

# Evaluierungsbericht

---

*Evaluierung der Operationen (EV)*

**Evaluierung von  
EIB-Finanzierungen  
im Bereich „Allgemeine  
und berufliche Bildung“**



**Europäische  
Investitionsbank**

## **Evaluierungsbericht**

# **Evaluierung von EIB-Finanzierungen im Bereich „Allgemeine und berufliche Bildung“**

Erstellt von

### **Abteilung Evaluierung der Operationen:**

Campbell Thomson

Ulrich Brunnhuber

Monique Bianchi

### **Externe Berater:**

Prof. G. Psacharopoulos

Juli 2006

\* \* \*

### **HINWEIS**

**Die EIB ist gegenüber den Leistungserbringern, Projektträgern, kommerziellen Darlehensgebern und sonstigen Personen, die bei den in diesem Bericht genannten Vorhaben involviert sind, zur Vertraulichkeit verpflichtet. Weder die EIB noch die mit diesen Studien beauftragten Berater werden Informationen an Dritte weitergeben, mit denen dieser Verpflichtung zuwidergehandelt werden könnte. Die EIB und die Berater gehen keinerlei Verpflichtung ein, weitere Informationen zu geben oder das Einverständnis der relevanten Quellen hierfür einzuholen.**



## INHALTSVERZEICHNIS

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	1
EMPFEHLUNGEN	5
EINFÜHRUNG	7
I. Politiken und Strategien – Relevanz	11
I.1.a Politische Maßnahmen und Ziele der EU	11
I.1.b Politische Maßnahmen und Mandate der EIB	11
I.1.c Nationale und regionale Politiken	12
I.2 Schlussfolgerungen hinsichtlich der Relevanz der Projekte	13
II. Projektergebnisse	14
II.1 Wirksamkeit	14
II.2 Effizienz	18
II.3 Nachhaltigkeit	19
III. EIB-Beitrag	22
III.1 Finanzieller Zusatznutzen	22
III.2 Andere Beiträge der EIB	23
IV. Management des Projektzyklus durch die EIB	23
IV.1 Reaktion der EIB auf die Einführung eines neuen Sektors	23
IV.2.a Projektprüfung	25
IV.2.b Überwachung	27
IV.3 Schlussfolgerungen hinsichtlich des Projektzyklus	27
ANLAGE I	Bildungssysteme in der EU
ANLAGE II	Entwicklung der Methodik für den Bildungssektor in der EIB
ANLAGE III	Evaluierungsverfahren und -kriterien

## GLOSSAR DER BEGRIFFE UND ABKÜRZUNGEN

ASAP	Amsterdam Sonderaktionsprogramm
CA	Verwaltungsrat (s.d.) der EIB
CD	Direktorium (s.d.) der EIB
Darlehensnehmer	Die Rechtsperson, mit der die Bank einen Darlehensvertrag unterzeichnet.
Direktorium	Internes EIB-Organ, dem der Präsident und die Vizepräsidenten angehören.
EIB	Europäische Investitionsbank
ERR	Economic Rate of Return (Volkswirtschaftliche Rentabilität)
EV	Abteilung Evaluierung der Operationen der EIB (Ex-post Überprüfung)
FEI	Forschung, Entwicklung und Innovation
FIRR	Financial Internal Rate of Return (Finanzielle Rentabilität – interner Zinsfuß)
Investitionsdarlehen	Darlehen zur Mitfinanzierung eines Vorhabens, das aus einer Reihe von Teilprojekten bestehen kann, zum Zeitpunkt der Projektprüfung jedoch gut definiert ist.
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Ops-A	Direktion Finanzierungen der EIB – EU-Mitgliedstaaten, beitretende Staaten, Beitritts- und Bewerberländer
PIN	Preliminary Information Note – Vorabinformation, mit der der Projektzyklus in der Bank formell beginnt.
PJ	Direktion Projekte der EIB – zuständig für die technisch-wirtschaftliche <i>Ex-ante</i> -Analyse der Projekte und physische Überwachung der Durchführung und Fertigstellung.
PPP	Public Private Partnership (öffentlich-private Partnerschaft)
Programmdarlehen	Sonderform eines Investitionsdarlehens, bei dem der Finanzierungsbeitrag auf mehrere Projektträger oder mehrere Teilprojekte verteilt wird.
Projekt	Ein klar definiertes Vorhaben zur Schaffung von materiellen Vermögenswerten, z.B. ein bestimmter Straßenabschnitt, eine Brücke usw.
Projektträger	Normalerweise die für die Identifizierung und Ausarbeitung eines Projekts zuständige Einrichtung. Der Projektträger kann darüber hinaus auch für die Durchführung und/oder den Betrieb des Projekts verantwortlich sein.
RM	Direktion Risikomanagement der EIB, zuständig für die Kreditrisikoprüfung und das Portfoliomangement
SPV	Zweckgesellschaft (Special Purpose Vehicle) – Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, das zu einem ganz spezifischen Zweck gegründet wurde, z.B. zur Mittelaufnahme für die Durchführung eines Projekts.
Technische Beschreibung	Die Projektdefinition, die die Grundlage für den Darlehensvertrag darstellt; wird von PJ erstellt.
Verwaltungsrat	Der Verwaltungsrat der EIB, der die ausschließliche Entscheidungsbefugnis für die Gewährung von Darlehen und Garantien sowie die Aufnahme von Anleihen hat.

## ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

### Einleitung

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse einer Evaluierung der Investitionen, die die EIB im Bereich „Allgemeine und berufliche Bildung“ zwischen 1997 (als der Sektor „Bildung“ im Rahmen des Amsterdam Sonderaktionsprogramms (ASAP) zu einem förderungswürdigen Bereich der EIB wurde) und 2004 mitfinanziert hat. Im Anschluss an eine Überprüfung des Projektbestands der Bank wurden zehn Projekte aufgrund ihres repräsentativen Charakters (geografische Verteilung, Bildungsstufe sowie Größe und Art des mitfinanzierten Vorhabens) für eine Einzelevaluierung ausgewählt. Die Frage des Projekttyps war für die Evaluierung von besonderer Bedeutung. Bei einem erheblichen Teil der Operationen handelte es sich nicht um einzelne, klar definierte Projekte, sondern vielmehr um „Programmdarlehen“ mit einer Vielzahl kleinerer Teilprojekte. Bei der Prüfung wurden Listen dieser Unterprojekte vorgelegt; allerdings wurde rasch deutlich, dass diese Listen lediglich eine „bestmögliche Schätzung“ darstellen konnten. Im Rahmen der Evaluierung wurden die Ergebnisse der Projekte anhand der Standardevaluierungskriterien<sup>1</sup> der Bank gemäß der normalen EV-Praxis beurteilt. Ferner wurde den Auswirkungen der Auslegung als Programmdarlehen wie auch der Frage, wie die Bank die Aufnahme eines neuen Einschaltungskriteriums bewilligt hat, Aufmerksamkeit geschenkt.

Zwar hat die Bank auch bereits vor 1997 Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung mitfinanziert, doch kamen diese Operationen aufgrund ihres Beitrags zu einem anderen Ziel der EIB (in der Regel der Regionalentwicklung) für eine Finanzierung in Betracht. Die Aufnahme der Bildung als eigenständiges Einschaltungskriterium ging der Einführung des Konzepts Humankapital im Jahr 1999 voraus und wurde durch ein zunehmendes Engagement der Bank in Bereichen wie Forschung, Entwicklung und Innovation (FEI) sowie Gesundheit begleitet. Von Beginn der Förderungswürdigkeit an bis Ende 2004 hat die Bank für 65 Operationen im Bildungsbereich Einzeldarlehen in einer Gesamthöhe von 6,4 Mrd EUR vergeben. Die 65 Operationen umfassten: 10 PPP-Projekte, 11 Projekte mit halbstaatlichen Einrichtungen und 44 Projekte in öffentlicher Trägerschaft. Obwohl in fast allen Ländern der erweiterten Union und darüber hinaus Operationen unterstützt wurden, stellen fünf Länder den Hauptanteil (70%) am Projektbestand: Deutschland (26%), Spanien (17%), Finnland (11%), das Vereinigte Königreich (9%) und Polen (7%). Die Darlehensvergabe ist in diesem Bereich rasch gestiegen; die gewährten Darlehen haben inzwischen einen Gesamtbetrag von rund 3 Mrd EUR pro Jahr erreicht und erstrecken sich auf alle Bildungsstufen: Vorschulbildung, Grundschulbildung, Bildung im Sekundar- und Tertiärbereich. Die Mittel wurden fast ausschließlich für die Sanierung, Erweiterung und Neuerrichtung von Infrastrukturanlagen verwendet. Bis zum heutigen Zeitpunkt wurde nur ein relativ geringer Prozentsatz der EIB-Finanzierungen für „laufende“ Bildungsausgaben, d.h. für eine direkte Förderung von Bildung (z.B. Studiendarlehen) gewährt. Von den evaluierten Einzeloperationen bezogen sich alle vornehmlich auf die Bildungsinfrastruktur.

### Politische Auswirkungen der Projekte

In der EU liegt die Verantwortung für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Die EU „trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und [...] erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt“<sup>2</sup>. Allerdings wurde auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Jahr 1997 offiziell erkannt, welche Bedeutung der Bildung im Zusammenhang mit der Frage der Schaffung von Arbeitsplätzen zukommt, was auf den darauf folgenden Tagungen des Rates in Lissabon (2000), Stockholm (2001) und Barcelona (2002) weiter bekräftigt wurde. Seit 2002 verfolgt die EU im Bildungsbereich drei Hauptziele:

- Höhere Qualität und verbesserte Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Europäischen Union;
- Leichter Zugang zu den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung für alle;
- Öffnung der Systeme der allgemeinen und der beruflichen Bildung gegenüber der Welt.

Die evaluierten Projekte wurden vor der formellen Annahme dieser Ziele gestartet, doch können alle als ein Beitrag zu dem erstgenannten Ziel und die meisten auch als ein Beitrag zu Ziel 2 gesehen werden. Einige der Projekte wurden von privaten oder halbprivaten Einrichtungen durchgeführt, alle jedoch von den zuständigen regionalen oder nationalen Bildungsbehörden initiiert. Aus diesem Grunde ist davon auszugehen, dass alle Projekte mit der Politik und den Zielen übereinstimmen, die die einzelnen Mitgliedstaaten im Bildungsbereich verfolgen. Weniger

<sup>1</sup> Relevanz/Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit. Siehe Definitionen in Anlage III.

<sup>2</sup> Siehe Artikel 149 des EG-Vertrags.

klar ist dagegen, in welchem Maße die einzelnen Projekte im Rahmen der verfügbaren Projekte optimal bzw. bildungsmäßig gesehen in sich optimiert sind.

## Projektergebnisse

Kriterium	Projekteinstufung			
	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Relevanz	6	4	-	-
Wirksamkeit	5	4	1	-
Effizienz*	3	5	-	-
Nachhaltigkeit*	5	3	-	-
<b>Einstufung insgesamt*</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	-	-

\* Zwei Projekte konnten aufgrund fehlender Daten nicht eingestuft werden.

Beim Kriterium „Relevanz“ wurden alle Projekte als „befriedigend“ oder besser eingestuft. Sofern Daten verfügbar waren, war dies auch beim Kriterium „Nachhaltigkeit“ der Fall. Mit Ausnahme eines Projekts wurden alle Projekte auch beim Kriterium „Wirksamkeit“ mit mindestens „Befriedigend“ bewertet. Im Allgemeinen wurden die Projekte und Teilprojekte fristgerecht abgeschlossen, ohne den veranschlagten Kostenrahmen zu überschreiten. Die Qualität der Bauarbeiten und die Instandhaltungsmaßnahmen nach Abschluss der Arbeiten lassen den Schluss zu, dass die Gebäude die anvisierte Nutzungsdauer erreichen werden.

Beim Kriterium „Effizienz“ wurden alle Projekte als „befriedigend“ oder besser eingestuft. Allerdings sind diese Einstufungen mit Vorsicht zu betrachten. In der Regel wird die Effizienz anhand der volkswirtschaftlichen Rentabilität oder einer anderen Form der Kosten-Nutzen-Analyse gemessen. In diesem Fall sind alle Investitionen in die Bildungsinfrastruktur geflossen, und der Nutzen einer Verbesserung der Bildungsinfrastruktur ist nur schwer zu quantifizieren. Allerdings lassen die Zahlen der OECD darauf schließen, dass die reale Rentabilität für Einzelpersonen, die einen Hochschulabschluss erlangen, insgesamt zwischen 3,3% (für eine Studentin in Dänemark) und 11,0% (für einen Studenten in Finnland) liegt. Diese Rentabilitätswerte sind in der Regel mit denen materieller Vermögenswerte identisch, wenn nicht höher. Das Problem besteht darin zu unterscheiden, welcher Anteil des entstandenen Nutzens auf die Verbesserung materieller Vermögenswerte zurückzuführen ist und welcher beispielsweise auf zusätzliche Ausgaben für das Lehrpersonal und andere bildungsfördernde Maßnahmen entfällt. Außerdem ist weitgehend anerkannt, dass Bildung viele soziale Vorteile bringt, die jedoch schwer zu quantifizieren sind.

Dies soll nicht den Eindruck erwecken, dass hier eine standardmäßige Einstufung vorgenommen wurde. Die Effizienz eines jeden Projekts wurde überprüft. Dabei wurde deutlich, dass in dieser Hinsicht erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bestehen. Außerdem ist keine eindeutige Korrelation zwischen den Investitionen je Schüler und deren Leistungen zu erkennen, wie sie im Rahmen der PISA-Studie<sup>3</sup> gemessen werden. Dennoch sollte zumindest innerhalb der EU akzeptiert werden, dass die Entscheidung, welches Effizienzniveau akzeptabel ist, im Ermessen der jeweils zuständigen Bildungsbehörden liegt. In den untersuchten Fällen entsprachen die *Ex-post*-Kosten der geschaffenen Vermögenswerte in etwa denen, die *ex-ante* erwartet wurden. Aus diesem Grunde ist davon auszugehen, dass die Projekte (*ex-post*) die angestrebte *Ex-ante*-Rentabilität erreichen werden und dass diese für die jeweiligen Behörden akzeptabel ist.

## Auswirkungen und zusätzlicher Nutzen der EIB-Finanzierungen

Die Evaluierung hat ergeben, dass bei den acht Projekten, deren finanzieller Zusatznutzen *ex-ante* als „hoch“ oder „mittel“ eingeschätzt worden war, eben dieses Niveau *ex-post* erreicht wurde. Im Gegensatz dazu wurde für die beiden Operationen, bei denen *ex-ante* ein geringer, aber akzeptabler finanzieller Zusatznutzen erwartet worden war, *ex-post* ein marginaler bzw. ein negativer Zusatznutzen ermittelt. Der Darlehensnehmer des Projekts, dessen finanzieller Zusatznutzen als marginal bewertet wurde, war der Auffassung, dass sich der Zusatznutzen auf Null belaufen würde, wenn die zusätzlichen Kosten berücksichtigt worden wären, die durch die Zusammenarbeit mit der EIB entstanden sind. Der Darlehensnehmer des „negativen“ Projekts hat das Darle-

<sup>3</sup> OECD-Programme for International Student Assessment : [www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en\\_32252351\\_32235731\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00](http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00)

hen zurückgezahlt. Der größte Teil der Operationen war der Bank in fast endgültiger Form vorge-schlagen worden, so dass nur wenig Spielraum für andere Formen der Unterstützung bestand.

### **Lehren, die von der EIB gezogen wurden**

Da es sich um einen neuen Sektor handelte, mussten die im operativen Bereich tätigen Haupt-abteilungen der Bank neue Verfahren und Methoden entwickeln. Dies galt insbesondere für den Bereich der volkswirtschaftlichen Analyse. Dieser Lernprozess wird in den unterschiedlichen An-sätzen deutlich, die zwischen den ältesten und den jüngsten der geprüften Operationen festzu-stellen sind. So stand bei den ersten Analysen vorwiegend das Anlagevermögen im Mittelpunkt. Bei den jüngeren Analysen wurde dagegen der Frage des Nutzens für die Bildung und der Aus-wirkungen auf das Humankapital größeres Augenmerk geschenkt. Dies entspricht der Entwick-lung, die das Mandat, das der EIB auf dem Gipfeltreffen des Rates von Amsterdam übertragen wurde, erfahren hat. Dieses Mandat konzentrierte sich zunächst auf die Förderung von Bildung (und Gesundheit) durch Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur. Anschließend wurde es neu definiert und verstärkt auf die Förderung des Humankapitals ausgerichtet. Nach einem zwangs-läufig langsamen Start hat die Bank inzwischen einen Wissenspool aufgebaut, der eine ange-messene Analyse von Bildungsprojekten ermöglicht. Es gibt quantitative Bereiche, in denen durchaus noch weiterer Entwicklungsbedarf besteht. Allerdings dürfte eine vollständige Analyse der wirtschaftlichen Rentabilität der Bildungsinfrastruktur in Europa nicht möglich sein, ohne ein „Wissenszentrum“ über die Ergebnisse der Infrastrukturinvestitionen einzurichten. Die Bank könnte hierzu einen Beitrag leisten, doch würde die Ermittlung der Basisdaten und erst recht die zu leistende, profunde Analysearbeit die Möglichkeiten einer einzigen Institution bei weitem über-schreiten.

Bei sechs der evaluierten Operationen handelte es sich um Programmdarlehen mit einer Vielzahl von Teilprojekten. Zu diesen zählen auch die beiden Projekte, deren finanzieller Zusatznutzen *ex-post* als gering bzw. negativ bewertet wurde. In diesen beiden Fällen war es schwierig, die „Wirk-samkeit“ der Projekte zu beurteilen. Nur drei der sechs Darlehensnehmer haben vollständige Überwachungsdaten übermittelt, was auf einen oder mehrere der folgenden Faktoren zurück-zuführen ist:

- Das im Darlehensvertrag definierte Projekt sah keine der üblichen, für den Projektträger erkennbaren Projektgrenzen vor. Dies hat dem Projektträger die Übermittlung von Daten über die Teilprojekte erschwert, die die Bank zu finanzieren dachte.
- Die für die Durchführung und Überwachung der Teilprojekte zuständige Organisation hatte oftmals keinen Kontakt zur Bank und lediglich „entfernte“ Beziehungen zum Darle-hensnehmer.
- Die Anforderungen der Bank in Bezug auf die Berichterstattung wurden der innerhalb der durchführenden Organisation zuständigen Abteilung nicht klar genug vermittelt. Auch wurde sie nicht darüber informiert, dass diese Berichterstattung obligatorisch ist.
- Obwohl die Berichterstattung grundsätzlich Teil der vertraglichen Bedingungen war, gab es Fälle, in denen diese Bedingung nicht in vollem Umfang erfüllt und auch nicht durch-gesetzt wurde.

## Schlussfolgerungen

Der Beitrag der Bank zur Finanzierung von Vorhaben im Bildungssektor ist innerhalb nur weniger Jahre von Null auf eine ganz erhebliche Zahl gestiegen. Die derzeit verfügbaren Zahlen deuten darauf hin, dass die Bank inzwischen fast 5% der Anlageinvestitionen der EU in diesem Sektor finanziert. Mit nur wenigen Ausnahmen wurde die Infrastruktur, die mit Hilfe der Finanzierungsbeiträge der Bank errichtet oder entwickelt wurde, effizient und wirksam realisiert und wird entsprechend verwaltet und instandgehalten. Die Dienststellen der Bank haben ihre Organisation und Methoden angepasst, um diesem neuen, anders gearteten Tätigkeitsbereich Rechnung zu tragen. Dennoch wird an dieser Stelle angeregt, dass die Bank einen größeren Beitrag zur Erarbeitung und Umsetzung politischer Maßnahmen auf EU-Ebene leisten sollte, und zwar vor allem in Bezug auf die Auswirkungen der Ausgaben für Sachinvestitionen im Bildungsbereich.

Allerdings muss ein ernst zu nehmender Punkt unbedingt angegangen werden. Ganz offensichtlich besteht nämlich eine Kluft zwischen den Maßnahmen der Bank und ihren erklärten Zielen und Bestrebungen, insbesondere angesichts der geplanten Entwicklung weg von einer Förderung der „Bildungsinfrastruktur“ hin zu Investitionen in das „Humankapital“ und die Entwicklung der Innovation-2010-Initiative (i2i). Während die Bank in der Praxis weiterhin vornehmlich in die Verbesserung der Bildungsinfrastruktur, d.h. in das Sachkapital, investiert, hat sich die offizielle Zielsetzung der EU wie auch der Bank selbst erklärtermaßen in Richtung einer Förderung des Humankapitals verschoben. Dies legt den Schluss nahe, dass die Bank Wege und Möglichkeiten erkunden und entwickeln sollte, um neben dem traditionellen „Bricks and Mortar“-Ansatz Bildung verstärkt direkt zu fördern. Die jüngste Förderung immaterieller Vermögenswerte, z.B. über Studiendarlehen und Beiträge zur akademischen Forschung und Entwicklung, verdeutlicht die Bereitschaft, dieses Thema anzugehen. Allerdings könnte und müsste mehr getan werden.



## EMPFEHLUNGEN

	<b>Empfehlungen von EV</b>	<b>Antwort der operationellen Hauptabteilungen</b>
1	Die EIB sollte Projekte ins Auge fassen, die den Beitrag der Bank zu den politischen Zielen der Gemeinschaft in Bezug auf den Zugang zu und die Qualität von Bildung bzw. hinsichtlich des allgemeinen Bildungsniveaus maximieren. Die Bank sollte insbesondere verstärkt bereit sein, die Finanzierung von Vorhaben zu genehmigen, die nicht auf materielle Vermögenswerte ausgerichtet sind. (Abschnitt IV.1.c)	Die Bank hat erkannt, dass Investitionen mit einem verstärkten Schwerpunkt auf die direkte Förderung von Bildung gerechtfertigt und erstrebenswert sind. Aus diesem Grunde wurden beispielsweise Darlehen für die Förderung von Studenten (Studiendarlehen), Lehrmaterial und die akademische Forschung und Entwicklung gewährt.  Möglicherweise bietet sich auch die Gelegenheit, den zusätzlichen Nutzen der EIB durch eine verstärkte politische Zusammenarbeit und Abstimmung mit der Europäischen Kommission und anderen vergleichbaren Institutionen weiter zu erhöhen.  Die Bank kann jedoch nicht einseitig handeln. Die Durchführung von Aktionen hängt davon ab, ob ein williger Partner gefunden werden kann.
2	Bei der Projektprüfung sollten Bildungsindikatoren definiert und mit dem Projektträger abgestimmt werden, die in die Anforderungen der Bank in Bezug auf die Projektberichterstattung einfließen sollten. (Abschnitt IV.1.c, Abschnitt II.4)	Diese Art der Berichterstattung wird unverzüglich auf direkte Darlehen Anwendung finden und auf alle Projekte im Bereich Humankapital ausgedehnt werden, sofern und sobald erfolgreiche Ergebnisse in Bezug auf die im Rahmen von Empfehlung 3 durchgeführten Aktionen erzielt werden.
3	Wenn Darlehensnehmer und Projektträger miteinander verbunden sind (z.B. wenn der Darlehensnehmer ein Finanzministerium und der Projektträger ein Bildungsministerium ist), sollten geeignete Vorkehrungen getroffen werden. So sollte u.a. vorgesehen werden, dass das Ministerium, das das Projekt durchführt, die Erfüllung der Anforderungen der Bank hinsichtlich Berichterstattung und Zugang sicherstellt. (Abschnitt II.2.c, Abschnitt IV.2.b)  Wenn keine vertragliche Verbindung zwischen der Bank und dem Projektträger besteht und der Darlehensnehmer und der Projektträger unabhängig voneinander sind, dann sollte bei der Unterzeichnung des Darlehensvertrags zwischen der Bank und dem Projektträger eine Vereinbarung über die Projektfertigstellung (mit Klauseln hinsichtlich Berichterstattung und Projektzugang) geschlossen werden. (Abschnitt IV.2.b, Abschnitt II.4))	Die physische Überwachung der Projekte ist für die Bank nicht länger eine nur sekundäre Aufgabe. Sie wird derzeit vielmehr als oberste Priorität betrachtet. Die Bank hat bereits Mechanismen entwickelt, die sicherstellen sollen, dass der Bank Daten über den Abschluss und die Durchführung übermittelt werden, wenn Projektdarlehen über einen Finanzintermediär vergeben werden.  Aus diesem Grunde werden OPS, PJ und JU gemeinsam die Möglichkeit einer vergleichbaren Vereinbarung hinsichtlich der Projektdurchführung für die beiden in der Empfehlung genannten Fälle prüfen.  Mit dieser Aktion verfolgt die Bank das Ziel, eine vollständige und gleichwertige Berichterstattung für alle von der Bank geförderten Projekte sicherzustellen.

4	<p>Wird ein Investitionsdarlehen für ein Programm mit einer Vielzahl von Teilprojekten gewährt, so sollte der Kapazität und den Fähigkeiten des Projektträgers bei der Projektprüfung stärkere Aufmerksamkeit geschenkt werden. (Abschnitt IV.3)</p>	<p>Es wird vorgeschlagen, die Projektprüfungsverfahren der Bank einer Überprüfung zu unterziehen, um zu bewerten, ob die Anwendung der Instrumente, die für andere Projekttypen mit ähnlichen Merkmalen eingesetzt werden, für die Analyse dieser spezifischen Kategorie von Investitionsdarlehen von Nutzen wäre oder ob die bestehenden Verfahren bei korrekter Anwendung ausreichen würden.</p>
5	<p>Handelt es sich bei einer Operation um ein „Programmdarlehen“, so sollten die Verfahren zur Überwachung und Berichterstattung denen eines Globaldarlehens mit Listenverfahren entsprechen, d.h. es sollte eine <i>Ex-post</i>-Berichterstattung über die Zuweisung (Teilprojekt) und ein IT-gestütztes Speicher- und Abfragesystem vorgesehen werden. (Abschnitt IV.3)</p>	<p>Die Bank ist sich der Notwendigkeit einer angemessenen Überwachung und Berichterstattung bezüglich der Programmoperationen (gleichgültig, ob es sich um Investitions- oder Rahmendarlehen handelt) bewusst. Sie hat ferner zur Kenntnis genommen, dass die meisten Beispiele für Informationsunsicherheiten, die im Rahmen der Evaluierung festgestellt wurden, auf die Art und Weise zurückzuführen sind, wie die Daten gemeldet und gespeichert wurden, und weniger auf eine lückenhafte Übermittlung der erforderlichen Informationen.</p> <p>Die Bank wird zunächst ihre Verfahren überprüfen, um Vollständigkeit und Konsistenz der <i>Ex-post</i>-Berichterstattung und Datenspeicherung innerhalb der Bank sicherzustellen. Anschließend wird sie <i>ex-post</i> den Einsatz eines IT-Tools (das möglicherweise auf dem IT-Tool beruht, das für die Mittelvergabe aus Globaldarlehen eingesetzt wird, und identische Funktionalitäten aufweist) für ein Teilprojekt prüfen.</p>

## EINFÜHRUNG

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse einer Evaluierung der von der EIB zwischen 1997 und 2004 im Bereich „Allgemeine und berufliche Bildung“ mitfinanzierten Investitionen. Neben der Evaluierung der Projektergebnisse anhand der Standardevaluierungskriterien der Bank<sup>4</sup> wurde insbesondere untersucht, a) wie die Bank die Einführung dieses neuen Tätigkeitsbereichs bewältigt hat und b) welche Auswirkungen Darlehen für Projekte mit einer Vielzahl von Teilprojekten hatten, die einen großen Anteil am gesamten Finanzierungsbeitrag stellten. Zur Vereinfachung werden Darlehen für Projekte dieser Art im Folgenden als „Programmdarlehen“ bezeichnet.

### Leistung der EU im Bildungsbereich

Wie in Abschnitt I.1.c gezeigt werden wird, können die politischen Entscheidungen im Bildungsbereich auf nationaler Ebene getroffen werden, jedoch wird diese Aufgabe häufig auf die regionale oder örtliche Ebene übertragen. Die Vielfalt bei den politischen Entscheidungsprozessen wie auch in der Organisation der Bildungssysteme, die in den Ländern der EU besteht, lässt einen umfassenden, europaweiten Überblick über diesen Sektor unzweckmäßig erscheinen. Allerdings können einige allgemeine Anmerkungen zu den verschiedenen Bildungsstufen gemacht werden, zumindest für die Länder, in denen die zehn Projekte durchgeführt worden sind, die einer Einzeldiagnostik unterzogen wurden. Diese Anmerkungen sind in Anlage I dargelegt, wobei zwischen Primärbildung, Sekundärbildung (Unterstufe/Oberstufe) und Tertiärbildung unterschieden wird. Für weitere Informationen wird auf Berichte wie den OECD-Jahresbericht „Education at a Glance“ und die Berichte von Eurydice verwiesen. Die Erstellung einer Rangliste der Bildungsleistungen innerhalb der EU ist schwierig, doch wurde im Rahmen zweier internationaler Studien die Leistung verschiedener Länder miteinander verglichen: PISA (Programme for International Student Assessment), eine Untersuchung der Kompetenzen von Schülern im Alter von 15 Jahren, und die „Shanghai-Studie“, die die akademische Leistung von Hochschulen misst.

PISA-Studie – Eine Reihe von OECD-Ländern, darunter 19 EU-Mitgliedstaaten, werden hinsichtlich ihrer Leistung in vier Bereichen vergleichend bewertet (OECD-Durchschnittswert: 500 Punkte). Ein erster Testzyklus wurde im Jahr 2000, ein zweiter 2003 durchgeführt; ein dritter Testzyklus wird 2006 stattfinden. Der Testzyklus 2003 hat ergeben, dass im Bereich „Problemlösen“ zehn EU-Länder über dem Durchschnittswert lagen und neun darunter. Dies entspricht dem Ergebnis für den Bereich Mathematik, während in den Bereichen Lesekompetenz und Naturwissenschaften sieben Länder über dem Durchschnitt und 13 darunter lagen. Die wirtschaftlich schwächer entwickelten Mitgliedstaaten der EU haben größtenteils unterdurchschnittlich abgeschnitten, was allerdings auch auf Länder wie Italien und Luxemburg zutrifft. Deutschland und Österreich lagen bei einem oder mehreren der bewerteten Bereiche unterhalb des Durchschnittswerts. Die Ergebnisse für Spanien und Griechenland waren besonders schlecht, obwohl sie je Schüler einen ähnlich hohen Anteil ihres BIP aufwenden wie andere EU-Mitgliedstaaten. Im Gegensatz dazu liegt die Tschechische Republik in allen drei Bereichen weit über dem Durchschnittswert, obwohl sie zu den Ländern zählt, die mit am wenigsten je Schüler ausgeben. Diese Feststellung bestärkt die Bank in ihrer Auffassung, „dass es wichtiger zu sein scheint, wie investiert wird als wie viel Geld ausgegeben wird ...“.

Shanghai-Studie – Einige Länder erstellen zwar einzelstaatliche oder regionale Ranglisten ihrer Hochschulen, aber es gibt nur eine wirklich internationale Untersuchung hinsichtlich der Qualität von Hochschulen, die von der Shanghai Jiao Tong University<sup>5</sup> durchgeführt wird. Auch wenn die angewandte Methode in Frage gestellt werden kann, so sind die zugrunde gelegten Standards international und konsistent. Dieser Studie zufolge gibt es in der EU nur zwei Universitäten, die weltweit zu den 20 besten Hochschulen zählen: Oxford und Cambridge, beide im Vereinigten Königreich. Erweitert man die Rangliste auf die besten 100, so sind in der EU 30% der in der Liste aufgeführten Einrichtungen zu finden: Vereinigtes Königreich (11), Deutschland (5), Frankreich (4), Schweden (4), Niederlande (2) und jeweils eine in Italien, Dänemark, Österreich und Finnland. Allerdings sind in Europa rund 40% der Hochschuleinrichtungen angesiedelt, die zu den Top 200, 300, 400 und 500 zählen. Zur Information: Der Anteil der EU am Welt-BIP beläuft sich auf rund 21%.

Die Shanghai-Studie lässt erkennen, dass der tertiäre Bildungssektor in der EU recht stark ist, obwohl nur ein relativ geringer Teil der Hochschulen zu den akademischen Spitzeneinrichtungen zählt. Dagegen ist (mit Ausnahme von ein oder zwei Ländern) die Leistung der EU im Bereich der

<sup>4</sup> Relevanz/Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit. Siehe Definitionen in Anlage III.

<sup>5</sup> <http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2005/ARWU2005Main.htm>

sekundären Bildung nur durchschnittlich. Lediglich Finnland hat bei der PISA-Studie wirklich gut abgeschnitten; dagegen liegen einige Länder weit unter dem internationalen Durchschnitt. Allerdings ist keine eindeutige Korrelation zwischen eingesetzten Mitteln und Bildungserfolg zu erkennen. Ein vergleichbares Ausgabenniveau in benachbarten Ländern kann deutlich unterschiedliche Ergebnisse zeigen. Dies scheint darauf hinzudeuten, dass dies entweder auf gesellschaftliche/kulturelle Unterschiede oder auf die Organisation der Bildungssysteme zurückzuführen ist. Keines der evaluierten Einzelvorhaben hat sich mit dieser Problematik befasst (dazu siehe allerdings auch Abschnitt IV).

### **Vorstellung des Projektbestands**

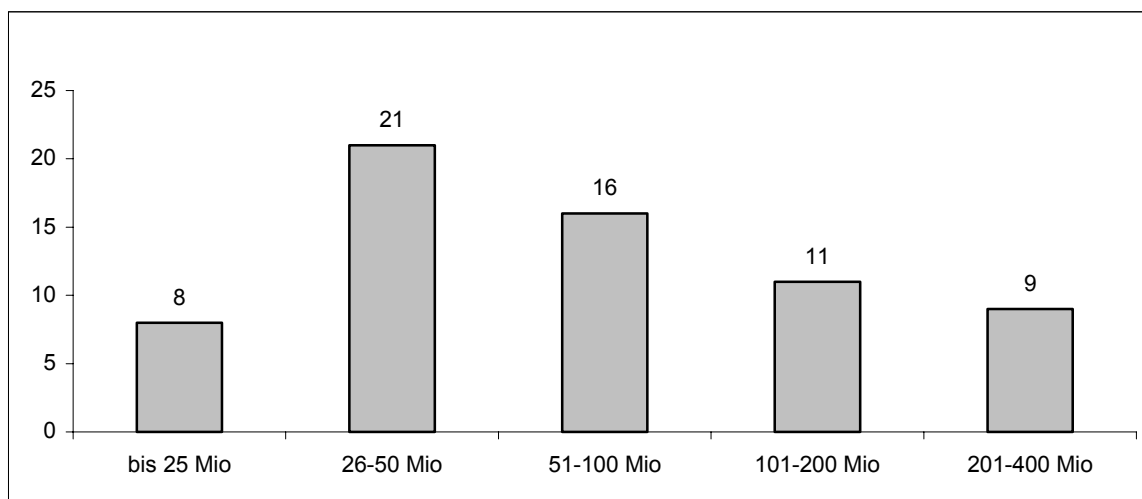
Bis zum Jahr 1997 gab es kein eigenständiges Einschaltungskriterium für eine Finanzierung von Vorhaben im Bereich „Allgemeine und berufliche Bildung“ durch die EIB. Vor diesem Zeitpunkt hat die Bank nur einige wenige Vorhaben in diesem Sektor gefördert, die vornehmlich Einrichtungen der beruflichen Bildung betrafen und in der Regel über ihren Beitrag zur Regionalentwicklung für einen Finanzierungsbeitrag in Betracht kamen. Allerdings hat die Bank vom 1. Januar 1997 bis zum 31. Dezember 2004, dem Stichtag für die Evaluierung, 65 Operationen im Bereich „Allgemeine und berufliche Bildung“ in 19 Ländern mit einem Gesamtbetrag von rund 6,4 Mrd EUR mitfinanziert. Dazu zählen auch Infrastrukturdarlehen mit einer signifikanten Bildungskomponente.

Die nebenstehende Tabelle, die anhand der vom Verwaltungsrat genehmigten Vorhaben erstellt wurde, zeigt auf, wie sich die Aktivitäten der Bank in diesem Zeitraum, gemessen an der Zahl der geförderten Projekte pro Jahr und der Bildungskomponente des unterzeichneten Darlehens, entwickelt haben. Der sprunghafte Anstieg im Jahr 2001 fällt zusammen mit dem Beginn der Förderungswürdigkeit im Rahmen der Innovation-2010-Initiative (i2i). Dies war die Reaktion der Bank auf die Lissabon-Strategie, die deutlich den Beginn eines Zeitraums zunehmender Aktivität markiert, und zwar sowohl was die Zahl der geförderten Vorhaben als auch was den Gesamtumfang der Darlehen betrifft. Fast 80% des Darlehensvolumens wurden seit 2001 genehmigt.

<b>Jahr</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Mio EUR</b>	<b>% des Gesamtbetrags</b>
1997	2	246	3,8
1998	5	210	3,3
1999	8	621	9,7
2000	5	330	5,2
2001	12	1 318	20,6
2002	11	1 666	26,0
2003	12	1 205	18,8
2004	10	810	12,6
<b>Insg.</b>	<b>65</b>	<b>6 405</b>	<b>100,0</b>

Was die geografische Verteilung betrifft, so wurden die meisten dieser Projekte innerhalb der Erweiterten Union durchgeführt. Von den 19 Ländern, in denen die Bank Bildungsprojekte gefördert hat, gehörten 15 zu den Ländern der Erweiterten Union; rund 95% des gesamten Darlehensvolumens entfallen auf innerhalb der EU durchgeführte Vorhaben. Fünf der 19 Länder stellen 70% des Projektbestands: Deutschland (26,1%), Spanien (16,7%), Finnland (11,3%), Vereinigtes Königreich (9,0%) und Polen (7,1%). Ein Vergleich der unterzeichneten Finanzierungsverträge mit den Eurostat-Zahlen über die Bildungsinvestitionen im Jahr 2002 (den neuesten Zahlen, die online veröffentlicht sind) zeigt, dass die Bank fast 5% der Anlageinvestitionen in der EU mitfinanziert.

Die unterzeichneten Darlehen (bzw. die implizite Bildungskomponente von Infrastrukturdarlehen) umfassten Finanzierungsbeträge von einer so geringen Summe wie 6 Mio EUR bis hin zu einem Darlehensvolumen von 400 Mio EUR, bei einem mittleren Darlehensvolumen von 57 Mio EUR, jedoch bei einem durchschnittlichen Darlehensvolumen von 99 Mio EUR aufgrund einer Reihe höherer Darlehensbeträge. Die Aufschlüsselung nach Darlehensbeträgen ist dem unten stehenden Diagramm zu entnehmen.



Die Programmdarlehen sind in der Projektgruppe mit einem Darlehensbetrag von über 100 Mio EUR gruppiert. Dies verdeutlicht den relativ geringen Umfang der einzelnen Bildungsinvestitionen. 16 der 20 Darlehen mit einem Volumen von mehr als 100 Mio EUR gehören zu diesem Darlehensstyp, aber nur vier der 45 Projekte mit einem Darlehensvolumen von weniger als 100 Mio EUR. Nicht darin enthalten sind Projekte, bei denen der Wert der Bildungskomponente im Rahmen eines wesentlich größeren Vorhabens unter 100 Mio EUR liegt.

In Bezug auf den Bildungsschwerpunkt, d.h. Primär-/Sekundärbildung gegenüber Tertiärbildung ist folgendes festzustellen:

- Augenscheinlich besteht kein Zusammenhang zwischen dem Darlehensumfang und dem Bildungsschwerpunkt; die Aufteilung der Darlehen auf die Bereiche Primär-/Sekundärbildung und Tertiärbildung ist – was den mittleren und durchschnittlichen Darlehensbetrag und ihren Umfang betrifft – durchaus vergleichbar.
- In einigen Ländern scheinen die Finanzierungsbeiträge der EIB schwerpunktmäßig in bestimmten Bildungssektoren eingesetzt zu werden. So ist z.B. in Deutschland, Spanien und Italien eine Konzentration auf den tertiären Bildungsbereich festzustellen, während die EIB-Finanzierungsbeiträge im Vereinigten Königreich überwiegend für Vorhaben im Bereich der primären und sekundären Bildung eingesetzt werden.

Eine Überprüfung des Projektbestands im Hinblick auf die Darlehensnehmer (öffentliche Einrichtungen, halböffentliche Einrichtungen, PPP) ergab, dass zehn Vorhaben eindeutig eine PPP-Struktur aufwiesen. Diese Vorhaben wurden alle entweder in Irland oder im Vereinigten Königreich durchgeführt. Bei weiteren elf Vorhaben waren die Darlehensnehmer halböffentliche Einrichtungen, die sich überwiegend auf den Bau und die Verwaltung von Immobilien im Auftrag öffentlicher Einrichtungen spezialisiert haben. Die übrigen 44 Vorhaben wurden von öffentlichen Einrichtungen durchgeführt: Regierungsministerien, Kommunen, öffentliche Hochschulen usw. Die Analyse der Projektart (d.h. Sanierung, Erweiterung oder Neubau) war schwieriger. Sechs Projekte waren eindeutig auf neue Entwicklungen ausgerichtet. Bei dem größten Teil der Projekte handelte es sich jedoch um eine Kombination der genannten Projektarten, und 35 wiesen Komponenten aller drei Arten auf.

## Methodik

Die zehn Vorhaben, die einer Einzelevaluierung unterzogen worden sind, wurden aufgrund ihres repräsentativen Charakters (Durchführungsland und Darlehensvolumen, Umfang der Operation, Art des Partners, Bildungsstufe) für das Projektportfolio der Bank ausgewählt. Die Projekte wurden in sechs verschiedenen EU-Ländern durchgeführt:

Projekt	Volumen*	Typ	Partner	Bildungsstufe
1	mittel	Programm	Halböffentlich	Sekundar/Tertiär
2	groß	Programm	Halböffentlich	Tertiär
3	mittel	Programm	Öffentlich	Sekundar/Tertiär
4	gering	Investition	Öffentlich	Tertiär
5	groß	Programm	Öffentlich	Tertiär
6	gering	Investition	Öffentlich	Tertiär
7	groß	Programm	Halböffentlich	Primär/Sekundar
8	gering	Programm	Halböffentlich	Sekundar
9	mittel	Investition	Öffentlich	Tertiär
10	gering	Investition	Privat (PPP)	Primär/Sekundar

\* Darlehensvolumen – gering < 100 Mio EUR, groß > 250 Mio EUR

In der Regel wurden im Rahmen der Einzelevaluierungen Treffen mit den Einrichtungen, die für die Projektdurchführung, den Projektbetrieb und die Bildungspolitik verantwortlich sind, organisiert. Die Besuche vor Ort umfassten Treffen mit der Verwaltung der Bildungseinrichtungen sowie eine Beurteilung der mitfinanzierten Gebäude.

Den Besuchen vor Ort ging eine Analyse der internen Unterlagen der Bank und der öffentlich verfügbaren Informationen voraus. Ferner wurden Treffen mit den zuständigen Mitarbeitern der operativen Direktionen organisiert. Im Anschluss an den Besuch vor Ort wurde anhand der im Vorfeld des Besuchs angestellten Analyse und der vor Ort eingeholten Daten jeweils ein individueller Bericht erstellt. Diese Berichte wurden mit den operativen Projektmitarbeitern erörtert und abgestimmt; die wichtigsten Elemente wurden an die Projektträger zur Stellungnahme übermittelt. Die in diesen Berichten enthaltenen Informationen sind vertraulich und ausschließlich EIB-Mitarbeitern zugänglich. Sie werden nicht gegenüber Dritten offengelegt werden, und die EIB wird die Projektträger nicht um eine Genehmigung für die weitere Verbreitung ersuchen. Der vorliegende Evaluierungsbericht ist eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Einzelevaluierungen und bietet eine Analyse der weiteren Bildungspolitik und der wirtschaftlichen Aspekte.

## I. Politiken und Strategien – Relevanz

### I.1.a Politische Maßnahmen und Ziele der EU

Die Grundlage für die Politik der EU im Bildungsbereich wird durch Artikel 149 des Vertrags definiert (bzw. eingeschränkt), der besagt:

*„Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hochstehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.“*

Historisch gesehen besteht das direkte Engagement der EG im Bildungsbereich in der Erarbeitung und Umsetzung von Plänen und Programmen, die auf eine Integration der unterschiedlichen Bildungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten abzielen. Ein Beispiel für ein solches Programm ist Sokrates/Erasmus, das Beziehungen zwischen den Einrichtungen in verschiedenen Ländern, beispielsweise durch gemeinsame Forschungsprogramme und einen Austausch von Mitarbeitern und Studenten, aufbauen will. Doch obwohl sich die EG nicht aktiv auf der Ergebnisebene des Bildungssektors engagiert, hat sie in der Vergangenheit zahlreiche Bildungsinitiativen entwickelt und gefördert. Zwar ist nicht klar, inwieweit gesagt werden kann, dass diese Maßnahmen zu der Entstehung spezifischer gemeinschaftlicher Politiken und Zielsetzungen beigetragen haben, doch wurde die Idee, die Bildung zu einem wesentlichen Baustein der Entwicklung Europas zu machen, sicherlich auf allen Ebenen unterstützt. Diese Initiativen der EG (wie auch die Ausrichtung ihrer politischen Maßnahmen) gingen nicht so weit, dass sie als Versuch der Gemeinschaft gesehen werden könnten, sich an den politischen Entscheidungsprozessen auf nationaler Ebene zu beteiligen, doch ließen sie ihr Engagement in Bezug auf die Bildung klar und unzweideutig erkennen.

Seit Beginn der 90iger Jahre wurde zunehmend erkannt, dass die EU eine verstärkte, direktere und möglicherweise auch richtungsweisende Rolle im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung übernehmen muss, um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft Europas zu fördern. Dies fand Ausdruck in einem „Weißbuch“, das 1995 von der EG erarbeitet wurde: „Lehren und Lernen: Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft“. In diesem Weißbuch wurden fünf allgemeine Zielsetzungen definiert, und zwar:

- den Erwerb neuer Kenntnisse zu fördern;
- Schulen und Unternehmen einander anzunähern;
- die Ausgrenzung zu bekämpfen;
- das Erlernen von drei europäischen Sprachen zu erreichen;
- die Gleichbehandlung zwischen materiellen und bildungsspezifischen Investitionen zu gewährleisten.

Dieses Weißbuch sowie die nachfolgenden Erörterungen auf der Tagung des Europäischen Rates 1996 in Madrid führten dazu, dass auf dem Gipfel von Amsterdam im Jahr 1997 die Bedeutung der Bildung für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung unterstrichen wurde. Dies wurde auf den darauf folgenden Tagungen von Lissabon (2000), Stockholm (2001) und Barcelona (2002) bekräftigt und weiter entwickelt. Seit 2002 verfolgt die EU im Bildungsbereich drei Hauptziele:

- Höhere Qualität und verbesserte Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Europäischen Union;
- Leichter Zugang zu den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung für alle;
- Öffnung der Systeme der allgemeinen und der beruflichen Bildung gegenüber der Welt.

### I.1.b Politische Maßnahmen und Mandate der EIB

Auf dem Gipfel von Amsterdam 1997 forderte der Europäische Rat den Verwaltungsrat der Bank auf, die „Interventionmöglichkeiten in den Bereichen Bildung, Gesundheit, städtische Umwelt und Umweltschutz zu prüfen“. Das führte zum Amsterdam Sonderaktionsprogramm (ASAP), das im Juli 1997 vom EIB-Verwaltungsrat genehmigt wurde und u.a. vorsah, Wachstum und Beschäftigung in Europa durch eine Erhöhung der Investitionen in den Bereichen Bildung und Gesundheit zu fördern. Somit hat der Europäische Rat – obwohl er die Rolle der nationalen und regionalen Behörden in der Bildungspolitik anerkennt – der Bank eindeutig das Mandat erteilt, sich an der Finanzierung von Dienstleistungen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung zu beteiligen.

Die Ausrichtung des ASAP war nicht auf den Bildungsbereich beschränkt. Das Programm sah auch Investitionen in den Bereichen Gesundheit, städtische Umwelt, Umweltschutz, große Infrastrukturnetze sowie die Finanzierung von KMU vor. Im Juni 1997 wurde das Programm vom Rat der Gouverneure bestätigt, der den Verwaltungsrat der Bank aufforderte, dieses innerhalb eines festgelegten Zeitraums (1997-2000) umzusetzen. Im Gegenzug genehmigte der Verwaltungsrat im Juli 1997 in einer Sondersitzung das Programm, das sich auf eine Reihe von Leitlinien und Sonderregelungen für den jeweiligen Anwendungsbereich stützen sollte. Die Leitlinien waren vornehmlich auf eine gute betriebliche Praxis (z.B. Einhaltung gesunder Bankgrundsätze, die Notwendigkeit, einen Zusatznutzen zu schaffen, obligatorische Evaluierung der Ergebnisse usw.) ausgerichtet. Die Sonderregelungen für den Bildungssektor waren ebenfalls sehr weit gefasst: „...durch die Finanzierung von Investitionsvorhaben im Bildungssektor in der gesamten Gemeinschaft, da sie zur Bereitstellung fachlich geschulter und anpassungsfähiger Arbeitskräfte beitragen.“ Dies hat es der Bank ermöglicht, alle möglichen Bildungsprojekte unabhängig von Projektart, Bildungsstufe, Projektumfang oder -zielsetzung für einen Finanzierungsbeitrag in Betracht zu ziehen.

1999 haben die Dienststellen der Bank die Notwendigkeit erkannt, ihre Aktivitäten in den Bereichen Bildung und Gesundheit unter der Überschrift „Humankapital“ neu auszurichten. Im Rahmen des ersten Operativen Gesamtplans der Bank wurden vier Aspekte herausgestellt, die bei der Auswahl der zu finanzierenden Bildungsvorhaben insbesondere berücksichtigt werden sollten:

- Priorität für Gebiete, in denen das Humankapital besonders große Mängel aufweist;
- Finanzierung von Vorhaben auf allen Bildungsstufen;
- Unterstützung sowohl privater als auch öffentlicher Finanzierungen;
- Ausweitung der Tätigkeit der Bank im Bereich Forschung und Entwicklung.

Ferner wurde die Notwendigkeit hervorgehoben, sowohl den Output (d.h. den Bildungserfolg) als auch den Input zu messen. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, das Einschaltungskriterium „Humankapital“ ohne zeitliche Befristung einzuführen. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Förderungswürdigkeit auf den Zeitraum bis 2000 begrenzt. Auf diese Weise wurden Bildung und Gesundheit zu einem festen Bestandteil der Operationen der Bank, wobei sich die Förderungswürdigkeit auf die EU-Mitgliedstaaten und die Beitrittsländer erstreckt.

Ein wichtiges Element des Weißbuchs von 1995 war die Einführung des Konzepts „Humankapital“ in die gemeinschaftliche Politik. Das Konzept an sich war zwar nicht neu, doch ist es seit dieser Zeit zu einem wichtigen Baustein für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Europas geworden. Seit der Einführung des Konzepts durch den Verwaltungsrat im Jahr 1999 hat die Bank immer wieder auf seine Bedeutung hingewiesen und diese bekräftigt, indem die Darlehensvergabe für Bildung – neben Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation und in die Verbreitung und den Aufbau der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) – zu einer der drei Säulen der Innovation-2010-Initiative (i2i) gemacht wurde. Die i2i gehört zu den fünf operativen Prioritäten der Bank und ist deren wichtigster Beitrag zur Lissabon-Agenda. Aus diesem Grunde wird der Bildungssektor auch in Zukunft einen wichtigen Tätigkeitsbereich der Bank darstellen.

Von den zehn Einzeloperationen, die für diesen Bericht evaluiert wurden, wurden sechs zu einem Zeitpunkt genehmigt, als das Kriterium „Bildung“ ohne Angabe eines eindeutigen und spezifischen politischen Ziels hinreichend war, um für einen Finanzierungsbeitrag der Bank in Betracht zu kommen.

### **1.1.c Nationale und regionale Politiken**

Wie bereits oben erwähnt, sind für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems die Mitgliedstaaten verantwortlich. Innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten ist es durchaus üblich, diese Verantwortung auf eine örtlichere Ebene (Comunidad Autónoma, Land, country, usw.) zu delegieren. Dies soll eine flexible Anpassung der bildungspolitischen Maßnahmen an die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort ermöglichen. Daher waren – obwohl sich die zehn Einzelvorhaben auf nur sechs Länder verteilten – die bildungspolitischen Ziele, die die einzelnen Vorhaben verfolgten, allesamt unterschiedlich. Zu den bildungspolitischen Zielen gehörten:



Abschaffung der Nutzung von Schulen in zwei Schichten		Verringerung der durchschnittlichen Klassengrößen	
Anhebung des Mindestschulabgangsalters	Behebung von Bildungsdefiziten in bestimmten Schulen		Erweiterung der in den Schulen gelehrt Unterrichtsfächer
Erhöhung der Anzahl von Studienplätzen für und folglich der Zahl hochqualifizierter Techniker		Substanzielle Erhöhung der Studierendenzahlen auf Hochschulebene	
Erweiterung des Spezialfachangebots auf Hochschulebene		Erhöhung der Effizienz durch Beseitigung der Verteilung von Hochschulfachbereichen auf mehrere Standorte	

Die Bildungsziele der verantwortlichen Bildungsbehörden waren tendenziell sehr weit gefasst. Bei den hier genannten Zielen handelt es sich lediglich um die spezifischen Ziele der evaluierten Projekte; Einzelvorhaben haben in der Regel mehrere Ziele verfolgt. Allen gemeinsam war, dass alle zuständigen Bildungsbehörden einen strategischen Plan für den Bildungssektor hatten, wobei einige allerdings besser ausgearbeitet und spezifischer waren als andere.

### 1.2 Schlussfolgerungen hinsichtlich der Relevanz der Projekte

Kriterium	Projekteinstufung			
	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Relevanz	6	4	-	-

**EU-Politik** – Zur Zeit der Auswahl und der Prüfung der Projekte bestand die EU-Politik im Bereich Bildung einzig und allein in der Aussage, dass sie sie für erstrebenswert halte. Außer der allgemeinen Zielsetzung, Wachstum und Beschäftigung zu fördern, waren keine klaren (qualitativen oder quantitativen) Ziele definiert worden. Aus diesem Grunde ist es schwierig, die Projekte in Bezug auf dieses Kriterium zu bewerten. Hätte es jedoch die Lissabon-Agenda zum damaligen Zeitpunkt bereits gegeben, so wären alle Projekte als „gut“ oder „befriedigend“ eingestuft worden.

**EIB-Politik** – Alle Vorhaben kamen für einen Finanzierungsbeitrag der EIB in Betracht. Daher wäre generell eine Einstufung als „befriedigend“ zu erwarten gewesen. Allerdings wurde ein Projekt als „gut“ bewertet (Projekt 9), was der Tatsache Rechnung trägt, dass das Projekt zu mehreren Zielen der EIB einen Beitrag leistet.

**Regionale/Nationale Politiken** – Alle Projekte wurden von den zuständigen Bildungsbehörden, wenn auch in einigen Fällen über Dritteinrichtungen, gefördert. Aus diesem Grunde stimmen alle Projekte mit den regionalen/nationalen Zielsetzungen überein. Allerdings muss hervorgehoben werden, dass die meisten Projekte über die ursprünglichen Zielsetzungen hinaus gingen und eher anspruchsvolle als allgemeine Ziele verfolgten. Diese Projekte wurden als „gut“ eingestuft.

Insgesamt wurden **sechs** Projekte als „**Gut**“ eingestuft, und zwar die Projekte 4, 6, 7, 8, 9 und 10. Die **übrigen Projekte** wurde mit „**Befriedigend**“ bewertet. Dies deutet darauf hin, dass entweder die Bank Vorhaben auswählte, die einen gewissen Raum für Auswirkungen im Bildungsbereich aufwiesen, oder aber dass die Projektträger der Bank besonders attraktive Projekte für einen Finanzierungsbeitrag vorschlugen. Wie dem auch sei – das Ergebnis ist als sehr positiv zu bezeichnen.

## II. Projektergebnisse

### II.1 Wirksamkeit

Das Kriterium der Projektwirksamkeit bewertet, inwieweit die Projektziele erreicht wurden, und zwar anhand der folgenden Parameter:

- Durchführung: Bei der Evaluierung wurden die Informationen über den Projektabschluss geprüft: Einhaltung des Zeitplans/Kostenrahmens sowie spezifischere sektorale Aspekte, z.B. Bauentwurf, Übereinstimmung zwischen der baulichen Funktionalität und der Eignung für Bildungszwecke;
- Betrieb: Verwaltung des Projektbetriebs, Kosten für Betrieb und Instandhaltung sowie sektorspezifische Ergebnisse, z.B. Erreichen der Bildungsziele.

#### Fallstudie 1

Mit Ausnahme von Fallstudie 4 handelte es sich bei allen untersuchten Beispielen um Teilprojekte eines Programmdarlehens.

Eine neue Hochschulbibliothek für die geisteswissenschaftliche Fakultät mit rund 19 000 Studenten und Mitarbeitern aus den Fachbereichen Soziologie, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften.

Eine zentrale Einrichtung, die als Informationsressource konzipiert ist; ein Gebäude, das von der Funktionalität und der Ästhetik her ausgewogen ist. Es zeichnet sich durch eine Reihe interessanter Merkmale aus, darunter ein imposanter zentraler Brunnen. Der Lichtbedarf wird durch große Fenster und hohe Decken gewährleistet. In den angrenzenden Innenräumen entsprechen die Decken der üblichen Standardhöhe, um möglichst viel Stauraum für Bücher zu bieten.

#### II.1.a Ergebnisse der Durchführung

##### Waren die Projekte/Teilprojekte zweckdienlich?

In den meisten Ländern waren in Bezug auf die bauliche Qualität von Schul- und Hochschulgebäuden kaum Unterschiede festzustellen. Was allerdings die Qualität der baulichen Gestaltung betrifft, so waren jedoch ganz erhebliche Unterschiede zu verzeichnen. Bei den Schulen wurde im Allgemeinen der Funktionalität mehr Gewicht beigemessen als ästhetischen Aspekten. Allerdings wurde stets darauf geachtet, den Baustil der Schule der Umgebung anzupassen. Nur ein Land hat sich bei der Errichtung seiner Schulen bemüht, architektonische Akzente zu setzen. Ein Teilprojekt, das im Rahmen der Evaluierung besichtigt wurde, betraf die Renovierung eines alten, in einem Stadtzentrum gelegenen Gebäudes. Das gesamte Gebäude war einfühlsam modernisiert worden (so wurden u.a. im Souterrain Turnhallen eingebaut) und in vollem Umfang funktionsfähig. Eine zweite Schule (ein Neubau) machte mit ihren gläsernen Außenfassaden und einer guten Detailgestaltung einen imposanten Eindruck. Das Gebäude, das sogar einen Architekturpreis gewonnen hat, war offensichtlich für seinen Nutzungszweck als Schule gut geeignet. Allerdings wies die Schulleiterin darauf hin, dass die Reinigung der Glaswände schwierig und kostspielig sei – ein Kostenfaktor, für den ihr nicht genügend Mittel zur Verfügung stünden.

Universitäten – und insbesondere Kerneinrichtungen wie Vorlesungsgebäude und Bibliotheken – werden dagegen von den Regierungen dazu genutzt, ihrer besonderen Verpflichtung gegenüber Bildung und Modernität Ausdruck zu verleihen. Dies traf insbesondere auf vier der sechs besuchten Länder zu. Es ist nicht klar, ob sich dies auf die Kosten ausgewirkt hat; die Gebäudetypen, die im Rahmen der Einzelevaluierungen besichtigt wurden, waren zu unterschiedlich, um in dieser Hinsicht eine allgemeingültige Aussage machen zu können. Andererseits war bei den verschiedenen Gebäuden eine gewisse Ähnlichkeit in der architektonischen Gestaltung festzustellen (was möglicherweise auf die Durchführung internationaler Wettbewerbe zurückzuführen ist) und viele der Gebäude lassen erkennbare landestypische Merkmale vermissen.

Alle Gebäude unterlagen den üblichen Baunormen und Planungskontrollen. Der Darlehensnehmer von Projekt 7 war allerdings befugt, seine Baupläne selbst zu genehmigen. Die Anforderungen an die Planung haben sich nur bei einem Teilprojekt von Projekt 1 als Problem erwiesen, da das Stahltragwerk als bauliches Merkmal von historischem Interesse erhalten werden musste. Dies scheint sich negativ auf die Funktionalität des Gebäudes ausgewirkt zu haben, und auch aus ästhetischer Sicht sind einige Gestaltungselemente eher fragwürdig.

Während in den besichtigten Schulen eine angemessene Nutzung der zur Verfügung stehenden Flächen, ein effizienter Mitteleinsatz und Einrichtungen vorgefunden wurden, die den Schülern gerecht wurden und für den Unterricht zweckdienlich waren, bestehen im tertiären Bildungssektor in dieser Hinsicht gewisse Zweifel. Der Entwurf und die architektonische Gestaltung der Gebäude waren häufig äußerst gelungen, doch stellen sich, was die Ausgewogenheit der Einrichtungen betrifft, Fragen. Beispiele hierfür waren in zwei Ländern zu finden. In beiden Fällen waren in Gebäuden der wissenschaftlichen Fakultäten Seminar- und Vorlesungsräume vorhanden, die nicht ausreichend genutzt wurden; die Einrichtungen für die Forschungstätigkeit waren dagegen bereits überlastet. Wie es zu dieser Situation kommen konnte, ist nicht klar, da in beiden Fällen die Mitarbeiter in die Erarbeitung des Entwurfs und in die Gestaltung der Einrichtungen in vollem Umfang einbezogen und konsultiert worden waren.

### Fallstudie 2

#### Modernisierung einer Sekundarschule:

Dieses Projekt betraf die umfassende Modernisierung und Erweiterung eines 100 Jahre alten, im Stadtzentrum gelegenen Schulgebäudes, das unter Denkmalschutz steht. Die „funktionale“ Modernisierung sah auch neue Einrichtungen vor, die für ein modernes pädagogisches Umfeld benötigt werden, z.B. neue Computerräume, eine Schulkantine, neue Chemie- und Photolabors usw. In Anbetracht des begrenzten Raumangebots wurden im Souterrain zwei beeindruckende Turnhallen von normaler Größe errichtet. Das Projekt zielte auch auf eine „Wiederbelebung“ bisher nicht ausreichend genutzter Flächen (Kellergeschoss usw.) ab. Dieses erfolgreiche Projekt hat ohne Zweifel einen Beitrag zur Erhaltung des historischen Erbes des Landes geleistet und gleichzeitig ein Bildungsumfeld geschaffen, das moderne Unterrichtsmethoden ermöglicht.

Ein Teilprojekt, das bei allen Kriterien als „gut“ eingestuft wurde.

#### Wurden die Projekte/Teilprojekte fristgerecht abgeschlossen?

Bei sieben Projekten wurden die Ergebnisse der Durchführung als befriedigend oder besser bewertet. Projekt 1 wies insoweit die Merkmale eines Programmdarlehens auf, als es sich bei der Technischen Beschreibung um eine „best mögliche Schätzung“ handelte, doch gingen die Arbeiten bei nur einem einzigen (allerdings großen) Teilprojekt nicht wie geplant voran.

Bei drei der Einzelevaluierungen gab es Probleme bei der Berichterstattung zum Projektabschluss sowie auch während des Projektverlaufs:

- Bei Projekt 3 war der Darlehensnehmer, bei dem es sich um eine öffentliche Einrichtung handelte, nur zögerlich bereit, einen Termin für einen Evaluierungsbesuch zu vereinbaren, obwohl im Vorfeld bereits einige Daten übermittelt worden waren und dem Evaluierungsteam der aktuelle Stand der Arbeiten mündlich bestätigt worden war. Dies ist zum Teil auf die organisatorische Distanz zwischen dem Darlehensnehmer und den einzelnen für die Durchführung der Teilprojekte verantwortlichen öffentlichen Einrichtungen zurückzuführen.
- Bei Projekt 5 wurde das Darlehen frühzeitig zurückgezahlt – als die Evaluierung schon im Gange war. Allerdings lagen zu diesem Zeitpunkt noch keine Informationen über den Projektabschluss vor, obwohl in der Darlehensvereinbarung eine Zwischenprüfung und eine Aktualisierung der Technischen Beschreibung (siehe Glossar) vorgesehen war. Glücklicherweise konnten öffentlich verfügbare Informationen für eine Bewertung der Fortschritte der Teilprojekte herangezogen werden. Diese Informationen deuteten darauf hin, dass es bei 50% der Teilprojekte zu Verzögerungen gekommen war bzw. die Arbeiten noch gar nicht begonnen hatten. Der Abschluss des Projekts war für 2005 vorgesehen.
- In Projekt 7 schließlich konnte der Darlehensnehmer/Projektträger nicht ohne Weiteres darlegen, welche Teile seines Projektportfolios über das Darlehen der Bank finanziert wurden, obwohl der Bank im Vorfeld konkrete Vorhaben genannt worden waren. Bei einer gezielten Betrachtung der Teilprojekte im Projektbestand, die schwerpunktmäßig Bildungsziele verfolgen, ist jedoch davon auszugehen, dass das Projekt zum Zeitpunkt der Evaluierung wahrscheinlich zu rund 80% abgeschlossen war. Der endgültige Projektabschluss wird für 2006 erwartet, d.h. zwei Jahre später als vom Darlehensnehmer angenommen. Allerdings stimmt dies mit der Einschätzung der Bank bei der Projektprüfung und der Technischen Beschreibung überein.

Es wird darauf hingewiesen, dass es sich bei diesen Operationen jeweils um Programmdarlehen handelte.

### Wurden die Projekte/Teilprojekte innerhalb des geplanten Kostenrahmens abgeschlossen?

Bei den meisten Projekten war die Kostenkontrolle außerordentlich gut. Dies – und die gute Projektabschlussquote – ist unter Umständen zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass spezialisierte Einrichtungen beauftragt wurden, die entweder im privaten Sektor tätig sind oder zu einem vereinbarten Festpreis unter Anwendung privatwirtschaftlicher Grundsätze gearbeitet haben. Im Übrigen ist eine Kostenkontrolle wahrscheinlich einfacher, wenn die einzelnen Teilprojekte relativ klein sind.

Die Teilprojekte des Projekts 7 wurden wahrscheinlich im Rahmen des veranschlagten Budgets realisiert. Der Darlehensnehmer hatte offensichtlich angemessene Kontrollen vorgenommen, doch war es nicht möglich, die spezifischen Kosten der von der EIB mitfinanzierten Teilprojekte zu ermitteln. Für Projekt 5 waren keine Angaben zu den Kosten verfügbar.

### Waren bei einem der Projekte/Teilprojekte erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu verzeichnen?

Obwohl das Darlehensvolumen in einigen Fällen recht umfangreich war, waren die einzelnen Projekte eher klein. Die einzige Ausnahme stellte das Projekt 9 dar, bei dem die Investitionen Teil größerer Vorhaben im Bereich der Hochschulentwicklung waren. Allerdings wurden alle Projekte in entsprechend abgegrenzten Gebieten durchgeführt und sahen eine bauliche Gestaltung vor, die in Einklang mit der Umgebung stand. Es waren keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die Umwelt festzustellen; bei einigen Vorhaben werden im Gegenteil positive Wirkungen erwartet.

## **II.1.b Betrieb der Projektanlagen**

### Werden die im Rahmen der Projekte/Teilprojekte entstandenen Anlagen ordnungsgemäß verwaltet?

In den meisten Fällen sind für die Instandhaltung und Reparatur der Bildungsinfrastruktur örtliche Behörden zuständig, und zwar entweder die Schule, Fachschule oder Universität selbst oder aber die unterste örtliche Verwaltungsebene. Alternativ besteht die Möglichkeit, Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten an ein Unternehmen des privaten Sektors zu vergeben, wobei diese Maßnahmen jedoch weiterhin von eben der Einrichtung organisiert und verwaltet werden, die auch für die Projektdurchführung verantwortlich war. Alle Bildungseinrichtungen, die im Zuge der Evaluierung besucht wurden, waren im Wesentlichen betriebs- und funktionsfähig und befanden sich in einem guten Zustand.

### Sind die Betriebs- und Instandhaltungskosten angemessen und stehen ausreichende Mittel zur Verfügung?

In den meisten Ländern war eine Einrichtung für die Projektplanung und -durchführung, eine zweite für den Projektbetrieb und eine dritte für die Instandhaltung der im Rahmen der einzelnen Teilprojekte entstandenen Anlagen verantwortlich. Dies machte es schwierig, Rückschlüsse auf die Angemessenheit der Betriebs- und Instandhaltungskosten zu ziehen, oder die Frage zu entscheiden, ob ausreichend Mittel dafür zur Verfügung stehen. Der einzige Fall, in dem dies klar war, war das PPP-Projekt, bei dem Betrieb und Instandhaltung in der Verantwortung des Providers liegen und das Niveau der Dienstleistungen im Vorfeld festgelegt worden war. In solchen Fällen ist davon auszugehen, dass die Gebäude so ausgelegt sind, dass die ursprünglichen Investitionsausgaben durch eine effiziente Langzeitnutzung (d.h. durch einen nutzungsdauerbezogenen Entwurf und Betrieb) amortisiert werden, da die Rendite des Providers vom Betrieb und von der Instandhaltung der Einrichtung abhängig ist. Auch wird der Provider finanzielle Abzüge hinnehmen müssen, falls es ihm nicht gelingt, bis zum Ende der Vertragslaufzeit eine voll funktionsfähige Anlage zu übergeben.

### Werden die Bildungsziele erreicht?

Die Bildungsziele wurden in der Regel in physischen oder quantitativen Angaben dargestellt: Verringerung der durchschnittlichen Klassengröße, Erweiterung des Angebots an Unterrichtsfächern, Erhöhung der Schülerzahlen, Anhebung des Mindestschulabschlussalters usw. Alle Projekte haben Ziele dieser Art verfolgt, und die Bildungsinfrastruktur (soweit fertiggestellt) ermöglicht es, diese Ziele zu erreichen. Viele Projekte haben auch Bildungsziele verfolgt, die eher quantitativer Natur waren: erhöhte Schülerzahlen über längere Zeiträume. Alle diese Ziele konnten erreicht werden. Nur Projekt 10 verfolgte Ziele im Hinblick auf den Bildungserfolg oder die Qualität der Bildung, und dieses Projekt war ein überragender Erfolg. Doch, selbst wenn Abschluss- oder Qualitätsziele formuliert worden waren, verfügten nur wenige Bildungsbehörden über Mechanismen, mit deren Hilfe man die Entwicklung des Bildungserfolgs verfolgen konnte.

Allen Behörden liegen Zahlen über die erfolgreichen Schulabschlüsse usw. vor. Die meisten verfügen über Angaben zur Anzahl der Schüler, die eine weiterführende Ausbildung im tertiären Bildungsbereich beginnen. Einige wenige können den Bildungserfolg anhand von Arbeitslosenzahlen und Angaben zur Erwerbsfähigkeit bis ins Erwachsenenalter verfolgen. Was häufig fehlt, ist eine Bewertung des Bildungseffekts auf institutioneller Ebene, doch sind in dieser Hinsicht inzwischen einige Bildungsbehörden aktiv geworden. In Projekt 9 wurde ein Bewertungsschema, eine Art „Scorecard“ entwickelt, die in Zukunft der Mittelzuweisung zugrunde gelegt werden wird. Dies soll nun auf die nationale Ebene ausgedehnt werden. Zum derzeitigen Zeitpunkt jedoch erfolgt die Zuweisung von Bildungsressourcen offensichtlich entsprechend dem Grundsatz der Gleichheit der *pro Kopf*-Ausgaben und weniger in Bezug auf eine Maximierung des Bildungserfolgs.

#### Fallstudie 3

Dieses neue Sekundarschulgebäude wurde am Standort einer alten Schule errichtet, die pädagogisch „versagt“ hat. Dahinter stand der Gedanke, eine Schule mit einem neuen Namen, einem neuen Schulleiter und neuen Lehrkräften zu eröffnen, mit anderen Worten: Gewünscht war ein vollständiger Bruch mit der Vergangenheit.

Das Gebäude ist relativ unauffällig, doch wird das Projekt als ein Lehrstück betrachtet, wie das Zusammenwirken einer geeigneten Umgebung, eines engagierten Managements und eines Schulleiters mit einer klaren Vision und unerschütterlichem Erfolgswillen einen großen Einfluss auf den Bildungserfolg und somit auf die Zukunftsaussichten einer großen Zahl junger Menschen haben kann.

Ein Teilprojekt, das bei allen Kriterien eine besonders hohe Einstufung verdient, insbesondere aber beim Kriterium „Wirksamkeit“.

### **II.1.c Schlussfolgerungen hinsichtlich der Wirksamkeit**

Kriterium	Projekteinstufung			
	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Wirksamkeit	5	4	1	-

Abgesehen von einigen geringfügigen Bedenken hinsichtlich der oben angesprochenen ausgewogenen Verteilung der Einrichtungen und gewissen Unsicherheiten hinsichtlich der Projekte 3 und 5 haben alle Projekte ihre materiellen Ziele erreicht oder werden dies demnächst tun. Wichtiger ist jedoch, dass die baulichen Einrichtungen geschaffen wurden, die ein Erreichen der in Abschnitt I.1.c genannten Bildungsziele ermöglichen.

**Fünf** Projekte wurden mit **Gut**, **vier** mit **Befriedigend** bewertet; **ein Projekt** wurde als **Unbefriedigend** eingestuft, da die Teilprojekte offensichtlich nicht abgeschlossen waren. Die Unterscheidung zwischen „Gut“ und „Befriedigend“ richtete sich nach der Antwort auf die Frage, ob das jeweilige Projekt einen sichtbaren Unterschied bewirkt hat, z.B. Projekt 10 – eine Schule, die vor Durchführung des Projekts aus pädagogischer Sicht versagt hat, Projekt 8 – ein Projekt zur Stärkung des Pflichtschulbereichs und die Projekte 4, 6 und 9, die bewirkt haben, dass eine deutlich höhere Zahl von Schülern eine weiterführende Ausbildung im tertiären Bildungsbereich aufnehmen konnte.

## II.2 Effizienz

Während beim Kriterium „Wirksamkeit“ beurteilt wird, ob die Projekte ihre materiellen und wirtschaftlichen Ziele in absoluten Zahlen erreicht haben, wird beim Kriterium „Effizienz“ geprüft, ob die Ziele kosteneffizient erreicht wurden. Die EIB misst dies anhand zweier Faktoren: der volkswirtschaftlichen Rentabilität (EER – Economic Rate of Return) und der finanziellen Rentabilität (FIRR – Financial Internal Rate of Return). Die hinsichtlich dieser beiden Faktoren ermittelten Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt.

### II.2.a Volkswirtschaftliche Rentabilität (ERR)

Ist die ERR akzeptabel und stimmt sie mit den *Ex-ante*-Projektionen überein?

Einige der evaluierten Einzelvorhaben sahen einen minimalen Mitteleinsatz für Ausstattung, Einrichtung und (wie im Falle von Projekt 5) Lehrmaterial vor: Der größte Teil des Finanzierungsbeitrags der Bank floss in den Bau, die Renovierung oder die Erweiterung der Bildungsinfrastruktur. Allerdings kann der durch diese Investitionen bedingte soziale Nutzen bzw. der Nutzen für den Einzelnen nicht quantifiziert werden, wenn auf Projektebene keine der in Abschnitt II.1.b genannten Informationen vorliegen. Unter Umständen könnte davon auszugehen sein, dass allgemeine, aggregierte Ergebnisse der Art, wie sie in „Education at a Glance“ (siehe Abschnitt 1) vorliegen, Rückschlüsse auf die Rentabilität einer jeden Einzelinvestition zulassen, die über ein und denselben Mittelzuweisungsmechanismus nach demselben Entscheidungsprozess mitfinanziert wurde. Auf Hochschulebene blieben so sicherlich Unterschiede bei den Kosten der Lehre und bei den Ergebnissen der verschiedenen Fachbereiche unberücksichtigt. In der Praxis kann bestenfalls eine nur schwache Verbindung zwischen einzelnen Investitionen und einem irgendwie gearteten Nutzen hergestellt werden.

Es liegen einige Untersuchungen vor, die angeblich festgestellt haben, dass eine Verbesserung der Schulgebäude einen messbaren Nutzen für die Bildung bringt. Allerdings stützt sich diese Erkenntnis in der Regel auf Beispiele aus Entwicklungsländern. Dies wird in Abschnitt IV im Detail erörtert werden. Allerdings stellt die ERR derzeit kein zufrieden stellendes Maß für die Effizienz einzelner Projekte und Teilprojekte dar. Aus diesem Grunde wird im Rahmen dieser Evaluierung nur die offensichtliche Effizienz der Investitionen gemessen an ihrer Kostengünstigkeit untersucht. In dieser Hinsicht fallen drei Projekte (Projekte 4, 6 und 10) auf, da sie Vorteile bieten, die mindestens mit denen anderer Projekte vergleichbar sind, allerdings zu geringeren Kosten. Umgekehrt scheint es in einigen Fällen (während die anderen Projekte angemessen und kompetent ausgelegt sind) systembedingte Ineffizienzen zu geben, die die Kosten erhöhen, ohne dass ein Vorteil damit verbunden ist. Zwei Beispiele:

- Die Sekundarschulen, die bei dem Projekt 7 im Mittelpunkt standen, sind – mit oftmals weniger als 200 Schülern – in der Regel sehr klein. Aus diesem Grunde ist es unmöglich, in den Schulen den Unterricht in allen Fächern durch vollzeitbeschäftigte Lehrer anzubieten. Der naturwissenschaftliche Unterricht ist auf ein einziges Fach beschränkt, und andere Fächer (beispielsweise Sprachen) werden von „Springern“ unterrichtet, d.h. Lehrern, die an mehreren Schulen tätig sind.
- Die Projekte 2 und 9 betrafen Hochschulfachbereiche, die jeweils über eigene Vorlesungs- und Seminarräume verfügen. Obwohl diese Fachbereiche einem Campus angegliedert und die Entfernungen zwischen den Gebäuden auf dem Campus nur kurz sind, werden die Einrichtungen kaum mit anderen geteilt. Vorlesungs- und Seminarräume stehen daher den größten Teil des Tages leer.

Bei dem ersten Fall handelt es sich um eine Frage des Bürgerstolzes, nach dem jede kleine Gemeinde eine eigene Sekundarschule haben muss (ein Anspruch, der im einzelstaatlichen Recht verankert ist). Im zweiten Fall wurde die Planung zum größten Teil von Einrichtungen kontrolliert, die offensichtlich keinen Anreiz für effizientes Handeln sehen.

## II.2.b **Finanzielle Rentabilität (FIRR)**

Ist die FIRR akzeptabel und entspricht sie den *Ex-ante*-Projektionen?

Das einzige Projekt, bei dem eine finanzielle Rentabilität ermittelt werden könnte, ist das PPP-Projekt. Allerdings bezieht sich diese Zahl auf die Verfügbarkeit von Bildungsinfrastruktur, und nicht auf die Bildung an sich.

## II.2.c **Schlussfolgerungen in Bezug auf die Effizienz**

Kriterium	Projekteinstufung			
	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Effizienz*	3	5	-	-

\* Zwei Projekte konnten in Bezug auf ihre Effizienz nicht bewertet werden.

Da auf Projektebene keine realen Daten hinsichtlich des Nutzens für die Bildung vorliegen, wurden **drei** Projekte als **Gut** und **fünf** als **Befriedigend** eingestuft; **zwei** Projekte **konnten nicht bewertet werden**. Bei den beiden Projekten, die nicht eingestuft werden konnten, handelte es sich jeweils um Programmdarlehen, die Finanzministerien gewährt wurden, während die Verantwortung für die Teilprojekte im Bildungsbereich bei anderen Ministerien lag. Die Bank stand in keiner direkten Beziehung zu den zuständigen Ministerien und hatte somit keinen direkten Zugang zu den Teilprojekten. Die Einstufungen selbst stützen sich auf eine einzige Annahme: dass die zuständige Bildungsbehörde Teil eines Entscheidungsprozesses ist, über den die verfügbaren Ressourcen rational verteilt werden. Wenn ein Projekt seine materiellen Ziele erreicht (was außer einem bei allen der Fall ist) und wenn die Kosten mit den im Vorfeld angestellten Schätzungen übereinstimmen, dann werden diese eine Rentabilität erzielen, die für die Mitgliedstaaten akzeptabel ist. Projekte, die ihre Ziele ohne unnötige Ausgaben erreicht oder gar übertrifft haben, wurden als „gut“ eingestuft.

## II.3 **Nachhaltigkeit**

Es liegt auf der Hand, dass es nicht ausreicht, wenn Projekte/Teilprojekte bei ihrem effektiven Abschluss die erwarteten Ergebnisse liefern. Bei der Berechnung des wirtschaftlichen und des finanziellen Zusatznutzens wird davon ausgegangen, dass über die gesamte Nutzungsdauer des Projektergebnisses Vorteile feststellbar sein werden. Das Kriterium „Nachhaltigkeit“ wird verwendet, um die Wahrscheinlichkeit der Realisierung dieser künftigen Vorteile zu bewerten. Im Bildungsbereich werden bei den Risiken in Bezug auf die Nachhaltigkeit vier Kategorien unterschieden: materielle, finanzielle, pädagogische und demographische Nachhaltigkeit.

### II.3.a **Materielle Nachhaltigkeit**

Werden die geschaffenen Anlagen in der Lage sein, den erwünschten Zusatznutzen dauerhaft zu gewährleisten?

Obwohl bei den verschiedenen besichtigten Projekten und Teilprojekten deutliche Unterschiede im bautechnischen Standard erkennbar waren, erschien das Risiko, dass die Gebäude ihre volle wirtschaftliche Nutzungsdauer nicht erreichen könnten, gering. Einige könnten über ihre gesamte Nutzungsdauer gesehen einen höheren Wartungsaufwand erfordern; andere werden höhere Kosten für die Kontrolle der Umgebungsbedingungen<sup>6</sup> verursachen – doch machte die zugrunde liegende Konstruktion jeweils einen soliden Eindruck. Alle Projekte sind vor nicht allzu langer Zeit fertig gestellt worden, so dass die Qualität der Instandhaltungsmaßnahmen, wie auch das diesbezügliche Engagement, nicht genau beurteilt werden kann. In den Fällen, in denen ältere Gebäude des Darlehensnehmers und/oder Projektträgers vorhanden waren, ist festzuhalten, dass diese keine Anzeichen für eine Vernachlässigung aufwiesen.

Festzustellen war auch, dass in allen Ländern und in allen Bildungsstufen die Gebäude von Seiten der Schüler/Studenten und der Lehrkräfte mit Respekt behandelt wurden. Es gab keine offensichtlichen Anzeichen für Vandalismus oder Nachlässigkeit: Graffiti, Schäden durch Eingriffe in die Landschaft usw.).

<sup>6</sup> Kosten für Heizung und/oder Klimatisierung, in Abhängigkeit von den klimatischen Gegebenheiten und dem Standort.

### **II.3.b Finanzielle Nachhaltigkeit**

Werden ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um das gewünschte Niveau der Bildungsdienstleistungen zu erreichen?

Mit Ausnahme des PPP-Projekts, in dem die künftigen Zahlungen vertraglich und gesetzlich garantiert sind (vorbehaltlich der vertraglich festgelegten Bedingung einer zufrieden stellenden Leistung der privatwirtschaftlichen Zweckgesellschaft) liegt bei allen Projekten das finanzielle Risiko in der Bereitschaft künftiger Regierungen, kontinuierlich Mittel für das Bildungswesen bereitzustellen. Dieses Risiko ist nicht zu vernachlässigen, da es einen wirtschaftlichen Aspekt hat, nämlich die Gefahr, dass es sich die Länder irgendwann nicht mehr leisten können, die Gebäude instand zu halten. Allerdings war es in der Vergangenheit so, dass die Entscheidung, die Mittelzuweisungen zu verringern bzw. trotz eines sich abzeichnenden Bedarfs nicht zu erhöhen, zum größten Teil eine politische war. So sollte man davon ausgehen können, dass dieses Risiko verringert wird, wenn der Bildung auf EU-Ebene nun größeres Gewicht beigemessen wird. Allerdings ist diese Annahme alles andere als gesichert.

### **II.3.c Pädagogische Nachhaltigkeit**

Wird es genügend gut qualifizierte Lehrkräfte geben, um das gewünschte Niveau der Bildungsdienstleistungen zu gewährleisten?

In gewisser Weise kann gesagt werden, dass alle Projekte implizit das Ziel verfolgt haben, die pädagogische Nachhaltigkeit zu verbessern. Alle örtlichen Bildungsbehörden haben die Notwendigkeit erkannt, ihr Bildungsangebot zu erweitern und zu vertiefen. Obwohl generell eine eindeutige Beziehung zwischen den Investitionen und dem auf lokaler Ebene bestehenden Bedarf an qualifizierten Fachkräften erkennbar war, waren nur im Rahmen von Projekt 2 pädagogische Investitionen vorgesehen. So standen Aspekte wie eine größere Vielfalt im Bildungswesen für eine höhere Schülerzahl über längere Zeiträume, d.h. Aspekte der Nachfrageseite, im Mittelpunkt. Investitionen auf der Angebotsseite wurde dagegen offensichtlich weniger Bedeutung beigemessen. Demzufolge muss ein gewisses Risiko bestehen, dass entsprechend ausgebildete und erfahrene Lehrkräfte – vor allem in neuen Fächern und Bereichen, in denen eine große Nachfrage nach Absolventen besteht – nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen werden.

### **II.3.d Demographische Nachhaltigkeit**

Wird es weiterhin genügend Menschen geben, die die Bildungsdienstleistungen in Anspruch nehmen und so den wirtschaftlichen Nutzen garantieren werden?

Aus demographischer Sicht stellen sich zwei Fragen. Die erste betrifft die künftigen Schüler- und Studentenzahlen. Bei der zweiten handelt es sich um die Frage, wo diese Schüler und Studenten zu finden sein werden. Generell ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Schüler/Studenten in künftigen Kohorten entsprechend der allgemeinen Alterung der Bevölkerung zurückgehen wird.

#### Fallstudie 4

##### Sanierung eines ehemaligen Militärstandorts:

Dieses Projekt (zweifellos ein Investitionsdarlehen) betraf die Umwandlung einer ehemaligen Militäreinrichtung (Krankenhaus usw.) aus den dreißiger Jahren in eine prosperierende Ingenieurfachschule. Das Projekt sah u.a. die Errichtung einiger neuer Gebäude für Labors, Vorlesungssäle, Kantine usw. vor. Der neue, anwendungsorientierte Ansatz der Fachschule und die gute Vermittlungsquote ihrer Absolventen brachte eine bedeutende tertiäre Bildungseinrichtung in ein Ziel-1-Gebiet, das seit geraumer Zeit unter einer hohen Arbeitslosigkeit leidet.

Dieses Projekt wurde bei allen Kriterien als „gut“ eingestuft.

Allerdings wird diese zu erwartende Entwicklung durch den erklärten Willen der Politik aufgewogen, die Schulbesuchszeiten zu verlängern und die Zahl der Schüler zu erhöhen, die eine weiterführende Ausbildung im tertiären Bildungssektor beginnen, d.h. mit anderen Worten eine höhere Teilnahmequote zu erreichen. Demzufolge wird trotz sinkender Zahlen bei den Schulanfängern die tatsächliche Zahl der Schüler/Studenten viele Jahre lang nicht rückläufig sein.

Zum anderen ist da die Frage, wo diese Schüler/Studenten zu finden sein werden. Die zunehmende Entvölkerung des ländlichen Raums wird es schwierig machen, die Schulen in diesem Gebiet zu erhalten. Gleichzeitig führt die Abwanderung aus dem ländlichen Raum zu einer Zunahme der Bevölkerung in Städten und Vorstädten wie zuwanderungsbedingte und innerstädtische Bevölkerungszuwachses (Hotspots) entstehen

auch im Stadtumland. Damit einher gehen Verschiebungen, in deren Rahmen Zentren des



werden, da sich Familien mit Kindern in der Regel in relativ kleinen (oder neuen) Stadtvierteln niederlassen. Die Bewältigung von Problemen, die durch solche Bevölkerungsbewegungen entstehen, bildeten den Hintergrund von vier der evaluierten Einzelvorhaben (Projekte 1, 7, 8 und 10).

Bei allen Projekten war eine demographische Analyse Teil der strategischen Planung. Außer im Falle politischer oder sozialer Unruhen ist diesen Analysen zufolge damit zu rechnen, dass die demographischen Veränderungen tendenziell eher langsam stattfinden werden. Das Risiko unerwarteter demographischer Probleme dürfte demnach vergleichsweise gering sein.

### II.3.e Schlussfolgerungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit

Kriterium	Projekteinstufung			
	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Nachhaltigkeit*	5	3	-	-

\* Zwei Projekte konnten im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit nicht eingestuft werden.

Zwei Projekte konnten in Bezug auf ihre Nachhaltigkeit **nicht eingestuft werden**, und zwar eben die beiden Projekte (Projekte 3 und 5), die auch hinsichtlich ihrer Effizienz nicht bewertet werden konnten (siehe Abschnitt II.1.a.). **Drei** Projekte wurden als „**Befriedigend**“ und **fünf** als „**Gut**“ eingestuft. Diese außergewöhnlich hohe Zahl unterstreicht nicht nur die Qualität der baulichen Maßnahmen, sondern ist auch darauf zurückzuführen, dass ausreichende Ressourcen zur Verfügung standen und öffentlich der Wille bekundet wurde, Bildung zu einem vorrangigen Thema zu machen.

### II.4 Allgemeine Schlussfolgerungen zu den Projektergebnissen

In der folgenden Tabelle sind die Einzeleinstufungen wie auch die Gesamteinstufung der Projekte zusammengefasst, die eingehend evaluiert wurden:

Kriterium	Projekteinstufung			
	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Wirksamkeit	5	4	1	-
Effizienz*	3	5	-	-
Nachhaltigkeit*	5	3	-	-
<b>Einstufung insg.</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	-	-

\* Zwei Projekte konnten in Bezug auf ihre Effizienz und Nachhaltigkeit nicht bewertet werden. Aus diesem Grunde erhielten diese auch keine Gesamteinstufung.

Allgemein gesehen haben die Projekte, die hinreichend bewertet werden konnten, gute Ergebnisse erzielt – allerdings mit der Einschränkung, dass das, was gemessen wurde, ihre materielle Durchführung war. Nur ein Projekt hat konkrete Bildungsziele verfolgt und diese erreicht. Wenn die Bank jedoch ihren Finanzierungsbeitrag in diesem Sektor vornehmlich für die wirtschaftliche Entwicklung und weniger mit Blick auf die soziale, politische oder persönliche Entwicklung leistet, dann wird sie Bildungsindikatoren entwickeln und anwenden müssen. Für die Projekte, die im Zeitraum 2001-2003 mitfinanziert wurden, waren verschiedene Indikatoren vorgeschlagen worden. Allerdings fanden diese aus zwei Gründen keine Anwendung. Zum einen war der direkte Partner der Bank nicht für die Erhebung der Daten verantwortlich, zum anderen waren die diesbezüglichen Vorschläge nicht in die Darlehensverträge aufgenommen worden. Der erstgenannte Grund könnte möglicherweise überwunden werden, indem eine Übereinkunft mit dem betreffenden Partner (in der Regel der Projektträger) getroffen wird. Die Unterzeichnung des Darlehensvertrages sollte vom Abschluss einer solchen Übereinkunft abhängig gemacht werden. Dieser Ansatz sollte immer dann Anwendung finden, wenn Darlehensnehmer (z.B. ein Finanzministerium oder eine zwischengeschaltete Bank) und Projektträger (z.B. ein Bauministerium oder eine Bildungsbehörde) nicht identisch sind.

### III. EIB-Beitrag

#### III.1 Finanzieller Zusatznutzen

Kriterium	Projekteinstufung			
	Hoch	Mittel	Gering	Null/Neg.
Finanz. Zusatznutzen	4	4	1	1

**Ex-ante** wurde bei zwei Projekten (3 und 5) mit einem geringen, aber akzeptablen finanziellen Zusatznutzen gerechnet. Vier Projekte (1, 2, 4 und 6) ließen einen mittleren finanziellen Zusatznutzen und die übrigen Projekte (7, 8, 9 und 10) einen hohen finanziellen Zusatznutzen erwarten.

**Ex-post** hat sich bei acht der zehn Projekte der erwartete hohe oder mittlere finanzielle Zusatznutzen bestätigt. Allerdings wurde für die beiden Projekte, bei denen *ex-ante* ein geringer finanzieller Zusatznutzen erwartet worden war, *ex-post* ein noch geringerer finanzieller Zusatznutzen ermittelt (siehe unten).

Für die Darlehen, die für die acht Einzelvorhaben gewährt wurden, wurde entweder ein Länderisiko (staatlicher Darlehensnehmer) oder ein Kreditrating ermittelt, das dem eines staatlichen Darlehensnehmers sehr nahe kommt. In einem weiteren Fall (Projekt 9) wurde die Einstufung als Risiko eines staatlichen Darlehensnehmers durch eine Kreditversicherung untermauert. Schließlich gab es ein Projekt (PPP-Projekt), bei dem die Bank ein operationelles Risiko trägt. Allerdings ging der Genehmigung eine Phase voraus, in der das Projekt zufriedenstellende Ergebnisse aufwies und in der die zuvor festgelegten Finanzkennzahlen eingehalten wurden. Darüber hinaus sind die Einnahmen des PPP-Projekts, vorbehaltlich der oben in Abschnitt II.3.b genannten Bedingung, staatlich garantiert.

Die offensichtlichste Form des finanziellen Zusatznutzens, die sich aus dem Engagement der Bank ergibt, ist der von ihr eingeräumte Zinssatz. Dabei war der Zusatznutzen am größten, wenn die Partner der Bank in Ländern ohne AAA-Rating oder im privaten Sektor angesiedelt waren. In einem Fall (Projekt 2) wurde der Zinsvorteil für jede Auszahlung bestätigt, der jeweils ein Ausschreibungsverfahren vorausgehen musste. Allerdings hat die Bank noch eine Reihe weiterer finanzieller Vorteile geboten:

Präsenz der EIB – Die Nennung der Bank im Finanzierungsplan wirkte sich immer dann besonders positiv aus, wenn der Darlehensnehmer noch relativ neu auf dem Markt war, so z.B. bei Projekt 7. In diesen Fällen kam es wahrscheinlich zu einer Kombination aus Katalysator- und Validierungseffekten. Weniger leicht zu quantifizieren, aber ebenso wahrscheinlich vorhanden, dürfte der wettbewerbsmäßige Vorteil sein, den die Präsenz der Bank bringt, da die Kosten für die Mittel, die über Darlehen von Geschäftsbanken zu beschaffen sind, verringert werden.

Darlehenslaufzeiten – Die Bank, als eine Einrichtung für die Vergabe langfristiger Darlehen, ermöglicht den Projektträgern langfristiger, sachenlagenbezogener Projekte, die Darlehenslaufzeit mit der wirtschaftlichen Nutzungsdauer der Vermögenswerte abzustimmen. Dies war insbesondere für die Projekte 7, 8 und 9 von Vorteil und wurde von den Projektträgern der Projekte 1 und 6 besonders hervorgehoben.

Zeitplan – Die Projektträger der Projekte 4, 6 und 10 haben besonders hervorgehoben, dass die Präsenz der Bank die Fortsetzung der Projekte ermöglicht hat. Zwar wären die Projekte eventuell auch ohne den Beitrag der Bank weitergeführt worden, allerdings in deutlich reduziertem Umfang.

In den Fällen, bei denen der Zinsvorteil *ex-ante* als gering eingeschätzt wurde, war der durch diesen entstandene finanzielle Zusatznutzen *ex-post* in der Regel noch geringer. Im Falle von Projekt 3 vertrat der Darlehensnehmer die folgende Ansicht: „Das Projektprüfungsverfahren ist aufwändig..... Anderen Darlehensanbietern genügt die Übersendung des Haushaltsplans zur Belegung der Maßnahmen..... Insgesamt steht der Aufwand in keinem Verhältnis zu der Darlehenssumme....“ Schwerwiegender ist jedoch, dass der Darlehensnehmer von Projekt 5 das Darlehen (einschließlich sämtlicher Vertragsstrafen) in vollem Umfang zurückgezahlt hat<sup>7</sup>, da die Kosten für den Finanzierungsbeitrag der EIB zu hoch geworden waren. In diesem Zusammen-

<sup>7</sup> Nach Durchführung der Schreibtischstudie, aber bevor der Darlehensnehmer in Bezug auf eine Beteiligung kontaktiert wurde.

hang muss auch darauf hingewiesen werden, dass in beiden Projekten, bei denen *ex-ante* mit einem geringen finanziellen Zusatznutzen gerechnet worden war, der Zinsvorteil der einzige erwartete finanzielle Zusatznutzen war.

Die Möglichkeiten der Bank, den durch sie bewirkten finanziellen Zusatznutzen zu erhöhen, sind begrenzt. Möglich wäre beispielsweise eine Verbesserung der betrieblichen Leistungsfähigkeit und die Entwicklung von Produkten für spezifische Finanzierungsbedürfnisse. Weitere Möglichkeiten könnten im Bereich des Risikomanagements und der Strukturierten Finanzierung gefunden werden, z.B. indem die Bank höhere Risiken bei einer größeren Zahl von Projekten eingeht, gleichzeitig aber weiterhin im Rahmen ihrer Leitlinien für die Kreditrisikopolitik handelt. Unmittelbar jedoch gibt vor allem die Tatsache Anlass zu Besorgnis, dass zumindest in einem der betroffenen Länder das Zinsfestsetzungssystem der Bank einen Zinssatz ergeben hat, der nicht mehr attraktiv war.

### **III.2 Andere Beiträge der EIB**

Bei den evaluierten Projekten war – weder in der Planungsphase noch bei der Auswahl der Teilprojekte – kein anderer Beitrag der EIB erkennbar. Eine Ausnahme stellt Projekt 7 dar, bei dem die Dienststellen der Bank mit dem Projektträger zusammengearbeitet haben, um die Frage der Einschaltungskriterien der Bank zu klären und um eine geeignete Technische Beschreibung zu definieren. Festzuhalten ist, dass in einem Land vor der Einschaltung der Bank in das Projekt eine landesweite Untersuchung des Bildungssektors durchgeführt wurde. Diese wurde dazu herangezogen, mit dem Bildungsministerium in einen Dialog zu treten, woraus sich dann verschiedene Operationen ergeben haben. Allerdings betrafen die Projekte, die der Bank vorgeschlagen wurden, nicht die in der Studie ermittelten vorrangigen Investitionsbereiche (siehe auch Abschnitt IV). Einige Projektträger (z.B. die der Projekte 2 und 7) bezeichneten die technisch-wirtschaftliche Prüfung der Bank als hilfreich für die Validierung ihrer Kriterien in Bezug auf Gebäudequalität und -entwurf, doch stärkte dies eher das „Behaglichkeitsgefühl“ der für die Projektdurchführung verantwortlichen Mitarbeiter, als dass ein Einfluss auf die Entwicklung und das endgültige Ergebnis des Projekts festzustellen ist. Die Bank hat mit dem Projektträger von Projekt 7 auch eng zusammengearbeitet, um die Instrumente zu entwickeln, die zur Erfüllung der Berichterstattungsanforderungen der Bank benötigt werden.

## **IV. Management des Projektzyklus durch die EIB**

### **IV.1 Reaktion der EIB auf die Einführung eines neuen Sektors**

Wie bereits in Abschnitt 1 erwähnt, hat die Evaluierung der Frage, wie die Bank die Einführung eines neuen Tätigkeitsbereichs bewältigt hat und wie dieser in den normalen Rahmen der Finanzierungstätigkeit der Bank integriert wurde, besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dieser Teil der Evaluierung beruht auf einer unabhängigen Analyse der internen Unterlagen der Bank und der Entwicklung der Prüfungsmethodik sowie auf Gesprächen mit den wichtigsten, für diesen Sektor zuständigen Mitarbeitern der Bank. Die Erkenntnisse wurden in vier Blöcke gegliedert: Vorbereitung und Methodik, der Lernprozess, Entwicklungsspielraum und Fragen hinsichtlich der Begründung der derzeitigen Maßnahmen. Im Folgenden werden die für jeden dieser Blöcke gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst; eine vollständige Analyse der Ergebnisse findet sich in Anlage II.

#### **IV.1.a Vorbereitung und Methodik**

Die erste Strategieunterlage der Bank zum Thema Bildung wurde 1999 erstellt, rund 18 Monate nachdem der Bank das Mandat übertragen worden war und fünf Darlehen für Bildungsprojekte initiiert, geprüft, genehmigt und unterzeichnet worden waren. Dieser Zeitraum erklärt sich aus der Tatsache, dass eine gewisse Zeit benötigt wurde, um entsprechende interne Ressourcen bereitzustellen, geeignete Mitarbeiter auszuwählen und das erforderliche Hintergrundmaterial zu erarbeiten. Die Strategieunterlage forderte die EIB auf, vorbereitende Arbeiten in diesem Bereich in den einzelnen Ländern durchzuführen und strengere Kriterien für die Projektauswahl und -prüfung zu erarbeiten. Noch im selben Jahr wurde eine Prüfungsmethodik ausgearbeitet, die nach wie vor einige solide Grundlagen und Leitlinien für die Durchführung von Analysen des Bildungssektors auf Länderebene und von sektorspezifischen Analysen bietet.

#### **IV.1.b Der Lernprozess**

Bis 1997 war das Engagement der EIB im Bildungswesen gemessen an der gesamten Finanzierungstätigkeit sehr gering und konzentrierte sich im Wesentlichen auf die Fach- und Berufsausbildung. Bei diesen frühen Projekten handelte es sich nicht um „Bildungsprojekte“ im Sinne des Begriffs, wie er heute von der Bank verwendet wird, sondern vielmehr um Vorhaben für den Bau

von Schulen und Ausbildungszentren, die aufgrund ihres Beitrags zur Regionalentwicklung für einen Finanzierungsbeitrag in Betracht kamen.

Seit der Verabschiedung des ASAP sind mit den Jahren Veränderungen bei den analytischen Ansätzen zu beobachten:

- 1997 – Infragestellung der Relevanz volkswirtschaftlicher Analysen trotz der eventuellen Nützlichkeit von Kosten-Nutzen-Analysen. Hinweis auf die Tatsache, dass Vergleichsdaten fehlen.
- 1998 – Genehmigung von Projekten ohne volkswirtschaftliche Analyse.
- 1999 – Erste Verwendung von OECD-Daten und sektorbezogenen Rentabilitäten sowie Begründung von Projekten mittels Extrapolation. Erste Anwendung der 1999 entwickelten Prüfungsmethodik. Diskussion der Notwendigkeit von Bildungsindikatoren.
- 2000 – Abkehr von (insbesondere quantitativen) volkswirtschaftlichen Analysen.
- 2001 – Rückkehr zu sektorbezogenen Rentabilitäten, aber auch erste Verwendung der Schulleistung als Leistungsindikator.
- 2002 – Berechnung der volkswirtschaftlichen Rentabilität für verschiedene Formen der tertiären Bildung.
- 2003 – Erste Schätzung der privaten Rentabilität für ein Studiendarlehensprojekt.

#### **IV.1.c Entwicklungsspielraum**

Seit 2000 sind sichtbare und signifikante Fortschritte bei den Operationen der EIB im Bildungssektor zu beobachten. Allerdings ist noch Spielraum für weitere Entwicklungen vorhanden. Vor allem besteht noch immer eine Tendenz, Projekte im Bildungsbereich wie Bauvorhaben zu behandeln. Dem *eigentlichen* Bildungsaspekt der Projekte, d.h. dem Lernerfolg von Schülern/Studenten, wird nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Arbeitsbelastung der für das Bildungswesen zuständigen Mitarbeiter der Bank derzeit zu hoch ist, wodurch Einzelvorhaben zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird und zu wenig Zeit für die Sektorarbeit bleibt. So wurden einige ausgezeichnete Projektprüfungen durchgeführt, doch wird bei den meisten offensichtlich zu mechanisch vorgegangen, was sicherlich auf den bestehenden Zeitdruck zurückzuführen ist.

Von baulichen Maßnahmen abgesehen, die immer noch den Schwerpunkt bilden, betreffen Bildungsprojekte vornehmlich quantitative Aspekte, z.B. die Erhöhung der Aufnahmekapazitäten von Schulen, wobei dem Lernerfolg der Schüler nur wenig Beachtung geschenkt wird. In Anbetracht der schwerpunktmäßigen Ausrichtung der Projekte auf Schulgebäude hat die Bank konsequenterweise eine Studie in Auftrag gegeben, die den Zusammenhang zwischen diesen baulichen Einrichtungen und dem Lernerfolg untersuchen sollte („*The Appraisal of Investments in Educational Facilities.*“ In Zusammenarbeit mit der OECD 2000: 17-32). Die Ergebnisse dieser Studie waren positiv und stellten einen signifikanten Zusammenhang zwischen Infrastrukturinvestitionen und Bildungserfolg fest. Diese Erkenntnis wird seither routinemäßig angeführt, um Investitionen in Gebäude mit der zu erwartenden Verbesserung der Bildungsqualität zu begründen. Allerdings stellen neuere und fundiertere Erkenntnisse die früheren Ergebnisse in Frage. Die besten derzeit vorliegenden Forschungsarbeiten, die in Entwicklungsländern durchgeführt wurden und daher nicht zwangsläufig für EU-Länder direkt von Relevanz sind, deuten darauf hin, dass jede zusätzliche Grundschule, die je 1000 Kinder errichtet wurde, eine durchschnittliche Erhöhung der Schulbesuchszeiten um 0,12 bis 0,19 Jahre und Verbesserungen bei den Löhnen um 1,5 bis 2,7% bewirkt hat. Dies würde dafür sprechen, (zumindest in den untersuchten Ländern) die verfügbaren Mittel in verstärktem Maße direkt in den Bildungsprozess einzusetzen, wo eine deutlich höhere volkswirtschaftliche Rentabilität erzielt werden kann.

Diese Erkenntnisse legen zwei Empfehlungen nahe. Zum einen sollte – ungeachtet eventueller Bedenken in Bezug auf Arbeitsbelastung und Schwierigkeiten bei der strukturellen Berichterstattung – der Messung von Bildungseffekten durch den routinemäßigen Einsatz geeigneter Indikatoren, über die *ex-ante* abgestimmt und *ex-post* berichtet wird, größere Bedeutung beigemessen werden. Zum anderen sollte die Bank – auch wenn die physische Infrastruktur als grundlegende Voraussetzung wichtig sein mag – bewusst einen weiteren Versuch unternehmen, Bildungsinitiativen zu entwickeln und zu unterstützen, die sich nicht auf Sachanlagen beziehen und die einen größeren Nutzen erwarten lassen. Beispiele, die in diesem Zusammenhang bereits erwogen wurden, sind Initiativen in Bezug auf Studiendarlehen, F&E und die Entwicklung von eLearning-Inhalten.

## IV.2.a Projektprüfung

### Ermittlung und Auswahl

Wie bereits im Rahmen früherer Evaluierungen angemerkt, verfügt die Bank über kein festgelegtes System für die Überwachung des Projektauswahlverfahrens. Dies macht es schwierig, das Maß an Selektivität festzustellen. Aus diesem Grunde wäre es hilfreich, wenn in der Vorabinformation (Preliminary Information Note – PIN) eine Zusammenfassung des bisherigen Engagements der Bank enthalten wäre. Die Personen, die an zahlreichen Projekten beteiligt waren, hatten häufig andere Positionen eingenommen, als dies ursprünglich der Fall war, hatten abweichende Erinnerungen oder aber vergessen, wie es zu dem Engagement der EIB gekommen ist. Generell jedoch führen zwei Hauptwege in die Bank:

- Proaktiv, über bestehende Kontakte, beispielsweise zu Zentral- oder Regionalregierungen unter Berufung auf das neue Einschaltungskriterium „Bildung/Humankapital“ und durch eine Beschreibung, wie die Zusammenarbeit der Bank mit lokalen Partnern zur Mitfinanzierung geeigneter Vorhaben in diesem Sektor aussehen könnte. Die Bank ist kein Projektträger und somit bei der Ermittlung des Investitionsbedarfs und der Investitionsmöglichkeiten von lokalen Partnern abhängig. Wenn schließlich ein Projekt ermittelt wurde, prüft die Bank dieses Projekt vor dem Hintergrund ihres Operativen Gesamtplans und entscheidet dann, ob das formelle Projektgenehmigungsverfahren eingeleitet wird oder nicht.
- Reaktiv, über bestehende Kontakte. In einem Fall war eine Liste potenzieller PPP-Bildungsprojekte erstellt worden. Die Bank hat die auf der Liste aufgeführten Projekte geprüft und diejenigen ausgewählt, die zum einen dem Mitteleinsatz der Bank entsprechen und zum anderen maximale Auswirkungen auf das Bildungswesen erwarten lassen.

Keiner dieser Ansätze dürfte die Auswirkungen einer Einschaltung der Bank maximieren, obgleich der zweite Ansatz in dieser Hinsicht besser erscheint als der erste. Allerdings ist absolut klar, dass die Bank nicht jedes Projekt, das ihr angeboten wird, akzeptiert. Ihre Dienststellen ziehen Projekte nur dann weiter in Betracht, wenn diese gemäß den Einschaltungskriterien *prima facie* für einen Finanzierungsbeitrag in Frage kommen und eine erste positive Einschätzung ihrer Eignung vorliegt. In Anbetracht der herausragenden Rolle der lokalen Ebene bei der Identifizierung und Definition von Bildungsprojekten kann die Bank in der Phase der Projektdefinition keinen großen Beitrag leisten. Wie bereits betont wurde, liegen die Bildungspolitik und deren Umsetzung in der Verantwortung der nationalen und regionalen Behörden und Entscheidungen über Schul- und Hochschulbauvorhaben müssen entsprechend des örtlichen bzw. regionalen Bedarfs getroffen werden. Die Bank verfügt nicht über die Ressourcen, um sich auf dieser Ebene zu engagieren, und es ist auch nicht Aufgabe der Bank, in die Entscheidungsfindung auf örtlicher Ebene einzugreifen.

### Projektanalyse

Für die Analysen wurde ein Standardverfahren zugrunde gelegt, in dessen Rahmen die wichtigsten Aspekte der Operation geprüft werden. Besondere Aufmerksamkeit wurde den Elementen gewidmet, die in den Rechtsvorschriften der EU oder in der Satzung der EIB verankert sind: Förderungswürdigkeit, volkswirtschaftliche Begründung, Umweltauswirkungen und Auftragsvergabe. Da alle Projekte vor der eigentlichen Prüfung mindestens eine formelle (oder informelle) Testphase durchlaufen hatten, waren alle Projekte in vollem Umfang zufrieden stellend. Allerdings wurden einige Unstimmigkeiten bei der Prüfung der Maßnahmen beobachtet, die für eine Verwirklichung der materiellen und wirtschaftlichen Ziele des Projekts erforderlich sind:

- **Auswahl der Teilprojekte** – Wenn im Rahmen des Gesamtvorhabens eine relativ geringe Zahl von Teilprojekten vorgesehen war (z.B. bei Investitionsdarlehen), ergab sich in der Regel ein klares Bild von den Aspekten, die diese spezifischen Teilprojekte behandeln sollten. In diesem Falle wurde für alle Hauptelemente eine eindeutige Begründung vorgelegt. Allerdings handelte es sich bei sechs der evaluierten Projekte um Operationen im Rahmen eines Programmdarlehens, die sich in der Regel über längere Durchführungszeiträume erstrecken. Unter diesen Umständen ist zu erwarten, dass ein Teil der Teilprojekte vor dem offiziellen Projektabschluss geändert werden wird, um Problemen auf lokaler Ebene oder Veränderungen in den örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Im Rahmen der Prüfungen dieser Projekte konnte nicht eindeutig festgestellt werden, welche Kriterien für die Auswahl der Teilprojekte zugrunde gelegt wurden bzw. nach welchen Kriterien konkurrierenden Teilprojekten Vorrang eingeräumt wurde. So wurde stillschweigend davon ausgegangen, dass der Projektträger (in der Regel die Bildungsbehörde) absolut kompetent war und auf der Grundlage wohl definierter Bildungspolitiken

und Auswahlkriterien eine rationale Auswahlentscheidung getroffen hat. Allerdings ergab sich aus der Evaluierung eindeutig, dass häufig andere Kriterien eine wichtige Rolle gespielt haben: Kommunalpolitik, Planungszwänge, Verfügbarkeit von Bauland und entsprechender Mittel usw.

- **Projektdefinition** – Für alle Projekte wurde zur Definition des Projekts eine Technische Beschreibung erarbeitet, die eine der Grundlagen des Darlehensvertrags darstellt. Auch bei der Projektdefinition schneiden die eindeutigen Investitionsdarlehen in der Regel gut ab. Bei den Programmdarlehen mussten die Technischen Beschreibungen flexibler sein. Allerdings war nicht klar dargelegt, wie in Bezug auf die Genehmigung und Berichterstattung von Teilprojekten verfahren werden sollte. Oftmals konnte kein eindeutiger Bezug zwischen der Technischen Beschreibung des Projekts und den insgesamt durchgeführten Maßnahmen festgestellt werden. In mindestens einem Fall (Projekt 8) nahm die Technische Beschreibung auf die meisten, aber nicht alle Aspekte des dem Darlehensnehmer übertragenen Mandats Bezug, obwohl nur das Mandat als Ganzes für einen Finanzierungsbeitrag in Betracht kam.
- **Projektdurchführung** – Alle Prüfungen umfassten eine Beschreibung der Einrichtung, die für die Durchführung des Projekts verantwortlich sein würde. Nur wenige dieser Beschreibungen enthielten eine Beurteilung, ob die betreffende Einrichtung über ausreichende Ressourcen, Fachkenntnisse oder Erfahrungen verfügte, um die Arbeiten durchführen zu können. Auch wurde nichts darüber gesagt, welcher Anteil der Arbeiten intern durchgeführt und welcher nach außen vergeben würde und (was den letztgenannten Fall betrifft) an wen und auf welcher Grundlage. Bei Programmdarlehen schien die Technische Beschreibung in mindestens zwei Fällen (Projekte 1 und 2) weniger ein Arbeitsinstrument als ein konstruiertes Gebilde zu sein, das lediglich dem Zweck diene, den administrativen und satzungsmäßigen Anforderungen Genüge zu leisten. In diesen Fällen war die Technische Beschreibung sowohl für den Projektträger als auch für den Darlehensnehmer ohne Bedeutung. Folglich war es schwierig herauszufinden, wofür der Finanzierungsbeitrag der Bank tatsächlich verwendet wurde oder welche förderungsfähigen Ausgaben überhaupt getätigt wurden.
- **Beschäftigungseffekt** – Dies ist ein Standardelement aller Prüfungsanalysen. Dabei wird zwischen befristeten Arbeitsplätzen, die für die Dauer der Durchführung der Baumaßnahmen entstehen, und unbefristeten Arbeitsplätzen unterschieden. Die Zahl der Dauerarbeitsplätze wurde, gestützt auf die Informationen des Projektträgers, von der Bank in der Regel mitgeteilt. Was die befristeten Arbeitsplätze betrifft, so ist die Situation weniger klar. Die Kosten pro Personenjahr für die Durchführung der Baumaßnahmen schwankten um einen Faktor von mehr als 20 und waren in dem Land in der Stichprobe, das die niedrigsten Lebenshaltungskosten auswies, offensichtlich fünf mal so hoch wie in dem Land mit den höchsten Lebenshaltungskosten.
- **Projektbetrieb** – Die Anmerkungen zum Punkt „Projektdurchführung“ treffen auch auf diesen Punkt zu, allerdings in noch höherem Maße. Nur selten wurde eine Antwort auf die Frage gegeben, wie Instandhaltung und Reparatur der Projektanlagen gewährleistet werden sollen (außer dass der Name der verantwortlichen Einrichtung genannt wurde). Auch waren keine Angaben hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, dass für diese Maßnahmen ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, zu finden. Nur das PPP-Projekt stellte hier eine Ausnahme dar.
- **Zweckdienlichkeit** – Es wurde festgestellt, dass in den Prüfungsberichten in der Regel keine Angaben zur Zweckdienlichkeit der vorgeschlagenen technischen Lösungen (d.h. zu Größe, Layout des Schul- oder Hochschulgebäudes usw.) zu finden sind. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass diese Informationen zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorlagen oder aber wie im Falle der Programmdarlehen nicht zweckmäßig waren. Auch wurden in der Regel keine Angaben zu vergleichbaren Messgrößen wie Baukosten je Einheit oder gebaute Fläche je Student/Schüler gemacht. Bei aller Anerkennung der wohlbekannten Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Nutzens für die Bildung wurde hier die Gelegenheit versäumt, alternative Messgrößen für Effizienz zu entwickeln.
- **Risikoanalyse** – Obwohl alle Projekte einer – in der Regel gut strukturierten und recht umfassenden – Prüfung unterzogen wurden, wurden die mit der jeweiligen Operation verbundenen Risiken nur selten klar dargelegt und lediglich für das PPP-Projekt quantifiziert.

## IV.2.b Überwachung

Bei fast allen Einzelevaluierungen wurde festgestellt, dass der Darlehensnehmer versäumt hat, die Informationen zu übermitteln, die entweder von der Direktion Projekte (PJ) gewünscht (und deren Übermittlung sie in ihrer Stellungnahme zum Projekt gefordert oder empfohlen hatte) oder die im Darlehensvertrag spezifiziert worden waren. Die Gründe hierfür waren von Projekt zu Projekt verschieden, doch wurden die folgenden Gründe am häufigsten angeführt (wobei je Projekt häufig mehr als einer dieser Gründe zu nennen ist):

- Der Darlehensnehmer, der in der Regel der einzige direkte Partner der Bank ist, war nicht der Projektträger, und der Projektträger hat die erforderlichen Informationen nicht übermittelt. In der Regel war der Projektträger nicht Vertragspartei und somit nicht über die Bestimmungen des Vertrags informiert.
- Der Darlehensnehmer hatte Probleme, die zum Darlehensvertrag gehörende Technische Beschreibung mit den Arbeiten in Einklang zu bringen, die während des Zeitraums durchgeführt wurden.
- Die Informationen, die für die Bank nützlich gewesen wären, z.B. hinsichtlich der akademischen Leistung, waren im Eigentum einer Einrichtung, die mit der Bank nicht in einem Vertragsverhältnis stand.
- Die Übermittlung der Projektdaten erfolgte nur, wenn diese Informationen ausdrücklich und wiederholt von der Bank angefordert wurden, z.B. zum Projektabschluss oder wenn der Projektträger/Darlehensnehmer ein Folgedarlehen wünschte.

Obwohl die meisten Projekte zufrieden stellend abgeschlossen wurden, wurde die Tatsache, dass die Projekte bereits abgeschlossen waren oder sich in der Abschlussphase befanden, häufig erst durch die Evaluierung bekannt. Nur sehr selten haben die Partner der Bank die geforderten Informationen rechtzeitig und ohne weitere Aufforderung übermittelt.

## IV.3 Schlussfolgerungen hinsichtlich des Projektzyklus

Kriterium	Projekteinstufung			
	Gut	Befriedigend	Unbefriedigend	Mangelhaft
Prüfung	2	6	-	-
Überwachung	1	7	2	-

Der oben stehenden Tabelle ist zu entnehmen, dass die Leistung der Bank insgesamt gesehen mehr als zufrieden stellend war, da nur zwei Projekte bei einem Kriterium als „Unbefriedigend“ eingestuft wurden. Allerdings ist dies leicht irreführend, da bei zwei weiteren Projekten die Überwachung, was das Verfahren betrifft, zwar korrekt, inhaltlich jedoch nur dürftig war. Auch gab es eine Reihe von Fällen, allesamt Programmdarlehen, bei denen die Partner Schwierigkeiten hatten, die Komponenten ihres Investitionsprogramms zu ermitteln, die von der Bank mitfinanziert worden waren. Dies galt insbesondere für die Fälle, bei denen diese Mitfinanzierung Investitionen betraf, die sich über eine Reihe von Jahren erstreckten. Hier stellen sich drei Optionen, die erwogen werden sollten, um dieses Problem auf ein Mindestmaß zu begrenzen:

- Das Maß an Unsicherheiten kann verringert werden, indem Darlehen geringeren Umfangs angeboten werden, die sich über kürzere Zeiträume erstrecken. Damit einhergehen sollte eine Vereinfachung des Antragsverfahrens für Folgedarlehen.
- Es sollten eine oder mehrere Zwischenprüfungen vorgesehen werden, wobei die Auszahlung von der Vorlage hinreichender Belege hinsichtlich der mitfinanzierten Teilprojekte abhängig gemacht werden sollte. Diese Maßnahme hat sich in einem Fall (Projekt 8) als äußerst hilfreich erwiesen.
- Es sollte akzeptiert werden, dass das Darlehen zur Finanzierung eines Teils des in Frage stehenden Projektportfolios des Projektträgers eingesetzt wird. Dies würde dem Ansatz entsprechen, der in Bezug auf die Globaldarlehen Anwendung findet.

Programmdarlehen stellen die Projektprüfung vor ganz besondere Probleme. Wenn von vornherein akzeptiert wird, dass es während des Durchführungszeitraums zu Änderungen an der Technischen Beschreibung kommt, dann ist die Bank in besonders hohem Maße von der Urteilsfähigkeit des Darlehensnehmers/Projektträgers abhängig. Bei nur wenigen Einzelevaluierungen wurden diese Einrichtungen unter diesem Gesichtspunkt gründlich analysiert. Dieses Problem war von der Bank bereits im Zusammenhang mit ihren Rahmendarlehen erkannt und neue Ver-

fahren entwickelt worden. Diese Verfahren könnten auch für Programmdarlehen angewandt werden unter der Voraussetzung, dass die Verlässlichkeit und Intensität der Analyse innerhalb der folgenden zwölf Monate verifiziert werden können.

Schließlich weisen Programmdarlehen und Globaldarlehen viele identische Merkmale auf, und für die Berichterstattung über den Einsatz der Mittel gelten die gleichen Aspekte. Im Falle von Projekt 8 z.B. waren die Auszahlungen davon abhängig gemacht worden, dass der Bank hinreichende Nachweise über die ordnungsgemäße Verwendung der bereits ausgezahlten Mittel vorgelegt werden. Dieser Ansatz entspricht fast vollständig dem, den die Bank bei den Globaldarlehen verfolgt, außer dass die Daten bei den Globaldarlehen im entsprechenden Data Warehouse der Bank gespeichert sind, während die Daten im vorgenannten Fall in den Dateien der Direktion Finanzierungen (Ops) und den Archivdateien erfasst sind. Dies könnte zu den Unstimmigkeiten bei den Projektabschlussdaten beigetragen haben. Es gibt keinen Grund, warum der für die Globaldarlehen geltende Ansatz und das Auszahlungserfassungssystem nicht auch auf Programmdarlehen Anwendung finden sollte.



## BILDUNGSSYSTEME IN DER EU

Dieser kurze Überblick soll einige Hintergrundinformationen über die Bildungssysteme geben, die es derzeit in der EU gibt und die in den Ländern zu finden sind, in denen die evaluierten Einzelvorhaben durchgeführt wurden. Der Bereich der Vorschulbildung bleibt hier unberücksichtigt, da diese zwar eine Grundlage für den künftigen Bildungsweg legen kann, in der Regel aber nicht auf spezifische Bildungsziele ausgerichtet ist.

Primärbildung – Die Grundschulbildung (die je nach Land zwischen fünf und sieben Jahre umfasst) ist die erste Stufe der Pflichtschulzeit, in der spezifische Bildungsziele verfolgt werden. Diese Elementarbildung wird grundsätzlich durch den Staat gewährleistet. Allerdings werden in einigen Ländern bis zu einem Drittel der Schulanfänger in Privatschulen eingeschult, was häufig auf ein geringes Ansehen der staatlichen Schulen oder auf bestimmte religiöse Überzeugungen zurückzuführen ist. In allen besichtigten Projekten, die die Grundschulbildung betrafen, gab es eine klare Trennung zwischen Primär- und Sekundarbildung. Der Übergang von der Primär- in die Sekundarstufe erfolgt grundsätzlich automatisch und ist fast immer mit einem Schulwechsel verbunden. In der Regel werden die Fähigkeiten und die Lernfolge der Schüler geprüft; eine schwächere Leistung steht dem weiteren schulischen Werdegang jedoch generell nicht im Wege. Allerdings werden diese Prüfungen in vielen Ländern dazu herangezogen, die Schüler verschiedenen Pflichtschultypen (mit akademischer/nichtakademischer Ausrichtung) zuzuweisen. In fast allen Ländern findet die Primärbildung in staatlichen Einrichtungen auf lokaler Ebene statt; in einigen Ländern wurden sogar Höchstentfernungen für die Schulen und maximale Anfahrtszeiten festgelegt. Die Klassen sind in den Grundschulen in der Regel kleiner als dies in den Sekundarschulen der Fall ist.

Sekundarbildung (Unterstufe I, bis zum Ende der Pflichtschulzeit): – Die Pflichtschulzeit im Sekundarbereich besteht in der Regel bis zum 16. Lebensjahr. In einigen Ländern gilt diese Altersgrenze als das Mindestalter für die Aufnahme einer unbefristeten Beschäftigung, und Schüler, die die Abschlussprüfung zum 16. Lebensjahr bestehen, dürfen die Schule verlassen. Die schulische Leistung in dieser Bildungsstufe kann für den weiteren Lebensweg eines Menschen entscheidend sein, doch gibt es hier innerhalb der EU erhebliche Qualitätsunterschiede, wie die PISA<sup>8</sup>-Studie deutlich gemacht hat (siehe Abschnitt I.3).

Sekundarbildung (Oberstufe, im Anschluss an die Pflichtschulzeit): – Alle Länder bieten Schülern über die Schulpflichtzeit hinaus weiterführende Schulen mit akademischer bzw. berufsbildender Ausrichtung an. In allen Fällen wird die akademische Ausrichtung als die zweite Stufe der Sekundarbildung betrachtet, die in der Regel in das Schulsystem integriert ist. Bei der berufsbildenden Ausrichtung gibt es dagegen größere Unterschiede. In einigen Ländern sind die beiden Ausrichtungen klar voneinander abgegrenzt. Die berufsorientierte Bildung findet in technischen/wirtschaftlichen Fachschulen statt – in manchen Fällen nur tageweise, wenn die Bildung im Rahmen umfassenderer Ausbildungsprogramme erfolgt. Allerdings sind alle Einrichtungen derselben Bildungsbehörde unterstellt. In anderen Ländern dagegen ist diese Bildungsausrichtung Teil des Schulsystems, auch wenn sie in entsprechenden Fachschulen vermittelt wird.

Tertiärbildung – Im tertiären Bildungssektor ist in der EU die größte Vielfalt zu verzeichnen. Zwei Merkmale sind den meisten Ländern jedoch gemein. Das erste gemeinsame Merkmal ist das Bestreben, die Zahl der Hochschulabsolventen zu erhöhen, und zwar durch eine größere Zahl von Schülern, die die Hochschulreife erreichen. Alle Länder sehen dies als einen wichtigen Faktor für ihre wirtschaftliche Zukunft an. Die größten Unterschiede bestehen in der Unterscheidung zwischen der beruflichen und der akademischen Bildung sowie in der Interaktion zwischen den Bildungseinrichtungen und der Wirtschaft auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Das zweite gemeinsame Merkmal besteht in der Unabhängigkeit einzelner Universitäten. Während fast alle Hochschulen aufgrund der Abhängigkeit von Zuweisungen aus den öffentlichen Haushalten in gewisser Weise kontrolliert werden können, verfügen einzelne Universitäten über ein hohes Maß an Unabhängigkeit und Autonomie. Die größten Unterschiede bestehen zum einen wiederum in dem Maße, wie die Universitäten in die Wirtschaft auf regionaler und nationaler Ebene eingebunden sind (und sich nicht nur als bloßen Lieferanten akademisch gebildeter Hochschulabsolventen betrachten), und zum anderen in der Weise, wie sie sich selbst sehen – als rein akademische Einrichtung/Forschungseinrichtung oder aber als Einrichtung, die einen sozialen und volkswirtschaftlichen Nutzen generiert.

---

<sup>8</sup> Programme for International Student Assessment (durchgeführt von der OECD)

## **ENTWICKLUNG DER METHODIK FÜR DEN BILDUNGSSEKTOR IN DER EIB**

Es wird darauf hingewiesen, dass die in dieser Anlage genannten internen Unterlagen, beispielsweise zu der Situation in den Ländern oder zu politischen Themen, von der Bank als vertraulich betrachtet werden. Sie stehen nicht für eine Verbreitung außerhalb der Bank zur Verfügung und werden auch nicht an Dritte weitergegeben.

Dieser Teil der Evaluierung beruht auf einer unabhängigen Analyse der internen Unterlagen der Bank und der Entwicklung der Prüfungsmethodik sowie auf Gesprächen mit den wichtigsten, für diesen Sektor zuständigen Mitarbeitern der Bank. Die Erkenntnisse wurden in vier Blöcke gegliedert: Vorbereitung und Methodik, der Lernprozess, Entwicklungsspielraum und Fragen hinsichtlich der Begründung der derzeitigen Maßnahmen.

### **Vorbereitung und Methodik**

Obwohl Bildung für die Bank ein neuer Tätigkeitsbereich war, wurde eine Strategieunterlage über das Bildungswesen erst 18 Monate nach der Erteilung des Mandats vorgelegt. Dieser Zeitraum ist damit zu begründen, dass eine gewisse Zeit benötigt wurde, um entsprechende interne Ressourcen bereitzustellen, geeignete Mitarbeiter auszuwählen und das erforderliche Hintergrundmaterial zu erarbeiten. In der Zwischenzeit hatte die Bank Darlehen für fünf Bildungsprojekte initiiert, geprüft, genehmigt und unterzeichnet. Diese erste Unterlage zum Operativen Gesamtplan von Januar 1999 forderte zum einen eine neue Rolle der Bank im Bereich der Bildung (und der Gesundheit), u.a. durch die Erarbeitung von grundlegendem länderspezifischem Wissen mittels Sektorarbeit, und zum anderen durch strengere Kriterien für die Projektermittlung und -prüfung. Im Oktober 1999 folgte dann die Veröffentlichung einer Unterlage mit dem Titel „Appraisal Methodology for Investments in the Education Sector“, die als Arbeitsfassung verbreitet wurde. Diese Unterlage wird noch heute in dieser Fassung mit dem Hinweis „Arbeitsfassung“ nachgedruckt. Obwohl niemals eine endgültige Fassung erstellt wurde, bietet sie einige solide Grundlagen und Leitlinien für die Durchführung von Analysen des Bildungssektors auf Länderebene und von projektspezifischen Analysen. Ferner umfasst sie ein gutes Kapitel zum Thema Volkswirtschaftliche Analyse im Bildungsbereich und fordert auf, die Verteilung der staatlichen Bildungsausgaben zu messen.

In den darauf folgenden Jahren hat die Bank einige Sektoranalysen für bestimmte Länder (oder Regionen) erstellt: Türkei (2000), Ungarn (2000), Griechenland (2001), die Tschechische Republik (2001), Beitrittsländer (2001), die Republik Südafrika (2003), Polen (Tertiärbildung) (2004) und England (Tertiärbildung) (2005). Diese Analysen waren von hohem Niveau, doch wurden ihre Empfehlungen nicht immer befolgt. Für die meisten der Länder, in denen die Bank Vorhaben über einen Finanzierungsbeitrag unterstützt, wurden keine derartigen Analysen erstellt. Darüber hinaus werden insgesamt weniger Sektorpapiere erarbeitet. Dies ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: zum einen auf die Schwierigkeit, angesichts der zunehmenden Arbeitsbelastung aufgrund steigender Projektzahlen angemessene Ressourcen für die Durchführung dieser Arbeit bereitzustellen; zum anderen auf das Problem, qualifizierte und erfahrene Bildungsökonomie anzuwerben und zu binden.

Neben diesen länderspezifischen Dokumenten hat die Bank auch interne Unterlagen zu den folgenden Themen erstellt:

- Returns to education in the EU, 2001
- Financing Human Capital through financial intermediation in developing countries, 2002
- PPPs and e-learning, 2002
- Student finance schemes, 2003
- Innovative approaches to human capital in the enlarged union, 2004

Zwar ist die Qualität dieser Unterlagen äußerst unterschiedlich (von mäßig bis ausgezeichnet), jedoch wird ersichtlich, dass die Direktion Projekte durchweg erkannt hat, dass in Bezug auf die Finanzierung von Vorhaben im Bereich Humankapital ein unterschiedlicher Ansatz verfolgt werden muss.

## Der Lernprozess

Bevor an dieser Stelle die Entwicklung des Ansatzes der Bank im Bildungsbereich nach der Verabschiedung von ASAP in Betracht gezogen wird, sollten ihre Aktivitäten in diesem Bereich vor ASAP untersucht werden. Bis 1997 war das Engagement der EIB im Bildungswesen gemessen an der gesamten Finanzierungstätigkeit sehr gering und konzentrierte sich im Wesentlichen auf die Fach- und Berufsausbildung. Nach einem ersten Darlehen in Höhe von 1 Mio ECU für eine Europaschule im Jahre 1969 folgte erst 1977 die nächste Operation, die ein Berufsbildungszentrum betraf. Die Finanzierungstätigkeit nahm in den achtziger Jahren zu. In diesem Jahrzehnt wurden elf Projekte mit einem Darlehensvolumen von insgesamt 229 Mio ECU abgeschlossen. Bei diesen frühen Projekten handelte es sich nicht um „Bildungsprojekte“ im Sinne des Begriffs, wie er heute von der Bank verwendet wird, sondern vielmehr um Vorhaben für den Bau von Schulen und Ausbildungszentren, die aufgrund ihres Beitrags zur Regionalentwicklung für einen Finanzierungsbeitrag in Betracht kamen. Aus diesem Grunde wurden diese Projekte nicht in die Evaluierung einbezogen. Auf der anderen Seite stellen diese ersten Projekte aber einen Benchmark dar, anhand dessen abgelesen werden kann, wie sich die analytischen Ansätze in Bezug auf die Operationen der Bank im Laufe der Zeit geändert haben. Sie können daher als eine Art Kontrollgruppe betrachtet werden.

Als Beispiel sei ein 1985 durchgeführtes Vorhaben angeführt, das „technische Bildungseinrichtungen“ betraf und gemäß Artikel 130 des Vertrags von Rom für einen Finanzierungsbeitrag in Betracht kam. Im Prüfungsbericht wird weder eine Schätzung der Rentabilität vorgenommen noch eine andere bildungsbezogene Dimension untersucht. 1986 wurde für ein Ingenieurhochschulvorhaben in eben diesem Land dasselbe Einschaltungskriterium zugrunde gelegt. In der Schlussfolgerung des Prüfungsberichts heißt es: „Das Konzept der Rentabilität ist für diese Art von Projekt nicht relevant“ und „Ein Vergleich von Kosten und Nutzen des Projekts ...ergibt eine akzeptable volkswirtschaftliche Rentabilität von rund 10%“. Die erste Aussage ist eindeutig falsch, aber möglicherweise dadurch zu erklären, dass zu diesem Zeitpunkt noch kein Bildungsökonom bei der Bank beschäftigt war. Andererseits hatte sich 1986 bereits das Konzept des Humankapitals bei den wirtschaftlichen Betrachtungen von Wirtschaftswissenschaftlern durchgesetzt, und die volkswirtschaftliche Rentabilität von Bildung war äußerst relevant. Die zweite Aussage ist einerseits ein Widerspruch zu der ersten; andererseits wird die Angabe einer wirtschaftlichen Rentabilität von 10% im Folgenden nicht durch eine fundierte Analyse untermauert. Vergleichbare Aussagen finden sich bis zum Beginn der neunziger Jahre noch in weiteren Prüfungsberichten.

Nach Einführung des ASAP sind mit den Jahren Veränderungen bei den analytischen Ansätzen zu beobachten, wie im Folgenden anhand spezifischer Bemerkungen in den Prüfungsberichten aufgezeigt wird:

- 1997 – „Die volkswirtschaftliche und finanzielle Analyse solcher Bildungsvorhaben ist äußerst komplex und häufig irrelevant... Die Berechnung einer finanziellen Rentabilität ist für eine Bildungseinrichtung nicht relevant.“ Diese Aussage entspricht der Denkweise der EIB Mitte der achtziger Jahre, obwohl internationale Wirtschaftswissenschaftler bereits eine gegenteilige Auffassung vertraten.
- 1997 – „Die Beurteilung der finanziellen Rentabilität ist für ein Vorhaben im Bildungswesen nicht relevant.“ Allerdings wird in der Analyse weiter erklärt, dass „die Ermittlung der volkswirtschaftlichen Rentabilität von Bildungsinvestitionen häufig auf einer Kosten-Nutzen-Analyse beruht“ und dann folgerichtig bedauert, dass „diese Berechnungen verlässliche Statistiken voraussetzen... die für das betreffende Projekt nicht vorliegen“.
- 1998 – Genehmigung von Projekten ohne volkswirtschaftliche Analyse.
- 1999 – „Wegen der Schwachpunkte einer Ermittlung ... wurde eine Rentabilitätsberechnung für dieses Projekt nicht durchgeführt...(jedoch) ... lassen die Ergebnisse jüngster OECD-Studien bezüglich des Landes insgesamt erkennen, dass ...die Rentabilität für die Sekundarbildung in dem Land zu den niedrigsten im OECD-Gebiet gehört.“ Dies ist die erste nachweisliche Verwendung von Daten der OECD, was möglicherweise mit der ersten Veröffentlichung von Schätzungen hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Rentabilität von OECD-Ländern im Rahmen von „Education at a Glance“ einherging. Dieses Projekt kennzeichnet auch den Beginn der Verwendung von bildungssektorbezogenen Rentabilitätsätzen zur Begründung spezifischer Bildungsprojekte (mittels Extrapolation).
- 1999 – Ein späterer Prüfungsbericht enthält erstmals eine echte, ausgezeichnete Schätzung der volkswirtschaftlichen Rentabilität des Projekts (rund 7%). Er umfasst ferner eine hervorragende Marktanalyse hinsichtlich des Outputs von Hochschulen wie auch

eine Analyse der Kosteneffizienz. Es ist der erste Versuch, die im Oktober 1999 entwickelte Prüfungsmethodik auf ein praktisches Projekt anzuwenden (siehe oben).

- 1999 – Noch ein wenig später umfassten die Projektanalysen a) den Bildungseffekt des Projekts, gemessen am Lernerfolg der Schüler/Studenten, und b) eine Diskussion der Notwendigkeit von Indikatoren für den Bildungserfolg.
- 2000 – Abkehr von (insbesondere quantitativen) volkswirtschaftlichen Analysen.
- 2001 – Erste Bezugnahme auf i2i und die Anmerkung: „in Anbetracht der Art der Vorhaben...ist eine betragsmäßige Ermittlung der Nutzenelemente schwierig. Wir haben daher keine übliche Kosten-Nutzen-Analyse sowie eine spezifische Schätzung des volkswirtschaftlichen Nutzens dieses Projekts vorgenommen. Wir haben Schätzungen von Rentabilitätssätzen für den Sektor verwendet und gehen davon aus, dass sich diese sektorbezogenen Rentabilitätssätze in allen von dem vorliegenden Programm abgedeckten Projekten in der Primar- und Sekundarbildung widerspiegeln.“ Für die Sekundarbildung werden im Rahmen anderer Untersuchungen ermittelte Rentabilitätssätze von 3,1 bis 22,8% angeführt.
- 2001 – Verstärkte Heranziehung der Schulleistung als Leistungsindikator. Gute Analyse von Bildungserfolg. „Eine volkswirtschaftliche Rentabilität wurde für dieses Projekt nicht ermittelt. Die finanzielle Rentabilität des PPP-Projekts ...wird auf ca. 7,5% veranschlagt.“
- 2002 – Es wurde eine volkswirtschaftliche Rentabilität von 6,5% und 5,2% für verschiedene Formen der tertiären Bildung berechnet. Sehr gute analytische Anhänge.
- 2003 – Erste private Rentabilität auf 14,6% geschätzt. Die Begründung für Studiendarlehen ist die, dass diejenigen, die einen volkswirtschaftlichen Nutzen daraus ziehen, auch die Rückzahlung übernehmen. Meilensteinprojekt, da erstmals nicht der Bau einer Schule gefördert wurde. Hervorragende Analyse bei der Projektprüfung.

Anm.: Im Zeitraum von 2001 bis 2005 wurde bei vielen Vorhaben die volkswirtschaftliche Rentabilität nicht ermittelt.

Es sei darauf hingewiesen, dass die EIB nicht die einzige internationale Einrichtung ist, die der Bedeutung des Humankapitals erst spät in ihrem Darlehensprogramm Rechnung getragen hat. Auch die Weltbank hat in der Zeit von 1962 bis Mitte der achtziger Jahre in nur sehr begrenztem Umfang Vorhaben im Bildungsbereich gefördert. Seit dieser Zeit ist die Vergabe von Darlehen für Bildung und Gesundheit – den beiden wichtigsten Teilspektoren des Humankapitals – in einigen Regionen auf immerhin ein Viertel ihrer gesamten Finanzierungstätigkeit gestiegen. Bei der Inter-American Development Bank und der Asian Development Bank ist eine vergleichbare Entwicklung festzustellen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die EIB überwiegend Vorhaben in der entwickelten Welt und weniger in Entwicklungsländern mitfinanziert und dass einige Mandate (z.B. in gewissem Maße AKP und ALA) sich nicht auf den Bereich Humankapital erstrecken, hat die EIB nun ein fast vergleichbares Niveau erreicht. Rund 16% aller von der Bank im Jahr 2005 genehmigten Darlehen entfielen auf Vorhaben in den oben genannten Sektoren.

### **Entwicklungsspielraum**

Nach einem langsamen Start sind seit dem Jahr 2000 sichtbare und signifikante Fortschritte bei den Operationen der EIB im Bildungssektor zu beobachten. Allerdings besteht noch Raum für weitere Entwicklungen:

Fortgesetztes Bauprojektdenken. Selbst heute noch werden die meisten Projekte wie Bauvorhaben behandelt. Dem in den Vorhaben enthaltenen Elementen, die Bildung im eigentlichen Sinne betreffen (z.B. den Lernerfolg von Schülern/Studenten), wird nicht genügend Beachtung geschenkt.

Falsche organisatorische Zuordnung. Der Bereich Humankapital ist der Hauptabteilung Industrie und Dienstleistungen zugeordnet. Dies könnte der herausragenden Rolle, die die Bildung in den Operationen der Bank einnehmen soll, nicht gerecht werden und eine Ursache für das „Bauvorhabensyndrom“ in Bildungsprojekten sein.

Unzureichende Ressourcen. Die Abteilung Humankapital verfügt über neun hauptberufliche Fachkräfte (darunter zwei Bildungsökonomie), die derzeit rund 20 Vorhaben pro Jahr prüfen.

Unregelmäßige Sektorarbeit. Die Arbeiten in Bezug auf den Sektor Bildung wurden im Jahr 2000 aufgenommen, scheinen aber seither – mit nur einer Arbeit im Jahr 2004 – tendenziell rückläufig zu sein.

Mangelnde Übereinstimmung zwischen Sektorarbeit und Projektauswahl. In den seltenen Fällen, in denen der Projektauswahl eine Sektorarbeit vorausgegangen ist, entspricht das letztlich geförderte Projekt nicht den Prioritäten, die in der Sektorarbeit ermittelt wurden.

Unzureichende Projektprüfung. Die Qualität der Projektprüfung ist sehr unterschiedlich. Zwar gibt es einige ausgezeichnete Beispiele, doch wird bei den meisten Prüfungen offensichtlich zu mechanisch vorgegangen. Die wirtschaftliche Analyse ist häufig unvollständig, und die Qualität dieser Analyse hängt davon ab, wer an der Projektprüfung beteiligt war. Dies hat zur Folge, dass dem Verwaltungsrat bei vergleichbaren Projekttypen durchaus unterschiedliche Vorschläge unterbreitet werden. Bei einigen Sektorarbeiten und Projektvorbereitungen wurden Kosten-Nutzen-Analysen angestellt, jedoch wiederum nicht grundsätzlich zugrunde gelegt. Schätzungen hinsichtlich der Verteilung der staatlichen Bildungsausgaben sind in den Projektunterlagen nicht zu finden. Fragen der internen Bildungseffizienz, z.B. Lernerfolg je eingesetztem Euro, werden in der Projektprüfung nicht routinemäßig untersucht.

Alternativen. Die Bank ist kein Projektträger; die Vorhaben werden vielmehr an sie herangetragen. Allerdings zieht die Bank bei ihrer Entscheidung, welche Projekte genehmigt werden sollen, wie auch bei der Analyse der wirtschaftlichen Effizienz der Projekte alternative Maßnahmen nicht ausreichend in Betracht.

Unzureichende Berücksichtigung der Qualität der Bildung. Neben der schwerpunktmäßigen Ausrichtung auf Gebäude betreffen Bildungsprojekte vornehmlich quantitative Aspekte, z.B. die Erhöhung der Aufnahmekapazitäten. Von den wenigen Ausnahmefällen, die in der oben aufgeführten Projektliste genannt sind, abgesehen, wird dem Lernerfolg keine Beachtung geschenkt.

Unzulängliche Begründung. In Anbetracht der schwerpunktmäßigen Ausrichtung der Projekte auf Schulgebäude hat die Bank konsequenterweise eine Studie in Auftrag gegeben, die den Zusammenhang zwischen diesen baulichen Einrichtungen und dem Lernerfolg untersuchen sollte (*The Appraisal of Investments in Educational Facilities*. In Zusammenarbeit mit der OECD 2000: 17-32). Die Ergebnisse dieser Studie waren positiv, und seither wird diese Studie routinemäßig zitiert, um hervorzuheben, dass bauliche Einrichtungen einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Bildungsqualität leisten. Allerdings stellen neuere und fundiertere Erkenntnisse die früheren Ergebnisse in Frage.

### **Fragen hinsichtlich der Begründung der derzeitigen Maßnahmen**

Für die Bank als Einrichtung zur Finanzierung von Maßnahmen in Bezug auf die Bildungsinfrastruktur (und weniger auf Bildung im eigentlichen Sinne) stellt sich die folgende wichtige Frage: „*Tragen bessere Gebäude zu einer Erhöhung der Bildungsqualität bei?*“ Da der größte Teil der Finanzierungsbeiträge der EIB im Bildungssektor für Schulgebäude verwendet wurde, liegt es nahe zu fragen, zu welchen Erkenntnissen andere Untersuchungen gekommen sind, die sich mit der Frage des Einflusses des Gebäudezustands auf die Schulqualität befassen haben. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind sehr unterschiedlich. Es gibt keine klare Antwort auf die Frage, ob bessere Schulgebäude die Schulqualität erhöhen. In der wissenschaftlichen Literatur zu diesem Thema werden am häufigsten drei Untersuchungen angeführt: eine Meta-Analyse, die die Vereinigten Staaten betrifft, und zwei quasi-experimentelle Evaluierungsstudien in Entwicklungsländern.

In den USA hat die Auswertung von 74 Untersuchungen gezeigt, dass – bei ansonsten identischen Voraussetzungen – die Auswirkung besserer Einrichtungen auf die Leistung der Schüler nur in 12 Fällen statistisch signifikant war. Bei nur einer von zehn Untersuchungen wurde eine statistisch signifikante Wirkung verbesserter Anlagen auf die Leistungen dokumentiert. Für eine Untersuchung in Brasilien wurde die Kostenwirksamkeit einer Reihe schulischer Inputs wie z.B. Gebäude, Lehrbücher und die Qualifikation der Lehrer als Messgröße zugrunde gelegt. In diesem Fall wurde die Kostenwirksamkeit als „Leistungszuwachs je Ausgabeneinheit“ definiert. Ein umfassendes Evaluierungsprojekt der Weltbank, das im Nordosten Brasiliens durchgeführt wurde, hat ergeben, dass ein „weicher“ Input (z.B. Lehrbücher) kosteneffizienter im Hinblick auf die Leistungen der Schüler war als die Infrastruktur. Inputs dieser Art hatten einen fast zehn mal so hohen Effekt auf die Leistungen der Schüler als bessere Klassenräume. Diese Studie war der Grund dafür, dass die Weltbank ihre Ausleihungen für den Bildungssektor verlagert hat, und zwar

weg vom „Bricks and Mortar“-Ansatz, d.h. von rein baulichen Maßnahmen, hin zu einer verstärkten Unterstützung bildungsfördernder Maßnahmen („weicher“ Input). Im Rahmen einer weiteren Evaluierungsstudie in Indonesien wurden Schüler nach dem Zufallsprinzip Schulen zugewiesen, die in einem besseren bzw. schlechteren Zustand waren. Die besseren Schuleinrichtungen waren im Rahmen eines umfassenden Schulbauprogramms im Lande entstanden. In diesem Fall wurde als Analyseinstrument die ökonometrische Methode der Isolierung gewählt, mit deren Hilfe der Effekt verbesserter Schulanlagen im Vergleich zu einer Kontrollgruppe von Schulen in Distrikten, in denen keine baulichen Maßnahmen durchgeführt worden waren, gemessen wurde. Es wurde festgestellt, dass – bei ansonsten identischen Voraussetzungen – jede Grundschule, die pro 1000 Kinder errichtet wurde, zu einem durchschnittlichen Anstieg der Schulbesuchsjahre um 0,12 bis 0,19 Jahre und zu einem Anstieg der Löhne um 1,5 bis 2,7 Prozent geführt hat.

Es darf in Frage gestellt werden, ob das Ergebnis einer Analyse, die in einem Entwicklungsland durchgeführt wurde, für die Operationen der Bank in den Mitgliedstaaten in vollem Umfang Gültigkeit hat. Allerdings muss in noch stärkerem Maße in Frage gestellt werden, ob die EIB ihren Ansatz, fast ausschließlich Maßnahmen in Bezug auf die Bildungsinfrastruktur zu fördern, fortsetzen sollte.

## EVALUIERUNGSVERFAHREN UND -KRITERIEN

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

### 1. RELEVANZ FÜR DIE POLITIKEN DER EU, DER EIB UND DER LÄNDER

#### (Erste Säule des zusätzlichen Nutzens bei Einzeloperationen)

Die **Relevanz** bezeichnet, in welchem Maß die Ziele des Projekts der einschlägigen EU-Politik (EG-Vertrag, Richtlinien, Beschlüsse des Rates, Mandate usw.) und den Beschlüssen des Rates der Gouverneure sowie den Anforderungen der Endbegünstigten, den länderspezifischen Bedürfnissen, globalen Prioritäten und der Strategie der Partner entsprechen. In der EU wird auf die einschlägigen Politiken der EU und der EIB im Kontext von Artikel 267 des EG-Vertrags verwiesen, der die Aufgabe der EIB und ihre Politiken festlegt. Für die Tätigkeit außerhalb der Europäischen Union gelten insbesondere die einschlägigen außenpolitischen Ziele der Gemeinschaft, die in den spezifischen Mandaten aufgeführt sind.

### 2. PROJEKTERGEBNISSE

#### (Zweite Säule des zusätzlichen Nutzens bei Einzeloperationen)

- Die **Wirksamkeit** gibt an, inwieweit die Ziele des Projekts unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung erreicht wurden bzw. voraussichtlich erreicht werden, wobei seit der Darlehensgenehmigung vorgenommene Änderungen des Projekts zu beachten sind.
- Die **Effizienz** misst, inwieweit die Nutzelemente/Ergebnisse eines Projekts mit dem Ressourceneinsatz/dem Aufwand in Einklang stehen. Bei der Ex-ante-Prüfung wird die Effizienz eines Projekts normalerweise an der volkswirtschaftlichen und finanziellen Rentabilität gemessen. Bei Vorhaben im öffentlichen Sektor wird die finanzielle Rentabilität im Rahmen der Ex-ante-Prüfung oft nicht berechnet. In diesen Fällen wird die geschätzte Effizienz des Projekts anhand einer Analyse der Kosteneffizienz bestimmt.
- Die **Nachhaltigkeit** bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit eines anhaltenden langfristigen Nutzens und die Robustheit gegenüber Risiken während der voraussichtlichen Projektnutzungsdauer. Entsprechend den jeweiligen Umständen wird die Nachhaltigkeit der Projekte ganz unterschiedlich beurteilt. Dabei werden die in der von der Bank ex-ante durchgeführten Due-Diligence-Prüfung festgestellten Aspekte berücksichtigt.

### 3. BEITRAG DER EIB

- Der von der EIB bewirkte **finanzielle Zusatznutzen (dritte Säule des zusätzlichen Nutzens bei Einzeloperationen)** bezeichnet den bei den einzelnen Operationen geschaffenen finanziellen Zusatznutzen im Vergleich mit anderen verfügbaren Finanzierungsalternativen, darunter Verbesserungen der finanziellen Aspekte des Projekts beispielsweise durch die Erleichterung einer Kofinanzierung aus anderen Quellen (Katalysatoreffekt).
- Unter einem **sonstigen Beitrag der EIB (fakultativ)** wird jeglicher signifikante nicht-finanzielle Beitrag der EIB zu der jeweiligen Operation verstanden, der die Form von Verbesserungen der technischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Aspekte des Projekts annehmen kann.

#### 4. MANAGEMENT DES PROJEKTZYKLUS DURCH DIE EIB

Unter dem Punkt **Management des Projektzyklus durch die EIB** wird die Durchführung der Operation durch die Bank – von der Projektermittlung und -auswahl bis zur Überwachung nach Fertigstellung – beurteilt.



## **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)).
16. Evaluierung der EIB-Finanzierungen zugunsten von Fluggesellschaften (2004 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
17. Evaluierung der von der EIB finanzierten Luftverkehrsinfrastrukturprojekte (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
18. EIB-Globaldarlehen aus eigenen Mitteln im Rahmen der Mandate für den Mittelmeerraum (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
19. Evaluierung von durch die EIB finanzierten Eisenbahnprojekten in der Europäischen Union (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
20. Evaluierung von durch die EIB finanzierten PPP-Projekten (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
21. Evaluierung von Globaldarlehen an KMU in der erweiterten Union (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
22. EIB-Einzeldarlehen aus eigenen Mitteln im Rahmen der Mandate für den Mittelmeerraum (2005 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
23. Evaluierung der EIB-Finanzierungen mittels Einzeldarlehen im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome (2006 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
24. Evaluierung der EIB-Finanzierungen mittels Globaldarlehen im Rahmen des Vierten Abkommens von Lome (2006 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).
25. Evaluierung von EIB-Finanzierungen im Bereich „Allgemeine und berufliche Bildung“ (2006 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).

Diese Berichte sind erhältlich:

auf der Website der EIB unter: <http://www.eib.org/publications/eval/>  
oder per E-Mail unter folgender Adresse: [EValuation@eib.org](mailto:EValuation@eib.org)