenhang mit Hypotheken und Leasing-Verträgen weiter zu verringern. Der Wert von Flugzeugen schwankt zyklisch und über einen Multiplikator mit den wirtschaftlichen Ergebnissen der Fluggesellschaften. Bei Finanzierungs-Leasing würde die Leasinggesellschaft im Falle des Konkurses der Fluggesellschaft auf das Flugzeug zurückgreifen und versuchen, es zu verkaufen – aber dies würde wahrscheinlich gerade während einer Marktflaute geschehen. Wenn davon ausgegangen wird, dass Leasing-Verträge wegen ihrer steuerlichen Vorteile zu den attraktivsten Finanzierungsformen für private Fluggesellschaften zählen, könnte ein Operating Lease (Ausrüstungsleasing) ein interessanteres Instrument für die Bank sein. Dieser Ansatz ist in der Bank bereits gut akzeptiert. Im Falle einer Insolvenz des Unternehmens kann die Leasing-Gesellschaft das Flugzeug erneut, eventuell sogar zu marginalen Zinssätzen, vermieten und darauf warten, dass die Flugzeugpreise wieder steigen.

5.5.6 Bewertung des EIB-Beitrags

Die Bank hat Projekte finanziert, die relevant, nachhaltig und effizient sind. Sie hat jedoch einen relativ geringen Beitrag zur Förderung des institutionellen Wandels und des Wettbewerbs geleistet. Da der Wettbewerb zum Schlüsselfaktor der EU-Politik für den Luftfahrtsektor geworden ist – und wenn man den Umweltschutz als *sine qua non* betrachtet – wird sich die Bewertung der Leistung der Bank hinsichtlich der Relevanz der Projekte verschlechtern, sofern sie nicht das Status-quo-Denken überwindet.

BEWERTUNGEN DER EINZELNEN PROJEKTE

Anmerkung: I.W. = Internationale Wettbewerbsfähigkeit, Förd. W. = Förderlich für Wettbewerb/Regionalentwicklung, Umw. = Umwelt

Projekt	Relevanz/Wirksamkeit*	Effizienz	Nachhaltigkeit	Ausw. auf den inst. Wandel	Bewertung
Projekt A Luftfrachtgesellschaft	<u>Gut</u> Nationale Ziele: Befriedigend EU-Ziele: I.W. – Gut Förd. W. – n.a. Umw. – Gut	<u>Gut</u> : Kosten wie geplant, aber höheres Wachstum als prognostiziert.	<u>Befriedigend</u> : Erhebliches Marktrisiko, aber gutes Management und positive Umweltwirkungen.	<u>Befriedigend</u> : Entwicklung der lokalen Fachkräftebasis und besserer Einsatz hoch qualifizierter Kräfte.	Gut
Projekt B Luftfrachtgesellschaft	<u>Befriedigend</u> Nationale Ziele: Befriedigend EU-Ziele: I.W. – Befriedigend Förd. W. – n.a. Umw. – Gut	<u>Gut</u> : Rentabilität des gesamten Betriebs verbessert. Einsparungen auf der betrieblichen Ebene realisiert.	<u>Befriedigend</u> : Per saldo positive Umweltwirkungen, verbesserte Wettbewerbsposition, höhere betriebliche Stabilität.	<u>Befriedigend</u> : Neue Ausbildungseinrichtung für eigenes und fremdes Personal.	Befriedigend
Projekt C Passagierfluggesellschaft	<u>Gut</u> für nationale Ziele und EU-Ziele – Verstärkung der Verbindungen mit Nicht-EU-Ländern.	<u>Befriedigend</u> : Verringerung der Betriebskosten und Nutzen jeweils wie geplant.	<u>Nicht befriedigend</u> : Personalüberhang, keine klare Unternehmensstrategie und unzureichende Geschäftsstrategie. Mangelnde Transparenz und in jüngster Zeit hohe Verluste.	<u>Nicht befriedigend</u> : Operationelle Kompetenz vorhanden, aber das Projekt trug nicht zur Lösung von Managementproblemen bei. Vertrag wurde nicht eingehalten .	Nicht befriedigend
Projekt D Passagierfluggesellschaft	<u>Befriedigend</u> Nationale Ziele : Befriedigend EU-Ziele : I.W. – n.a. Förd. W. – Befriedigend Umw. – Gut	<u>Befriedigend</u> : Die finanziellen Ergebnisse verbessern sich in einem schwierigen Geschäftsumfeld.	<u>Befriedigend</u> : Keine Probleme mit den materiellen Wirtschaftsgütern und verbesserte Managementstrategie.	<u>Befriedigend</u> : Kompetente Fluggesellschaft.	Befriedigend

* Die Bewertung der Wirksamkeit war für alle Projekte "befriedigend". Alle Projekte erreichten ihre materiellen Ziele termingerecht und zu den veranschlagten Kosten.

Projekt	Relevanz/Wirksamkeit	Effizienz	Nachhaltigkeit	Ausw. a. d. inst. Wandel	Bewertung
Projekt E Passagierfluggesellschaft	<u>Befriedigend</u> Nationale Ziele: Nicht befriedigend EU-Ziele: I.W. – n.a. Förd. W. – Befriedigend Umw. – Gut	<u>Mangelhaft</u> : Zu hohe Betriebskosten; Kapazität wurde nicht an die Nachfrage angepasst.	<u>Nicht befriedigend</u> : Keine Probleme mit den materiellen Wirtschaftsgütern, aber die Gesellschaft ist eigentlich insolvent. Das Management stellt sich nicht den Herausforderungen des Marktes.	<u>Nicht befriedigend</u> : Keine spürbaren Verbesserungen.	Nicht befriedigend
Projekt F Passagierfluggesellschaft (Langstreckenflüge)	<u>Gut</u> Nationale Ziele : Gut EU-Ziele: I.W. – Gut Förd. W. – n.a. Umw. – Gut	<u>Befriedigend</u> : Höhere Rentabilität trotz des schwierigen Geschäftsumfelds.	<u>Gut</u> : Marktrisiken bleiben bestehen, aber die Geschäftstätigkeit wurde rationalisiert und die Gesellschaft hat eine klare und unabhängige Unternehmensstrategie.	<u>Befriedigend</u> : Kompetente Fluggesellschaft.	Gut
Projekt G Passagierfluggesellschaft (Langstreckenflüge) Anm.: Dieses Projekt ist ein Anschlussprojekt zu dem vorhergehenden, daher gelten die gleichen Kommentare.	<u>Gut</u> Nationale Ziele : Gut EU-Ziele: I.W. – Gut Förd. W. – n.a. Umw. – Gut	<u>Befriedigend</u> : Siehe oben.	<u>Gut</u> : Siehe oben	<u>Befriedigend</u> : Siehe oben.	Gut
Projekt H Passagierfluggesellschaft	<u>Befriedigend</u> Nationale Ziele : Befriedigend EU-Ziele: I.W. – n.a.. Förd. W. – Befriedigend Umw. – Gut	<u>Befriedigend</u> : Kosten und Nutzen wie geplant. Trug dazu bei, dass Fluggesellschaft von der Verlust- in die Gewinnzone kam.	<u>Befriedigend</u> : Klare Strategie, keine Probleme absehbar.	<u>Befriedigend</u> : Kompetente Fluggesellschaft.	Befriedigend

Projekt	Relevanz/Wirksamkeit	Effizienz	Nachhaltigkeit	Ausw. a. d. inst. Wandel	Bewertung
Projekt I Passagierfluggesellschaft (Langstreckenflüge)	<u>Gut</u> Nationale Ziele : Befriedigend EU-Ziele: I.W. – Gut Förd. W. – n.a. Umw. – Gut	<u>Befriedigend</u> : Wirtschaftsgüter arbeiten rentabel, allerdings ist der Grenznutzen niedriger als bei der Projektprüfung veranschlagt.	<u>Befriedigend</u> : Klare Strategie, aber weiterhin Marktrisiken.	<u>Befriedigend</u> : Kompetente Fluggesellschaft.	Befriedigend
Projekt J Passagierfluggesellschaft (Langstreckenflüge)	<u>Befriedigend</u> Nationale Ziele : Befriedigend EU-Ziele: I.W. – Befriedigend Förd. W. – n.a. Umw. – Gut	<u>Befriedigend</u> : Das Unternehmen arbeitet mit Gewinn.	<u>Befriedigend</u> : Keine Probleme zu erwarten, per saldo positive Umweltwirkungen.	<u>Befriedigend</u> : Kompetente Fluggesellschaft.	Befriedigend

DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONS BANK

Anteilseigner der Europäischen Investitionsbank (EIB) sind die fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Die EIB hat ihren Sitz in Luxemburg und unterstützt als finanziell autonome Institution die gemeinschaftspolitischen Ziele der EU. Zu diesem Zweck nimmt sie Mittel auf den internationalen Kapitalmärkten auf und verwendet diese zur Finanzierung von Investitionsvorhaben, die zu einer ausgewogenen Entwicklung der Europäischen Union beitragen.

Die EIB wurde 1958 durch den Vertrag von Rom errichtet und verfügt über eine eigene Verwaltungsstruktur und eigene Entscheidungs- und Kontrollorgane. Hierzu zählen der Rat der Gouverneure (in der Regel die Finanzminister der Mitgliedstaaten), der Verwaltungsrat, das Direktorium und der Prüfungsausschuss.

Die Europäische Investitionsbank ist einer der größten Emittenten auf den internationalen Anleihemärkten, deren Anleihen von den führenden Rating-Agenturen stets mit „AAA“ eingestuft werden. Dank dieses erstklassigen Kreditstandings kann die EIB umfangreiche Mittel zu ausgezeichneten Konditionen aufnehmen und leitet die Erlöse ohne Verfolgung eines Erwerbszwecks zur Finanzierung von Vorhaben weiter.

Das Finanzierungsvolumen der EIB ist stetig gestiegen, und heute zählt sie zu den größten multilateralen Finanzierungsinstitutionen der Welt. Die Bank konzentriert ihre Tätigkeit im wesentlichen zwar auf die Europäische Union, an sie werden jedoch auch Aufgaben in den Bereichen der Entwicklungshilfepolitik und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der EU herangetragen. Die diesbezüglichen Finanzierungen zugunsten von rund 120 Drittländern dienen folgenden Zielen:

- Förderung des Wirtschaftswachstums in den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks und den Überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG) sowie in der Republik Südafrika;
- Stärkung der Partnerschaft Europa-Mittelmeer;
- Vorbereitung der mittel- und osteuropäischen Länder und Zyperns auf den Beitritt;
- Industrielle Zusammenarbeit mit Asien und Lateinamerika, einschließlich des Transfers von technischem Know-how.

Die EIB führt seit 1988 Ex-post-Evaluierungen durch, und zwar vorwiegend für ihre Operationen in Drittländern. 1995 richtete die Bank eine Evaluierungseinheit ein, die sowohl Operationen in EU-Ländern also auch in Drittländern untersucht, wobei die durchgeführten Ex-post-Evaluierungen einen themenbezogenen Ansatz verfolgen und für die Veröffentlichung bestimmt sind. Die folgenden Berichte wurden bisher 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)).

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