

# Evaluiierung



## **Beitrag der EIB zur Regional- entwicklung**

Zusammenfassender Bericht  
über die Auswirkungen der  
EIB-Finanzierungen für  
17 Projekte in Portugal und  
Italien auf die Regionalent-  
wicklung

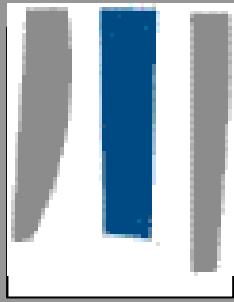
Erstellt von

PA Consulting Group

D. Stupples  
N. Haque  
N. Beare  
V. Johnson  
G. del Rey  
M. Marshall

Hauptabteilung Evaluierung (EV) der EIB

B. Rossert  
J. Goodwin



## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2 Analyse der einzelnen Projekte</b>	<b>6</b>
<b>3 Regionalentwicklungswirkungen, -mechanismen und -indikatoren</b>	<b>9</b>
3.1 Übereinstimmung der Projekte mit dem EU-Rahmen	9
3.2 Probleme der Messung der Regionalentwicklung	10
3.3 Schaffung von Arbeitsplätzen	10
3.4 Checkliste zu den Mechanismen der Regionalentwicklung	11
3.5 Überblick über die Auswirkungen der untersuchten Projekte auf die Regionalentwicklung	12
3.6 Systematik der Projekte	14
3.7 Indikatoren der Regionalentwicklung	17
<b>4 Zusätzlicher Nutzen durch das Engagement der EIB</b>	<b>19</b>
4.1 Wettbewerbsfähigkeit der EIB	19
4.2 Weitere Vorteile durch die Tätigkeit der EIB	19
4.3 Verbesserungsmöglichkeiten	20
<b>5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>22</b>
5.1 Beurteilung der Kernkompetenzen der Bank	22
5.2 Empfehlungen	24
5.3 Reaktionen aus den EIB-Direktionen	25

\* \* \*

### **ANMERKUNG**

**Die EIB ist gegenüber den Eigentümern, Projektträgern und Betreibern der in dieser Studie untersuchten Anlagen zur Vertraulichkeit verpflichtet. Weder die EIB noch die mit diesen Studien beauftragten Berater werden an Dritte Informationen weitergeben, die zu einem Bruch dieser Verpflichtung führen könnten, und weder die EIB noch die Berater werden sich verpflichten, weitere Angaben zu machen oder von den diesbezüglichen Quellen die Zustimmung dazu einzuholen.**

\* \* \*

## Zusammenfassung

Im vorliegenden Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse der Ex-post-Evaluierung von 17 durch die EIB finanzierten Projekten in Abruzzen und Apulien in Italien sowie in Mittel- und Nordportugal zusammengefasst. Die Feldanalyse umfasste eine Auswertung der vorhandenen Projektunterlagen der EIB und Interviews sowie eine Überprüfung jedes Projekts anhand einer Checkliste zu den Mechanismen der Regionalentwicklung.

Der Bericht wurde gemeinsam von der PA Consulting Group und der Hauptabteilung Evaluierung (EV) der EIB erstellt. Die Untersuchung und die Analyse der einzelnen Projekte lag in der alleinigen Verantwortung der Berater; EV stellte lediglich die internen Unterlagen zur Verfügung. Die allgemeinere Analyse, die Schlussfolgerungen und die Empfehlungen wurden gemeinsam erarbeitet.

## Die wichtigsten Schlussfolgerungen:

- 1 Die EIB kann einen positiven Beitrag zur Regionalentwicklung leisten, und dies ist bei der Mehrheit ihrer Projekte auch zu beobachten:** In der Untersuchung wurden Projekte identifiziert, die einen signifikanten positiven Einfluss auf die Regionalentwicklung hatten und die ohne den EIB-Finanzierungsbeitrag nicht in der gleichen Weise durchgeführt worden wären. Von den 17 Projekten hatten 9 eine nachweisbar positive Auswirkung auf die Regionalentwicklung und 5 hatten geringe positive Auswirkungen. Nur 3 Projekte hatten nachteilige Auswirkungen. Die Hälfte der Projekte diente der Aufrechterhaltung einer wirtschaftlichen Aktivität, d.h. die Alternative wäre eine Schließung und der Verlust von Arbeitsplätzen gewesen. Die Wettbewerbsposition der Projektträger verbesserte sich bei mehr als der Hälfte der Vorhaben.
- 2 Mehr als zwei Drittel der EIB-Darlehen in den EU-Mitgliedsländern (71% der Einzeldarlehen im Jahre 1999) werden in Fördergebieten vergeben (davon 1999 48% in Ziel-1-Gebieten).** Dies steht in Einklang mit der Hauptaufgabe der EIB, zur ausgewogenen und stetigen Entwicklung der Union beizutragen, und mit der Priorität, die die EU Investitionen in strukturschwachen Regionen einräumt. Da die EIB Darlehen und nicht Zuschüsse vergibt, stellen die Aktivitäten der EIB den „marktorientierten“ Ansatz der Regionalpolitik dar.  
  
Soweit dies möglich ist, sollte eine systematischere Überprüfung der Regionalentwicklungsziele der Bank nach Sektoren oder Ländern (einschließlich einer Verbesserung der Instrumente zur Messung des Zielerreichungsgrades) im Rahmen der Gesamtplanung der Bank erfolgen. Voraussetzung dafür ist jedoch in Anbetracht der damit verbundenen praktischen und konzeptionellen Schwierigkeiten eine Diskussion innerhalb der Bank.
- 3 Nach Meinung der Projektträger haben ihre Organisationen von der gründlichen Projektprüfung durch die EIB, die nach außen auch ein Gütesiegel für die Projekte darstellt, profitiert.** Einige Träger würden jedoch ein stärker auf den Kunden abgestimmtes (flexibleres und weniger zeitaufwendiges) Verfahren der Projektprüfung und Darlehensgenehmigung begrüßen.
- 4 Sowohl in Italien als auch in Portugal konnte die EIB Darlehensbedingungen (insbesondere günstige Zinssätze bei langen Laufzeiten) anbieten, die damals anderweitig nicht zur Verfügung standen.** Die Finanzierungen der EIB scheinen das Angebot der italienischen und portugiesischen Banken eher ergänzt zu haben, als dass sie in Konkurrenz dazu standen.

## Die wichtigsten Empfehlungen

- 1 Indem sie bei ihrer Darlehensvergabe den Ziel-1-Regionen Vorrang einräumt, trägt die EIB zur Regionalentwicklung bei, jedoch könnte sie ihr Potenzial besser ausschöpfen, wenn sie bei der Projektauswahl auf eine genauere Definition ihrer Regionalentwicklungsziele zurückgreifen könnte.** Die Projektauswahl der EIB könnte verbessert werden, indem jedes Vorhaben anhand einer Reihe von Entwicklungsindikatoren beurteilt wird und indem sichergestellt wird, dass diese Auswahl den allgemeineren Entwicklungszielen der EU entspricht, und zwar so weit wie möglich im Rahmen eines marktorientierten Ansatzes der Regionalpolitik. Die Annahme, dass jedes Vorhaben in einem als strukturschwach definierten Gebiet unter der Voraussetzung einer ausreichenden volkswirtschaftlichen Rentabilität zur Entwicklung der Region beiträgt, die den Unterlagen zufolge den meisten EIB-Projekten zugrunde liegt, ist ein relevanter erster Ansatz, muss jedoch möglicherweise weiter analysiert werden. Die Aufgabe der EIB in Bezug auf die Regionalentwicklung (einschließlich der Wechselwirkung mit der Regionalpolitik der EU und den Zuschussinstrumenten der Kommission) muss genauer definiert werden, und bankintern muss ein Konsens zu diesem Thema gefunden werden.
- 2 Die EIB sollte aktiver zu Projekten beitragen, indem sie ausdrücklich Innovationsförderung betreibt sowie Informationen und Wissen bei der Auswahl, der Prüfung und der Finanzierung von Projekten einbringt.** Es spricht viel dafür, dass innovationsbasiertes Wachstum am erfolgreichsten und am ehesten mit den gegenwärtigen Entwicklungen der Weltwirtschaft in Einklang steht. Die EIB sollte hieran beteiligt sein.

Die vorliegende Untersuchung trägt zu einem besseren Verständnis der Auswirkungen eines EIB-Projekts auf die Regionalentwicklung bei, indem sie ein strategisches Instrument (die Matrix), ein Evaluierungsinstrument (eine Checkliste zu den Mechanismen der Regionalentwicklung) und mögliche Indikatoren für die Prüfungsphase vorschlägt. Die Evaluierungsmethoden sollten hinsichtlich der Auswirkungen der EIB-Darlehen auf das Projekt weiterentwickelt werden.

# Beitrag der EIB zur Regionalentwicklung

## *Evaluierung der EIB-Finanzierungen für 17 Projekte in Portugal und Italien*

### 1 Einleitung

Die Hauptaufgabe der EIB besteht darin, mit ihren Finanzierungen zur Erhöhung der Faktorproduktivität in den weniger entwickelten Regionen und somit zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in diesen Regionen beizutragen. Die Hauptabteilung Evaluierung der EIB (EV) konzentriert sich daher bei ihren Evaluierungen auf die Auswirkungen, die von der Tätigkeit der Bank auf die Regionalentwicklung ausgehen. EV hat eine Reihe von Sektoranalysen (Straßen- und Schienenverkehr, Industrie, Telekommunikation) durchgeführt, in denen die methodischen Schwierigkeiten einer Ex-ante-Beurteilung und eines Ex-post-Nachweises der Regionalentwicklungswirkungen eines Projekts aufgezeigt wurden.

Die EV ergänzt diesen sektorbezogenen Ansatz nun mit einer Reihe von Evaluierungen, die auf geografischer Basis durchgeführt wurden. Für die erste dieser Untersuchungen wurden vier Regionen ausgewählt: Abruzzen und Apulien in Süditalien sowie Nord- und Zentralportugal.

Eine Schreibtischstudie aller 68 Projekte, die zwischen 1988 und 1998 von der Bank in den vier Regionen finanziert wurden, kam zu folgendem Ergebnis:

- Die EIB hat einen erheblichen finanziellen Beitrag zu den Projekten geleistet und gehörte zu den wichtigsten Darlehensgebern für diese Vorhaben.
- Der marktorientierte Ansatz, mit dem die Bank versucht, allen vertretbaren Anfragen nach Finanzierungen in den betroffenen Regionen gerecht zu werden, impliziert, dass die Projekte von der Bank auf der Grundlage der allgemeinen Kriterien der Regionalpolitik, aber nicht innerhalb eines speziellen entwicklungspolitischen Rahmens, ausgewählt wurden.
- Bei vielen Projekten verzögerte sich die Durchführung erheblich, obwohl in den meisten Fällen die Bauarbeiten schon weit fortgeschritten waren, als das EIB-Darlehen genehmigt wurde.
- In einigen wenigen Fällen erwiesen sich die Nachfrage- und Rentabilitätsanalysen der Prüfungsphase als zu optimistisch<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dies zeigte sich in 9 der insgesamt 68 Fälle, wobei aber Informationen über die Rentabilität nur in 18 Fällen verfügbar waren. Rückblickend hätte die Analyse in mindestens drei Fällen zu einer Ablehnung der Projektfinanzierung führen müssen.

## 1 Einleitung ...

Eine begleitende Felduntersuchung wurde im September und Oktober 1999 in den vier Regionen durchgeführt. Zwanzig Projekte wurden zur Evaluierung<sup>2</sup> in einer Feldstudie ausgewählt. Die Auswahl erfolgte anhand von drei Kriterien, die praktisch die Freiheitsgrade bei der Wahl ausschöpften<sup>3</sup>:

- Es sollten fünf Projekte in jeder Region sein;
- in jeder Region sollten soweit möglich Projekte aus den Bereichen Industrie, Infrastruktur, Dienstleistungen und Energie vertreten sein;
- sowohl große als auch kleinere Projekte sollten ausgewählt werden.

Ausführliche Interviews und Besuche konnten nur bei 17 der 20 Projekte durchgeführt werden.<sup>4</sup> Ausgehend von detaillierten Schreibtischuntersuchungen und darauf folgenden Interviews mit den Projektträgern<sup>5</sup> sowie Diskussionen mit Industrieverbänden und Nutznießern des Projekts wurden die Auswirkungen der Projekte auf die lokale Wirtschaft analysiert.

Die Methoden zur Analyse der Auswirkungen eines Projekts auf die Regionalentwicklung wurden im Laufe der Untersuchung weiterentwickelt. So wurden eine Systematik tragfähiger Projekte sowie speziellere Indikatoren für die Verwendung im Zusammenhang mit der Regionalentwicklung erarbeitet. Die Systematik und die Indikatoren werden zusammen mit den Ergebnissen der Feldstudien verwendet, um spezifische Schlussfolgerungen über die Auswirkungen der Aktivitäten der EIB auf die Regionalentwicklung abzuleiten. Es wurde auch versucht, den Einfluss der Bank auf ein Projekt (den Einfluss, den die Bank über das Darlehen und das Projekt auf die Regionalentwicklung hat) zu definieren. Daraus werden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Methodik und zur Verbesserung des Wirkungsgrads der Bank hergeleitet.

Wie in der Fallstudie (siehe Kasten) gezeigt, kann das Engagement der Bank in Kombination mit gut konzipierten und effizient geleiteten Projekten sehr erfolgreich sein. Hierzu müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Das Projekt hat positive Auswirkungen auf die Regionalentwicklung.
- Die Finanzierung der Bank hat positive Auswirkungen auf das Projekt.

Diese beiden zentralen Fragen werden im vorliegenden Bericht behandelt. Nach einer Zusammenfassung der wichtigsten Merkmale der Projektdurchführung beschreibt der Bericht die verwendete Methode zur Beurteilung der Projektauswirkungen auf die Regionalentwicklung und stellt die Schlussfolgerungen dar. Danach werden weitere Verbesserungen für die Prüfungs- und Evaluierungsmethoden vorgeschlagen. Der Bericht wendet sich dann der zweiten Frage zu und untersucht, wie die Bank zusätzlichen Nutzen für die Projekte erbringen kann. Teils wegen fehlender Daten und teils, weil die Analysemethoden noch weiter entwickelt werden müssen, ist dieser Abschnitt kürzer.

---

<sup>2</sup> Die Analyse zu jedem Projekt wurde der EIB in einzelnen Projektberichten vorgelegt, die zwecks Wahrung der Vertraulichkeit der Informationen über den Träger und das Projekt nicht veröffentlicht wurden.

<sup>3</sup> Wenn eine Wahlmöglichkeit blieb, erfolgte eine Zufallsauswahl.

<sup>4</sup> Von den verbleibenden drei Projekten verzögerte sich ein italienisches Projekt um mehrere Jahre und war kaum über das Anfangsstadium hinausgekommen. Aus den der Bank verfügbaren Informationen über die zwei portugiesischen Projekte geht hervor, dass Durchführung und Betrieb offenbar zufriedenstellend sind.

<sup>5</sup> Ein standardisierter Fragebogen wurde entwickelt und in diesen Interviews verwendet (siehe Anlage A).

## *Was ist ein Beispiel für erfolgreiche Regionalentwicklung?*

### *Von einer hoffnungslos ineffizienten Fabrik zu einem führenden Reifenhersteller*

*Eine Reifenfabrik in Nordportugal hatte große Probleme, Anschluss an den technologischen Wandel in der Reifenindustrie zu bekommen. Die Firma war für ihre geringe Qualität bekannt, was dazu führte, dass keine Erstausrüster (Original Equipment Manufacturers – OEM) zu ihren Kunden zählten. Außerdem erfüllte sie nur unzureichend die Umweltstandards, arbeitete wenig effizient, ihre Belegschaft wies eine geringe Motivation und hohe Fehlzeiten auf, und sie wurde allgemein als ein zweitklassiges Unternehmen eingestuft.*

*Ein nordeuropäischer Reifenhersteller wollte mit einer Produktionsstätte vor Ort Zugang zum iberischen Markt erlangen. Dieses Unternehmen kaufte sich in die ursprünglich portugiesische Reifenfirma mit dem Ziel ein, ein Gemeinschaftsunternehmen (Joint Venture) zu gründen. Das Gebäude der ursprünglichen Fabrik blieb bestehen, jedoch wurden neue Technologien eingeführt und modernste Maschinen installiert, und für die Beschäftigten wurden umfangreiche Ausbildungsprogramme eingerichtet.*

*Die Produktion in der Fabrik wurde während der gesamten Neuausrüstung und Modernisierung aufrecht erhalten. Der modulare Ansatz war schwer zu überwachen und bedurfte sorgfältiger Planung und Durchführung. Das Projekt wurde im Rahmen des Budgets und termingerecht abgeschlossen. Die Einnahmen aus der nicht unterbrochenen Herstellung und dem Verkauf der Reifen entsprachen voll den Erwartungen.*

*Die neue Firma hat die Produktionsanlagen und die Belegschaft transformiert. Innerhalb eines Jahres nach Projektabschluss stieg dieses portugiesische Werk in der internationalen Rangfolge der Produktionsstätten der Muttergesellschaft nach oben und wurde zu ihrer weltweit effizientesten Betriebsstätte. Die Abwesenheitsquote sank von über 10% auf 4%. Die Firma beliefert heute 9 Automobilhersteller als Erstausrüster. Sie gewann mehr als 10 Qualitäts- und Umweltauszeichnungen einschließlich ISO 9002 und ISO 14001 sowie Q101 und Q1 von Ford. Die Gesamtzahl der Mitarbeiter der Gruppe nahm von 900 auf 1450 zu und dürfte sich in Zukunft positiv entwickeln. Das Unternehmen schuf durch langfristige Abnahmeverträge und technische Unterstützung Anreize für die Modernisierung der technischen Anlagen von Zulieferern (z.B. Gewebeherstellern), wovon die portugiesische Reifenindustrie insgesamt profitierte.*

*Angesichts der geringen Erträge und des schlechten Rufs der Firma erwarteten nur sehr wenige portugiesische Banken einen finanziellen Erfolg. Das von der EIB eingebrachte Wissen und ihr Know-how bei der Projektprüfung ermöglichten eine gründlichere Analyse des Projekts und seine Einstufung als finanziell tragfähig, was schließlich auch von den portugiesischen Banken anerkannt wurde.*

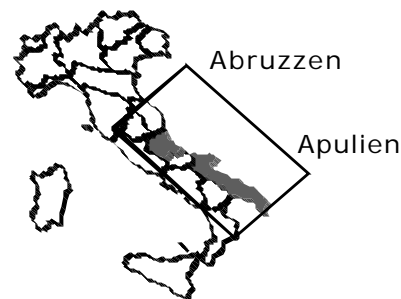
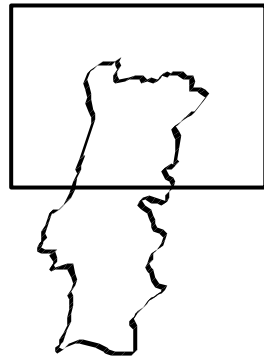
*Das Haupthindernis auf finanzieller Ebene bestand für das Unternehmen darin, langfristige Darlehen zur Projektfinanzierung zu erhalten. Ohne die Fähigkeit und Bereitschaft der EIB, eine Finanzierung mit einer 15-jährigen Laufzeit zu gewähren, hätte das Vorhaben wahrscheinlich nicht realisiert werden können.*



## 2 Analyse der einzelnen Projekte

Fünf der neun Projekte in Italien lagen in Abruzzen, die übrigen in Apulien. Von den acht portugiesischen Projekten entfielen vier auf Zentralportugal und vier auf den Norden.

Zentral- und Nordportugal



In Portugal bezogen sich drei der Projekte auf Verkehrsinfrastrukturen und zwei auf Energieversorgungseinrichtungen. Drei Projekte wurden von privaten Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes initiiert, davon zwei im Automobilbereich. In Italien entfielen zwei Projekte auf den Staat, und ein Projekt, bei dem der Träger eine staatliche Behörde war, betraf den Dienstleistungssektor. Die übrigen waren private Industrieprojekte in verschiedenen Sektoren, einschließlich Nahrungsmittel, Baumaterialien, Herstellung von Verbrauchsgütern und Einzelhandel. Die EIB stellte bei den meisten Vorhaben den wichtigsten Darlehensgeber dar; ihr Finanzierungsanteil reichte von 16% bis 50%.

Die Analysen der Einzelprojekte können wie folgt zusammengefasst werden:

- 1 **Förderungsfähigkeit.** Alle Projekte befanden sich in Ziel-1-Gebieten und erfüllten damit Artikel 267 Buchstabe (a) des Vertrags von Amsterdam (Regionalentwicklung)<sup>6</sup>. Die Verkehrs- und Infrastrukturprojekte erfüllten auch Buchstabe (c) desselben Artikels (Unterstützung der EU-Politik).
- 2 **Einhaltung von Soll-Größen.** Drei portugiesische und vier italienische Projekte mussten gegenüber den ursprünglichen technischen Spezifikationen verändert werden. Bei sechs portugiesischen Projekten und einem italienischen Projekt kam es zu Budgetüberschreitungen. Neun Projekte (vier in Portugal, fünf in Italien) wurden mit Verzögerung durchgeführt. Die meisten Verzögerungen waren auf Schwierigkeiten mit örtlichen Behörden zurückzuführen. Solche Verwaltungsprobleme waren bei vier italienischen Projekten und einem portugiesischen Projekt zu beobachten. Ein italienisches Projekt und drei portugiesische Projekte waren schlecht geplant. Soweit anwendbar, hielten alle Projekte die relevanten gesetzlichen Vorschriften zur Auftragsvergabe ein.
- 3 **Prognosegenauigkeit.** Bei zwei portugiesischen und sechs italienischen Projekten erwiesen sich die Prognosen der Endnachfrage als richtig. Bei zwei Projekten waren sie zu optimistisch, und bei vier Projekten unterschätzten die Prognosen die Nachfrage. Für drei Projekte wurden keine quantitativen Schätzungen der zukünftigen Nachfrage vorgenommen. Die finanzielle Rentabilität lag nur in einem Fall höher als erwartet. Bei drei italienischen Projekten lag sie unter den Erwartungen. Für die meisten anderen Projekte konnten

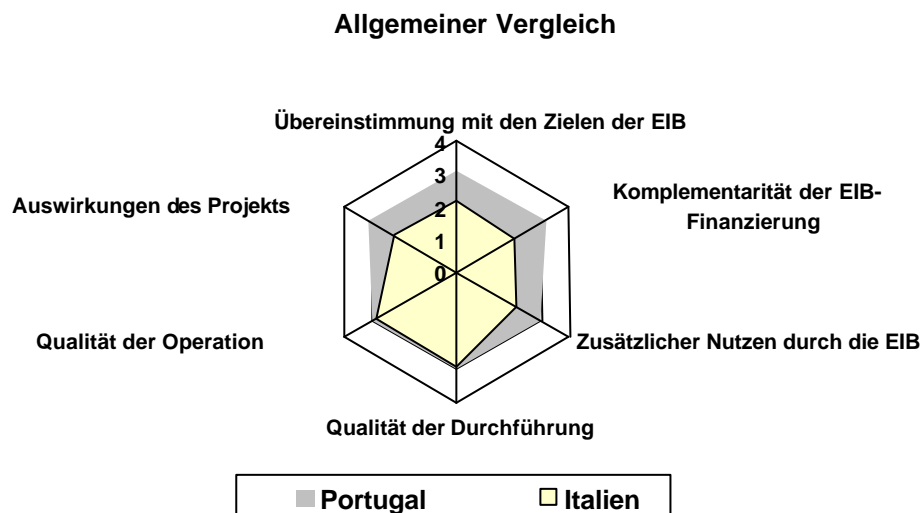
<sup>6</sup> Art. 267 des Vertrags von Amsterdam entspricht Art. 198 des Maastrichter Vertrags und Art. 130 der Römischen Verträge.

## 2 Analyse der einzelnen Projekte ...

ex ante oder ex post keine Berechnungen zur finanziellen Rentabilität durchgeführt werden. Die volkswirtschaftliche Rentabilität wurde für ein portugiesisches und ein italienisches Projekt ermittelt, aber wegen fehlender Daten konnte in beiden Fällen keine Ex-post-Messung erfolgen. Ein portugiesisches Projekt (und kein italienisches Projekt) stellte sich als finanziell nicht tragfähig heraus.<sup>7</sup>

- 4 **Erstmalige oder erneute Finanzierung.** Bei drei portugiesischen und zwei italienischen Projekten wurde ein EIB-Finanzierungsbeitrag erstmalig in Anspruch genommen. Fünf portugiesische Unternehmen haben ein weiteres Darlehen der EIB erhalten oder geplant. Drei italienische Firmen, von denen zwei noch nie Beziehungen zur EIB hatten, sagten, sie würden einen erneuten Antrag an die EIB in Erwägung ziehen. Eine Firma war nicht sicher, eine erklärte, dass sie auf jeden Fall unter gleichen Voraussetzungen auf die EIB zurückgreifen würde, andere äußerten sich nicht.
- 5 **Darlehenskonditionen.** Die portugiesischen Darlehen hatten tendenziell eine längere Laufzeit und umfassten ein breiteres (wenn auch begrenztes) Währungsspektrum. Diese Unterschiede waren bei den Energie- und Infrastrukturprojekten besonders deutlich. Die portugiesischen Firmen arbeiteten direkt mit der EIB zusammen und stellten Sicherheiten über inländische Banken. Die italienischen Unternehmen erhielten die EIB-Finanzierungen weitgehend über zwischengeschaltete Banken.
- 6 **Finanzierung der Investitionsausgaben.** Bei allen Projekten erfolgte mindestens eine Auszahlung vor Inangriffnahme des Projekts. In den meisten Fällen erfolgte die letzte Zahlung während der Bauphase.

Die EIB hat ein Vier-Punkte-System zur Bewertung der Qualität der EIB-Operationen und der Übereinstimmung der Operationen mit den Zielen der EIB entwickelt. Der höchste Wert ist 4 (gut) und der niedrigste 1 (schlecht). AUF DER GRUNDLAGE DER BEGRENZTEN STICHPROBE VON 17 PROJEKTEN lassen sich aus den zusammengefassten Bewertungsergebnissen die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

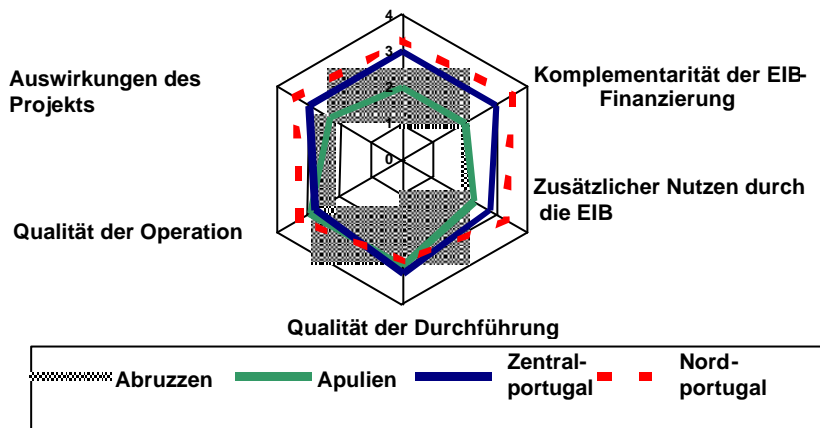


<sup>7</sup> Das Projekt wurde später von einem Wettbewerber übernommen und saniert, so dass die Rückzahlungen ordnungsgemäß erfolgten.

2 Analyse der einzelnen Projekte ...

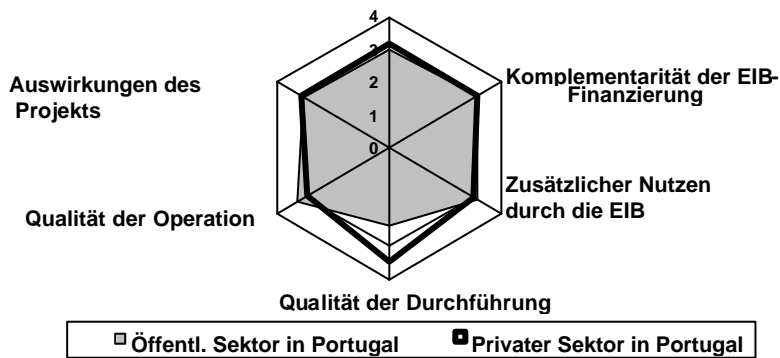
**Regionaler Vergleich**

Übereinstimmung mit den Zielen der EIB



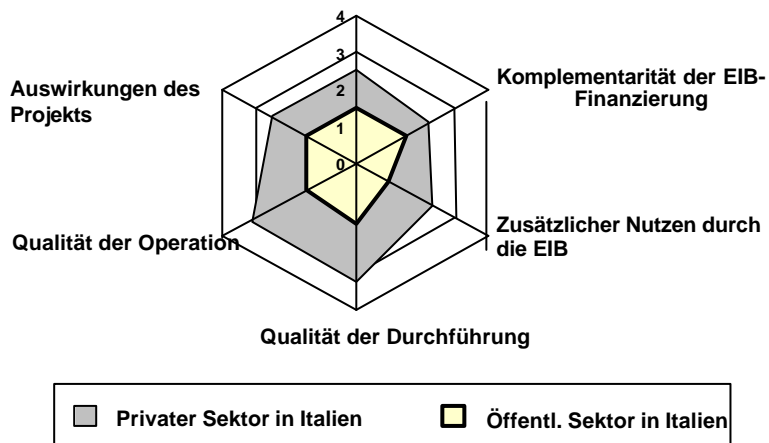
**Portugal: Projekte im privaten und im öffentlichen Sektor**

Übereinstimmung mit den Zielen der EIB



**Italien: Projekte im privaten und im öffentlichen Sektor**

Übereinstimmung mit den Zielen der EIB



## 3 Regionalentwicklungswirkungen, -mechanismen und -indikatoren

### 3.1 Übereinstimmung der Projekte mit dem EU-Rahmen

Unter der Vielzahl der evaluierten Projekte waren einige, die auch Zuschüsse von der Europäischen Union erhielten. Die EIB prüfte jedoch vorab nicht, ob die ausgewählten Projekte mit dem entsprechenden regionalpolitischen Rahmen in Einklang standen. Die EIB kam in jedem Fall ihrer satzungsmäßigen Pflicht nach, die Stellungnahme der Kommission zu einem neu vorgeschlagenen Darlehen einzuholen, aber darüber hinaus gab es kaum andere Formen der Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen. Insbesondere wurden die Projektträger zu keinem Zeitpunkt während der Phase der Zuschussbewilligung von der Kommission dazu ermutigt, auch EIB-Darlehen zu beantragen, obwohl ein Projekt, das für einen Zuschuss in Frage kommt, auch von den günstigen Darlehenskonditionen der Bank profitieren könnte.

In den EIB-Unterlagen wird als Begründung für die Auswahl eines Projekts meist nur angegeben, dass das Projekt in einem Ziel-1-Gebiet liegt, womit es den Anforderungen von Artikel 267 des Vertrags von Amsterdam, Buchstabe (a) (Regionalentwicklung) genügt. Bei Verkehrs- und Energieprojekten wurde auch die Unterstützung der EU-Politik, also Artikel 267 Buchstabe (c) angeführt. Andere allgemeine Kriterien oder Richtlinien wurden nicht erwähnt. Projektprüfungen werden nach einem bewährten, aber manchmal etwas zu restriktiven Verfahren durchgeführt. Die allgemeinere Frage nach den Auswirkungen des Projekts auf die Regionalentwicklung wird fast nie behandelt.

Für die Projekte dieser Stichprobe wurde im Nachhinein geprüft, ob sie den gemeinschaftlichen Förderkonzepten der EU für Italien und Portugal entsprachen, in denen allgemeine Zielvorgaben für die Regionalentwicklung enthalten sind. Die Ergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt (8/9 bedeutet, dass 8 von 9 Projekten zur Erreichung der genannten Ziele beitragen):

Tabelle 1: Übereinstimmung mit den gemeinschaftlichen Förderkonzepten

Entwicklungsziele im Konzept für Italien	Zahl der Projekte, die diese Ziele erfüllen	Entwicklungsziele im Konzept für Portugal	Zahl der Projekte, die diese Ziele erfüllen
Verbesserung von Verkehrs- und Telekommunikationsverbindungen	0	Entwicklung des Humankapitals	3/8
Entwicklung der Industrie	8/9	Verbesserung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit	4/8
Entwicklung des Fremdenverkehrs	1/9	Verbesserung der Lebensqualität	1/8
Entwicklung der Landwirtschaft	0	Stärkung der wirtschaftlichen Grundlagen	0
Förderung der Infrastruktur	0		
Entwicklung des Humankapitals	0		
<b>INSGESAMT</b>	<b>9/9</b>	<b>INSGESAMT</b>	<b>8/8</b>

Die Untersuchung zeigt, dass alle Projekte der Feldstudie den gemeinschaftlichen Förderkonzepten entsprochen hätten und dafür akzeptiert worden wären. Daraus könnte man folgern, dass eine formale Zusammenarbeit zwischen EIB und EG nicht notwendig ist, solange die Auswahlkriterien für Projekte allgemein gehalten sind. Tatsächlich werden die Projekte damit aber nur entsprechend der Vorgabe, nämlich der geographischen Lage, ausgewählt. Das Ver-

### 3 Regionalentwicklungswirkungen, -mechanismen und -indikatoren...

fahren unterscheidet also nicht zwischen den Projekten und stellt keine Rangfolge der Bedürfnisse für das Gebiet auf. Problematisch ist, dass es projektspezifische wirtschaftliche Auswirkungen bzw. Mechanismen, die solche auslösen, nicht detailliert genug erfasst. Folglich können diejenigen, die die Projektauswahl vornehmen, nicht jedes einzelne Vorhaben anhand wirtschaftlicher Entwicklungskriterien beurteilen.

Das gemeinschaftliche Förderkonzept sollte in der ersten Phase der Projektauswahl zur vorläufigen Prüfung der Förderfähigkeit verwendet werden, aber ein Kriterienkatalog zur Beurteilung der Projekte im Hinblick auf ihre spezifischen Regionalentwicklungseffekte sowie Indikatoren zur Messung dieses Ziels sind zusätzlich erforderlich.

#### 3.2 Probleme der Messung der Regionalentwicklung

Die Messprobleme, die bei der Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen von Regionalentwicklungsprojekten auftreten, sind bekannt:

- **Disaggregierte Daten:** Unternehmen, Industrieverbände oder nationale statistische Ämter erheben keine Daten unterhalb der NUTS<sup>8</sup>-2-Ebene.
- **Zeitpunkt der Datenerhebung:** Die Daten werden in unregelmäßigen Abständen erhoben und können deshalb nicht auf jährlicher Basis ausgewertet werden.
- **Fehlende Statistiken zur Grundgesamtheit:** Es gibt nur wenige oder keine Datenquellen, die eine Vergleichsbasis für einen Test der Wirkung des regionalen Wandels darstellen könnten.
- **Bestimmte wirtschaftliche Auswirkungen sind nicht ohne weiteres quantifizierbar:** Es gibt wichtige Auswirkungen auf die Regionalentwicklung, die nicht auf einer geeigneten numerischen Skala gemessen werden können.

Von den Projektträgern wird die Erfassung volkswirtschaftlicher Daten nicht verlangt und daher weisen sie auch keine speziellen Ergebniszahlen für die Geschäftsbereiche, die von dem Engagement der EIB profitieren, aus. Darüber hinaus sehen Unternehmen nicht unbedingt die Notwendigkeit, Informationen von der Art zu sammeln, wie sie für die Beurteilung ihres Einflusses auf die Regionalentwicklung erforderlich wären. Schließlich interessieren sich die Projektträger mehr für das betriebsbezogene Ergebnis als für das projektbezogene Ergebnis. Sofern mehrere Projekte in einer Betriebsstätte durchgeführt wurden, verfügen die Projektträger normalerweise nur über aggregierte Daten.

#### 3.3 Schaffung von Arbeitsplätzen

Eine wichtige wirtschaftliche Auswirkung von Regionalentwicklungsprojekten besteht in der Schaffung von Arbeitsplätzen. Die PA Consulting Group hat ein Modell der Beschäftigungswirkungen entwickelt und eingesetzt, das vielfach im Zusammenhang mit Stadtanierungsprojekten im Vereinigten Königreich verwendet wurde.<sup>9</sup> Da für Portugal und Italien entsprechende wirtschaftliche Daten weitgehend fehlen, konnte das Modell für die vorliegende Untersuchung nicht genutzt werden - abgesehen von einem Industrieprojekt, für das es in seiner einfachsten Form verwendet wurde.

In diesem Beispiel ergab sich ein Anstieg der von dem Unternehmen gezahlten Löhne und Gehälter sowie der indirekten Effekte dieser Arbeitsplätze, was in etwa den öffentlichen Zuschüssen für dieses Projekt entsprach. In diesem speziellen Beispiel trug die Multiplikatorwirkung hinsichtlich der Beschäftigung demnach nicht über den Effekt der Subventions- bzw. Transferzahlung hinaus zur Regionalentwicklung bei. Dieser Fall ist jedoch nicht unbedingt repräsentativ.

---

<sup>8</sup> Nomenclature of territorial units for statistics (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik).

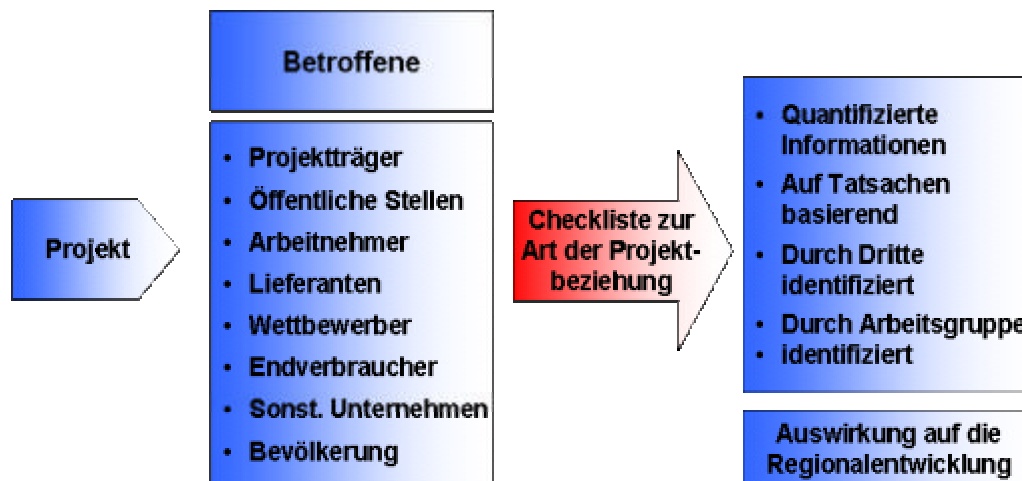
<sup>9</sup> Dieses Modell berechnet mit Hilfe eines Multiplikators für die Zahl der durch ein bestimmtes Projekt pro Jahr geschaffenen Arbeitsplätze die gesamte (Beschäftigungs-)Wirkung auf die Region. Mit detaillierten Wirtschaftsdaten für die Region können auch Verdrängungseffekte berücksichtigt und somit die Nettoauswirkungen berechnet werden. Wenn Statistiken zur Art der geschaffenen Arbeitsplätze, zu Vollzeit-, Teilzeitarbeitsplätzen usw. vorhanden sind, können Lohndaten zugespielt werden und die Auswirkungen in eine direkte metrische Angabe zum BIP umgerechnet werden.

### 3.4 Checkliste zu den Mechanismen der Regionalentwicklung

Ausgehend von den Einschränkungen hinsichtlich harter Wirtschaftsdaten und den möglichen wertvollen Erkenntnissen, die "weiche" Wirtschaftsindikatoren liefern können, wurde eine Checkliste zu den "Mechanismen der Regionalentwicklung" entwickelt. Diese Liste soll gewährleisten, dass alle möglichen Vorgehensweisen ausgeschöpft werden. Dabei werden, wenn möglich, quantitative Daten erhoben und, wo vorhanden, Tatbestände erfasst sowie Meinungen erfragt, wenn keine anderen Informationen verfügbar sind. Aus Daten und Tatbeständen werden Schlussfolgerungen gezogen, die Meinungen dienen der Hypothesenbildung.

Die Checkliste beruht auf der Analyse der Wirkungen eines Projekts auf alle möglichen Beteiligten, d.h. alle, die direkt von dem Projekt betroffen sind oder sein können (Verbraucher, Wettbewerber, Arbeitnehmer, Gebietskörperschaften ...). Dieses Konzept lässt sich sowohl mit einem spieltheoretischen Ansatz als auch mit dem logischen Rahmen vereinbaren.

Das Konzept ist in der unten stehenden Abbildung zusammengefasst:



### 3.5 Überblick über die Auswirkungen der untersuchten Projekte auf die Regionalentwicklung<sup>10</sup>

Die Checkliste fasste die Auswirkungen der von der EIB finanzierten Projekte in Italien und Portugal auf die Regionalentwicklung zusammen. In der unten stehenden Tabelle wird die Zahl der Projekte (5/8 bedeutet fünf von acht Projekten) aufgeführt, die von einem bestimmten in der Checkliste enthaltenen Mechanismus beeinflusst werden. Die Checkliste untergliedert sich nach positiven und negativen Wirkungen sowie nach Themen (z.B. öffentliche Unterstützung, Lieferanten).

Checkliste zur Evaluierung der Mechanismen		Quantifiziert <sup>11</sup>		Tatbestand trifft zu		Meinung Dritter <sup>12</sup>		Meinung der Arbeitsgruppe	
		Italien	Portugal	Italien	Portugal	Italien	Portugal	Italien	Portugal
<b>Negative Entwicklungsmechanismen</b>									
Öffentliche Förderung	Subventionen erhalten		5/8	6/8					
	Sonstige öffentliche Förderung erhalten		1/8	1/8					
	Gleichgewicht Subvention/Gewinn Mitnahmeeffekte bei Subventionen oder Finanzierungen zu Vorzugskonditionen		-						
Wettbewerb	Verdrängung				0/8			1/8	
	Produktionsrückgang bei Wettbewerbern				1/8			1/8	1/8
	Zugang der Wettbewerber zu Inputfaktoren wird reduziert				0/8			1/8	
<b>Positive Entwicklungsmechanismen</b>									
Investition	Investitionsmultiplikatoreffekt Ressourcentransfer (vom Land zur Region)		6/8	4/8		1/8	8/8	4/8	
Projektträger/Produktion	Direkter Beitrag zum BIP-Wachstum			1/8	5/8			1/8	
	Größenvorteile oder Verbundvorteile aufgrund des Projekts			7/8	5/8				
	Sonstige Kosteneinsparungen (neue Technologie, besseres Management)	1/8		4/8				1/8	
	Verbesserte Rentabilität beim Projektträger	2/8	1/8	4/8					
	Bessere Wettbewerbsposition des Projektträgers	2/8	3/8	4/8					
	Verwendung neuer Technologie Höhere Produktqualität			5/8	6/8	6/8			
Arbeit	Direkt und indirekt geschaffene Arbeitsplätze	5/8	3/8			1/8		1/8	
	Direkt und indirekt erhaltene Arbeitsplätze	2/8	2/8						
	Direkter und indirekter Verlust von Arbeitsplätzen					1/8			
	Ausbildung der Beschäftigten		4/8	5/8					

<sup>10</sup> In die Checkliste konnten nur die 16 *in Betrieb genommenen* Projekte aufgenommen werden und nicht alle 17 Projekte, die in den übrigen Analysen berücksichtigt werden. Ein Projekt ging mit 10-jähriger Verspätung in Betrieb und lief 1999 nur einige Monate.

<sup>11</sup> Die Auswirkungen werden als „quantifiziert“ bezeichnet, wenn messbare Daten erhoben wurden; „Tatbestand trifft zu“ bedeutet, dass eine Wirkung festgestellt werden kann; „Meinung Dritter“ bedeutet, dass ein Industrieverband oder eine offizielle Einrichtung eine Meinung geäußert hat; „Meinung der Arbeitsgruppe“ bedeutet, dass sowohl die PA als auch die EIB aus den Informationen ein logisches Ergebnis abgeleitet haben. Nur acht Projekte in jedem Land kamen für diese Analyse in Frage.

<sup>12</sup> Befragt wurden unter anderem Vertreter von örtlichen Behörden, Arbeitgeberverbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen.

### 3 Regionalentwicklungswirkungen, -mechanismen und -indikatoren...

	Checkliste zur Evaluierung der (positiven) Mechanismen	quantitativ <sup>13</sup>		Tatbestand trifft zu		Meinung Dritter		Meinung der Arbeitsgruppe	
		Ita- lien	Portu- gal	Ita- lien	Portu- gal	Ita- lien	Portu- gal	Ita- lien	Portu- gal
<b>Positive Entwicklungsmechanismen (Forts.)</b>									
Lieferanten	Verwendung neuer Technologie		1/8						
	Höhere Produktqualität		1/8						
	Bessere Lieferbedingungen							2/8	
	Niedrigere Preise			1/8					2/8
	Langfristige Verträge, die zu Investitionen führen		1/8						5/8
	Ausbildung		1/8				0/8		
Wettbewerber	Verwendung neuer Technologie								
	Höhere Produktqualität		1/8						
	Verbesserte Logistik in der Region						3/8		
	Niedrigere Preise		2/8						
	Neue Investitionen als Reaktion								
	Neues Projekt wird als Referenz (Benchmark) verwendet		1/8						2/8
Endverbraucher	Verfügbarkeit neuer Produkte auf dem regionalen Markt		6/8	5/8					
	Höhere Produktqualität			3/8			6/8	2/8	
	Bessere Lieferbedingungen			2/8			-	2/8	
	Niedrigere Preise				2/8			2/8	
	Generelle Verbesserung des Angebots auf den regionalen Märkten						-	2/8	
Sonstige Unternehmen	Direkt durch das Projekt entstandene zusätzliche Nachfrage				6/8			2/8	
	Zusätzliche Nachfrage nach anderen Gütern (Einkommenseffekt aufgrund der niedrigeren Produktpreise im Bereich des Projekts)				8/8			3/8	
	Indirekt mit dem Projekt verbundene neue Geschäftsmöglichkeiten		7/8	3/8					
	Einführung einer neuen Technologie, externe Effekte								
	Qualitätsverbesserung bei Dienstleistungen und Produkten			2/8					
	Verbessertes Image								
	Verbesserung der Verwaltungsabläufe								
Verbesserung des Lebensstandards	Erfolgskultur			1/8			2/8	1/8	
	Rückgang der Verbrechenfälle							3/8	
	Anstieg der Immobilienpreise						2/8	2/8	
	Verbesserungen im Gesundheits- und Bildungswesen								
	Bessere Umweltbedingungen			4/8	5/8				

<sup>13</sup> Die Auswirkungen werden als „quantifiziert“ bezeichnet, wenn messbare Daten erhoben wurden; „Tatbestand trifft zu“ bedeutet, dass eine Wirkung festgestellt werden kann; „Meinung Dritter“ bedeutet, dass ein Industrieverband oder eine offizielle Einrichtung eine Meinung geäußert hat; „Meinung der Arbeitsgruppe“ bedeutet, dass sowohl die PA als auch die EIB aus den Informationen ein logisches Ergebnis abgeleitet haben. Nur acht Projekte in jedem Land kamen für diese Analyse in Frage.



### 3 Regionalentwicklungswirkungen, -mechanismen und -indikatoren...

Die wichtigsten Ergebnisse der Analyse sind:

- Die meisten Vorhaben brachten den Unternehmen, die sie durchführten, Größenvorteile (Skaleneffekte);
- bei den meisten Projekten wurden neue Technologien eingeführt;
- die Hälfte der Projekte diente zur Aufrechterhaltung einer wirtschaftlichen Aktivität, d.h. die Alternative wären Schließung und Arbeitsplatzverluste gewesen;
- bei mehr als der Hälfte der Projekte hat der Träger seine Wettbewerbsposition verbessert;
- nach Meinung Dritter ergaben sich bei allen portugiesischen Projekten zusätzliche Investitionen, die unmittelbares Ergebnis des Vorhabens waren oder durch dieses angestoßen wurden. Eigene Analysen, die gelegentlich durch Befragungen Dritter ergänzt wurden, zeigten, dass dies auch für mehr als die Hälfte der italienischen Projekte gilt.

Insgesamt hatten 9 Projekte eine nachweislich positive Wirkung auf die Regionalentwicklung, 5 hatten eine schwache positive Wirkung auf die Entwicklung der betreffenden Region und 3 hatten einen negativen Effekt auf die Regionalentwicklung.

Solche Einteilungen sind natürlich interpretationsfähig. Von den nachweislich positiven Fällen haben zwei einen ziemlich speziellen Charakter. Ein Projekt (ein Kraftwerk) zeigte günstige Auswirkungen auf nationaler Ebene, aber nur geringe positive Auswirkungen auf die Region im engeren Sinn. Da jedoch Portugal insgesamt als Ziel-1-Fördergebiet klassifiziert ist, kann das Projekt auch als günstig für die Regionalentwicklung eingestuft werden. Bei einem anderen Projekt, das die Weiterführung eines bestehenden Industriebetriebs gewährleisten sollte, gefährdeten unerwartete Kostensteigerungen und Preissenkungen die finanzielle Tragfähigkeit. Demnach hat sich das volkswirtschaftliche Szenario für das Projekt, das von der Bank zugrunde gelegt worden war, als falsch erwiesen. Der Projektträger wurde später aber von einem Mitbewerber übernommen, der das Projekt zu einem für die Region voll und ganz vorteilhaften Abschluss brachte.

Die nur schwachen Auswirkungen einiger Projekte sind in drei Fällen auf umfangreiche Verzögerungen bei der Durchführung zurückzuführen, die den Nettonutzen minderten (da sich der zeitliche Abstand zwischen Investition und Betrieb erhöhte). In einem weiteren Fall verringerte sich die Rentabilität des Projekts durch die frühe Schließung der Produktionsstätte erheblich. Im letzten Fall bestand der einzige nachweisbare Effekt in der Schaffung von per saldo etwa 20 Arbeitsplätzen, wobei die höher qualifizierten Arbeitsplätze aus der Region hinaus verlagert wurden.

Für drei italienische Projekte wurden negative Wirkungen festgestellt. Obwohl eines dieser Projekte in erheblichem Umfang zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitrug, gingen nach Meinung Dritter Arbeitsplätze und unternehmerisches Wissen verloren. Das Vorhaben zog allein aufgrund seiner Größe viele Arbeitskräfte an, die jetzt aufgrund der Schließung des Projekts entlassen werden. Bei einem weiteren Projekt gab es positive Beschäftigungseffekte, aber die zusätzlich in der Region gezahlten Löhne entsprachen nur den Zuschüssen. Dies ließ sich zwar nicht vollständig quantifizieren, wenn man jedoch andere öffentliche Subventionen in Form von niedrigeren Zinsen und Arbeitgeberbeiträgen berücksichtigt und annimmt, dass diese Subventionen auf jeden Fall Entwicklungsregionen zugeflossen wären, nahm dieses Projekt den weniger entwickelten Regionen eindeutig mehr als es ihnen gab. Bei dem dritten Vorhaben handelte es sich um ein vorrangiges Projekt im Fremdenverkehrsbereich, das die Entwicklung dieses Bereichs zehn Jahre lang behinderte, da die Projektdurchführung so lange dauerte, wobei der Umfang des Vorhabens im Laufe der Zeit halbiert wurde.

### 3.6 Systematik der Projekte

---

Unter den 17 evaluierten Projekten in Portugal und Italien lassen sich Projektgruppen mit ähnlichen Merkmalen identifizieren. Wir haben diese als „reife Sektoren“, „neue Sektoren“, „Netze“ und „Offshore“ bezeichnet und wie folgt definiert:

- **Reife Sektoren und Infrastruktur:** Dabei handelt es sich um große Vorhaben, häufig um große Infrastrukturnetze, die von öffentlichen Einrichtungen modernisiert oder erweitert werden, oder um große private Vorhaben in relativ stabilen und sich nur langsam

### 3 Regionalentwicklungswirkungen, -mechanismen und -indikatoren...

verändernden Branchen. Normalerweise kommt dem Zeitplan nicht die oberste Priorität zu, und die Projektdurchführung verzögert sich oft.

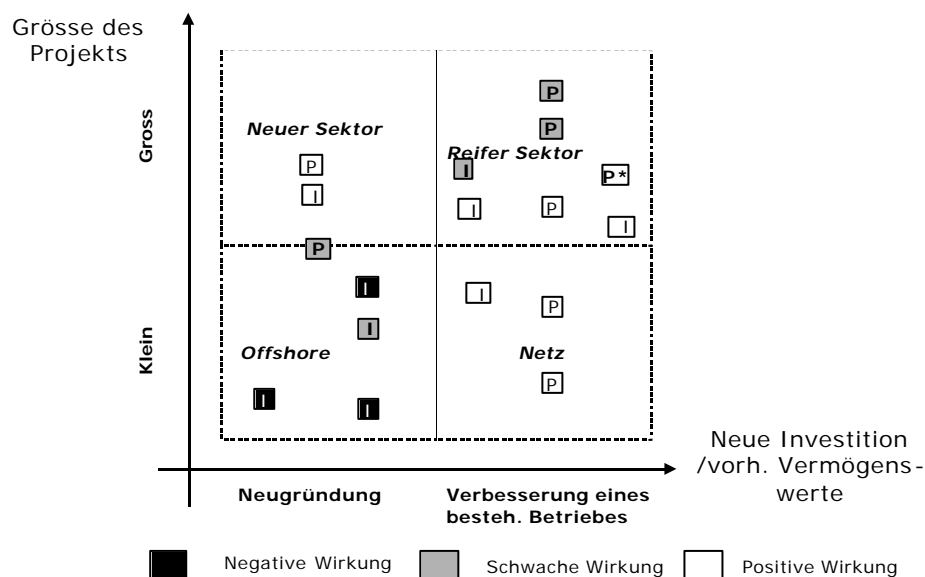
- **Neue Sektoren:** Es handelt sich um große Projekte, jedoch in dynamischeren Branchen, wo der Ablauf der Veränderungen sorgfältig geplant und durchgeführt werden muss. Häufig geht es um die Einführung einer Branche (oder einer Teil-Branche) in einer bestimmten Region. Dabei ist eine umfangreiche Unterstützung erforderlich, und oft sind weite Teile der jeweiligen Gebietskörperschaft mit betroffen.
- **Netze:** Diese Projekte sind nicht groß, aber es handelt sich häufig um Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) oder die Sanierung eines bestehenden Unternehmens (KMU). Bei den Gemeinschaftsunternehmen sind regelmäßig ausländische Partner beteiligt, die neue Technologien und Qualifikationen einbringen, um das bestehende Unternehmen aufzuwerten. Der Erfolg dieser Projekte hängt stark von der Beziehung zu allen anderen betroffenen und interessierten Parteien ab.
- **Offshore:** Ein „Offshore“-Projekt wird im Allgemeinen von einem ausländischen Unternehmen finanziert, das eine neue Gesellschaft in der Region gründen möchte. Es handelt sich oft um relativ kleine Vorhaben, bei denen es um die Gründung einer neuen Firma geht. In einer Reihe von Fällen werden auch die Gewinne aus der Region abgezogen („offshore“).

Diese vier Projekttypen können mit einer Matrix dargestellt werden (siehe Abbildung 1), bei der die Hauptmerkmale auf den Achsen abgetragen werden.

- Vertikale Achse - Relative Größe des Projekts in der Region
- Horizontale Achse - Art des Vorhabens: entweder ein *neues* Unternehmen oder die *Verbesserung* eines bestehenden Unternehmens.

Die evaluierten Projekte können gemäß den zwei Kriterien im Koordinatensystem eingetragen werden: relative Projektgröße innerhalb der Branche und Verbesserung eines bestehenden Unternehmens versus Neugründung (dies kann, sofern entsprechende Daten verfügbar sind, durch das Verhältnis von neu investiertem Kapital zu den am betreffenden Standort vorhandenen Vermögenswerten gemessen werden). Die Matrix in Abbildung 1 enthält alle italienischen und portugiesischen Projekte. Sie werden nach ihrer Position im Verhältnis zu den zwei Achsen bewertet. Zusätzlich wird ihr Beitrag zur Regionalentwicklung, der anhand der Checkliste ermittelt wurde, dargestellt.

Abbildung 1: Anordnung der Projekte in einer Matrix



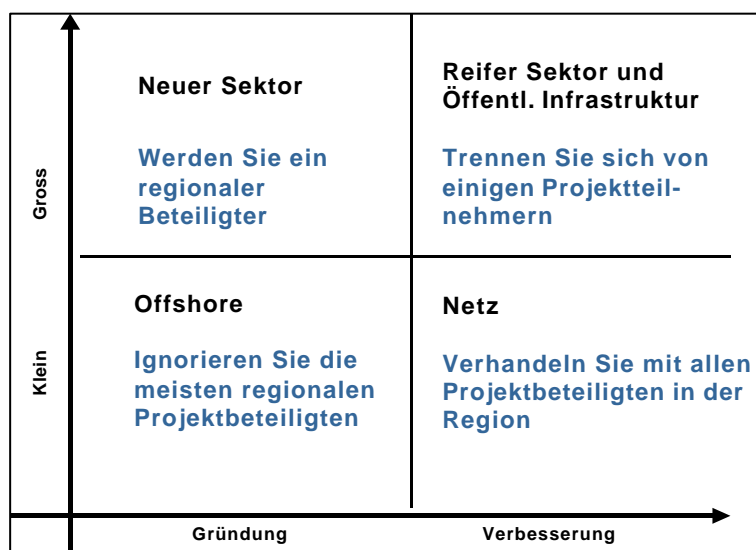
### 3 Regionalentwicklungswirkungen, -mechanismen und -indikatoren...

Von der Art der Region und vom Entwicklungsstand des inländischen Bankenbereichs wird es abhängen, wo die EIB die meisten Darlehen vergibt. Beispielsweise betrafen in der hier betrachteten Stichprobe die meisten Finanzierungen Projekte im reifen Sektor, auf den 43% der italienischen und 63% der portugiesischen Darlehen entfallen. Der Grund dafür liegt im damaligen (Ende der achtziger Jahre) Entwicklungsstand der Regionen. In dieser Zeit erweiterten oder modernisierten große staatliche Unternehmen in Portugal und Italien wichtige Infrastruktureinrichtungen. Da die inländischen Banken gleichzeitig Schwierigkeiten hatten, umfangreiche langfristige Darlehen bereitzustellen, führte dies zu einer Nachfrage nach langfristigen Großkrediten, die von den einheimischen Instituten nicht befriedigt werden konnte. Die EIB schloss diese Lücke.

Bei der Anwendung der Matrix auf unsere Stichprobe scheint es, dass Projekte mit einer schwächeren direkten Auswirkung auf die Regionalentwicklung meist in der Nähe einer Diagonalen der Matrix liegen<sup>14</sup>. Dieses Ergebnis wurde, mit einigen Ausnahmen, in einer größeren Stichprobe von Projekten, die früher von EV evaluiert wurden, bestätigt. Dies könnte grundsätzliche Folgen haben, da anscheinend einige einfache Merkmale genügen könnten, um die Projekte zu identifizieren, die mit mehr oder weniger großer Wahrscheinlichkeit unmittelbare Auswirkungen auf die Regionalentwicklung haben.

Es scheint auch, dass die tragfähigeren Projekte eine ausgeprägte Strategie des Umgangs mit den vielfältigen Projektbeteiligten entwickelt haben und dass der Systematik der Projekte, wie sie die Matrix nahe legt, eine Systematik der für eine erfolgreiche Projektdurchführung nützlichen Verhaltensweisen gegenüber den Beteiligten gegenübergestellt werden kann.

Der Träger eines großen Projekts kann Forderungen stellen, die dem Träger eines kleineren Vorhabens nicht möglich sind. Ähnlich hat der Projektträger bei einer Neugründung ohne festes Engagement (ohne uneinholbare Kosten) viel weniger zu verlieren, wenn das Projekt nicht realisiert wird. Für die vier Quadranten scheinen die folgenden Strategien am erfolgreichsten zu sein und am meisten zur Tragfähigkeit eines Projekts beizutragen:



Für Unternehmen ist es besser, eine Regionalentwicklungsstrategie einzusetzen, um ihre Akzeptanz in der Region zu erhöhen. Dies zu überprüfen, ist nicht nur erforderlich, um zu gewährleisten, dass die ausgewählten Projekte einen Einfluss auf die Entwicklung in der Region haben, sondern es entspricht auch der üblichen Praxis im Bankgeschäft, da Projekte mit einer angemessenen Strategie tragfähiger sind.

<sup>14</sup> P\* in der Abbildung ist das Projekt mit starken Auswirkungen auf nationaler Ebene und schwachen regionalen Effekten. Bei Verwendung der engeren Definition ist dieses Ergebnis demnach stärker.

### 3.7 Indikatoren der Regionalentwicklung

Mit der Matrix ist eine erste Annäherung an die Problematik möglich. Die Checkliste ist dagegen ein allumfassendes Instrument, das besonders in der Evaluierungsphase von Nutzen ist. Diese beiden Instrumente sollten durch ein Rahmenkonzept für die schrittweise Analyse der Regionalentwicklung ergänzt werden, das für die Projektprüfung eingesetzt werden kann.

Der hier vorgeschlagene Ansatz sieht drei Schritte vor.

#### **3.7.1 Tragfähigkeit**

Um eine Wirkung zu haben, muss ein Projekt tragfähig sein, d.h. es muss während der zu erwartenden Lebensdauer des Projekts rentabel sein. Die Tragfähigkeit wird vor allem durch die Berechnung der **volkswirtschaftlichen und der finanziellen Rentabilität** (interner Zinsfuß) ermittelt. Darüber hinaus sind jedoch weitere Indikatoren erforderlich.

In den meisten Fällen, in denen dies möglich ist, berechnet die Bank die volkswirtschaftliche und die finanzielle Rentabilität bei der Projektprüfung. Es ist weit schwieriger, diese ex post in der Evaluierungsphase zu errechnen, da nur wenige Projekte isoliert durchgeführt werden. Viele Vorhaben hängen eng mit bestehenden Einrichtungen zusammen, und Nachfolgeprojekte gehen ganz oder teilweise auf sie zurück. Die Projektträger haben keine einzelprojektbezogene Rechnungslegung. Dies wird auch nicht verlangt. Zu älteren Vorhaben stehen die erforderlichen Daten selten vollständig und unmittelbar zur Verfügung, und für jüngere Projekte hat eine Neuberechnung nur begrenzten Wert, da sie nicht ausschließlich auf Fakten basieren wird, sondern noch viele Annahmen über die Zukunft enthalten muss.

Die Differenz zwischen volkswirtschaftlicher und finanzieller Rentabilität kann auch anzeigen, ob Subventionen gerechtfertigt sind.

#### **3.7.2 Relevanz (potenzielle Auswirkungen des Projekts)**

Könnte das Projekt potenziell Auswirkungen auf den wirtschaftlichen und institutionellen Wandel in Entwicklungsregionen haben, d.h. ist das Projekt von Bedeutung für die Regionalentwicklung? Qualitative Antworten hierauf lassen sich mit Hilfe der folgenden Fragen finden:

- 1 Trägt das Projekt entweder zur Integration der Region innerhalb der EU oder zu endogenem Wachstum innerhalb von Entwicklungsregionen bei<sup>15</sup> (d.h. zur Entwicklung von Humankapital oder von Innovationen)?
- 2 Ist das Projekt mit der jeweils relevanten staatlichen Regionalentwicklungspolitik zu vereinbaren? Ist es in ein EU-Programm eingebettet? Gibt es begleitende Maßnahmen?
- 3 Verfolgt das Projekt eines der folgenden vier Ziele:
  - Entlastung für stark beanspruchte Transportwege (z.B. Bau einer Straße, einer Start- bzw. Landebahn für einen Flughafen, einer neuen Gasleitung usw.)
  - Entwicklung/Erschließung einer regionalen Ressource (etwa von Bodenschätzen wie Öl, einer geographischen Ressource wie dem Meer oder von Humankapital wie im Falle von arbeitslosen Erwerbsfähigen)
  - Innovationen entweder in Bezug auf Technologie oder auf Märkte (einschließlich Finanz- und Arbeitsmärkte) oder in Bezug auf beides (wissensbasierte Wirtschaft). Alle Projekte, die starke Auswirkungen auf die institutionelle Entwicklung haben, würden mindestens in diese Kategorie fallen.
  - Verbesserungen der Lebensqualität der regionalen Bevölkerung (z.B. Gesundheits- oder Wohnungsbauprojekte; es spricht viel dafür, dass

---

<sup>15</sup> Zwar haben die meisten Projekte Auswirkungen auf die unmittelbare Umgebung der Anlagen, die gebaut werden, jedoch wirkten sich einige der evaluierten Projekte auf andere, weiter entfernte Entwicklungsregionen aus.

### 3 Regionalentwicklungswirkungen, -mechanismen und -indikatoren...

auch Projekte mit ausgeprägten institutionellen Auswirkungen in diese Kategorie fallen).

Wenn alle drei Fragen bejaht werden können, kann das Projekt von der Konzeption her als ein Regionalentwicklungsprojekt eingestuft werden (alternativ könnte man ein Benotungssystem mit vier Punkten zur Bewertung der Antworten benutzen).

#### 3.7.3 Auswirkungen auf die Regionalentwicklung (tatsächliche Effekte des Projekts)

Bei der Projektprüfung sollte, soweit möglich, festgestellt werden:

- Wie hoch der Nutzen ist, den das Projekt bewirkt, d.h. in welchem Ausmaß das Projekt zum regionalen BIP beiträgt. Der unmittelbare Beitrag des Projekts zum BIP wird durch Indikatoren erfasst, die sich auf den **volkswirtschaftlichen Mehrwert** (zusätzlichen Nutzen) des Projekts beziehen.
- Wie sich der durch das Projekt bewirkte Mehrwert verteilt, d.h. die Auswirkungen des Projekts auf den Lebensstandard, die Beschäftigung, die Verbrauchsstruktur usw. in der Region.

Die EIB verfügt derzeit nicht über ein Bündel von Indikatoren für regionale Auswirkungen, die ex ante in der Prüfungsphase berechnet und ex post überprüft werden. Dieses Problem taucht in der Bank immer wieder auf und es wäre zu empfehlen, dass intensiver an der Definition solcher Indikatoren gearbeitet wird. Gegenwärtig gibt es in der Bank kein Forum, in dem eine Diskussion über solche Themen abteilungsübergreifend und regelmäßig stattfinden könnte. Dies sollte jedoch für die Zukunft erwogen werden.

## 4 Zusätzlicher Nutzen durch das Engagement der EIB

Damit die Tätigkeit der EIB Auswirkungen auf die Regionalentwicklung hat, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein:

- Das Projekt hat Auswirkungen auf die Regionalentwicklung
- Die Bank hat Einfluss auf das Projekt.

Die Analyse wendet sich nun der zweiten Frage zu: Wo und wann hat die Bank Einfluss auf Projekte?

### 4.1 Wettbewerbsfähigkeit der EIB

---

Aus der Studie ging hervor, dass die niedrigeren Zinssätze für alle Unternehmen der wichtigste Grund waren, sich um Darlehen der EIB zu bemühen. Es ist allerdings kaum möglich, den letztendlichen Vorteil, den die EIB-Finanzierung mit sich bringt, ex post zu schätzen, und er wird in den EIB-Unterlagen zur Zeit der Projektprüfung nie quantifiziert. Dies würde einen Vergleich der Konditionen der EIB (einschließlich Zinssätze und Sicherheiten) mit Alternativen, die dem Projektträger zur Verfügung stehen, erfordern. Solche Alternativen werden umso attraktiver, je weiter sich die Bankeninfrastruktur eines Landes entwickelt.

In einem Fall konnten die Einsparungen eines privaten Unternehmens, das ein EIB-Darlehen erhielt, im Vergleich zum Alternativangebot einer Geschäftsbank ermittelt werden. Der Barwert der Einsparungen dieser Firma hatte eine Größenordnung von 1 Million Euro für ein Darlehen über ungefähr 50 Millionen Euro mit einer zehnjährigen Laufzeit im Jahr 1992<sup>16</sup>. Dies stellt einen erheblichen finanziellen Effekt dar und bedeutet eine unmittelbare Steigerung des Unternehmenswerts (Shareholder Value). Die Ersparnis beträgt jedoch nur 1% der gesamten Projektkosten. Im Vergleich dazu hat die Spanne für Unvorhergesehenes im technischen Bereich normalerweise eine Größenordnung von 10%. Wenn die EIB die Ergebnisse eines Projekts etwa durch die Prüfung oder die Überwachung verbessern kann, ist daher der potenzielle Gewinn mindestens ebenso groß.

### 4.2 Weitere Vorteile durch die Tätigkeit der EIB

---

#### 4.2.1 Komplementarität zu Geschäftsbanken

Bei sechs der neun italienischen Projekte war die EIB unter den damals geltenden Finanzmarktregelungen die einzige verfügbare Quelle für langfristige Finanzierungsmittel<sup>17</sup>, wenn auch die Finanzierung in den meisten Fällen über zwischengeschaltete Banken erfolgte.

Zwei Unternehmen in Portugal konnten keine langfristige Finanzierung von inländischen Banken erhalten, da diese das Projektrisiko als zu hoch einschätzten. In diesen Fällen waren sowohl die Prüfung der Projekte durch die Bank als auch ihr Finanzierungsbeitrag ausschlaggebend dafür, dass von anderen Instituten Darlehen gewährt und die Projekte tatsächlich durchgeführt wurden.

In Portugal war in den achtziger Jahren keine einheimische Bank in der Lage, Darlehen mit einer Laufzeit von mehr als 8 Jahren anzubieten. Daher stellte die EIB in erster Linie Finanzierungen für wirtschaftlich tragfähige Projekte zur Verfügung, die einen Kredit mit einer über 8-jährigen Laufzeit benötigten. Mit zunehmender Entwicklung der Finanzmärkte eines Landes kann von der EIB erwartet werden, dass sie ihre Finanzierungstätigkeit konzentriert und auf Marktnischen beschränkt, in denen sie den größten Nutzen bewirken kann.

---

<sup>16</sup> Wegen fehlender Daten war eine ähnliche Analyse nicht für alle Unternehmen möglich. Bei sechs italienischen und zwei portugiesischen Projekten gab es jedoch keine realistische Alternative zu einer EIB-Finanzierung, und der Vorteil ist daher sehr groß.

<sup>17</sup> Dies trifft für Darlehen zu, die gemäß dem italienischen Gesetz 64 für den Mezzogiorno von Zinssubventionen profitieren.

#### 4 *Zusätzlicher Nutzen durch das Engagement der EIB ...*

In allen Fällen, in denen eine Bank zwischengeschaltet war, stellte diese Bank den ersten Ansprechpartner für den Projektträger dar und nahm den Kontakt zur EIB auf. Die italienischen Banken ziehen im Allgemeinen die Rolle des Intermediärs der des Garantiegebers vor, weil sie einen Vermögenswert lieber in und nicht außerhalb der Bilanz stehen haben. Einige der befragten Banken sagten, dass sie gern häufiger als zwischengeschaltetes Institut mit der EIB zusammenarbeiten würden, dass sie aber durch die für die Darlehen der EIB geltende Obergrenze von 50% der Projektkosten daran gehindert würden. Sie hätten gern die Möglichkeit, bis zu 100% der Projektkosten mit der EIB zu finanzieren.

In zwei Fällen jedoch gab es eindeutige Anzeichen dafür, dass die zwischengeschaltete Bank hohe Kosten für die Durchleitung des Darlehens berechnete, die über das mit dem Projekt verbundene Risiko hinausgingen. Diesem Problem könnte begegnet werden, indem sichergestellt wird, dass der Endbegünstigte die Konditionen genau kennt, zu denen die EIB ein Darlehen an die zwischengeschaltete Bank vergibt. Dies kann sich allerdings als schwierig erweisen, wenn die zwischengeschaltete Bank bei der Weitergabe der Mittel Transformationen an dem Darlehen vornimmt.

Innerhalb der engen Grenzen der Vertraulichkeitspflicht sollte sich die Bank intensiver damit befassen, wie hoch (im Verhältnis zu ihren Darlehen) die für die Weiterleitung der Mittel und Stellung von Garantien berechneten Margen sind. Sie sollte sicherstellen, dass diese Informationen (die erforderlich sind, um den „vollen Preis“ eines EIB-Darlehens für den Endbegünstigten zu ermitteln) an das Senior Management der Bank gehen und damit in die Geschäftsstrategie der Bank einfließen.

##### **4.2.2 Halo „Gütesiegel“-Effekt**

Die meisten der befragten Unternehmen glauben, dass das Image des Projektes durch das Ansehen der EIB als Darlehensgeber verbessert wurde. Dies trifft insbesondere für ein privates Industrieunternehmen zu, dem die Prüfung und die Unterstützung durch öffentliche Anteilseigner fehlte. Das Unternehmen berichtete, dass seine Wirtschaftsprüfer von dem „Gütesiegel“ der EIB beeindruckt waren.

Ein Projektträger aus der privaten Wirtschaft sah in der EIB-Finanzierung eine Möglichkeit um hervorzuheben, dass er seine Bilanz umstrukturierte, um längerfristige Engagements hervorzuheben.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung und die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse der Bank trugen in einigen Fällen zur regionalen Akzeptanz des Projekts bei.

### 4.3 *Verbesserungsmöglichkeiten*

#### **4.3.1 Flexiblere Projektdefinition**

Mehrere private Unternehmen fanden, das Prüfverfahren sei nicht flexibel genug hinsichtlich der Änderungen, die ein Projekt angesichts eines schnelllebigen Marktes manchmal erfordert. Einige Projektträger empfahlen insbesondere, dass die Bank mehr auf das Projekt eingehen und bei Änderungen der technischen Beschreibung von Projekten flexibler sein solle.

#### **4.3.2 Kürzere Prüfverfahren**

Manche Projektträger meinten, dass die gründlichen Prüfverfahren der EIB zwar nützlich sind, dass aber die Zeit von den ersten Verhandlungen bis zur Auszahlung zu lang sei. Nach Meinung eines Projektträgers dauerte das Verfahren doppelt so lange, wie es eigentlich sein sollte. In zwei Fällen waren monatelange Verzögerungen auf die ziemlich inflexible Haltung, die von der EIB während der Projektprüfung eingenommen wurde, zurückzuführen.

#### **4.3.3 Neuverhandlung von Darlehenskonditionen**

Viele Geschäftsbanken haben für Darlehen, die während der Hochzinsphase zu Beginn der neunziger Jahre gewährt wurden, neue Konditionen vereinbart und die Kosten der Umschuldung mit dem Darlehensnehmer geteilt. Die EIB hat dies abgelehnt bzw. eine Beteiligung am Zinsrisiko der Folgeverträge verweigert, worüber sich einige Projektträger beklagt haben. Die Klagen kamen von mittelständischen Unternehmen, nicht von Großunternehmen oder dem öffentlichen Sektor.

#### **4.3.4 Unterstützung für in Schwierigkeiten geratene Projekte**

Die Projektträger waren manchmal verwundert darüber, dass die EIB zwar der physischen Durchführung des Projekts viel Aufmerksamkeit schenkt, aber nur wenig Unterstützung bietet, wenn Probleme auftreten. In mehreren Fällen wurden die Kontrollbesuche vom Projektträger als ein nützliches Verfahren begrüßt, durch das die wichtigsten Projektziele wieder in den Mittelpunkt gerückt wurden und von der Meinung Außenstehender zu den Problemen des Projekts profitiert werden konnte. In einigen Fällen hatte man jedoch den Eindruck, die Bank könne mehr tun, und zwar insbesondere versuchen, eventuell auftretende große Verzögerungen bei der Durchführung zu verkürzen – vor allem dann, wenn sie mit Interventionen des öffentlichen Sektors zusammenhängen. Bei den meisten Projekten kam es zu Verzögerungen, die manchmal sehr groß waren (in einem Fall neun, in einem anderen zehn Jahre). In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass die Beteiligung der öffentlichen Verwaltung der Faktor ist, der für die Verzögerung von Projekten im öffentlichen wie auch im privaten Bereich die größte Rolle spielt. Einige Projektträger waren der Meinung, dass EU-Institutionen in der Lage sein sollten, dies zu ändern, und dass schon die Tatsache, dass die Informationen veröffentlicht werden, zur Lösung der Probleme beitragen würde<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Dieses Thema wird in dem demnächst in den Cahiers BEI erscheinenden Beitrag der EV über Regionalentwicklung vertieft.



## 5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 5.1 Beurteilung der Kernkompetenzen der Bank

---

Die EIB sieht ihre Kernkompetenzen:

1. **in der Projektauswahl:** Vereinbarkeit jeder Operation mit den vorrangigen Zielen der Union (in erster Linie Regionalentwicklung);
2. **in der Projektprüfung:** Qualität und Solidität der zugrunde liegenden Investition;
3. **im Finanzierungsbeitrag:** besondere finanzielle Vorteile, die mit den Finanzierungen der Bank verbunden sind.

In diesem Abschnitt wird auf der Grundlage der Feldevaluierungen untersucht, wie gut die Ergebnisse der Bank in diesen drei Bereichen sind, und es wird vorgeschlagen, dass die EIB eine zusätzliche Kernkompetenz einführen sollte.

#### 5.1.1 Projektauswahl

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde beobachtet, dass innerhalb der EIB keine systematische Planung zur Regionalentwicklung erfolgt und wenn doch, dann eher zufällig als gezielt. Bei der Projektauswahl (und –prüfung) fehlt es an Klarheit hinsichtlich der Mechanismen der Regionalentwicklung und der Messmethoden. Aus den Projektunterlagen der EIB geht hervor, dass es anscheinend keine einheitliche Vorstellung darüber gibt, wie die Bank die Regionalentwicklung fördert. **Die EIB leistet einen positiven Beitrag zur Regionalentwicklung, könnte aber ihr Potenzial besser ausschöpfen, wenn sie genau definierte Ziele setzen würde.**

Den Unterlagen zufolge liegt den meisten EIB-Projekten die Annahme zugrunde, dass jedes Vorhaben in einem als strukturschwach definierten Gebiet unter der Voraussetzung einer ausreichenden volkswirtschaftlichen Rentabilität das Einkommen der Region erhöht. Diese Annahme ist falsch. Das Prinzip „mehr ist besser“ dient nicht unbedingt der wirtschaftlichen Entwicklung, wenn es auf Investitionen in weniger entwickelten Regionen angewandt wird. Die Auswirkungen eines Projekts hängen auch von der wirtschaftlichen Reife der Region und vom Entwicklungsstand des betroffenen Sektors ab. **Aus der vorliegenden Studie lässt sich die allgemeine Empfehlung ableiten, dass die Auswahl sich an den Besonderheiten des Landes und den voraussichtlichen Auswirkungen des Projektes auf die Regionalentwicklung orientieren muss. Diese Auswirkungen sollten gemessen und beobachtet werden.**

#### 5.1.2 Projektprüfung

Die meisten Projektträger in den beiden Ländern meinten, dass sie vom Prüfungsverfahren der EIB profitiert hätten. In einigen Fällen hatten die Projektträger direkte Vorteile, da sie auf Probleme aufmerksam gemacht wurden, die vorher nicht sichtbar waren. In anderen Fällen wirkte die Prüfung wie ein Gütezeichen, das Dritten gegenüber die Stärken des Projektes signalisierte. Viele Projektträger gaben jedoch an, dass der Entscheidungsprozess zu lange dauerte und zu wenig auf die Probleme der Projektträger einging.

#### 5.1.3 Beitrag zur Projektfinanzierung

In Portugal gab es anscheinend nur wenige Kreditinstitute, die bereit waren, Investitionen in der Region mit langfristigen Darlehen zu unterstützen, da der Bankensektor im Vergleich zu anderen EU-Ländern noch relativ unterentwickelt war. Aus den Felduntersuchungen ging auch hervor, dass der Bankensektor risikoscheu zu sein schien. Daher kann die EIB eine wesentliche Rolle dabei spielen, Portugal an den Stand im übrigen Europa heranzuführen. Die EIB ergänzt das Bankensystem Portugals und wird nicht als Wettbewerber gesehen.

Infolge des reiferen Bankensektors in Italien werden die meisten EIB–Finanzierungen dort über zwischengeschaltete Institute durchgeführt. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass die EIB die Tätigkeit des inländischen Bankensektors ersetzt anstatt sie zu ergänzen. Die Evaluierung hat jedoch Fälle aufgedeckt, wo die Vorteile aus der EIB-Finanzierung durch die zwischengeschaltete Bank wahrgenommen wurden und nicht dem Projekt bzw. dem Projektträger zugute kamen.

### **5.1.4 Direkter Beitrag zu den Projekten: die EIB als Wegbereiter von Innovationen**

Innovationsbasiertes Wachstum ist anerkanntermaßen eine der erfolgreichsten Wachstumsstrategien. Innovationen haben in fast allen Abschnitten des vorliegenden Berichts zumindest eine Nebenrolle gespielt:

- Die meisten der evaluierten Projekte haben neue Technologien eingeführt und somit zur Verbreitung von Innovationen in ihrer Region beigetragen;
- Die wichtigsten Auswirkungen der Tätigkeit der Bank auf finanzieller Ebene waren die Einführung von Laufzeiten, die damals auf dem portugiesischen Markt nicht verfügbar waren, sowie in Italien die Einräumung von Darlehenskonditionen, welche die EIB aufgrund ihres internationalen Status anbieten konnte, die italienischen Institute für ihre langfristigen Darlehen jedoch nicht direkt (allerdings als zwischengeschaltete Banken indirekt) gewähren konnten. Indem sie Angebotslücken auf den Finanzmärkten der beiden Länder schloss, brachte die Bank Innovationen in diese Märkte.
- Durch ihre Arbeitsgruppen, in denen verschiedene Fachkenntnisse vereint sind, bringt die EIB ein sehr breites Wissensspektrum in ihre Projektprüfungen ein, und die Projektträger gaben an, dass die kritische Überprüfung ihrer Projekte (obwohl manchmal schmerzhaft) eine Hilfe gewesen sei. In solchen Fällen ergaben sich aus der Projektprüfung neue Visionen und Ideen, und somit eine Form von Innovation.
- Nach den Ergebnissen dieser Evaluierungsstudie besteht die wichtigste Herausforderung für die Bank darin, sich aktiv zu bemühen, die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen zu unterstützen. Mit anderen Worten: Die Bank soll innovativ und proaktiv sein, gleichzeitig aber weiterhin konzentriert als marktorientierte Bank agieren und damit die übrigen EU- und die nationalen Maßnahmen zur Regionalentwicklung ergänzen.

Der Begriff der Innovation wird oft als unbestimmt kritisiert, insbesondere da Innovationen nur schwer mit Hilfe eines Indikators – vor allem auf Projektebene – zu messen sind. Dennoch scheinen Innovationen ein Kernbereich der Aktivitäten der Bank für die Regionalentwicklung zu sein. Sie sollten als solcher anerkannt und zur vierten Kernkompetenz der Bank entwickelt werden. Das bedeutet, dass die EIB eine aktivere Herangehensweise wählen und so viel Information und Wissen wie möglich in die Projektauswahl, -prüfung und -finanzierung einbringen sollte.

## 5.2 Empfehlungen

Die folgenden realistischen und umsetzbaren Empfehlungen beruhen ausschließlich auf den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung.

Problem	Empfehlung	Verbesserung der Ergebnisse der EIB
<p>Bei der Beurteilung der Förderfähigkeit und der Auswahl der Projekte wird eine zu allgemeine Systematik zugrunde gelegt und die geographische Lage in den Vordergrund gestellt. Die volkswirtschaftliche und finanzielle Rentabilität reichen allein nicht zur Identifizierung von Projekten mit starken Auswirkungen auf die Regionalentwicklung aus.</p>	<p><b>Beurteilung der Eignung eines Projekts in Bezug auf das Regionalentwicklungsziel durch ein mehrstufiges Auswahlverfahren, das sich erstens an den Zielen der gemeinschaftlichen Förderkonzepte, zweitens an der hier vorgeschlagenen Matrix und drittens an den Indikatoren für die Auswirkungen auf die Regionalentwicklung, die noch von der EIB zu definieren sind, orientiert.</b></p>	<p>Optimierung des Projektbestands entsprechend den Zielen der EU-Förderkonzepte, ohne marktverzerrend zu wirken. Entwicklung eines Maßstabes für die Messung der Auswirkungen auf die Regionalentwicklung und des diesbezüglichen Beitrags der EIB.</p>
<p>Die mit einem Finanzierungsbeitrag der EIB verbundenen Vorteile werden manchmal von der zwischengeschalteten Bank einbehalten und nicht an das Projekt bzw. den Projektträger weitergegeben.</p>	<p><b>1. Sicherstellen, dass der Endbegünstigte sehr früh über die Darlehenskonditionen, die die EIB dem zwischengeschalteten Institut einräumt, informiert wird.</b></p> <hr/> <p><b>2. Ein Informationssystem über Bürgschafts- und Zwischenschaltungsmargen einrichten, zu dem ausschließlich das Senior Management der Bank und das Direktorium Zugang haben.</b></p>	<p>Anreiz zur Selbstbeschränkung für die zwischengeschalteten Banken; verbesserte Informationen innerhalb der EIB über die Finanzierungen.</p>
<p>Projektträger erfährt wenig Unterstützung durch die EIB, wenn bei der Durchführung des Projekts Probleme auftreten</p>	<p><b>Den Projektträgern ermöglichen, dass sie Kontakt mit der Bank aufnehmen und eine begleitende Evaluierung ihrer Projekte verlangen können, wenn Durchführungsprobleme auftreten.</b></p>	<p>Gibt der EIB Einfluss auf verzögerte Projekte und beteiligt den Projektträger an den Überwachungskosten</p>
<p>Verzögerungen bei der Projektdurchführung</p>	<p><b>1. Von den Projektträgern verlangen, dass sie bei einer 12-monatigen Verzögerung der Fertigstellung systematisch der EIB einen Bericht vorlegen, der die Gründe darlegt. Das Projekt sollte daraufhin in eine Überwachungsliste aufgenommen werden und bis zum Abschluss intensiver vor Ort überwacht werden.</b></p> <p><b>2. Nach einer 24-monatigen Verzögerung der Projektfertigstellung entscheidet die Bank, ob eine vollständige Projektüberprüfung erforderlich ist. Sie führt diese entweder selbst durch oder lässt sie auf Kosten des Projektträgers von einer unabhängigen Beratungsfirma durchführen.</b></p>	<p>Vervollständigung des Informationskreislaufs, Beteiligung der Projektträger an der Evaluierung.</p>

## 5.3 Reaktionen aus den EIB-Direktionen

Empfehlungen	Annahme Ablehnung	Direktion Finanzierungen & Direktion Projekte
1. Beurteilung der Eignung eines Projekts in Bezug auf das Regionalentwicklungsziel durch ein mehrstufiges Auswahlverfahren, das sich erstens an den Zielen der gemeinschaftlichen Förderkonzepte, zweitens an der hier vorgeschlagenen Matrix und drittens an den Indikatoren für die Auswirkungen auf die Regionalentwicklung, die noch von der EIB zu definieren sind, orientiert.	X	1. <u>Angenommen</u> , besonders die Punkte, die sich auf die Ziele der gemeinschaftlichen Förderkonzepte – insbesondere nach der Unterzeichnung des Abkommens mit der Kommission im Januar 2000 – und auf die Indikatoren für die Auswirkungen, an denen erfolgreich gearbeitet wird, beziehen. Die vorgeschlagene Matrix dürfte von eher begrenztem operativem Wert sein.
2. Sicherstellen, dass der Endbegünstigte sehr früh über die Darlehensbedingungen, die die EIB dem zwischengeschalteten Institut einräumt, informiert wird.	X	2. <u>Angenommen</u> , im Prinzip und bei entsprechender Bitte des Endbegünstigten. Die EIB kann jedoch fallweise entscheiden, dass schwerwiegende Gründe gegen eine Weitergabe solcher Informationen bestehen. Beispielsweise kann die EIB Teil eines Finanzierungskonsortiums und ihr Darlehen daher möglicherweise nicht für das gesamte Finanzierungspaket repräsentativ sein. Zu beachten ist auch, dass solche Informationen in einem sehr frühen Stadium weniger realistisch sind als zu einem späteren Zeitpunkt, der näher an der Unterzeichnung bzw. der Auszahlung des Darlehens liegt, wenn die Konditionen bzw. Alternativen besser definiert sind.
3. Ein Informationssystem über Bürgschafts- und Zwischenschaltungsmargen einrichten, zu dem ausschließlich das Senior Management der Bank und das Direktorium Zugang haben.	X	3. <u>Abgelehnt</u> , die relevanten Informationen sind im Allgemeinen in der betreffenden Hauptabteilung oder Abteilung vorhanden, und die Tätigkeit der Bank würde durch die Einrichtung eines formalen Informationssystems keinen zusätzlichen Nutzen für die Regionalentwicklung bringen; außerdem könnten sich Probleme hinsichtlich der Vertraulichkeit ergeben.
4. Den Projektträgern ermöglichen, dass sie Kontakt mit der Bank aufnehmen und eine begleitende Evaluierung ihrer Projekte verlangen können, wenn Durchführungsprobleme auftreten.	X	4. <u>Abgelehnt</u> , die Rolle der Bank wie auch Personalengpässe lassen ernsthafte Bedenken hinsichtlich dieses Vorschlags aufkommen. Er könnte bestenfalls in Einzelfällen zum Tragen kommen und seine Wirkung würde sich abschwächen, wenn er auf breiterer Basis Anwendung fände.
5. Von den Projektträgern verlangen, dass sie bei einer 12-monatigen Verzögerung der Fertigstellung systematisch der EIB einen Bericht vorlegen, der die Gründe darlegt. Das Projekt sollte daraufhin in eine Überwachungsliste aufgenommen werden und bis zum Abschluss intensiver vor Ort überwacht werden.	X	5. <u>Angenommen</u> , Informationen über Verzögerungen bei der Fertigstellung sollten Standardpraxis bei der vertraglichen Nach-Kontrolle sein.
6. Nach einer 24-monatigen Verzögerung der Projektfertigstellung entscheidet die Bank, ob eine vollständige Projektüberprüfung erforderlich ist. Sie führt diese entweder selbst durch oder lässt sie auf Kosten des Projektträgers von einer unabhängigen Beratungsfirma durchführen.	X	6. <u>Angenommen</u> , aber die Möglichkeit, systematisch auf Kosten des Projektträgers externe Berater einzuschalten, ist problematisch. (Nachsatz: Nr. 5 und 6 sind mit Problemen hinsichtlich der Personalkapazität verbunden).

## *5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen ...*

Anmerkungen zu Nr. 5 und 6: Verzögerungen hängen oft mit den Planungsgenehmigungen, mit langwierigen und langsamen Verfahren der örtlichen Behörden sowie anderen Gegebenheiten zusammen, die sich dem Einfluss der Projektträger bzw. Darlehensnehmer entziehen. In diesen Fällen wird die Bank auch weiterhin in angemessener Weise Überzeugungsarbeit bzw. Öffentlichkeitsarbeit leisten, möglicherweise aber mit begrenztem Erfolg.

## **DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK**

Kapitaleigner 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. Ihre Anleihen werden von den führenden Rating-Agenturen stets mit „AAA“ eingestuft, und dank dieses erstklassigen Kreditstandings kann die EIB umfangreiche Mittel zu ausgezeichneten Konditionen aufnehmen. Die Bank leitet die Anleihemittel 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 sich in ihrer 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 71 AKP-Staaten und den überseeischen Ländern und Gebieten (ÜLG);
- Stärkung der Partnerschaft Europa-Mittelmeer;
- Vorbereitung für den Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder und Zyperns;
- Industrielle Zusammenarbeit mit Asien und Lateinamerika, einschließlich des Transfers von technischem Know-how.

Die EIB realisiert seit 1988 Ex-post-Evaluierungen, 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. Die folgenden daraus hervorgehenden Berichte sind veröffentlicht worden:

1. Performance von Kläranlagen in Mitgliedsländern der Europäischen Union (1996 – erhältlich auf Deutsch, Englisch und Französisch)
2. Evaluierung von 10 Operationen im Telekommunikationssektor in Mitgliedsländern der EU (1998 – erhältlich auf Deutsch, Englisch und Französisch)
3. Beitrag großer Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Straßen und Eisenbahnen zur Regionalentwicklung (1998 – erhältlich auf Deutsch, Englisch und Französisch)
4. Evaluierung von Industrieprojekten, die von der Europäischen Investitionsbank im Rahmen der Förderung der Regionalentwicklung finanziert wurden (1998 – erhältlich auf Deutsch, Englisch und Französisch)
5. Evaluierung von 17 Projekten, die von der Europäischen Investitionsbank im Wasserwirtschaftssektor im Mittelmeerraum finanziert wurden (1999 – erhältlich auf Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch).
6. Auswirkungen der Mittelbeschaffung der EIB auf die Integration neuer Kapitalmärkte (1999 – erhältlich auf 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 auf Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Portugiesisch).

Um diese Berichte zu erhalten, wenden Sie sich bitte an:  
Frau Barbara Simonelli, Information Desk,  
Fax: (+352) 4379-3188 - e-mail: B.Simonelli@eib.org