

Evaluierungsbericht

Evaluierung der Operationen (EV)

Evaluierung der von der EIB auf der Grundlage der Mandate für Asien und Lateinamerika (ALA) finanzierten Projekte

Ein zusammenfassender Bericht



Evaluierungsbericht

Evaluierung der von der EIB auf der Grundlage der ALA-Mandate finanzierten Projekte

Erstellt von

Evaluierung der Operationen (EV):

Juan Alario
Patricia Castellarnau

Externe Berater:

ProFina – Andrew J Loewenthal
WEIC – Dr. Julian Bharier

Januar 2004

* * *

HINWEIS

Die EIB ist gegenüber den Eigentümern, Trägern 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.

* * *

GLOSSAR

Abgeschlossenes Projekt:

Ein Projekt wird als abgeschlossen erachtet, wenn die physische Durchführung beendet ist und die Betriebsphase beginnt.

Rahmenabkommen:

Die EIB hat Rahmenabkommen mit 16 Ländern in Lateinamerika¹ und 12 Ländern in Asien² abgeschlossen (ende 2003), die Kooperationsabkommen mit der EU unterzeichnet haben. Die Rahmenabkommen befugen die Bank unter anderem, Darlehen an öffentliche und private Darlehensnehmer in den Partnerländern zu vergeben, und legen Befreiungen von der Quellensteuer sowie den Status als *de jure* bevorrechtigter Gläubiger fest.

Globaldarlehen:

Kreditlinie, die dafür in Betracht kommenden Finanzinstituten zur Finanzierung kleinerer Investitionen eröffnet wird. Ein Globaldarlehen wurde als abgeschlossen erachtet, wenn die Mittel voll ausgezahlt waren.

IFI:

Internationale Finanzierungsinstitution

MEB:

Multilaterale Entwicklungsbank

PPP:

Öffentlich-private Partnerschaft, einschließlich öffentlichen Konzessionen

¹ Argentinien, Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela

² Bangladesch, China, Demokratische Volksrepublik Laos, Indien, Indonesien, Jemen, Mongolei, Pakistan, Philippinen, Sri Lanka, Thailand und Vietnam

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Allgemeines | 8 |
| 1.1 | Ansatz der Evaluierung | 8 |
| 1.2 | Finanzielle Bedingungen für die ALA-Länder in den neunziger Jahren | 10 |
| 1.3 | Überblick über den ALA-Darlehensbestand | 11 |
| 2 | Die ALA-Mandate | 13 |
| 2.1 | Einführende Angaben zu den Mandaten | 13 |
| 2.2 | Projektrelevanz in Bezug auf die Ziele des Mandats | 15 |
| 3 | Ergebnisse der Durchführung und operationelle Ergebnisse | 16 |
| 3.1 | Ergebnisse der Durchführung | 16 |
| 3.1.1 | Projektumfang und Verzögerungen | 16 |
| 3.1.2 | Kostenüberschreitungen | 17 |
| 3.1.3 | Umweltperformance | 18 |
| 3.2 | Operationelle Ergebnisse | 19 |
| 3.2.1 | Wirksamkeit | 19 |
| 3.2.2 | Effizienz/Nachhaltigkeit | 22 |
| 3.2.3 | Gesamtergebnisse der Projekte | 28 |
| 4 | Der Beitrag der Bank zu den finanzierten Operationen | 29 |
| 4.1 | Allgemeines | 29 |
| 4.2 | Darlehensnehmer des privaten Sektors | 30 |
| 4.3 | Darlehensnehmer des öffentlichen Sektors | 31 |
| 5 | Projektzyklus | 32 |
| 5.1 | Ermittlung und Auswahl der zu finanzierenden Operationen | 32 |
| 5.2 | Projektprüfung | 34 |
| 5.3 | Projektbegleitung | 35 |
| | Anlage 1 | 37 |
| | Anlage 1: Liste der Standardindikatoren | 37 |
| | Anlage 2: Hauptnutzen der evaluierten Projekte | 38 |
| | Anlage 3: Evaluierungskriterien | 39 |

Zusammenfassung

Anfang 1993 erteilte der Rat der Europäischen Union der EIB ein Mandat zur Finanzierung von Projekten von gemeinsamem Interesse in den Ländern Asiens und Lateinamerikas (ALA). Dieses erste Mandat wurde mehrmals verlängert und ausgeweitet, wobei die letzte Verlängerung den Zeitraum bis zum 31. Januar 2007 abdeckt. Die Mandate ermöglichen es der Bank, in 35 Ländern, die Kooperationsabkommen mit der EU unterzeichnet haben, tätig zu werden. Die Bank hat ihre Tätigkeit jedoch (Ende 2003) auf die 28 Länder beschränkt, die zum Abschluss von Rahmenabkommen mit ihr bereit waren (16 Länder in Lateinamerika und 12 Länder in Asien).

Die Evaluierung befasst sich mit den Darlehen für Projekte, die die EIB zwischen dem Beginn der ALA-Mandate und Ende 2002 finanzierte. Sie basiert auf einem allgemeinen Überblick über die Finanzierungen der Bank in dem Gebiet bis Ende 2002, einer eingehenden Untersuchung sämtlicher bis Ende 2001 abgeschlossenen Operationen³ (insgesamt 26) und einer spezifischen Analyse des von der EIB entwickelten Ansatzes für die Finanzierung von Vorhaben des privaten Sektors.

Zwischen 1993 und 2002 finanzierte die Bank im Rahmen der aufeinanderfolgenden ALA-Mandate 65 Projekte mit, für die Darlehen von insgesamt 2,9 Mrd EUR vergeben wurden. Die Finanzierungen konzentrierten sich auf die Länder mit den meisten ausländischen Direktinvestitionen aus der EU, und zwar schwerpunktmäßig auf Brasilien (26% der gesamten Finanzierungen), Argentinien (16%), Indonesien (10%) und die Philippinen (10%). 62% der Mittel wurden in Lateinamerika und 38% in Asien vergeben. Der größte Teil kam öffentlich-privaten Partnerschaften (insbesondere Projekten in der Energie- und der Wasserwirtschaft, gefolgt von Projekten in den Bereichen Industrie und Telekommunikation) zugute. Globaldarlehen machten nur einen geringen Teil des gesamten Finanzierungsvolumens der EIB aus. 77% aller Finanzierungen der EIB in den ALA-Ländern wurden an Unternehmen des privaten Sektors vergeben, wobei hauptsächlich das Konzept der Risikoteilung zur Anwendung kam.

Die Darlehen der EIB im Rahmen des ersten ALA-Mandats erreichten 88% der Obergrenze für die insgesamt eröffneten Darlehen. Bei den Finanzierungen auf der Grundlage des Übergangsmandats und des zweiten ALA-Mandats wurden die Gesamtlimits ausgeschöpft. Bis Dezember 2002 erreichten die unterzeichneten Finanzierungsverträge einen Umfang von 45% der für das dritte ALA-Mandat geltenden Obergrenze. Der Anteil der Darlehen mit Risikoteilung an den gesamten Finanzierungen der EIB lag bei ALA II und III bei 85% (bis Dezember 2002) und damit deutlich über den Zielvorgaben von 25% bzw. 30% bei diesen beiden Mandaten.

Relevanz

Das der EIB erteilte Mandat besteht darin, in den ALA-Ländern Projekte von gemeinsamem Interesse zu finanzieren. Das Konzept des „gemeinsamen Interesses“ ist jedoch nicht klar definiert. Bei der vorliegenden Evaluierung wurde davon ausgegangen, dass Projekte dann von gemeinsamem Interesse sind, wenn sie einen direkten und messbaren gegenseitigen Nutzaustausch zwischen der EU und einem oder mehreren ALA-

³ Eine Operation ist abgeschlossen, wenn die praktische Durchführung der Arbeiten beendet ist. Ein Globaldarlehen wird als ausgeschöpft angesehen, wenn es vollständig ausgezahlt worden ist.

Partnerländern bewirken. Auf der Basis dieser Definition erfüllten 21 der 26 evaluierten Operationen eindeutig das Kriterium des gemeinsamen Interesses. An all diesen Operationen waren europäische Unternehmen beteiligt. Bei den restlichen fünf Operationen (die ausschließlich den öffentlichen Sektor betrafen und für die die Finanzierungsverträge vor 1998 unterzeichnet wurden), an denen keine europäischen Unternehmen beteiligt waren, war das Kriterium des gemeinsamen Interesses nur eingeschränkt erfüllt, da sie nur in geringem Maße und indirekt für die EU von Nutzen gewesen sein dürften. Mit diesen fünf Operationen wurde in erster Linie ein Beitrag zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung geleistet, wogegen ihr Beitrag zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit eher gering war. Vier der fünf Operationen hatten bereits zum Zeitpunkt ihrer Auswahl für eine Finanzierung eine begrenzte Relevanz. Hierin spiegelt sich die weit gefasste Interpretation der Ziele des Mandats durch die Bank - insbesondere in den Anfangsphasen der Umsetzung des ALA-Mandats - wider.

1 Durchführung und operationelle Ergebnisse

In den meisten Fällen war die Qualität der Durchführung der evaluierten Projekte zufriedenstellend. In wenigen Fällen wurden Verzögerungen und Kostenüberschreitungen festgestellt. Die meisten Probleme traten offenbar bei den Projekten öffentlicher Einrichtungen auf und standen im Zusammenhang mit einer unzureichenden Projektvorbereitung oder einem ineffizienten Projektmanagement. Bei den Projekten privater Projektträger waren die Änderungen gegenüber den ursprünglichen Plänen in erster Linie auf unerwartete Marktentwicklungen oder Änderungen der Politik der Regierung zurückzuführen. Bei keinem der evaluierten Projekte traten während der Projektdurchführung erhebliche Umweltprobleme auf; dies gilt auch für Teilfinanzierungen aus Globaldarlehen.

Zwei Hauptgründe sind festgestellt worden, warum die Ergebnisse des Projektbetriebs hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind: zum einen wirtschaftliche und politische Instabilität und zum anderen Marktentwicklungen. Erhebliche wirtschaftliche und politische Instabilität, wie beispielsweise im Falle der Krise in Argentinien oder der Asienkrise, hatten sich negativ auf die Projekte ausgewirkt. Aus marktbezogener Sicht war der Hauptgrund für die schlechtere Entwicklung des Marktes eine zu hohe Einschätzung der Fähigkeit, für die neu angebotenen Produkte oder Dienstleistungen zu zahlen. Das scheinbar große Marktpotenzial, von dem bei der Inangriffnahme der Projekte ausgegangen wurde, hat sich in der Praxis häufig nicht bestätigt.

Bei der Evaluierung stellte sich heraus, dass die spezifischen Ziele der Projekte in sehr unterschiedlichem Maße erreicht wurden. Es gab ausgeprägte Unterschiede zwischen Projekten in einem durch Wettbewerb gekennzeichneten Markt und Projekten im öffentlichen Sektor einschließlich Vorhaben öffentlich-privater Partnerschaften. Von den elf Projekten des öffentlichen Sektors erreichten nur drei mindestens ihre ursprünglichen Zielvorgaben, während bei neun der 13 Projekte in einem durch Wettbewerb gekennzeichneten Markt die Ziele erreicht wurden. Nur bei einem der beiden evaluierten Globaldarlehen wurde das Hauptziel der Finanzierung von Projekten von gemeinsamem Interesse erfüllt.

Der wichtigste Indikator für die Beurteilung der Effizienz der 24 Einzelprojekte war die volkswirtschaftliche Rentabilität (interner Zinsfuß). Die Verzinsung des Nettoanlagevermögens und die Eigenkapitalrendite wurden als sekundäre Indikatoren herange-

zogen. Diese drei Indikatoren zeigen, dass bei den ex ante vorgenommenen Bewertungen eindeutig von hohen Rentabilitätswerten ausgegangen wurde. Die ex post ermittelten Ergebnisse sind gleichmäßiger verteilt als die Ergebnisse der Ex-ante-Bewertung, wobei ein erheblicher Teil der Projekte niedrige Rentabilitätswerte aufweist. 38% der evaluierten Einzelprojekte wurden hinsichtlich der Effizienz als nicht zufriedenstellend und vier der Projekte als derzeit nicht tragfähig eingestuft.

Unter Berücksichtigung der wichtigsten Evaluierungskriterien (Relevanz/Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit⁴ und unter Anwendung eines vierstufigen Bewertungssystems wurden insgesamt sieben Operationen mit gut, zehn mit zufriedenstellend, acht mit nicht zufriedenstellend und eine Operation mit mangelhaft bewertet.

2 Der Beitrag der Bank zu den finanzierten Operationen

In vielen ALA-Ländern sind langfristige Finanzierungen und Möglichkeiten zur Abdeckung des politischen Risikos nur in begrenztem Umfang oder überhaupt nicht verfügbar und mit hohen Transaktionskosten verbunden. Infolgedessen haben die Finanzierungen der EIB, die mit einer Abdeckung des politischen Risikos verbunden sind, eine Finanzierungslücke geschlossen. Aufgrund des begrenzten Umfangs der ALA-Mandate konnte jedoch nur ein kleiner Teil des potenziellen Bedarfs gedeckt werden. Im Betrachtungszeitraum dieser Evaluierung hat sich der Zugang zu Finanzierungen in den ALA-Ländern deutlich geändert. Die Bank hatte Schwierigkeiten bei der Anpassung ihrer Finanzierungsstrategie an diese Veränderungen, die insbesondere den privaten Sektor betrafen. Ursache dafür war hauptsächlich ihre beschränkte Produktpalette.

Darlehensnehmer des privaten Sektors

Seit 1997 sind Darlehen mit Risikoteilung das wichtigste Instrument für Finanzierungen zugunsten privater Darlehensnehmer. Das Konzept der Risikoteilung setzt voraus, dass kommerzielle Risiken durch externe Garantien von guter Qualität abgesichert werden. Diese Bedingung hat die Finanzierungen der EIB in den Ländern Asiens und Lateinamerikas praktisch auf Unternehmen des privaten Sektors mit hohem Rating beschränkt und zu einer starken Abhängigkeit der Finanzierungstätigkeit der Bank von der Bereitschaft der Geschäftsbanken, Kreditrisiken in den ALA-Ländern zu übernehmen, geführt.

Wir haben klare Anzeichen dafür gefunden, dass die EIB bei den evaluierten Operationen die finanziellen Konditionen wesentlich verbessert hat, und zwar hauptsächlich durch das Angebot einer Abdeckung des politischen Risikos, lange Laufzeiten, niedrige Gesamtkosten und einen unbürokratischen Ansatz. Die Bank hat die Operationen häufig mit einem Gütesiegel versehen, das in einigen Fällen Banken dazu veranlasst hat, entsprechende Garantien zu leisten und/oder Garantien für längere Zeiträume zu übernehmen, als sie dies normalerweise getan hätten. Eine wesentliche Einschränkung des Konzepts der Risikoteilung besteht darin, dass es keine Absicherung im Falle eines Vertragsbruchs bietet. Diese Tatsache schmälert deutlich den zusätzlichen Nutzen der EIB-Finanzierungen bei Projekten im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften. Die Europäische Kommission hat kürzlich vorgeschlagen, die Deckung des politischen Risikos auf Vertragsbruch in Verbindung mit formeller Rechtsverweigerung auszuweiten.

⁴ Siehe Definitionen in Anlage 3

Das von der EIB angebotene Produkt zur Finanzierung des privaten Sektors ermöglicht es ihr jedoch normalerweise nicht, eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung des Voranschreitens der mitfinanzierten Projekte zu spielen. Ursache dafür ist hauptsächlich die Tatsache, dass die Bank keine Kreditrisiken eingeht, da sie kommerzielle Garantien von Dritten verlangt, die über ein hohes Kreditstanding verfügen. Nur bei einem der evaluierten Projekte spielte die Bank eine solche entscheidende Rolle. Eine weitere erhebliche Einschränkung bei der Finanzierung von Projekten des privaten Sektors resultierte aus der Nichtverfügbarkeit von Finanzierungen in Landeswährung.

Bei den evaluierten Projekten des privaten Sektors war die technische Additionalität sehr begrenzt, da die Projektträger im Allgemeinen sehr kompetent waren. Durch die Einschaltung der Experten der Bank konnte jedoch bei der Durchführung von zwei der insgesamt 19 Vorhaben von Projektträgern des privaten Sektors eine Verbesserung erzielt werden.

Darlehensnehmer des öffentlichen Sektors

Da die Darlehen der EIB an (insgesamt fünf) staatliche Darlehensnehmer vollständig von Garantien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gedeckt sind, kann die Bank sehr attraktive Konditionen anbieten, da sie – wie andere multilaterale Entwicklungsbanken (MEB) – keinen Risikoaufschlag erhebt. Bei den meisten der evaluierten Projekte des öffentlichen Sektors unterstützten MEB die Projektträger oder die Regierung entweder in der frühen Projektvorbereitungsphase oder bei der Durchführung (dies gilt auch für Projekte im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften). Mit Ausnahme eines Falles verließ sich die EIB stets auf die von anderen MEB erbrachten Leistungen. Bei einer Operation, an der keine andere MEB beteiligt war, brachte die Bank erhebliches technisches Know-how ein.

3 Projektzyklus

Aufgrund der soliden Beziehungen, die die Bank mit Projektträgern und Banken aus der EU sowie mit anderen MEB und bilateralen Entwicklungsagenturen aufgebaut hat, konnte sie ihre Finanzierungstätigkeit in den Ländern Asiens und Lateinamerikas rasch ausweiten. Die mit den Partnerländern geschlossenen Rahmenabkommen haben dazu beigetragen, den zusätzlichen Nutzen der Darlehen der Bank zu erhöhen – hauptsächlich indem sie der Bank *de jure* den Status des bevorrechtigten Gläubigers gewährten. Die Ex-ante-Prüfung der Projekte hat in den meisten Fällen die Auswahl solider Projekte ermöglicht, jedoch ist der Umfang des zusätzlichen Nutzens, den die Bank jeweils schaffen konnte, im Allgemeinen nicht als spezifisches Kriterium im Auswahlprozess herangezogen worden. Triebfeder der Finanzierungstätigkeit der Bank war in der Tat die Nachfrage nach Finanzierungen, und die Mittel wurden gezielt dort eingesetzt, wo das Finanzierungsprodukt den größten Nutzen bewirkte, d.h. wo die politischen Risiken als mittel bis hoch eingeschätzt wurden. Die Auswahlpolitik spiegelt sich auch in der besonders hohen Kreditqualität des ALA-Darlehensportfolios wider.

Die Projektprüfung der Bank war im Allgemeinen von guter Qualität. Die Cashflow-Projektionen der Bank lagen oft näher an der tatsächlichen Entwicklung als die entsprechenden Projektionen der Projektträger. Die Prüfung der technischen Aspekte, die Umweltverträglichkeitsstudien und die Beurteilung der Auftragsvergabeverfahren erfolgten im Allgemeinen ordnungsgemäß. Bei den Operationen des privaten Sektors

konzentrierte sich die Projektprüfung jedoch zu sehr auf den Teil der Investitionen, der für eine Finanzierung durch die EIB vorgesehen war und weniger auf das Unternehmen als Ganzes. Die Evaluierung hat außerdem ergeben, dass Länder-, politische und regulatorische Risiken bei der Projektprüfung häufig nicht ausreichend analysiert wurden.

Die Finanzanalysen waren im Allgemeinen von zufriedenstellender Qualität. Die Überwachungsberichte (hauptsächlich die Projektabschlussberichte) waren jedoch häufig wenig detailliert und unvollständig. Dies gilt insbesondere für wichtige Aspekte wie beispielsweise die Durchführung der vorgesehenen Umweltschutzmaßnahmen oder die Marktentwicklungen. Die Überwachung der Globaldarlehen war ebenfalls sehr begrenzt. In den früheren Evaluierungsberichten wurde bereits auf Unzulänglichkeiten bei der Überwachung hingewiesen, und die Direktion Projekte (PJ) und die für die Finanzierungen zuständigen Direktionen (Ops) arbeiten derzeit an der Beseitigung dieser Unzulänglichkeiten.

Empfehlungen

| Empfehlungen | OP/PJ Annahme oder Ablehnung des Vorschlags | Anmerkungen bzw. Ablehnungsgründe von OP/PJ |
|---|--|--|
| <p>1 Die Bank sollte die Art der für Finanzierungen in Betracht kommenden Projekte unter Berücksichtigung der Ziele des Mandats genauer definieren, damit potenzielle Kunden ein klares Signal erhalten (Abschnitt 2).</p> | <p style="text-align: center;">Annahme</p> | <p>Für die früheren Mandate hatte der Rat lediglich die Leitlinie vorgegeben, dass die Finanzierungen „die einschlägigen außenpolitischen Ziele der Gemeinschaft gegenüber Drittländern unterstützen“ sollten (Art. 1 des Beschlusses des Rates vom 22.12.1999). Ops stimmt zu, dass es Spielraum für eine klarere Formulierung gibt.</p> |
| <p>2 Die Bank sollte die Palette der für die Finanzierung von Projekten des privaten Sektors in den ALA-Ländern verfügbaren Produkte erweitern, um Mittel für Investitionsvorhaben zur Verfügung stellen zu können, bei denen sie eine stärkere Additionalität bewirken kann, als dies gegenwärtig der Fall ist (Abschnitt 4.2).</p> | <p style="text-align: center;">Annahme</p> | <p>Ops bestätigt, dass die bestehenden Produkte zur Finanzierung des privaten Sektors das Potenzial für die Schaffung von Additionalität einschränken. Aus diesem Grund prüft die Bank derzeit die Möglichkeit, die Palette der verfügbaren Produkte auszuweiten. Darüber hinaus erwägt der Rat, die Deckung des politischen Risikos gemäß dem Wunsch der EIB auf Vertragsbruch auszuweiten.</p> |
| <p>3 Bei der Auswahl der Projekte sollte größerer Nachdruck auf die Additionalität gelegt werden, die die EIB bewirken kann; Ziel ist dabei die Konzentration der Tätigkeit auf die Schaffung eines zusätzlichen Nutzens. Zur Erhöhung des zusätzlichen Nutzens ist mehr Flexibilität in der Finanzierungsstrategie erforderlich, um die Finanzierungsziele an die sich verändernden Marktbedingungen anzupassen (Abschnitte 4.2, 4.3 und 5.1). Diese Empfehlung steht im Zusammenhang mit der Empfehlung gemäß Punkt 2.</p> | <p style="text-align: center;">Annahme</p> | <p>Dem Ziel der Additionalität wird durch die Entwicklung angemessener Kennzahlen Rechnung getragen, mit denen der zusätzliche Nutzen in den verschiedenen Phasen des Projektzyklus ermittelt werden soll. Die Umsetzung der vorangehenden Empfehlung wird die erfolgreiche Umsetzung dieser Empfehlung erleichtern.</p> |
| <p>4 Die Analyse der Länder-, politischen und regulatorischen Risiken sollte insbesondere in der Prüfungsphase intensiviert werden (Abschnitte 3.2.3, 5.1 und 5.2).</p> | <p style="text-align: center;">Ablehnung</p> | <p>Die Länderrisikoanalyse und die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines politischen Risikoereignisses erfolgen für die Europäische Gemeinschaft, die diese Risiken letztendlich trägt und im Rahmen ihrer Garantie abdeckt. Durch diese Analyse konnten die Zahlungsrückstände auf einem niedrigen Niveau von 0,5% des insgesamt ausstehenden Betrags der Darlehen gehalten werden. Der Ansatz der Bank umfasst eine umfassende Ex-ante-Bewertung potenzieller Projekte. Besondere Schwerpunkte sind dabei das politische, wirtschaftliche und regulatorische Umfeld, die Machbarkeit der Projekte und ihre langfristigen Auswirkungen.</p> |

| | | |
|--|---------|--|
| | | <p>Diese Empfehlung wird offenbar vor dem Hintergrund der jüngsten Argentinien-Krise ausgesprochen, von der bis jetzt nur kurzfristige Auswirkungen bekannt sind.</p> <p>Ops und PJ sind nicht der Ansicht, dass in diesem Fall hinreichende Gründe für eine strengere Prüfung durch die Bank vorliegen.</p> |
| <p>5 Bei Projekten des privaten Sektors wird derzeit hauptsächlich das für eine Finanzierung vorgesehene Projekt und weniger das gesamte Unternehmen betrachtet. Der Schwerpunkt sollte jedoch auf der Analyse des gesamten Unternehmenserfolgs liegen, damit die Risiken besser eingeschätzt werden können. Infolgedessen sollte die Verteilung der Aufgaben zwischen Ops und PJ überprüft werden (Abschnitt 5.2).</p> | Annahme | <p>Dieser Aspekt wurde bereits in der PJ-Arbeitsgruppe zum Thema Qualitätssicherung angesprochen.</p> |
| <p>6 Die Berichterstattung über den Projektabschluss sollte insbesondere bei Globaldarlehen intensiviert werden. Zur Vermeidung von Inkonsistenzen und Überschneidungen sollten die Berichte über den finanziellen und den physischen Projektabschluss eng zwischen PJ und Ops koordiniert werden (Abschnitte 3.1 und 5.3).</p> | Annahme | <p>Die Berichterstattung über die Projektfertigstellung wird derzeit verbessert – unter anderem durch eine engere Koordination zwischen Ops und PJ. Was die Globaldarlehen betrifft, so wird Ops die Überwachung insbesondere durch die Einführung einer speziellen Scorecard für Globaldarlehen verbessern.</p> |

1 Allgemeines

1.1 Ansatz der Evaluierung

Gemäß den Terms of Reference von EV besteht das allgemeine Ziel der Evaluierung darin, die Qualität der finanzierten Operationen und die Performance der EIB zu beurteilen. Die Qualität der Operationen wird nach allgemein akzeptierten Evaluierungskriterien beurteilt, insbesondere denen der Evaluation Cooperation Group, in der die Evaluierungsabteilungen der multilateralen Entwicklungsbanken vertreten sind. Die Kriterien sind *Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit*. Die Definitionen dieser Kriterien sind in Anlage 3 zusammengefasst. Des Weiteren umfasst der Beitrag der EIB sowohl eine Analyse des Zusatznutzens, den die EIB bewirkt, als auch des Projektzyklusmanagements (vgl. Anlage 3). Besondere Aufmerksamkeit wurde den folgenden Sektor- bzw. Länderaspekten gewidmet:

- Auswirkungen wirtschaftlicher Instabilität auf die finanzierten Projekte, insbesondere Auswirkungen von Währungsabwertungen;
- Koordination und Kooperation mit der EU-Kommission sowie MEB und bilateralen Entwicklungsagenturen;
- Bei Projekten in privatisierten/deregulierten Sektoren die Auswirkungen der Entwicklung der Privatisierung und/oder Deregulierung auf die Projekte und umgekehrt.

Die Evaluierung begann Ende 2002 und wurde in vier Phasen durchgeführt:

- Allgemeiner Überblick über die EIB-Finanzierungen in den ALA-Ländern: In dieser Phase wurden die gesamten bis Ende 2002 bereitgestellten Finanzierungen und der von der EIB in den ALA-Ländern eingerichtete operative Rahmen geprüft;
- Individuelle Evaluierung aller bis Ende 2001 abgeschlossenen Operationen⁵;
- Analyse des von der EIB für Finanzierungen im Privatsektor entwickelten Ansatzes;
- Zusammenfassender Bericht, in dem die wichtigsten Ergebnisse der vorangehenden Phasen dargestellt, Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen abgegeben werden.

Während der zweiten Phase wurde ein Evaluierungsbericht für jede einzelne bis Ende 2001 abgeschlossene Operation erstellt. Insgesamt wurden 26 Operationen evaluiert, also alle zu Beginn dieser Evaluierung abgeschlossenen Operationen.

Von den 26 evaluierten Operationen waren 2 Globaldarlehen und 24 Einzeldarlehen. Die beiden Globaldarlehen dienten der Finanzierung von 12 einzelnen Teilprojekten. Eine erhebliche Anzahl der Einzelprojekte waren Investitionsprogramme (10 von 24) und die meisten dieser Programme betrafen Netzwerkbranchen (Telekommunikation, Gas- oder Wasserverteilung). In diesen Fällen finanzierte die Bank einen Teil der geplanten jährlichen Anlageinvestitionen der Unternehmen, wobei es sich um eine Reihe von Teilinvestitionen handelte (in einigen Fällen bis zu mehreren Hundert). In den an-

⁵ Auf der Grundlage der bei Beginn der Evaluierung Mitte 2002 verfügbaren Informationen.

deren Fällen leistete die Bank einen Finanzierungsbeitrag zu einem Einzelprojekt, beispielsweise einer neuen Fabrik oder einem neuen Kraftwerk.

In Tabelle 1 ist die Verteilung der evaluierten Operationen nach Sektoren und Regionen im Vergleich zu den bis Ende 2002 finanzierten Operationen dargestellt. Von den 24 Einzelprojekten betrafen 6 den Telekommunikationssektor oder damit zusammenhängende Sektoren, 5 den Industriesektor, 7 den Energiesektor, 2 den Wassersektor, 2 die Verkehrsinfrastrukturen, 1 den Landwirtschafts-/Forstwirtschaftssektor und 1 den Umweltsektor. Die beiden evaluierten Globaldarlehen betrafen Projekte in den Sektoren Wasser, Energie und Industrie. Bei 20 dieser Operationen lag der Standort in acht lateinamerikanischen Ländern, bei den restlichen in drei asiatischen Ländern. Der Vergleich mit den finanzierten Operationen zeigt, dass die Auswahl der evaluierten Projekte die finanzierten Operationen insgesamt, sowohl was die sektoralen als auch was die Länderaspekte angeht, gut repräsentieren.

Tabelle 1: Verteilung der evaluierten Projekte nach Sektor und Region

| | LATEINAMERIKA | | | | ASIEN | | | |
|--------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|-----------|-------------|---------------|-------------|
| | Evaluiert | | ALA insgesamt | | Evaluiert | | ALA insgesamt | |
| Landwirtschaft/Forstwirtschaft | 1 | 5% | 2 | 5% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Energie | 4 | 20% | 10 | 26% | 3 | 50% | 12 | 46% |
| Globaldarlehen | 2 | 10% | 4 | 10% | 0 | 0% | 2 | 8% |
| Industrie | 4 | 20% | 10 | 26% | 1 | 17% | 3 | 12% |
| Telekommunikation | 6 | 30% | 7 | 18% | 0 | 0% | 1 | 4% |
| Verkehr | 1 | 5% | 2 | 5% | 1 | 17% | 4 | 15% |
| Abfall, Wasser und Abwasser | 2 | 10% | 4 | 10% | 1 | 17% | 4 | 15% |
| INSGESAMT | 20 | 100% | 39 | 100% | 6 | 100% | 26 | 100% |

Von den 26 einzelnen Evaluierungsberichten basierten sechs auf der Prüfung der innerhalb der EIB vorhandenen Informationen sowie Projektbesuchen (3 in Lateinamerika, 3 in Asien). Für zwei Operationen fanden Zusammenkünfte mit den wichtigsten europäischen Aktionären statt, um die Projektergebnisse und den Beitrag der EIB zu erörtern. Bei den anderen 18 Operationen war der gewählte Ansatz von den intern verfügbaren Informationen abhängig. Wenn nur begrenzte Informationen vorhanden waren (8 Operationen), wurden detaillierte Fragebögen an die Projektträger verschickt, um weitere Angaben über die Ex-post-Resultate zu erlangen. Sieben Projektträger antworteten. Zur Besprechung der wichtigsten Evaluierungsergebnisse wurden Zusammenkünfte mit Vertretern der Direktionen Finanzierungen und Projekte der Bank organisiert, und einige projektbezogene Fragen wurden mit den Kunden telefonisch besprochen. Außerdem wurde ein Fragebogen an drei Geschäftsbanken versandt, die Garantien für mehrere der Operationen übernommen hatten.

Um die Vergleichbarkeit sicherzustellen, hat EV Leitlinien für die Beurteilung nach den verschiedenen Evaluierungskriterien erstellt. Für jedes Evaluierungskriterium wurde eine Reihe von Standardindikatoren festgelegt, wie zum Beispiel der Beitrag zur Behebung erheblicher Engpässe in der wirtschaftlichen Entwicklung, Entwicklung neuer Geschäftsmöglichkeiten für EU-Unternehmen und volkswirtschaftliche und finanzielle Rentabilität (Anlage 1 enthält eine vollständige Liste der verwendeten Indi-

katoren). Zur Einstufung der verschiedenen Operationen wurde als Rahmen ein vierstufiges Bewertungssystem eingerichtet.

Der Großteil der Arbeiten wurde von EV direkt durchgeführt, insbesondere die erste, die zweite und die vierte Evaluierungsphase. Die Evaluierung von fünf Operationen wurde von externen Beratern durchgeführt: drei von WEIC und zwei von ProFina. Des Weiteren führte ProFina die dritte Phase durch, die die Finanzierung von Operationen im Privatsektor durch die EIB betraf.

1.2 Finanzielle Bedingungen für die ALA-Länder in den neunziger Jahren

In den neunziger Jahren waren in den wichtigsten Regionen der ALA-Länder erhebliche Unterschiede im BIP-Wachstum festzustellen. China wies ein starkes BIP-Wachstum auf, das zunehmend dazu beitrug, die Erholung in anderen asiatischen Ländern zu fördern. In Lateinamerika nahm die Produktion in den neunziger Jahren deutlich zu, allerdings gingen die Wachstumsraten nach 1996 zurück. 2002 wurde aufgrund der Argentinienkrise, der Ungewissheit hinsichtlich der Wahlen in Brasilien und der Verschlechterung der Lage in Venezuela eine negative Entwicklung verzeichnet. Schließlich wies Südasiens in diesem Zeitraum ein stetiges Wachstum auf.

Die Netto-Fremdkapitalzuflüsse waren seit 2000 und die Fremdkapitalzuflüsse in den Privatsektor seit 1998 negativ⁶. Die Netto-Eigenkapitalströme sind jedoch nach wie vor beachtlich, hauptsächlich aufgrund der ausländischen Direktinvestitionen. Die hohe Abhängigkeit von internationalen Finanzierungen hat in zahlreichen ALA-Ländern zu erheblichen Problemen geführt. Mit einem Anteil von rund 55% an den Gesamtinvestitionen war Lateinamerika die vorrangige Destination der ausländischen Direktinvestitionen der EU in den Schwellenmärkten im Jahr 2000⁷. Asien erhielt etwa 20%. In den letzten Jahren ging der Großteil der ausländischen Direktinvestitionen der EU für Lateinamerika an Brasilien und Argentinien. Insgesamt entfielen fast 50% der Gesamtinvestitionen in Lateinamerika auf Spanien, gefolgt von den Niederlanden und Frankreich. Unter den Entwicklungsländern in Asien waren China und die Philippinen in den letzten Jahren die führenden Empfänger von ausländischen Direktinvestitionen der EU, wobei die wichtigsten europäischen Investoren das Vereinigte Königreich, Deutschland, die Niederlande und Frankreich waren.

Marktbezogene Fremdkapitalströme konzentrierten sich auf Länder mit mittleren Einkommen, die auch die wichtigsten Empfänger von EIB-Finanzierungen waren⁸. In den letzten Jahren wurde in einigen ALA-Ländern zur Vermeidung von Wechselkursrisiken eine schrittweise Verlagerung hin zu Darlehen in Landeswährung festgestellt. Dies hatte Auswirkungen auf die Operationen der EIB, da die Bank bisher in diesen Ländern keine Finanzierungen in Landeswährung angeboten hat.

⁶ Weltbank: Globale Entwicklungsfinanzierung (Global Development Finance): „Striving for stability in Development Finance“, 2003.

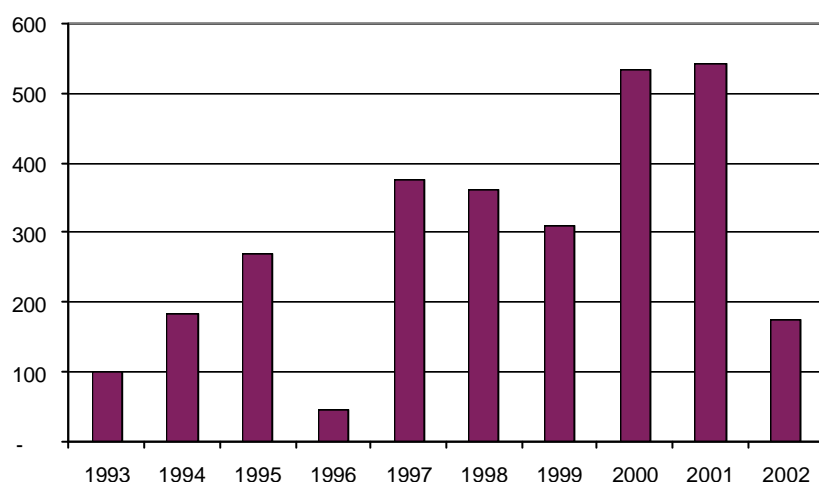
⁷ Eurostat: European Union foreign direct investment yearbook 2001, Ausgabe 2002.

⁸ Im Hinblick auf die Länderrisiken und die politischen Risiken bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den ALA-Ländern, von denen derzeit nur sehr wenige als „Investment Grade“ eingestuft sind.

1.3 Überblick über den ALA-Darlehensbestand

Von 1993 bis Dezember 2002 finanzierte die Bank (unterzeichnete Darlehen) im Rahmen aufeinanderfolgender ALA-Mandate 65 Projekte, von denen 39 in Lateinamerika und 26 in Asien lagen. Die unterzeichneten Darlehen der EIB beliefen sich auf insgesamt 2 897 Mio EUR bei einer durchschnittlichen Darlehenshöhe von 45 Mio EUR. Daher hat sich der Bestand an ausstehenden Darlehen⁹ in diesem Zeitraum deutlich erhöht und Ende 2002 1 752 Mio EUR erreicht. Das relativ geringe Volumen der 1996 unterzeichneten Darlehen geht auf das Übergangsmandat zurück, das der Bank vom Rat der EU erteilt wurde, als sich die Verhandlungen für das ALA-II-Mandat verzögerten. Die Finanzierungen in den ALA-Ländern nahmen bis zum Jahr 2001 zu, gingen 2002 jedoch deutlich zurück. Dies stand im Gegensatz zu den anderen MEB, die sich antizyklisch verhalten konnten und damit die Lücke in den globalen Schuldentrends füllten. Darin spiegelt sich die Abhängigkeit der EIB-Finanzierungen von der Verfügbarkeit guter externer Garantien wider.

Abb. 1: EIB-Finanzierungen in den ALA-Ländern im Zeitraum 1993-2002 (Unterzeichnungen insgesamt in Mio EUR)



Die EIB-Darlehen im Rahmen des ALA-I-Mandats beliefen sich auf insgesamt 662 Mio EUR, während die Obergrenze der eröffneten Kredite mit 750 Mio EUR höher lag. Die Finanzierungen im Rahmen des Übergangsmandats und von ALA II erreichten die festgelegten Obergrenzen (275 Mio EUR bzw. 900 Mio EUR). Bis Dezember 2002 wurden Finanzierungsverträge in einem Umfang von 45% der für das dritte ALA-Mandat geltenden Obergrenze unterzeichnet.

Das Mandat ermöglicht es der Bank, in 35 Ländern¹⁰, die Kooperationsabkommen mit der EU unterzeichnet haben, Finanzierungen durchzuführen. Die Bank hat jedoch ihre

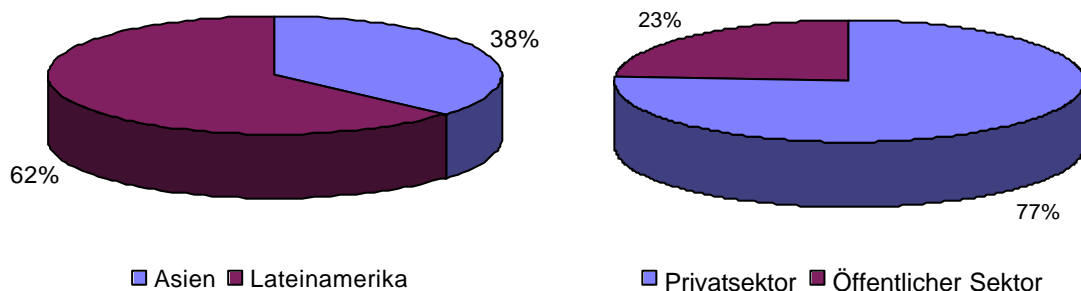
⁹ Der Bestand an ausstehenden Darlehen errechnet sich aus den gesamten Auszahlungen abzüglich der gesamten Rückzahlungen.

¹⁰ Die Anzahl der Länder, in denen die Bank tätig werden kann, hat sich mit der Zeit aufgrund der Tatsache erhöht, dass weitere Länder Kooperationsabkommen mit der EU und Rahmenabkommen mit der EIB abgeschlossen haben.

Tätigkeit auf die 28 Länder beschränkt, die bereit waren, Rahmenabkommen mit der EIB abzuschließen (vgl. Abschnitt 4.1).

Die Finanzierungstätigkeit der Bank hat sich auf ALA-Ländern konzentriert, in denen es erhebliche Investitionen von europäischen Unternehmen gab und in denen die Länderrisiken im mittleren Bereich lagen. Zwischen 1993 und 2002 erhielten vier Länder 62% der Darlehen: Brasilien (26%), Argentinien (16%), die Philippinen (10%) und Indonesien (10%). Die meisten Projekte entfielen auf die Sektoren Energie und Industrie (22 bzw. 13), die auch den größten Anteil an den Gesamtfinanzierungen (1 067 Mio EUR bzw. 593 Mio EUR) hatten, gefolgt vom Telekommunikationssektor (8 Projekte und 450 Mio EUR). Der größte Teil der Mittel kam infolge der Öffnung dieser Sektoren für eine Beteiligung des privaten Sektors in den meisten ALA-Ländern in den neunziger Jahren öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) zugute, insbesondere Projekten in der Energie- und der Wasserversorgung. Auf Globaldarlehen entfiel mit nur sechs Operationen in den Andenstaaten, Brasilien, Mittelamerika, Indonesien und Sri Lanka nur ein kleiner Teil der gesamten EIB-Finanzierungen im Rahmen der ALA-Mandate (232 Mio EUR).

Abb. 2: Regionale und sektorale Verteilung (öffentliche/private Sektoren) der EIB-Finanzierungen im Zeitraum 1993-2002



77% aller Finanzierungen der EIB in den ALA-Ländern wurden an Unternehmen des privaten Sektors vergeben, hauptsächlich in Lateinamerika. Die Finanzierungen im Privatssektor verzeichneten einen Aufwärtstrend. Die Projektfinanzierungen der Bank gingen in den letzten Jahren fast ausschließlich an den Privatssektor, in Form von Darlehen, bei denen eine Strukturierung nach dem Konzept der Risikoteilung zur Anwendung kam. Die Bank hat die vom Rat der Europäischen Union gesetzten Ziele bei weitem überschritten (vgl. Abschnitt 2), da der Anteil der Darlehen mit Risikoteilung an den gesamten EIB-Finanzierungen im Rahmen der ALA-II- und ALA-III-Mandate (per Dezember 2002) 85% bzw. 80% erreichte, während das Ziel beim letzten Mandat bei mindestens 30% lag.

Den Finanzierungen durch die IFIs kommt bei der internationalen Finanzierung des Privatssektors in Entwicklungsländern ziemlich große Bedeutung zu. Etwa 20% des jährlichen Zuflusses an ausländischen langfristigen Fremdmitteln im Privatssektor in

Entwicklungsländern werden von den IFIs zur Verfügung gestellt oder garantiert¹¹. Vor diesem Hintergrund liegen die EIB-Finanzierungen im Privatsektor in Lateinamerika im Zeitraum 1997-2002 im Allgemeinen an dritter Stelle hinter den Finanzierungen der IFC und der IDB. In Asien haben sie jedoch eine weniger bedeutende Rolle gespielt – hier nahm die EIB im gleichen Zeitraum den fünften oder sogar siebten Platz hinter mehreren MEB oder bilateralen Entwicklungsagenturen ein. Bis Ende der neunziger Jahre hat die EIB von den gesamten Finanzierungen der Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen für den Privatsektor in Lateinamerika etwa 10% und in Asien 5 % zur Verfügung gestellt.

Bis vor kurzem war die EIB mit einem Nachfrageüberschuss in Lateinamerika konfrontiert, was die Bank veranlasste, den Darlehensbetrag pro Finanzierung zu begrenzen. Nach 2001 (Argentinienkrise) änderte sich die Situation und die potenzielle Nachfrage ging aufgrund der Schwierigkeiten bei der Beschaffung qualitativ hochwertiger Garantien zurück. Infolgedessen wurde die Obergrenze für die Darlehen aufgehoben.

26 von 65 durch die Bank im Rahmen der ALA-Mandate finanzierten Operationen wurden bis Ende 2001 abgeschlossen, einschließlich zweier voll ausgezahlter Globaldarlehen. Diese Operationen sind Gegenstand des Evaluierungsberichts.

2 Die ALA-Mandate

2.1 Einführende Angaben zu den Mandaten

Die Tätigkeit der Bank in den ALA-Ländern fällt unter die verschiedenen Mandate, die der EIB vom Rat der Europäischen Union erteilt wurden (vgl. Tabelle 2). Die spezifische Rolle, die der EIB in den Mandaten zugewiesen wurde, besteht darin, Darlehen für Investitionsprojekte in denjenigen ALA-Ländern bereitzustellen, mit denen die Gemeinschaft Kooperationsabkommen abgeschlossen hat. Diese Mandate sind Teil der Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Union gegenüber Drittländern¹².

In den beiden ersten Mandaten ist festgelegt, dass die Bank Projekte von „gemeinsamem Interesse“ in den ALA-Ländern finanzieren sollte. In den beiden letzten Mandaten ist die Formulierung der Mandatziele jedoch allgemeiner gehalten und besagt, dass die Finanzierungen der Bank „die einschlägigen außenpolitischen Ziele der Gemeinschaft“ gegenüber Drittländern unterstützen sollten. Dies scheint keine erhebliche Veränderung der in den letzten beiden Mandaten festgelegten Ziele gegenüber denen der vorhergehenden Mandate darzustellen. Erstens stellen die letzten beiden Mandate eine Fortführung der ersten beiden dar¹³. Zweitens bestätigt die EU-Kommission in ihrer Halbzeitüberprüfung¹⁴ der Mandate der EIB für Finanzierungen in Drittländern, dass

¹¹ IFC: The private sector financing activities of International Finance Institutions, 2001. Aktualisierte Fassung Januar 2002.

¹² Diese Politik kann als „achievement of sustainable economic progress and social equilibrium“ (Erreichen eines nachhaltigen wirtschaftlichen Fortschritts und sozialen Gleichgewichts) in den Entwicklungsländern definiert werden (EG – Grünbuch 1997, zitiert in ICEA/DPPC, Synthesis of EC (ACP, MED, ALA, Humanitarian) Aid Evaluation, Mai 1999, EuropeAid Evaluation).

¹³ Des Weiteren nehmen die ALA-Mandate II und III ausdrücklich Bezug auf das Ziel des gemeinsamen Interesses dahingehend, „dass die Projekte (in Lateinamerika) von Interesse sowohl für die Gemeinschaft als auch für die betreffenden Länder sein sollten (ALA III)“.

¹⁴ KOM(2003) 603 endg. 13.10.2003.

als spezifisches Ziel „mit den Darlehen in Asien und Lateinamerika Vorhaben finanziert werden sollten, die im Interesse sowohl der Gemeinschaft als auch der betreffenden Länder sind“ (gemeinsames Interesse). Eine präzisere Definition der Rolle der EIB im Rahmen der Politik der Gemeinschaft gegenüber den ALA-Ländern wäre sinnvoll.

Im Rahmen der ALA-Mandate leistet die Gemeinschaft der EIB eine Garantie bei Verlusten aus Darlehen in diesen Ländern. Diese wurde in den aufeinanderfolgenden Mandaten eingeschränkt. Beim ersten Mandat waren die Darlehen voll abgedeckt. Beim zweiten Mandat¹⁵ ist die Garantie auf 70% des Gesamtbetrags der eröffneten Darlehen (für alle Gebiete) zuzüglich aller damit zusammenhängenden Beträge (für alle Mandate) begrenzt. Die Bank ist ebenfalls aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass das kommerzielle Risiko der im Rahmen dieses Beschlusses vergebenen Darlehen zu 25 % durch nichtstaatliche Garantien gedeckt wird. Dieser Satz soll, wann immer dies möglich ist und der Markt dies zulässt, auf der Basis der einzelnen Regionalmandate übertroffen werden¹⁶. Im dritten ALA-Mandat¹⁷ ist die Garantie auf 65% des Gesamtbetrags der eröffneten Darlehen zuzüglich aller damit zusammenhängenden Beträge gesenkt und das Risikoteilungsziel auf 30% auf der Basis der regionalen Einzelmandate erhöht worden.

Tabelle 2: EU-Mandate der EIB für die ALA-Länder

| Mandat | Laufzeit | Obergrenze (Mio EUR) | Gesamt finanzie- rungen (Mio EUR) | Risikoteilung (in % der Ge- samtfinanzie- rungen) |
|-----------------|---------------------|---------------------------------|--|--|
| ALA I | 22.02.93 - 21.02.96 | 750 | 662 | n.a. |
| Übergangsmandat | 1996 | 275 | 275 | n.a. |
| ALA II | 31.01.97 – 31.01.00 | 900 | 900 | 85% |
| ALA III | 01.02.00 – 31.01.07 | 2480 | 1114* | 80% |

*Per Dezember 2002

Die Bank hat das Kriterium des gemeinsamen Interesses definiert als „Projekte, die sowohl dem Interesse des Landes, in dem sie durchgeführt werden, als auch dem Interesse der Gemeinschaft dienen“. Die Definition der Bank steht in Einklang mit der vom Rat der EU gewählten Definition. Gemäß der Ratsrichtlinie 443/92 (23. Februar 1992) legt das Kriterium des gemeinsamen Interesses die Betonung in demselben Maße auf die Förderung der Interessen der EU-Mitgliedstaaten wie auf die Unterstützung der Entwicklung der ALA-Länder. Wie es in einem kürzlichen Evaluierungsbericht zu diesem Thema¹⁸ heißt, sind Projekte dann von gemeinsamem Interesse, wenn sie einen direkten und messbaren gegenseitigen Nutzaustausch zwischen der EU und einem oder mehreren ALA-Partnerländern bewirken, im Gegensatz zu der einseitigen Unterstützung der letzteren durch erstere. Daher unterscheidet sich die wirtschaftliche Zusammenarbeit, die dem gemeinsamen Interesse der EU und der ALA-Länder dient, von der Entwicklungszusammenarbeit, die sich nur auf letztere konzentriert.

¹⁵ Beschluss des Rates 97/256/EG.

¹⁶ Ab dem zweiten ALA-Mandat wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die Haushaltsgarantie nach dem Prinzip der Risikoteilung nur auf politische Risiken aufgrund von Devisentransferstopps, Enteignung, Krieg und inneren Unruhen bezieht.

¹⁷ Beschluss des Rates 2000/24/EG.

¹⁸ Eva-EU Association, Evaluation of Economic Cooperation between the European Community and partner states in Asia and Latin America, August 2001. Evaluierungsstelle des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid, Europäische Kommission.

2.2 *Projektrelevanz in Bezug auf die Ziele des Mandats*

Aufgrund der Definition des beiderseitigen Interesses in Abschnitt 2.1 haben wir festgestellt, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Operationen, bei denen europäische Unternehmen eingebunden waren, und den anderen Operationen gab.

Alle Operationen, an denen EU-Unternehmen beteiligt waren – insgesamt 21 einschließlich eines Globaldarlehens an EU-Banken – erfüllten eindeutig das Kriterium des gemeinsamen Interesses, selbst wenn die europäischen Unternehmen Minderheitsaktionäre des Darlehensnehmers waren. Diese Operationen standen in Einklang mit den Zielen der Entwicklung neuer Geschäftschancen für die EU-Unternehmen und des Beitrags zu wichtigen politischen Zielen in den Partnerländern. Die Relevanz einer dieser Operationen in Bezug auf die EU hat sich seitdem verringert, da keine europäischen Anteilseigner mehr an dem Projekt beteiligt sind, jedoch umfasst das Projekt nach wie vor den Transfer europäischer Ausrüstung und Technologie. Sämtliche Projekte stehen in Einklang mit wichtigen politischen Zielen in den Partnerländern. In 12 Fällen waren die Projekte ein Hauptelement der Regierungspolitik zur Umstrukturierung der öffentlichen Dienste (Telekommunikation, Elektrizität, Wasser und Gas). In weiteren zwei Fällen trugen die Projekte zu Hauptzielen der Regierungspolitik bei, wie dem angemessenen Abfallmanagement oder der Entwicklung ländlicher Gebiete. Die anderen Projekte wurden in Wettbewerbsmärkten durchgeführt und trugen erheblich zur Befriedigung neuer Nachfrage und/oder zur Steigerung des Wettbewerbsniveaus (neue Produkte, weniger Importe aus dem Ausland usw.) bei.

Die anderen fünf Operationen (einschließlich eines Globaldarlehens), an denen keine europäischen Unternehmen beteiligt waren, hatten nur begrenzte Relevanz für das Kriterium des gemeinsamen Interesses. Diese Operationen betrafen alle den öffentlichen Sektor und dürften, obwohl sie zu wichtigen Entwicklungszielen in den Partnerländern beitrugen, nur in geringem Maße und indirekt für die EU von Nutzen gewesen sein. Mit ihnen wurde in erster Linie ein Beitrag zur Zusammenarbeit bei der Entwicklung geleistet, wohingegen ihr Beitrag zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit eher gering war. Hierin spiegelt sich die weit gefasste Interpretation der Ziele des Mandats durch die Bank wider, die in den Anfangsphasen der Umsetzung des ALA-Mandats deutlicher zutage getreten sein dürfte (vgl. 5.1).

In Anlage 2 sind die wichtigsten Nutzelemente der evaluierten Projekte zusammengefasst. Was den Nutzen für die betreffenden Partnerländer angeht, so trugen die meisten Projekte erheblich zur Behebung von Engpässen in der wirtschaftlichen Entwicklung und zum Transfer von Know-how und Managementfähigkeiten bei (etwa 20 von 26). Des Weiteren trugen etwa 50% der Projekte direkt und in erheblichem Umfang zu mehr Wettbewerb und Wettbewerbsfähigkeit und/oder zu Verbesserungen der Umwelt oder des Lebensstandards des Landes bei. Was den Nutzen für die EU angeht, so förderten 18 von 26 Projekten deutlich neue Entwicklungschancen für europäische Unternehmen und 15 führten zu erheblichen Transfers von Technologie und Ausrüstung in die Partnerländer.

3 Ergebnisse der Durchführung und operationelle Ergebnisse

In diesem Kapitel werden erstens die Ergebnisse der Durchführung und zweitens die operationellen Ergebnisse der evaluierten Projekte gemessen an den wichtigsten Evaluierungskriterien Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit analysiert, während das Relevanzkriterium im Abschnitt 2.2 behandelt worden ist. Aufgrund bestimmter Eigenschaften haben wir die Projekte in zwei Hauptgruppen eingeordnet: Projekte im öffentlichen Sektor einschließlich Konzessionen des öffentlichen Sektors an den privaten Sektor (öffentlich-private Partnerschaften, PPP) und Projekte im Privatsektor.

3.1 Ergebnisse der Durchführung

Bei den öffentlich-privaten Partnerschaften konnten erhebliche Effizienzgewinne und Verbesserungen der Dienstleistungsqualität erzielt werden. Bei allen Projekten dieses Typs haben die neuen privaten Gesellschaften die Betriebskosten drastisch gesenkt, unbefriedigte Nachfrage gedeckt, die Qualität und Zuverlässigkeit der Dienste verbessert und die Effizienz der Investitionen erhöht.

3.1.1 Projektumfang und Verzögerungen

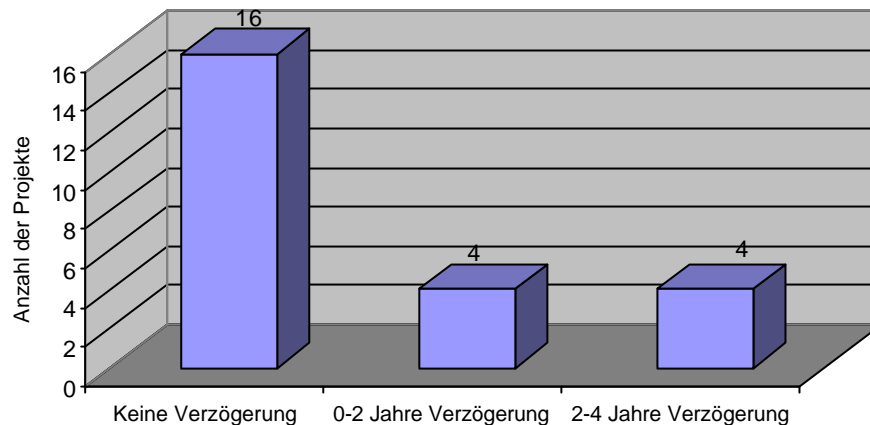
Im Allgemeinen waren die Projekte gut vorbereitet. Die Einbindung europäischer Unternehmen in die meisten Projekte brachte große Vorteile hinsichtlich der Effizienz im Management mit sich und gewährleistete einen umfangreichen Know-how-Transfer in die Partnerländer, was zu guten Durchführungsergebnissen beitrug. Unzureichende Vorbereitungsarbeiten kamen nur bei einem Projekt im öffentlichen Sektor vor, wo eine erhebliche Veränderung des Projektumfangs erforderlich wurde. In diesem Fall konnte die EIB auf die Unterstützung des Projektträgers durch eine andere MEB zurückgreifen. In einem anderen Fall war die Projektdurchführung trotz der Beteiligung eines erfahrenen europäischen Anteilseigners unzureichend. In der Projektentwicklungsphase leistete die EIB bei zwei Projekten einen erheblichen Beitrag, indem sie einige Verbesserungen auf der technischen Seite vorschlug, die hauptsächlich Umweltaspekte betrafen.

Trotz ursprünglich guter Vorbereitung unterschied sich bei sieben der 24 Einzelprojekte der Umfang bei Fertigstellung von dem zum Zeitpunkt der Projektprüfung geplanten Umfang. Die meisten Änderungen des Umfangs traten bei Programmoperationen auf, wo sie als Reaktion auf veränderte Umstände eingebracht wurden. Diese Änderungen waren im Allgemeinen auf unerwartete Marktentwicklungen oder bei öffentlich-privaten Partnerschaften auf Änderungen der Regierungspolitik (Investitionsprioritäten) zurückzuführen. Die anderen 17 Projekte wurden gemäß den ursprünglichen Plänen durchgeführt.

Bei acht der 24 Projekte kam es zu Verzögerungen (siehe Abb. 3), wenn diese auch nur bei vier Projekten erheblich waren (2 bis 4 Jahre). Bei den beiden von öffentlichen Einrichtungen durchgeführten Projekten waren die Verzögerungen (ein Jahr und dreieinhalb Jahre) hauptsächlich durch ein nicht zufriedenstellendes Projektmanagement zu erklären. Bei den von privaten Unternehmen durchgeführten Projekten standen die Verzögerungen hauptsächlich in Zusammenhang mit unvorhergesehenen Ereignissen. In einem der acht Fälle wurde der Bau durch Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Garantien für das Projekt verzögert. Ein weiteres Projekt wurde stufenweise entwi-

ckelt, um sich gegen die Volatilität des Marktes abzusichern. Dies erwies sich als äußerst zweckmäßig, als die Durchführung der zweiten Projektphase aufgrund einer weltweiten Rezession in der Branche verschoben werden musste. Bei den verbleibenden vier Projekten kam es aufgrund technischer Probleme und unvorhersehbarer Faktoren wie Streiks, Überschwemmungen oder Schwierigkeiten bei der Erlangung von Wegerechten von Grundstücksbesitzern zu Verzögerungen.

Abb. 3: Fertigstellungszeit der 24 Einzelprojekte



Globaldarlehen

Bei den beiden Globaldarlehen gab es erhebliche Unterschiede zwischen den von öffentlichen Einrichtungen und den von privaten Unternehmen durchgeführten Teilprojekten. Bei allen Teilprojekten öffentlicher Einrichtungen kam es zu erheblichen Verzögerungen durch langwierige Machbarkeitsstudien und Auftragsvergabeverfahren sowie durch erhebliche Erweiterungen des Projektumfangs¹⁹. Im Gegensatz dazu wurden alle Teilprojekte des Privatsektors mit einer Ausnahme termingerecht und einigermaßen innerhalb des Budgetrahmens durchgeführt. Es wurden keine Änderungen der ursprünglichen technischen Beschreibung der Teilprojekte vorgenommen und nur ein Projekt verzeichnete eine Kostensteigerung (21% in USD). Ein Privatunternehmen geriet jedoch nach einer Wirtschaftskrise in dem betreffenden Partnerland, ungünstigen Veränderungen des gesetzlichen Rahmens und negativen Marktprognosen in finanzielle Schwierigkeiten, was schließlich zu einer erheblichen Reduzierung im Umfang des Teilprojekts führte.

Die Intermediäre bei beiden Globaldarlehen, die die Projekte auswählten und prüften, überwachten ihre Finanzierungen in zufriedenstellender Weise. Informationen über die Durchführung der Teilprojekte standen der Bank jedoch nur in begrenztem Umfang zur Verfügung (vgl. 3.2.2).

3.1.2 Kostenüberschreitungen

Der Vergleich der ursprünglichen Kostenvoranschläge durch die Bank²⁰ mit den Ist-Kosten gestaltete sich bei zahlreichen evaluierten Projekten aufgrund von Wechsel-

¹⁹ Letzteres war auf Währungsabwertungen zurückzuführen, die die Kosten der Arbeiten in Landeswährung senkten, während sie den Nennbetrag von auf Dollar lautenden Darlehen erhöhten.

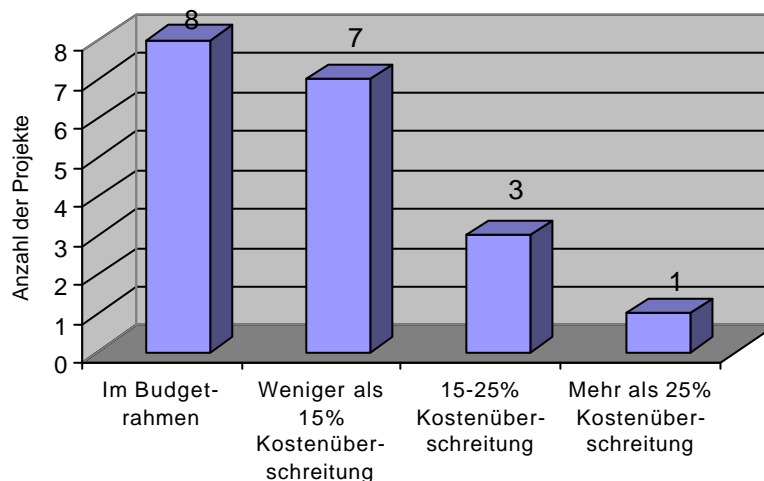
²⁰ Die ursprünglichen Kostenvoranschläge der Bank gehen häufig von etwas höheren Kosten als der Projektträger aus, da in ihnen Spannen für Unvorhergesehenes und Preissteigerungen enthalten sind.

kursschwankungen und Inflation schwierig. Im Allgemeinen war der USD die Bezugswährung im Großteil der ALA-Länder und manchmal war die Landeswährung, wie in Argentinien und Brasilien, ausdrücklich an den USD gekoppelt. Daher haben wir bei dieser Evaluierung die Endkosten mit dem ursprünglichen Kostenvoranschlag sowohl in USD als auch in Landeswährung zu konstanten Preisen verglichen.

Bei 19 der 24 evaluierten Einzelprojekte war dies möglich, weil sich der Projektumfang nicht deutlich geändert hatte. Von diesen 19 stimmten bei 15 die Ist-Kosten mehr oder weniger mit den Kostenvoranschlägen überein (weniger als 15% Mehrkosten – vgl. Abb. 4). Bei den anderen vier lagen die Mehrkosten aus verschiedenen Gründen wie Überschwemmungen, Verbesserungen des Produktionsprozesses und technischen Problemen über 15%. Wie bereits erwähnt wurden die beiden Projekte, bei denen der Darlehensnehmer eine öffentliche Einrichtung war, durch unzulängliche Projektvorbereitung, insbesondere langwierige und manchmal unvollständige Machbarkeitsstudien und Auftragsvergabeverfahren, behindert.

Die in den Projektabschlussberichten der Bank präsentierten Informationen zur Projektdurchführung waren unvollständig. Wo Projektabschlussberichte vorhanden waren, wurden die Endkosten, die Inbetriebnahmedaten und der Projektumfang mit den ursprünglichen Voranschlägen verglichen. Bei einem Projekt ging aus dem Abschlussbericht der Bank nicht hervor, dass der Projektumfang deutlich verringert worden war. In den Abschlussberichten wurden die Kosten systematisch in EUR verglichen, was für die meisten evaluierten Projekte nicht angemessen war.

Abb. 4: Ist-Investitionskosten der 19 Einzelprojekte



3.1.3 Umweltperformance

Bei keinem der evaluierten Projekte, einschließlich der im Rahmen der Globaldarlehen finanzierten Teilprojekte, wurden in der Durchführungsphase signifikante Umweltprobleme berichtet. Soweit detaillierte Informationen vorhanden waren, was bei allen umweltsensitiven Projekten der Fall war, wurden die Abhilfemaßnahmen im Allgemeinen wie bei der Projektprüfung festgelegt durchgeführt. Bei zwei Projekten führte die Prüfung durch die Bank zu zusätzlichen Umweltschutzmaßnahmen. Bei Projekten, die mit anderen MEB gemeinsam finanziert wurden, stütze sich die EIB hauptsächlich auf die vorbereitenden Arbeiten und die Umweltüberwachungsverfahren dieser MEB.

Ein großes Projekt, bei dem die Bank nur ein weniger bedeutender Darlehensgeber war, erregte die Kritik von nichtstaatlichen Organisationen (NGO). Die Bank befasste sich mit den von den NGO erhobenen Umweltbedenken, stützte sich jedoch vor allem auf die von unabhängigen externen Experten unter Beteiligung einer anderen MEB vor Ort durchgeführte Überwachung. Dennoch erwies sich dies als zeitraubender Prozess für die Dienste der Bank. Ein anderes Projekt erregte ebenfalls die Kritik von NGO, jedoch erst nach der Durchführung.

3.2 *Operationelle Ergebnisse*

Eine erhebliche Anzahl von Projekten in ALA-Ländern wurde durch wirtschaftliche Instabilität negativ beeinflusst. In einigen Ländern haben Währungsabwertungen die Kosten für den Schuldendienst in Fremdwährungen erheblich erhöht, während die Inflation die inländischen Kosten ansteigen ließ. Außerdem behinderten ein niedriges Pro-Kopf-BIP und eine schlechte Einkommensverteilung die Expansion der meisten Zielmärkte.

3.2.1 *Wirksamkeit*

Bei der Evaluierung stellte sich heraus, dass die spezifischen Ziele der Projekte in sehr unterschiedlichem Maße erreicht wurden. Es gab ausgeprägte Unterschiede zwischen Projekten in einem durch Wettbewerb gekennzeichneten Markt und Projekten im öffentlichen Sektor einschließlich Vorhaben öffentlich-privater Partnerschaften.

Öffentlicher Sektor

Bei den fünf von öffentlichen Einrichtungen durchgeführten Projekten (ohne das Globaldarlehen an ein öffentliches Finanzinstitut) erreichten drei ihre ursprünglich gesetzten Ziele. Sie förderten die wirtschaftliche Entwicklung von Partnerländern durch verbesserte Verkehrs-/Transportströme oder die Einführung weniger umweltschädlicher Energiequellen. Die anderen beiden Projekte erreichten ihre Ziele nur teilweise. Der Markt für ein Umweltprojekt erwies sich aufgrund der unzulänglichen Durchsetzung der Umweltgesetze²¹ als erheblich kleiner als prognostiziert. Dies führte zu erheblichen finanziellen Problemen für die Gesellschaft, die später verkauft wurde. Ein zweites Projekt erreichte seine Ziele nur teilweise aufgrund von Verzögerungen bei der Durchführung und politischer Instabilität, die bis heute eine größere Gefahr für den Gesamterfolg der Operation darstellt.

Sechs Projekte - zwei davon in Asien und vier in Lateinamerika - waren öffentlich-private Partnerschaften, wovon 2 den Wassersektor und 4 den Energiesektor betrafen. Lediglich eins dieser Projekte erreichte und übertraf seine ursprünglichen Ziele (d.h. Ausweitung des Einsatzes von Gas und Verbesserung der Dienstleistungsqualität). Drei weitere Projekte im Energiesektor erreichten ihre Ziele zum Teil, weil die anvisierten

²¹ Die unzulängliche Durchsetzung der Gesetze führte zu Wettbewerbsverzerrungen durch andere Einrichtungen, die die Umweltstandards nicht einhielten. Dieses Problem wurde von der Bank bei der Projektprüfung als eines der Hauptrisiken für die Operation angesprochen. Die Bank wandte sich an die Behörden und bat um einen „Letter of Comfort“, um sicherzustellen, dass die Gesetze durchgesetzt werden würden. In der Praxis wurden die Gesetze jedoch nur teilweise durchgesetzt.

Märkte langsamer als erwartet wuchsen²². Die verbleibenden zwei Projekte erreichten ihre ursprünglichen Ziele nur in begrenztem Maße. Beide hatten eine hohe Umwelt-signifikanz (Wasser- und Abwassernetze) und trugen wirklich, wenn auch in erheblich geringerem Umfang als ursprünglich geplant, zum Umweltschutz bei, indem sie Menschen, die bisher keinen Zugang zu Wasser hatten, mit Trinkwasser guter Qualität versorgten und die Umweltverschmutzung verringerten.

Projekte im Wassersektor

Die Bank hat in den ALA-Ländern bis Ende 2002 Finanzierungen für 7 Projekte im Wassersektor genehmigt, wovon zwei bereits abgeschlossen und Gegenstand dieses Evaluierungsberichts sind. Weitere 9 geprüfte Projekte wurden abgelehnt oder aufgrund nicht akzeptabler Risiken verschoben. Alle genehmigten Projekte sind Formen von öffentlich-privaten Partnerschaften, entweder Konzessions- oder BOT-Projekte, bei denen die Bank die Darlehen an Projektträger aus dem Privatsektor vergibt. Alle Projekte haben in unterschiedlichem Maße erhebliche Probleme hinsichtlich der Wirksamkeit (Nichterreichung der ursprünglichen Ziele) und/oder Nachhaltigkeit. Im Allgemeinen betreffen die Probleme gesamtwirtschaftliche Einflüsse, die Nichteinführung von im Konzessionsvertrag vorgesehenen Tarifierhöhungen, die begrenzte Bereitschaft der Armen, für grundlegende wasserwirtschaftliche Dienste zu bezahlen, unpassende Anreizstrukturen und die Tatsache, dass der öffentliche Sektor die direkt mit dem Projekt in Zusammenhang stehenden Ergänzungsinvestitionen nicht durchführte. Die beiden in diesem Evaluierungsbericht behandelten öffentlich-privaten Partnerschaften im Wassersektor, eine in Lateinamerika und die andere in Asien, verzeichneten ähnliche Schwierigkeiten.

Bei einem der evaluierten Projekte stellte die mangelnde Bereitschaft neuer Kunden, für die Dienstleistung (Abwassersammlung und -aufbereitung) zu bezahlen, einen entscheidenden Faktor dar, der die Wirksamkeit des Projektes deutlich verminderte. Später wurde das Projekt nach einer Wirtschaftskrise finanziell untragbar, als Tarifierhöhungen eingefroren wurden und der Vertrag mit den Behörden neu ausgehandelt werden musste. Im anderen Fall hielt die Kommune ihr Versprechen nicht ein, den erforderlichen Ausbau des Wasserverteilungs- und -transportnetzes durchzuführen, teilweise weil potenzielle Neukunden weiterhin andere, weniger zufriedenstellende Wasserversorgungsquellen in Anspruch nahmen.

Privatsektor

Von den fünf Projekten im industriellen Sektor erreichten drei ihre Hauptziele, während die anderen beiden in Bezug auf ihre Wirksamkeit als unbefriedigend beurteilt wurden. In einem Fall erkannte der Projektträger Schwierigkeiten im Markt – einschließlich inländischer Konkurrenz – nicht, die in der Folge durch eine zunehmende wirtschaftliche Instabilität noch verschärft wurden. Im zweiten Fall war der Projektträger aufgrund der Asienkrise und des inländischen Wettbewerbs nicht in der Lage, den Inlandsabsatz und die Exporttätigkeit auszuweiten. In einem Fall zeigte die Ex-ante-

²² Dies war in einem Fall auf die Asienkrise zurückzuführen, bei einem zweiten Projekt auf die verzögerte Implementierung eines neuen gesetzlichen Rahmenwerks für das Großabnehmersegment des Elektrizitätsmarkts und wirtschaftliche Instabilität, die die Inlandsnachfrage schwächte, und letztlich verminderte die Konkurrenz der elektrischen Haushaltsgeräte den Gasabsatz.

Sensitivitätsanalyse, dass ein großes Risiko niedriger Rentabilität bestand, aber die Bank entschied sich dennoch für eine Finanzierung des Projekts.

Das einzige Projekt in einem neuen deregulierten Markt im Energiesektor war aufgrund technischer Probleme, die die volle Kapazitätsauslastung erheblich verzögerten, sowie aufgrund von Überkapazitäten und Störungen im Markt (in Verbindung mit einer größeren Krise im Land) bei der Umsetzung seiner Ziele nicht erfolgreich. Die letztgenannten Ursachen führten zu einem Rückgang der Strompreise in USD und infolgedessen ist das Projekt derzeit finanziell nicht tragfähig.

Die sechs Projekte im Telekommunikationssektor waren bei der Erreichung ihrer Ziele erfolgreich, insbesondere bei der Förderung des Ausbaus der Telekommunikationsdienste, vor allem der Mobilfunkdienste, durch eine erhebliche Verbreiterung der Kundenbasis, die Erhöhung der Marktdurchdringungsquote und die Verbesserung der gesamten Qualität der angebotenen Dienste. Wie in Abschnitt 3.2.2 erläutert, war die wachsende Zahl der Teilnehmer bzw. Telefonleitungen jedoch von stärker als zum Zeitpunkt der Projektprüfung erwarteten sinkenden Durchschnittseinnahmen pro Nutzer bzw. Leitung begleitet, was dazu führte, dass die Rentabilität niedriger als erwartet ausfiel.

Das einzige Projekt im land- und forstwirtschaftlichen Sektor war äußerst erfolgreich und trug zur wirtschaftlichen Entwicklung des Gebietes, in dem es durchgeführt wurde, bei.

Globaldarlehen

Bei der Evaluierung wurde die Effizienz der beiden Globaldarlehen (eines an zwei private Finanzinstitute und ein weiteres an ein öffentliches Finanzinstitut) und der in ihrem Rahmen finanzierten Teilprojekte mit Hilfe anderer Kriterien als für Einzelprojekte untersucht. Es wurde insbesondere analysiert, ob die Globaldarlehen die ursprünglichen Ziele, wie sie zum Zeitpunkt der Prüfung durch die Bank definiert worden waren, erreichten (d.h. Sektoren und Endbegünstigte). Das Evaluierungsteam prüfte ebenfalls die Bedingungen für die den Endbegünstigten gewährten Teildarlehen, um festzustellen, in welchem Umfang die Intermediäre die Darlehensbedingungen der EIB an die Endbegünstigten weitergaben.

Die meisten der im Rahmen der Globaldarlehen finanzierten Teilprojekte sind kürzlich abgeschlossen worden oder stehen kurz vor dem Abschluss. Basierend auf den von den Finanzintermediären gelieferten Informationen können nichtsdestoweniger alle abgeschlossenen Projekte mit einer Ausnahme – einer als nicht zufriedenstellend eingestuft öffentlich-privaten Partnerschaft unter Beteiligung eines europäischen Unternehmens - als wirksam betrachtet werden.

In Hinblick auf den Beitrag zum Kriterium des gemeinsamen Interesses erreichten die Globaldarlehen ihre Ziele zum Teil. Ein Globaldarlehen an private Finanzinstitute erreichte dieses Ziel, während dies bei dem anderen Globaldarlehen an ein öffentliches Finanzinstitut nicht der Fall war. Bei letzterem war der Intermediär nicht in der Lage, Projekte im europäischen Interesse zu finanzieren, weswegen die Kreditlinie der EIB später für Wiederaufbauprojekte nach einer Naturkatastrophe zur Verfügung gestellt wurde (nur eines von fünf Teilprojekten hatte direkten Nutzen für die EU). Der Groß-

teil der Finanzierungen floss in relativ umfangreiche Projekte. Dies erfüllt im Allgemeinen nicht die generelle Zielsetzung von Globaldarlehen, die darin besteht, kleine Projekte zu finanzieren, die nicht direkt durch Einzeldarlehen finanziert werden können.

Bei den privaten Finanzinstituten wurden die Vorteile des EIB-Darlehens in Hinblick auf die längere Laufzeit in vollem Umfang an die Endbegünstigten weitergegeben. Es stehen keine Informationen zur Verfügung, die es erlauben würden, den Umfang, in dem das öffentliche Finanzinstitut die Darlehensbedingungen der EIB an die Endbegünstigten weitergegeben hat, zu beurteilen. Die Darlehensbedingungen der EIB waren für die Intermediäre attraktiv, da es an längerfristigen Finanzierungen mangelte. Daher betrachtet das Evaluierungsteam die Globaldarlehen als wirksam. Es wurde angemerkt, dass die Bank nur teilweise sichergestellt hat, dass die Vorteile der EIB-Darlehen an die Endbegünstigten weitergegeben wurden. Bei Operationen jüngerer Datums hat die Bank jedoch zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die Vorteile tatsächlich weitergegeben werden.

Umweltschutzziele

Von den 24 Einzelprojekten hatten drei den Umweltschutz als ein Hauptziel (d.h. Trinkwasser guter Qualität, Abwassernetze und Abfallbehandlung). Im Allgemeinen wurden die ursprünglichen Ziele zum Teil erreicht. Die Gründe wurden in den vorstehenden diesbezüglichen Abschnitten (öffentlicher und privater Sektor) genannt.

Bei drei Teilprojekten, die im Rahmen von Globaldarlehen finanziert wurden, war der Umweltschutz ebenfalls ein Hauptziel. Nach den von den Finanzintermediären gelieferten Informationen haben alle ihre Ziele wirksam umgesetzt (Abschnitt über Globaldarlehen).

Projekte in den Sektoren Industrie, Telekommunikation und Infrastruktur wiesen Umweltverbesserungen nicht als Hauptziele aus. Bei den sechs Projekten im Energiesektor war der Umweltschutz ein sekundäres Ziel, d.h. Förderung der Nutzung weniger umweltschädlicher Energiequellen, was im Allgemeinen erreicht wurde. Bei einem Projekt wurde jedoch der geringe energetische Wirkungsgrad der Haushaltheizungssysteme (im Durchschnitt 40%) angemerkt. Vor dem Hintergrund niedriger Energiepreise förderten weder die Regierung noch die Gasregulierungsbehörde Energieeinsparungen als ein Hauptziel im Umweltschutz. Bei der Projektprüfung wurde dieses Problem von der Bank nicht angesprochen.

3.2.2 Effizienz/Nachhaltigkeit

Der wichtigste Indikator für die Beurteilung der Effizienz der 24 Einzelprojekte war die volkswirtschaftliche Rentabilität. Die Verzinsung des Nettoanlagevermögens²³ und die Eigenkapitalrendite in den letzten Jahren, für die Daten verfügbar waren, wurden als sekundäre Indikatoren herangezogen.

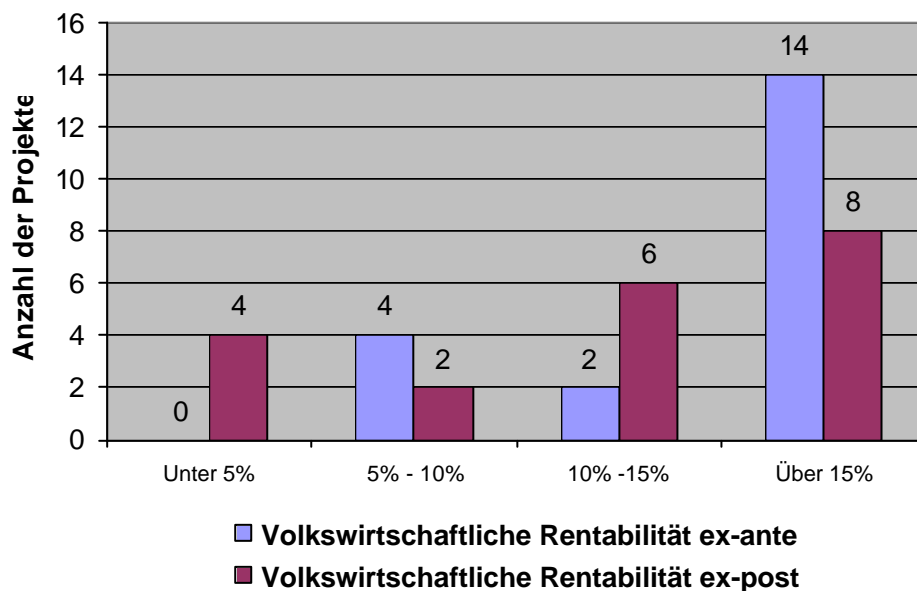
Bei der Neubeurteilung der volkswirtschaftlichen Rentabilität wurden die Analyseverfahren und die Methodik, die bei der Projektprüfung angewendet wurden, berücksich-

²³ EBIT/Nettoanlagevermögen (nominal)

tigt. In Wettbewerbsmärkten und wenn nur geringe wirtschaftliche Verzerrungen oder äußere Einflüsse vorhanden waren, wurde die finanzielle Rentabilität (interner Zinsfuß) als Ersatz für die volkswirtschaftliche Rentabilität herangezogen. In anderen Fällen, insbesondere bei öffentlich-privaten Partnerschaften oder allgemein bei Projekten im öffentlichen Sektor, muss die volkswirtschaftliche Rentabilität separat geprüft werden. Die Verzinsung des Nettoanlagevermögens wurde im Allgemeinen als weiterer Indikator zur Beurteilung der finanziellen Rentabilität von Investitionsprogrammen verwendet. Diese Indikatoren waren für die beiden evaluierten Globaldarlehen nicht relevant. Des Weiteren entsprechen bei den öffentlichen Konzessionen in Argentinien die vorgelegten Informationen der finanziellen Rentabilität vor der Krise (bis 2001), da die Rentabilität derzeit negativ ist und das neue gesetzliche Rahmenwerk, insbesondere die Höhe der Tarife, noch nicht bekannt ist. Zur Beurteilung der volkswirtschaftlichen Rentabilität wurde der zukünftige Cashflow für jedes Projekt unter Zuhilfenahme der Ex-ante-Cashflow-Prognosen als Referenz²⁴ erneut evaluiert. Des Weiteren wurde der Cashflow zu konstanten Preisen ermittelt, und zwar in USD oder Landeswährung, je nach dem, welche Währung beim jeweiligen Projekt bei der Prüfung durch die Bank verwendet wurde.

In Abbildung 5 ist die veranschlagte volkswirtschaftliche Rentabilität für 20 der 26 evaluierten Projekte dargestellt²⁵. Diese Abbildung zeigt, dass in den Prognosen der Projektträger und der Bank eine deutlich optimistische Tendenz vorhanden war. In einigen Fällen waren die Prognosen der Bank jedoch weniger optimistisch als die der Projektträger und lagen näher an der Ex-post-Analyse. Die durchschnittliche volkswirtschaftliche Rentabilität liegt ex ante bei 19%, ex post nur bei 10%.

Abb. 5: Ex-ante- und Ex-post-Verteilung der volkswirtschaftlichen Rentabilität



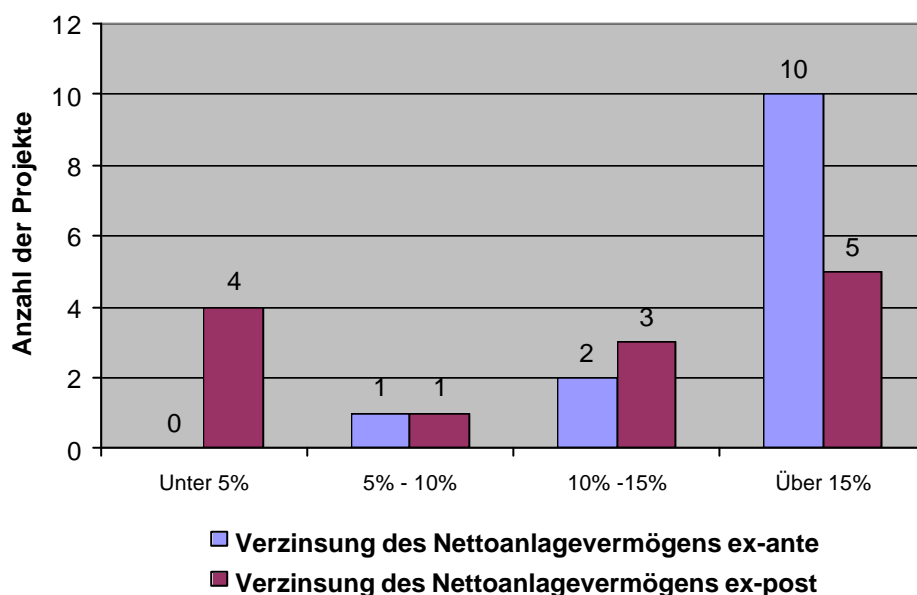
²⁴ Bei der Reevaluierung des zukünftigen Cashflows des Projekts wurden die reale Entwicklung des Cashflows ab Fertigstellung des Projekts bis zum Jahr 2001/2 und die Gründe für die Abweichung von der ursprünglichen Prognose berücksichtigt.

²⁵ Bei einigen Projekten konnte die volkswirtschaftliche Rentabilität nicht berechnet werden, da einige wichtige volkswirtschaftliche Nutzelemente aufgrund fehlender Daten qualitativ nicht gemessen werden konnten. In einigen Fällen war es aufgrund der Umstrukturierung der Projektgesellschaft nicht möglich, die erforderlichen Informationen zur Durchführung der Ex-post-Analyse zu erhalten.

In Abbildung 6 ist die Ex-ante- und Ex-post-Verteilung der Verzinsung des Nettoanlagevermögens in Landeswährung für Projekte im Privatsektor und öffentlich-private Partnerschaften dargestellt. Diese Angaben standen nur für 13 der 19 Projekte dieses Typs zur Verfügung, da sich bei den anderen die Tätigkeit der Gesellschaft nach der Projektprüfung drastisch verändert hatte (Fusionen, Trennung von Kerngeschäftsbereichen usw.). Die durchschnittliche Verzinsung des Nettoanlagevermögens liegt ex ante bei 23%, während sie ex post bei 11% liegt.

Die Schlussfolgerung in Hinblick auf die Verzinsung des Nettoanlagevermögens entspricht der für die volkswirtschaftliche Rentabilität. Bei keinem der Projekte lag die Verzinsung des Nettoanlagevermögens ex ante unter 5% und bei den meisten über 15%. Die Ex-post-Verteilung ist wesentlich gleichmäßiger, wobei bei einem erheblichen Teil der Projekte die Verzinsung des Nettoanlagevermögens ex post unter 5% und bei einem geringeren Anteil der Projekte über 15% lag.

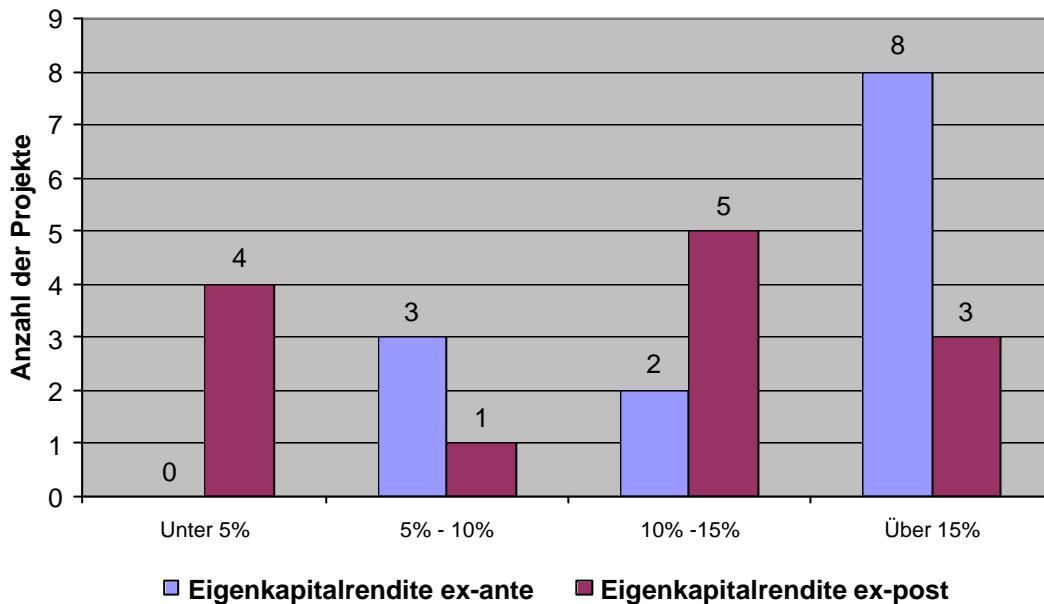
Abb. 6: Ex-ante- und Ex-post-Verteilung der Verzinsung des Nettoanlagevermögens für die letzten Jahre (Durchschnitt 2000-2002)²⁶



In Abbildung 7 ist die Ex-ante- und Ex-post-Eigenkapitalrendite (ROE) nach Steuern dargestellt. Ähnlich wie bei der Verzinsung des Nettoanlagevermögens lag die erwartete Eigenkapitalrendite im Allgemeinen höher als die tatsächlich erreichte. Die Eigenkapitalrendite lag im Durchschnitt ex ante bei 16% und ex post bei 9%. Bei den meisten Projekten lagen die Ex-ante-Eigenkapitalrenditen über 15% und in keinem der Fälle unter 5%, während die Ex-post-Zahlen sich gleichmäßiger verteilten und die meisten Projekte Eigenkapitalrenditen zwischen 5%-15% erreichten.

²⁶ Mit Ausnahme der argentinischen Projekte, bei denen der Durchschnitt für den Zeitraum 1999-2001 verwendet wurde.

Abb. 7: Ex-ante- und Ex-post-Verteilung der Eigenkapitalrendite für die letzten Jahre (Durchschnitt 2000-2002)²⁷



Die niedriger als erwartet ausgefallene Rentabilität der evaluierten Projekte lässt sich mit mehreren Faktoren erklären.

Die finanzielle Rentabilität ist bei sechs der 11 Projekte im öffentlichen Sektor einschließlich öffentlich-privater Partnerschaften gleich oder etwas höher als erwartet, während sie bei den anderen fünf deutlich niedriger liegt.

Bei den öffentlich-privaten Partnerschaften ließ sich die generell niedrigere finanzielle Rentabilität durch Probleme hinsichtlich des gesetzlichen Rahmens erklären. Die meisten Projekte waren im Rahmen der Regulierung (Gas-, Elektrizitäts- und Wassermärkte) direkt oder indirekt einem gewissen Marktrisiko ausgesetzt, und damit hatte ein geringeres Marktwachstum negative Auswirkungen auf die Rentabilität. In zwei Fällen wurde die Rentabilität, die unter dem bestehenden gesetzlichen Rahmen erzielt werden konnte, ex ante zu optimistisch eingeschätzt. Dabei ist anzumerken, dass es bei den meisten der evaluierten Projekte von öffentlich-privaten Partnerschaften rechtliche Probleme und Änderungen der Regierungspolitik gegeben hat, die negative Auswirkungen auf die finanzielle Rentabilität hatten. Die volkswirtschaftliche Rentabilität war in vielen Fällen geringer aufgrund einer schlechteren Marktentwicklung und einer geringeren Bereitschaft, für die zur Verfügung gestellten Dienste zu bezahlen. In einem Fall führte die Behörde einige mit dem Projekt zusammenhängende Investitionen nicht durch, womit die volkswirtschaftliche Bedeutung des Projekts erheblich vermindert wurde.

²⁷ Mit Ausnahme der argentinischen Projekte, bei denen der Durchschnitt für den Zeitraum 1999-2001 verwendet wurde.

Die sechs Telekommunikationsprojekte erzielten eine deutlich niedrigere finanzielle Rentabilität als erwartet. Dies erklärt sich durch den erheblich geringeren Anstieg der Einnahmen gegenüber den ursprünglichen Prognosen, während die Investitionskosten nur etwas weniger als ursprünglich erwartet anstiegen. Die Betriebskosten nahmen jedoch eine ähnliche Entwicklung wie die Einnahmen (siehe Kasten unten). Der Hauptgrund für die geringen Einnahmen ist die Unfähigkeit eines großen Teils der Bevölkerung, wegen zu niedriger Einkommen die Dienste zu bezahlen. Das war der Fall, obwohl die Projektträger und die Bank die Auswirkungen niedriger Einkommen auf die Einnahmen mit Hilfe komplexer Modelle untersucht hatten. Im Allgemeinen waren die Annahmen der Bank vorsichtiger und kamen der tatsächlichen Entwicklung näher.

Bei drei der fünf Industrieprojekte und bei einem Projekt in einem neuen deregulierten Markt lag die finanzielle Rentabilität aufgrund geringeren Marktwachstums deutlich unter den Erwartungen. Bei zwei von vier Projekten wurden bei der Projektprüfung erhebliche Risiken einer geringeren Rentabilität erkannt, die später durch die Ex-post-Resultate bestätigt wurden, aber die Bank entschied sich dennoch für die Finanzierung. Eine sich verschlechternde Wirtschaftslage, wie z.B. die Asien- und die Argentinienkrise, und ein geringes BIP-Wachstum in Brasilien, ließen die finanzielle Rentabilität aller Projekte sinken.

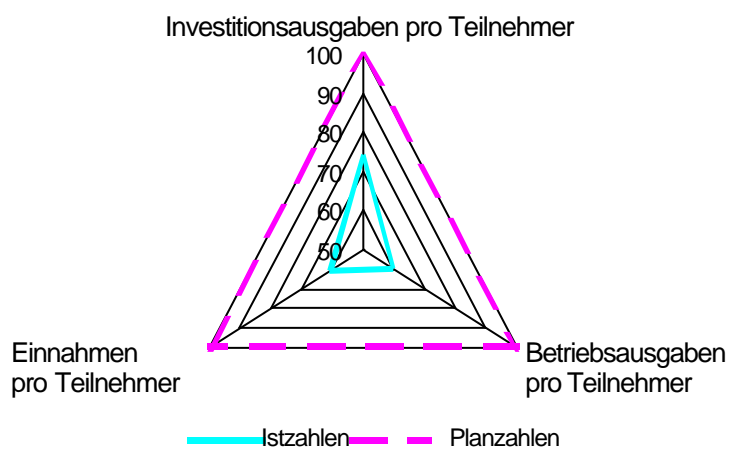
Nachhaltigkeit: Die Evaluierung kam zu dem Schluss, dass vier der 24 Projekte (2 öffentlich-private Partnerschaften, ein Industrieprojekt und ein Projekt in einem kürzlich deregulierten Energiemarkt) derzeit nicht tragfähig sind. Drei der als nicht zufriedenstellend eingestuften Projekte liegen in Argentinien. Sie sind derzeit finanziell nicht tragfähig und ihre Nachhaltigkeit hängt vom Ausgang der Neuverhandlungen der Verträge mit dem Staat ab. Das letzte Projekt dürfte den Mindestmarktanteil, der seine finanzielle Tragfähigkeit gewährleisten würde, wahrscheinlich nicht erreichen. Allgemein wurden bei zahlreichen Projekten politische, regulatorische und rechtliche Unsicherheitsfaktoren festgestellt, die die Nachhaltigkeit des Projekts möglicherweise negativ beeinflussen könnten.

Telekommunikationsprojekte

Bei der Evaluierung wurden fünf Operationen im Telekommunikationssektor geprüft (ohne Berücksichtigung eines Projekts in einem angrenzenden Sektor, nämlich faser-optische Kabel). Die Projekte wurden vor dem Hintergrund der Privatisierung der vormals staatseigenen Betriebe und der Deregulierung des Sektors entwickelt, die die Schaffung neuer Aufsichtsbehörden einschloss. Alle Projekte trugen erheblich zur Befriedigung einer zuvor ungedeckten Nachfrage (Verkürzung der Wartelisten), zur Reduzierung der Zugangskosten (Anschlussgebühren und/oder Gerätepreise) und zur Verbesserung der vorher schlechten Qualität der Telekommunikationsdienste bei.

Allerdings arbeiten die Telekommunikationsgesellschaften in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld, wo soziale Erwägungen wie das niedrige BIP pro Einwohner und Einkommensgefälle deutliche Auswirkungen auf die Marktentwicklung haben. Infolgedessen führte die wachsende Anzahl der Telefonteilnehmer/-leitungen zu einem Rückgang der Durchschnittseinnahmen pro Teilnehmerleitung, der erheblich rascher als ursprünglich prognostiziert verlief. Außerdem hatte die erhebliche Abwertung einiger lateinamerikanischer Währungen in Verbindung mit der Inflation negative Auswirkungen auf die Rentabilität.

Die nachstehende Grafik zeigt die Ex-ante-Schätzungen und die Ex-post-Resultate der Einnahmen (in Landeswährung zu konstanten Preisen), die Investitionskosten und Betriebskosten in relativen Werten pro Teilnehmer an einer Auswahl der evaluierten Mobilfunkprojekte. Die drei Variablen stehen miteinander in Verbindung, da die Gesellschaften die Entwicklung dieser Variablen durch Anpassung ihrer Marketingpolitik (insbesondere Pre-paid-/Rechnungskunden) beeinflussen können. Die Grafik zeigt, dass ein geringerer Anstieg der Einnahmen nicht durch niedrigere Investitionskosten kompensiert wurde, während die Betriebskosten in gleichem Maße wie die Betriebseinnahmen gesenkt wurden. Daraus ergab sich eine niedrigere Rentabilität als prognostiziert.

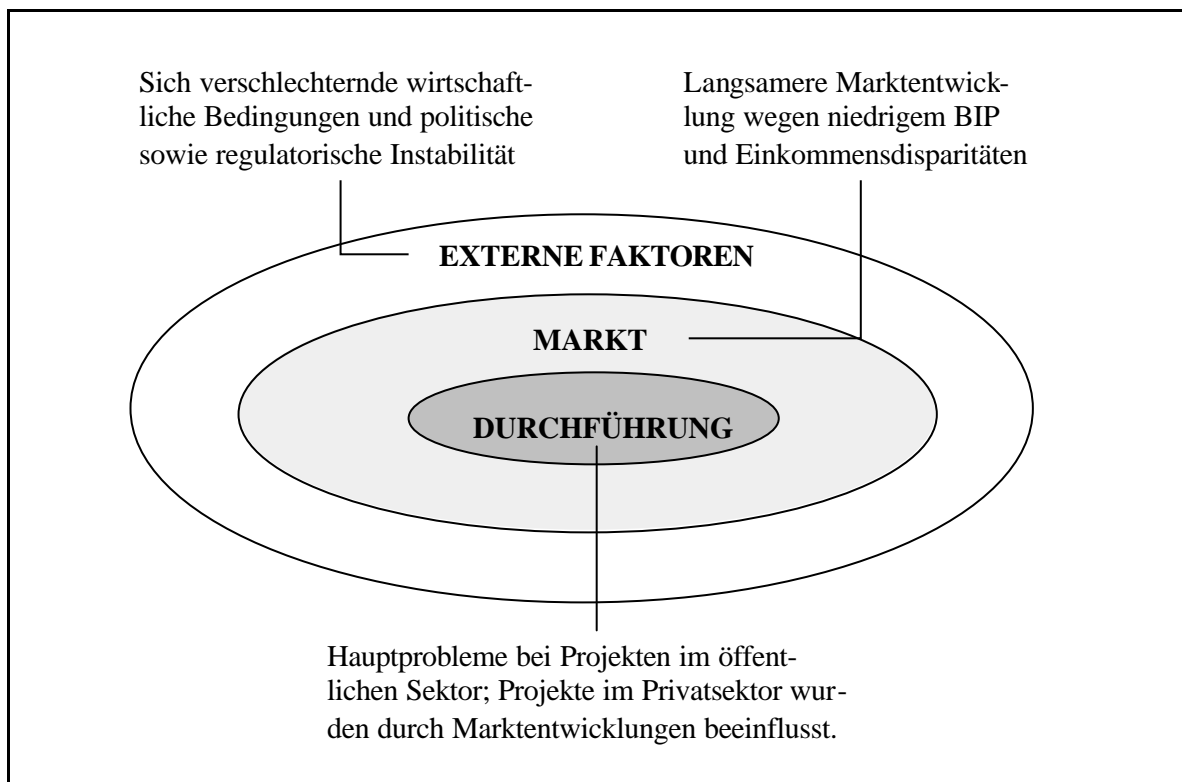


3.2.3 Gesamtergebnisse der Projekte

Von den 26 Operationen wurden 7 in Hinblick auf ihre Gesamtergebnisse als gut, 10 als zufriedenstellend, 8 als nicht zufriedenstellend und eine als mangelhaft bewertet. Die Hauptgründe für die weniger als zufriedenstellende Bewertung der neun Projekte waren unbefriedigende und manchmal schlechte Effizienz und/oder Nachhaltigkeit.

Generell waren die Durchführungsergebnisse bei den meisten Projekten zufriedenstellend, jedoch hatten Markt- und externe Faktoren (Land, Politik und regulatorische Aspekte) einen negativen Einfluss auf das Ergebnis zahlreicher Operationen (vgl. Abbildung 8).

Abb. 8: Der Gesamtprojektperformance zugrundeliegende Probleme



4 Der Beitrag der Bank zu den finanzierten Operationen

4.1 Allgemeines

In den meisten ALA-Ländern sind langfristige Finanzierungen und Möglichkeiten zur Abdeckung des politischen Risikos nur in begrenztem Umfang oder überhaupt nicht verfügbar und mit hohen Transaktionskosten verbunden gewesen. Dies rechtfertigt die Einschaltung von MEB und bilateralen Entwicklungsagenturen, einschließlich der EIB, sowie anderer öffentlicher Einrichtungen. Aufgrund des begrenzten Umfangs der ALA-Mandate konnte jedoch nur ein kleiner Teil des potenziellen Bedarfs gedeckt werden.

Die Bank hat mit 16 Ländern in Lateinamerika und 12 Ländern in Asien (vgl. Glossar) Rahmenabkommen abgeschlossen. Typischerweise erteilt das Abkommen der EIB die Befugnis, an den öffentlichen und den privaten Sektor im betreffenden Land Darlehen zu vergeben, und sieht Ausnahmeregelungen für die Quellensteuer vor. Des Weiteren verpflichten sich die Regierungen der Länder, Devisen für den Schuldendienst der Darlehensnehmer der EIB bereitzustellen. Durch die Rahmenabkommen gewähren die Regierungen der Länder der EIB also *de jure* den Status eines bevorrechtigten Gläubigers. Diese Rahmenabkommen tragen dazu bei, den zusätzlichen Nutzen der Darlehen der Bank zu erhöhen.

Die EIB unterscheidet sich aufgrund ihrer spezifischen Zielsetzungen und Eigentumsverhältnisse relativ stark von den anderen in den ALA-Ländern tätigen MEB. Die folgenden Punkte zeigen einige dieser Unterschiede auf:

- MEB befinden sich im Besitz aller Länder, in denen sie tätig sind; Anteilseigner der EIB sind ausschließlich die EU-Mitgliedstaaten;
- Das vorrangige Ziel von MEB ist die wirtschaftliche Entwicklung, das der EIB in den ALA-Ländern die wirtschaftliche Zusammenarbeit;
- MEB haben *de facto* den Status eines bevorrechtigten Gläubigers in den betreffenden Ländern. Die EIB schließt Rahmenabkommen mit den Ländern, die ihr *de jure* den Status des bevorrechtigten Gläubigers verleihen²⁸;
- MEB führen einen umfassenden politischen Dialog mit den Regierungen der Partnerländer, dies ist bei der EIB in den ALA-Ländern kaum der Fall.

Die EIB scheint von den meisten Partnerländern gemeinhin als eine weitere MEB angesehen zu werden, insbesondere dort, wo die Bank eine erhebliche Präsenz entwickelt hat. Verschiedene Darlehensnehmer oder Garantiegeber haben sich in diesem Sinne dahingehend geäußert, dass die Intervention der Bank als wichtig angesehen wird, da damit das Projekt implizit politische Unterstützung erfährt.

Die Bank ist bisher nicht in der Lage, in den ALA-Ländern Finanzierungen in Landeswährung anzubieten. Zusammen mit den hohen Besicherungsanforderungen der Bank hat dies die Darlehensvergabe der EIB in mehreren ALA-Ländern eingeschränkt. Bei

²⁸ Die EIB akzeptiert Zahlungen in Landeswährung im Falle von Konvertibilitäts- oder Transferbeschränkungen, daher ist das Produkt der EIB vom Standpunkt des Nutzers aus gesehen überlegen.

Projekten, bei den die Haupteinnahmen in Landeswährung anfielen, setzte die Finanzierung in Fremdwährungen die Darlehensnehmer erheblichen Wechselkursrisiken aus. Dennoch kann eine derartige Fremdwahrungsfinanzierung von Interesse gewesen sein, wenn es, wie das häufig der Fall war, keine Alternative gab. Finanzierungsangebote in Landeswährung sind in zahlreichen Entwicklungsländern eine relativ junge Erscheinung.

4.2 *Darlehensnehmer des privaten Sektors*

Finanzielle Additionalität

Seit 1997 sind Darlehen mit Risikoteilung das Kerninstrument für Finanzierungen zugunsten von Darlehensnehmern im Privatsektor geworden. Es handelt sich um ein ziemlich einzigartiges Projekt und erfreut sich hoher Wertschätzung bei Darlehensnehmern und Garantiegebern wegen seiner kostenlosen, klaren Deckung klassischer politischer Risiken (Devisentransferbeschrankungen, Enteignung und Krieg oder innere Unruhen). Dieses Produkt ist selbstverständlich dort eine äußerst attraktive Option gewesen, wo hohe politische Risiken bestehen und gute Kreditrisikotrager im Privatsektor verfügbar sind. Die hohen Sicherheitsanforderungen der EIB haben die Finanzierungen nach dem Konzept der Risikoteilung jedoch praktisch auf Unternehmen des privaten Sektors mit hohem Rating beschränkt, und die Notwendigkeit externer Garantien hat zu einer starken Abhängigkeit der Finanzierungstätigkeit der Bank von der Bereitschaft der Geschäftsbanken, Kreditrisiken in den ALA-Ländern zu übernehmen, geführt, wodurch ihre Möglichkeiten, sich antizyklisch zu verhalten, eingeschränkt wurden (vgl. Punkt 1.3).

Eine bedeutende Einschränkung bei der Finanzierung bestimmter Projekte ist der Umfang der Deckung politischer Risiken durch die EIB. Bei öffentlich-privaten Partnerschaften besteht das Kernrisiko darin, dass öffentliche Körperschaften ihre Verträge nicht einhalten, und dieses Risiko ist derzeit durch das EIB-Produkt nicht abgedeckt. Dies bildete tatsächlich ein bedeutendes Hindernis bei der Finanzierung einiger Projekte öffentlich-privater Partnerschaften, wo die Bank erhebliche finanzielle Additionalität hätte bewirken können. In ihrer Halbzeituberprufung (KOM (2003) 603 endg.) schlägt die EU-Kommission vor, die Deckung des politischen Risikos auf Vertragsbruch in Verbindung mit formeller Rechtsverweigerung auszuweiten²⁹. Bei Projektfinanzierungen erhöhet die Einführung eines nach dem Konzept der Risikoteilung strukturierten Darlehens die Komplexität dieser Vereinbarungen³⁰. Dies erklärt, warum die Bank von einigen dieser Operationen ausgeschlossen wurde.

Die EIB-Finanzierung hat einige Banken ermutigt, Garantien auf der Grundlage ihrer eigenen Einschätzung des Landerrisikos und des kommerziellen Risikos bereitzustellen, manchmal für einen längeren Zeitraum, als sie es ansonsten getan hätten. Die Bank bietet damit den Garantiegebern ein gewisses Gütesiegel – und in einigen Fällen eine Absicherung. Die Garantiegeber schätzen besonders die Deckung des politischen Risi-

²⁹ Zur Abdeckung von Fällen des Bruchs bestimmter Verträge (z.B. Konzessions- oder Abnahmeverträge) durch die Regierung des Partnerlandes (oder andere öffentliche Einrichtungen) und einer nachfolgenden Nichterlangung eines Schiedsurteils gegen die betreffenden öffentlichen Einrichtungen.

³⁰ Bei einer der evaluierten Operationen handelte es sich um eine Projektfinanzierung. In diesem Fall komplizierte die Tatsache, dass die EIB keine Projektrisiken übernimmt, die Strukturierung der Operation. Außerdem musste die Bank, auch wenn sie kein Projektrisiko übernimmt, die Entwicklung der Operation aufmerksam verfolgen, was für sie erhebliche Kosten bei geringem Zusatznutzen bedeutete.

kos bei EIB-Darlehen und den MEB-Charakter der EIB (im Bewusstsein ihrer Einschränkung, Vertragsbruch nicht abzudecken). Die Bank hat in einigen Fällen revolvingende Garantien akzeptiert, um die Lücke zwischen dem Finanzierungsbedarf der Projektträger und der Laufzeit kommerzieller Garantien zu schließen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es klare Anzeichen dafür gibt, dass die EIB die finanziellen Bedingungen der evaluierten Operationen erheblich verbessert hat. Die wichtigsten finanziellen Nutzelemente der EIB-Finanzierung sind: Abdeckung des politischen Risikos einschließlich Abdeckung von Transfer- und Konvertibilitätsbeschränkungen, lange Laufzeiten, niedrige Gesamtkosten und ein unbürokratischer Ansatz. Allerdings hat die EIB bei keinem der evaluierten Projekte, vielleicht mit einer Ausnahme, eine entscheidende Rolle bei der Erleichterung der Projektdurchführung gespielt.

Die Möglichkeit, eine solche Rolle bei Investitionen im Privatsektor zu spielen, ist ausnahmslos mit der Fähigkeit des Darlehensgebers verbunden, Kredit- oder kommerzielle Risiken eingehen zu können, was derzeit kein Merkmal der ALA-Produkte ist. Die Produkte und die strengen Besicherungsanforderungen der EIB bei der Finanzierung von Projekten im Privatsektor weichen erheblich von denen der anderen MEB ab und schränken die EIB in ihren Möglichkeiten ein, die spezialisierten Angebote zur Verfügung zu stellen, die MEB für Darlehensnehmer im Privatsektor anbieten. Alle derartigen Produkte basieren hauptsächlich auf der Fähigkeit der MEB, kommerzielle, Kredit- oder Projektrisiken eingehen zu können, was im Falle der EIB derzeit durch externe Garantiegeber erfolgt.

Kleinere Projekte können über Globaldarlehen (Kreditlinien) finanziert werden, allerdings ist diese Möglichkeit in der Praxis in den ALA-Ländern recht eingeschränkt, da die Kreditlinien aufgrund der geringen im Rahmen der ALA-Mandate zur Verfügung stehenden Mittel erst in sehr wenigen Ländern und nur in begrenzter Höhe eröffnet werden konnten. Die Direktfinanzierung von kleinen Projekten durch die EIB war ebenfalls durch Kosten- und Preiserwägungen begrenzt (die internen Kosten der EIB für diese Darlehen sind denen bei größeren Darlehen vergleichbar).

Technische Additionalität

Bei den evaluierten Projekten des privaten Sektors war die technische Additionalität sehr begrenzt, da die Projektträger im Allgemeinen sehr kompetent waren. Die Projektprüfung durch die Bank verbesserte jedoch bei zwei der 19 Projekte im Privatsektor die Durchführung, in beiden Fällen durch die Verringerung negativer Umweltauswirkungen durch die Finanzierung zusätzlicher Umweltschutzmaßnahmen und bei einem durch Vorschläge über Maßnahmen zur Verringerung technischer Risiken. In einem weiteren Fall hätte die Bank zur Verminderung der technischen Risiken beitragen können, schaltete sich aber spät ein, und die Wahl der Technologie konnte nicht mehr geändert werden.

4.3 Darlehensnehmer des öffentlichen Sektors

Da die Darlehen der EIB an staatliche Darlehensnehmer vollständig durch Garantien zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gedeckt sind, konnte die Bank sehr attraktive Konditionen anbieten, da sie – wie andere MEB – keinen Risikoaufschlag erhebt.

Bei praktisch allen im öffentlichen Sektor durch Einzeldarlehen finanzierten Projekten unterstützten andere MEB, nicht aber die EIB, die Regierung – entweder bei der Definition des regulatorischen/politischen Rahmens und/oder in der ersten Phase der Projektvorbereitung. Dasselbe gilt für Projekte mit öffentlich-privaten Partnerschaften und Projekte in deregulierten Branchen (Energie, Telekommunikation).

Von fünf im öffentlichen Sektor durchgeführten Projekten war in drei Fällen eine Unterstützung der Projektträger erforderlich. In zwei Fällen verließ sich die EIB auf die von anderen MEB erbrachten Leistungen. In einem anderen Fall, bei dem keine andere MEB beteiligt war, brachte die Bank umfangreiches technisches Know-how zur Begrenzung der technischen Risiken und zur Verbesserung der Umweltergebnisse des Projekts ein.

5 Projektzyklus

5.1 Ermittlung und Auswahl der zu finanzierenden Operationen

Ermittlung und Strategie

Aufgrund der soliden Beziehungen, die die Bank mit Projektträgern und zwischengeschalteten Banken aus der EU sowie mit anderen MEB und bilateralen Entwicklungsagenturen aufgebaut hat, konnte sie ihre Finanzierungstätigkeit in den Ländern Asiens und Lateinamerikas rasch ausweiten.

Anfangs ermittelte die Bank in Lateinamerika einige Projekte durch die in der Region tätigen MEB, spätere Projekte wurden durch den direkten Kontakt mit potenziellen Kunden, hauptsächlich im Privatsektor, ermittelt. Mehrere Projekte in Asien wurden durch Kontakte mit der Asiatischen Entwicklungsbank identifiziert (die ADB übernahm bei drei der sechs in Asien evaluierten Projekte die Kofinanzierung).

In den ersten Phasen der Umsetzung der ALA-Mandate interpretierte die Bank die Zielsetzungen der Mandate in allgemeiner Weise, um die angestrebten Finanzierungsvolumen zu erreichen, wobei sowohl das Ziel der wirtschaftlichen Entwicklung als auch das der wirtschaftlichen Zusammenarbeit verfolgt wurde. Dies war kein klares Signal an die potenziellen Kunden. In den letzten Jahren hat die Bank Projekten im Privatsektor unter Beteiligung von EU-Unternehmen den Vorrang eingeräumt. Die Additionalität oder der Zusatznutzen, die von der EIB bewirkt werden, wurde im Allgemeinen im Auswahlprozess nicht als spezifisches Kriterium betrachtet. Triebfeder der Finanzierungstätigkeit der Bank war in der Tat die Nachfrage nach Finanzierungen, und die Mittel wurden gezielt dort eingesetzt, wo das Finanzierungsprodukt den größten Nutzen bewirkte, d.h. wo die politischen Risiken als mittel bis hoch eingeschätzt wurden.

Die Vergabestrategie der EIB ging dahin, das in den Mandaten festgesetzte Gesamtvolumen zu erreichen, während gleichzeitig der Höchstbetrag pro Darlehen begrenzt wurde, um eine große Anzahl von Projekten finanzieren zu können. Außerdem versuchte man, mit dieser Strategie eine ausgeglichene Verteilung der Darlehen unter den einzelnen Empfängerländern und den Ländern der beteiligten EU-Unternehmen zu gewährleisten, auch wenn dies im Rahmen der Mandate nicht gefordert wird. Hauptsächlich aufgrund der dem Produkt innewohnenden Einschränkungen hatte die Bank

Schwierigkeiten, Projekte des Privatsektors in Asien zu finanzieren, während sie sich gleichzeitig fast während des gesamten von der Evaluierung erfassten Zeitraums in Lateinamerika einer erheblichen Nachfrage nach Finanzierungen gegenüber sah. Dies führte dazu, dass in Asien mehr Projekte im öffentlichen Sektor finanziert wurden als in Lateinamerika³¹.

Die Einschränkungen, die sich aus der Strategie der Bank ergeben – hauptsächlich Produktbeschränkungen und ausgeglichene Darlehensverteilung zwischen den Empfängerländern und den Ländern der beteiligten EU-Unternehmen – könnten den von der EIB erzielten Zusatznutzen begrenzt haben. Das ist darauf zurückzuführen, dass diese Einschränkungen die Möglichkeiten verringert haben, die Strategie an die erheblichen Veränderungen anzupassen, die die Finanzmärkte in den einzelnen ALA-Ländern während des Berichtszeitraums erfahren haben. Daher muss die Finanzierungsstrategie der Bank flexibler werden, um die Vergabeziele und Finanzprodukte an die sich ändernden Marktbedingungen mit dem Ziel der Maximierung des Zusatznutzens anzupassen.

Auswahl

Die Vorauswahl der Projekte, die der Bank vorgelegt werden, erfolgt hauptsächlich in informeller Weise, und daher finden sich in den internen Unterlagen nur wenige Informationen. Gespräche mit den Mitarbeitern der operationellen Abteilungen weisen darauf hin, dass ein erheblicher Prozentsatz der unterbreiteten Projekte bei dieser frühen informellen Prüfung abgelehnt wird. Die Hauptgründe, die für die Ablehnung von Projekten angegeben werden, können in drei Kategorien zusammengefasst werden:

- Beschränkungen der Produkte der EIB: hauptsächlich die hohen Besicherungsanforderungen der Bank, die zu geringe Größe des Projekts für ein Einzeldarlehen und in einigen Fällen die Tatsache, dass Vertragsbruch nicht abgesichert war oder keine Finanzierung in Landeswährung angeboten wurde.
- Projekte kamen aufgrund zu geringen europäischen Interesses für eine Finanzierung nicht in Frage (Kriterium des gemeinsamen Interesses).
- Projektbezogene Aspekte: hauptsächlich nicht ausgereifte Projekte, schwache Projektträger oder Erwägungen hinsichtlich Umweltschutz oder Auftragsvergabe.

Insgesamt bot das Auswahlverfahren der Bank in den meisten Fällen die Gewähr für die Auswahl solider Projekte. Die Auswahlpolitik spiegelt sich auch in der besonders hohen Kreditqualität des ALA-Darlehensportfolios wider. Dies zeigt die Tatsache, dass es nur bei einer von allen im öffentlichen Sektor finanzierten Operationen notwendig war, die Haushaltsgarantie der EU in Anspruch zu nehmen, und in nur einem anderen Fall musste die das kommerzielle Risiko betreffende Garantie zur Deckung eines Teils des Schuldendienstes in Anspruch genommen werden (bis Ende 2003). In beiden Fällen handelte es sich um Projekte, die von der Argentinienkrise betroffen waren.

Erwägungen hinsichtlich des Länderrisikos spielten keine große Rolle in der Auswahlpolitik. In Argentinien erklärte sich die Bank zum Beispiel bereit, Projekte zu finanzieren, als die Krise sich bereits abzeichnete, offensichtlich mit dem Ziel, Projekte zu un-

³¹ Die Probleme in Asien spiegeln sich ebenfalls in längeren Zeitabständen zwischen Unterzeichnung und erster und letzter Auszahlung als in Lateinamerika wider.

terstützen, als die Bereitschaft der Geschäftsbanken, Risiken in Argentinien zu übernehmen, sehr gering war. Die Bank hat den Standpunkt vertreten, dass jedes Projekt in einem unter das Mandat fallenden Land finanziert werden kann, solange der Schuldendienst regelmäßig erfolgt und angemessene Garantien gestellt werden. Hier scheint eine klarere Strategie notwendig zu sein.

Bei den meisten evaluierten Operationen schaltete sich die Bank ein, als die Durchführung des Projekts bereits in einem ziemlich fortgeschrittenen Stadium war. Das Problem bei dieser Vorgehensweise besteht darin, dass sie die Möglichkeiten der EIB, zur Verbesserung des Projekts durch Einbringung technischen Know-hows beizutragen, deutlich verringert. Bei einem Projekt hätte die Bank, wenn sie früher hinzugekommen wäre, dazu beitragen können, die technischen Risiken zu vermindern, indem sie die Kunden über die Risiken der spezifischen gewählten Technologie aufklärt. Bei einem anderen Projekt trug die frühe Einschaltung der Bank tatsächlich zu einer erheblichen Verbesserung des Projekts bei (Umweltperformance und geringere technische Risiken). Daher sollte die Bank bestrebt sein, so früh wie möglich in die Projekte eingebunden zu werden.

Zusammenarbeit mit anderen MEB und der EU-Kommission

Die Zusammenarbeit mit anderen MEB war bei den evaluierten Operationen gut. Wie bereits erwähnt stützte sich die Bank bei zahlreichen der im öffentlichen Sektor finanzierten Projekte stark auf die vorbereitenden Leistungen und auf die manchmal sehr eingehende Überwachung durch andere MEB. Die EIB pflegt ebenfalls regelmäßige Kontakte zu verschiedenen europäischen bilateralen Entwicklungsagenturen. Bei einigen der Projekte waren diese Agenturen durch Finanzierungsbeiträge oder gelegentlich an der Projektvorbereitung beteiligt. Die Kooperation mit der EU-Kommission fand hauptsächlich im Rahmen regelmäßiger Kontakte zur Erörterung der Formulierung oder Anpassung der ALA-Mandate oder ihrer Weiterverfolgung statt. Insbesondere wurde eines der evaluierten Projekte mit ECIP-Mitteln (European Community Investment Partners) der EU-Kommission vorbereitet.

5.2 Projektprüfung

Die Bank führt eine detaillierte Prüfung jeder einzelnen zu finanzierenden Operation mit Schwerpunkt auf deren Rechtfertigung unter technischen, wirtschaftlichen, finanziellen und Umweltschutzaspekten durch. Sie verfügt über eine umfassende Kenntnis aller Fragen im Zusammenhang mit Projekten, die sie hauptsächlich aus ihrer Beteiligung an Projekten innerhalb der EU sowie in den anderen Regionen, in denen sie tätig ist, und aus durchgeführten Markt-/Sektorstudien gewonnen hat. Allerdings waren die Gründe, die in den Prüfungsberichten für die Projektauswahl angegeben wurden, häufig sehr allgemein gehalten, und in den meisten Fällen bezogen sich die angeführten Begründungen mehr auf die wirtschaftliche Entwicklung als auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Die volkswirtschaftliche Rechtfertigung der Operation war normalerweise das Schlüsselkriterium und bei Operationen im Privatsektor wurde normalerweise die finanzielle Rentabilität als Ersatz für die volkswirtschaftliche Rentabilität herangezogen.

Die Prüfung der 26 evaluierten Projekte durch die Bank zeichnete sich im Allgemeinen durch gute Qualität aus. Die Cashflow-Prognosen der Bank waren generell weniger

optimistisch als die der Projektträger. Bei den Operationen des privaten Sektors konzentrierte sich die Projektprüfung jedoch zu sehr auf den Teil der Investitionen, der für eine Finanzierung durch die EIB vorgesehen war, wobei den Aktivitäten und Strategien des Unternehmens als Ganzes nur unzureichende Aufmerksamkeit zuteil wurde. Diese Schwäche wurde besonders deutlich, wenn das EIB-Projekt nur einen kleinen Teil der Gesamtinvestition des Unternehmens bildete. Dieser Ansatz spiegelt die traditionelle Arbeitsverteilung der Bank wider, wo die für die Finanzierungen zuständigen Direktionen (OPS) die Unternehmensperformance analysieren und die Direktion Projekte (PJ) ihre Analyse auf das für die EIB-Finanzierung vorgesehene Projekt konzentriert. Eine bessere Integration der Arbeit erscheint notwendig, damit die Sektorkenntnis von PJ besser in die finanzielle Analyse der Gesamttätigkeit des Unternehmens durch OPS einfließen kann.

Die Analyse des Unternehmens war im Allgemeinen sehr detailliert, jedoch nicht ausreichend auf die wichtigsten Risiken der Operationen ausgerichtet. Die Bank maß der technischen und wirtschaftlichen Analyse hohe Bedeutung bei, analysierte jedoch nur unzureichend die Auswirkungen der Länderrisiken sowie der politischen und regulatorischen Risiken auf die Projekte. Diese Aspekte haben, wie in Abschnitt 3.2.3 dargestellt, für die evaluierten Projekte erhebliche Probleme mit sich gebracht. Des Weiteren bestanden zuweilen Inkonsistenzen und unnötige Überschneidungen in den Berichten von OPS und PJ.

Fragen des Umweltschutzes wurden im Allgemeinen vom Projektträger und der Bank sorgfältig analysiert, insbesondere bei Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt. Letzteres wird durch die Tatsache bestätigt, dass bei keiner der evaluierten Operationen nennenswerte Umweltprobleme erkennbar geworden sind. Allerdings richtete sich der Schwerpunkt der EIB-Analyse recht häufig nur auf einen Teil der Investitionen des Unternehmens und die insgesamt vom Unternehmen gewählte Umweltstrategie wurde in diesen Fällen nur oberflächlich analysiert. Bei einigen wenigen der evaluierten Projekte waren die sozialen Auswirkungen ein sensibler Punkt und in diesen Fällen prüfte die Bank die einschlägigen Studien (wie zum Beispiel die Auswirkungen auf die einheimische Bevölkerung) und die vorgesehenen Abhilfemaßnahmen.

Hinsichtlich der Auftragsvergabe traten bei den evaluierten Operationen keine Probleme auf. Wenn es angemessen war, forderte die Bank den Kunden auf, die Auftragsvergabeverfahren der Bank, die offene internationale Ausschreibungen verlangten, anzuwenden.

5.3 Projektbegleitung

Die Bank nimmt zwei Arten der Projektüberwachung vor: Überwachung der physischen und der finanziellen Aspekte. Die physische Überwachung betrifft die konkrete Durchführung des Projekts und die erste operationelle Phase (1 oder 2 Jahre nach Fertigstellung), während die finanzielle Überwachung sich über die gesamte Darlehenslaufzeit erstreckt. Die finanzielle Überwachung war im Allgemeinen sehr zeitnah (außer bei Globaldarlehen), die physische Überwachung, hauptsächlich in Form von Projektabschlussberichten, fand jedoch bei den meisten Projekten mit deutlicher Verzögerung statt. Bei Beginn dieser Evaluierung lag für zwanzig der 26 abgeschlossenen Projekte ein Abschlussbericht vor. Zwischen der Überwachung der finanziellen und der physischen Aspekte wurden erhebliche Inkonsistenzen und eine schwache Koordination festgestellt.

Die Berichte über die finanzielle Überwachung waren im Allgemeinen von zufriedenstellender Qualität. In diesen Berichten wurde die Entwicklung der wichtigsten Finanzkennzahlen verfolgt und überprüft, ob die als Vertragsklauseln in die Finanzierungsverträge aufgenommenen Kennzahlen eingehalten wurden. Es wurden jedoch nur selten Abweichungen der wichtigsten Finanzkennzahlen von den bei der Projektprüfung ermittelten Zahlen analysiert, was eine frühzeitige Erkennung der Verschlechterung der Unternehmensentwicklung, die bei den meisten der evaluierten Operationen eintrat, ermöglicht hätte.

Die Projektabschlussberichte waren häufig wenig detailliert und unvollständig. Dies gilt insbesondere für wichtige Aspekte wie beispielsweise die Durchführung der vorgesehenen Umweltschutzmaßnahmen oder die Marktentwicklungen³². Des Weiteren wurde der Vergleich der Ex-ante-Durchführungskosten mit den Ex-post-Kosten häufig nicht ordnungsgemäß durchgeführt³³. Auf Schwächen in der physischen Überwachung ist in früheren Evaluierungen bereits hingewiesen worden und PJ befasst sich derzeit mit ihnen. Darüber hinaus hat die Bank seit Ende 2000 ein Selbstevaluierungssystem eingeführt, das es erlauben dürfte, Lehren aus abgeschlossenen Operationen zu ziehen und diese bei zukünftigen Operationen rasch zu berücksichtigen.

Bei allen evaluierten Operationen mit Ausnahme eines Projekts in Argentinien verläuft der Schuldendienst regelmäßig. Mehrere Projekte in Argentinien haben Schwierigkeiten, und die Bank ist an Darlehensumschuldungen beteiligt gewesen, um der Krise Rechnung zu tragen. In zwei Fällen in Argentinien führte die Bank in Abstimmung mit den Garantiegebern eine gewisse Flexibilität beim Schuldendienst ein, um dem Unternehmen eine Atempause während der Verhandlungen mit der Regierung zu gewähren.

Die Weiterverfolgung von Operationen in Krisensituationen hat sehr viel Zeit der Mitarbeiter der operationellen Bereiche in Anspruch genommen. Es wäre möglicherweise effizienter, wenn, wie bereits in früheren Evaluierungsberichten vorgeschlagen, eine Spezialeinheit eingerichtet werden könnte, die sich mit Problemprojekten befasst.

³² Die meisten der abgeschlossenen Projekte wurden durch einen vereinfachten Projektabschlussbericht (physische Durchführung) abgedeckt, aus dem die wichtigen Probleme einiger Projekte nicht zu ersehen waren.

³³ Normalerweise erfolgte der Vergleich in EUR.

Anlage 1: Liste der Standardindikatoren

| 1. RELEVANZ/WIRKSAMKEIT | Ein- stufung | Anmer- kungen |
|--|-----------------|------------------|
| <i>A. <u>Nutzen für das Land</u></i> | | |
| Beitrag zur Behebung eines erheblichen Engpasses für die wirtschaftliche Entwicklung | | |
| Transfer von Know-how und Managementfähigkeiten | | |
| Entwicklung von verwandten Geschäftsbereichen im Land | | |
| Mehr Wettbewerb und größere Wettbewerbsfähigkeit | | |
| Entwicklung regionaler Kooperation | | |
| Verbesserung der Umwelt | | |
| Lebensstandard des Landes, insbesondere der armen Bevölkerung | | |
| Sonstige Nutzelemente | | |
| <i>B. <u>Nutzen für die EU</u></i> | | |
| Entwicklung neuer Geschäftschancen | | |
| Technologie- und Ausrüstungstransfer | | |
| Transfer von Managementfähigkeiten und Know-how in die EU | | |
| Verbesserung der Umwelt in der EU | | |
| Sonstige Nutzelemente | | |
| SUMME Relevanz/Wirksamkeit (1) | | |
| 2. EFFIZIENZ/NACHHALTIGKEIT | | |
| <i>A. <u>Volkswirtschaftliche oder finanzielle Rentabilität (Ex-post-Werte)</u></i> | | |
| <i>B. <u>Nachhaltigkeit</u></i> | | |
| Engagement der Regierung | | |
| Sozio-politische Unterstützung | | |
| Regulatorischer Rahmen | | |
| Gesellschaftsrecht und Rechtssystem | | |
| Umweltgüte | | |
| Effizienz des Managements | | |
| SUMME Effizienz/Nachhaltigkeit (2) | | |
| 3. GESAMTERGEBNISSE DER PROJEKTE (1+2) | | |
| Externe Faktoren | | |
| Markt/Sektor | | |
| Durchführung | | |
| 4. PERFORMANCE DER EIB | | |
| <i>A. <u>Beitrag der EIB</u></i> | | |
| Die Einschaltung der Bank bietet implizite oder explizite politische Unterstützung | | |
| Die Bank zieht andere Banken als Garantiegeber für längere Laufzeiten an | | |
| Die technischen/wirtschaftlichen Bedingungen der Bank haben die Projektperformance deutlich erhöht | | |
| Die Bedingungen und Modalitäten von EIB-Darlehen sind besser als alternative Finanzierungsquellen | | |
| <i>B. <u>Projektzyklusmanagement</u></i> | | |
| Im Prüfungsstadium | | |
| Im Überwachungsstadium | | |

Anlage 2: Hauptnutzen der evaluierten Projekte

| <u>Projekt</u> | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | 25 | 26 | |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| A. Nutzen für das Land | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Beitrag zur Behebung eines erheblichen Engpasses für die wirtschaftliche Entwicklung | S | S | T.Z. | S | S | S | S | N.R. | S | S | N.R. | S | S | S | N.R. | S | S | S | S | N.R. | S | S | N.R. | S | N.R. | S | |
| Transfer von Know-how und Managementfähigkeiten | S | S | G | N.R. | S | S | S | S | S | S | N.R. | S | S | S | S | E | S | N.R. | S | S | S | S | S | N.R. | S | E | |
| Entwicklung von verwandten Geschäftsbereichen im Land | N.R. | N.R. | N.R. | S | N.R. | N.R. | N.R. | E | E | N.R. | S | N.R. | N.R. | S | N.R. | E | S | N.R. | N.R. | S | S | S | E | S | S | S | |
| Mehr Wettbewerb und größere Wettbewerbsfähigkeit | N.R. | E | N.R. | N.R. | S | N.R. | N.R. | E | S | S | N.R. | S | S | S | S | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | S | E | S | S | S | |
| Entwicklung regionaler Kooperation | N.R. | N.R. | N.R. | S | N.R. | S | S | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | E | S | N.R. | N.R. | N.R. | S | N.R. | S | |
| Verbesserung der Umwelt | N.R. | S | T.Z. | N.R. | N.R. | S | S | N.R. | S | N.R. | S | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | S | N.R. | S | N.R. | S | S | S | S | N.R. | N.R. | S | |
| Lebensstandard des Landes, insbesondere der armen Bevölkerung | S | E | S | S | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | S | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | S | S | S | S | S | S | S | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | |
| Sonstige Nutzelemente | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | E | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | |

B. Nutzen für die EU

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| Entwicklung neuer Geschäftschancen | S | S | G | N.R. | S | S | S | E | E | S | S | S | S | S | S | E | S | N.R. | N.R. | S | S | S | N.R. | N.R. | S | S | |
| Technologie- und Ausrüstungstransfer | S | N.R. | N.R. | N.R. | S | S | S | S | S | S | N.R. | S | S | S | E | S | N.R. | N.R. | S | S | S | E | E | N.R. | S | N.Z. | |
| Transfer von Managementfähigkeiten und Know-how in die EU | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | E | E | N.R. | N.R. | N.R. | |
| Verbesserung der Umwelt in der EU | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | |
| Sonstige Nutzelemente | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | S | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | N.R. | |

G: gut
E: eingeschränkt
T.Z.: teilweise zufriedenstellend

S: signifikant
N.Z.: nicht zufriedenstellend
N.R.: nicht relevant

Anlage 3: Evaluierungskriterien

Hauptkriterien

Das Projektergebnis wird anhand der Evaluierungskriterien gemäß der Definition der „Working Party on Aid Evaluation“ beim Development Aid Committee (DAC) der OECD beurteilt. Diese Kriterien werden auch von der Evaluation Cooperation Group verwendet, in der die Projektevaluierungsabteilungen der multilateralen Entwicklungsbanken zusammenarbeiten. Die bei allen Evaluierungen angewandten Kriterien sind: Relevanz/Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit.

- Die Relevanz gibt an, inwieweit die Ziele eines Projekts den Anforderungen der Endbegünstigten, den Bedürfnissen eines Landes, globalen Prioritäten und der Strategie der Partner entsprechen.
- Die Wirksamkeit gibt an, inwieweit die Ziele eines Projekts unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung erreicht wurden bzw. voraussichtlich erreicht werden, wobei seit der Darlehensgenehmigung vorgenommene Änderungen des Projekts zu beachten sind.
- Die Effizienz misst, inwieweit die Nutzelemente/Ergebnisse eines Projekts mit dem Ressourceneinsatz/dem Aufwand (finanzielle Mittel, Fachwissen, Zeit usw.) in Einklang stehen.
- Die Nachhaltigkeit bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit eines anhaltenden langfristigen Nutzens und die Robustheit gegenüber Risiken über die voraussichtliche Projektnutzungsdauer.

Zusätzliche Kriterien

Die folgenden Kriterien werden in Abhängigkeit von ihrer Relevanz für die Evaluierungen angewandt.

- 1. Institutioneller Wandel** – Ausmaß, in dem ein Projekt die Fähigkeit eines Landes bzw. einer Region verbessert oder vermindert, die vorhandenen personellen, finanziellen und natürlichen Ressourcen effizienter, gerechter und nachhaltiger einzusetzen, z.B. durch: a) bessere Definition, Stabilität, Transparenz, Durchsetzbarkeit und Vorhersehbarkeit der institutionellen Regelungen und/oder b) bessere Anpassung der Aufgabenstellung und der Kapazitäten einer Organisation an ihren Auftrag, der sich aus solchen institutionellen Regelungen ableitet. Dabei kann es sich um beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen eines Projekts handeln.
- 2. Sonstige Auswirkungen** - Dieses Kriterium kann andere Bereiche von besonderem Interesse umfassen, und zwar:
 - a. Armutsbekämpfung - Ausmaß, in dem das Projekt den beabsichtigten Effekt der Armutsverminderung erreicht. Unbeabsichtigte Wirkungen sollten ebenfalls berücksichtigt werden;
 - b. Übergangseffekte;
 - c. Umweltauswirkungen;
 - d. Sonstige Auswirkungen.

- 3. Leistung des Darlehensnehmers** – Angemessenheit des Engagements des Darlehensnehmers und der von ihm in allen Phasen übernommenen Verantwortung. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf der Wirksamkeit der vom Darlehensnehmer ergriffenen Maßnahmen zur Schaffung der Grundlage für die Nachhaltigkeit des Projekts, insbesondere – und das bereits von der Phase der Projektermittlung an - durch die Förderung der Beteiligung der anderen am Projekt interessierten Parteien zusätzlich zur Unterstützung des Projekts durch ihn selbst.

Leistung der EIB

- Projektzyklusmanagement: Qualität der von der EIB in allen Projektphasen erbrachten Dienstleistungen. Der Schwerpunkt liegt auf der Rolle der EIB bei der Sicherstellung der Projektqualität zu Beginn ihrer Beteiligung am Projekt und bei der Gewährleistung wirksamer Regelungen für eine zufriedenstellende Durchführung und einen zufriedenstellenden zukünftigen Projektbetrieb.
- Durch die EIB bewirkter Zusatznutzen (Additionalität): Die Additionalität ist der Umfang, in dem der Finanzierungsbeitrag der EIB Nutzeffekte bewirkt, die ansonsten nicht gegeben wären³⁴. Es gibt zwei Hauptarten: finanzielle und technische Additionalität.

³⁴ Vgl. „Inter Agency Round Table on Additionality of Private Sector Development Programs and Operations“, Internationale Finanzierungsinstitutionen, Mai 2002, Washington DC.

DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK

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)).

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](mailto:Evaluation@eib.org)