

# Evaluierungsbericht

*Hauptabteilung Evaluierung der  
Operationen (EV)*

Evaluierung von Verkehrsprojekten  
in Mittel- und Osteuropa



# Evaluierungsbericht

## Evaluierung von Verkehrsprojekten in Mittel- und Osteuropa

Erstellt von

**Externe Berater:**

Dorsch Consult Consulting Engineers Ing. Mbh  
Dieter Horch  
Dr. Khaled El-Araby  
Douglas Rasbash  
Tim Schneiter

**EIB:**

**Hauptabteilung Evaluierung**

Campbell Thomson

**Originalsprache: Englisch**

Juli 2003

\* \* \*

### **HINWEIS**

**Die EIB ist gegenüber den Eigentümern, Trägern und Betreibern der hier behandelten Projekte zu Vertraulichkeit verpflichtet. Weder die EIB noch die mit diesen Studien beauftragten Berater werden Informationen an Dritte weitergeben, mit denen dieser Verpflichtung zuwidergehandelt werden könnte. Die EIB und die Berater gehen keinerlei Verpflichtung ein, weitere Informationen zu geben oder das Einverständnis der relevanten Quellen hierfür einzuholen.**

\* \* \*

## Inhaltsverzeichnis

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>1</b>
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>Allgemeines</b>	<b>1</b>
<b>Befunde: Projektergebnisse</b>	<b>2</b>
<b>Befunde: Beitrag, Strategien, Grundsätze und Verfahren der EIB</b>	<b>2</b>
<b>Empfehlungen</b>	<b>3</b>
<b>1 EINLEITUNG</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Überblick über die Evaluierung</b>	<b>6</b>
1.1.1 Arbeitsprogramm und Konzept	6
1.1.2 Grenzen und Mängel der Evaluierung	6
<b>1.2 Die Entwicklung des Verkehrssektors und verkehrspolitische Tendenzen in den MOEL in den 1990er Jahren</b>	<b>7</b>
<b>2 VERKEHRSPROJEKTE DER EIB IN DEN MOEL SEIT 1990</b>	<b>8</b>
<b>3 ERGEBNISSE DER IM DETAIL EVALUIERTEN PROJEKTE</b>	<b>9</b>
<b>3.1 Durchführung</b>	<b>9</b>
3.1.1 Projektträger	9
3.1.2 Projektplanung	9
3.1.3 Zeitrahmen für die Projektdurchführung	10
3.1.4 Endgültige Projektkosten	10
3.1.5 Anmerkungen zur Projektdurchführung	11
<b>3.2 Betrieb (Effizienz)</b>	<b>12</b>
<b>3.3 Tragfähigkeit der Projekte</b>	<b>14</b>
<b>3.4 Umweltverträglichkeit</b>	<b>14</b>
<b>3.5 Auswirkungen auf den institutionellen Wandel</b>	<b>15</b>
<b>4 RELEVANZ</b>	<b>16</b>
<b>4.1 Hintergrund der Evaluierung</b>	<b>16</b>
<b>4.2 Beitrag der evaluierten Projekte zu den Zielen der EU, der EIB und der jeweiligen Länder</b>	<b>17</b>
4.2.1 EU-Ziele	17
4.2.2 EIB-Ziele	17
4.2.3 Nationale politische Ziele	17
<b>5 GESAMTBEWERTUNG DER PROJEKTERGEBNISSE</b>	<b>18</b>
<b>6 BEITRAG DER EIB ZU DEN EVALUIERTEN PROJEKTEN</b>	<b>19</b>
<b>6.1. Projektidentifizierung und-auswahl</b>	<b>19</b>
<b>6.2. Projektprüfung</b>	<b>20</b>
<b>6.3. Projektdurchführung und -überwachung</b>	<b>20</b>
<b>6.4. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse zum Projektzyklus</b>	<b>22</b>
<b>7 ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN IFI UND DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION (PHARE)</b>	<b>23</b>
<b>7.1 PHARE</b>	<b>24</b>
<b>7.2 Weltbank</b>	<b>24</b>
<b>7.3 EBWE</b>	<b>25</b>
<b>7.4 Verbesserungsmöglichkeiten</b>	<b>25</b>
<b>8 EMPFEHLUNGEN FÜR DAS PROJEKTZYKLUS-MANAGEMENT UND DIE STRATEGIEN UND GRUNDSÄTZE DER BANK</b>	<b>26</b>
ANLAGE I - EVALUIERUNGSKRITERIEN	27
ANLAGE II – ERGEBNISSE DER EINZELPROJEKTE	28
ANLAGE III – KOFINANZIERUNG	32

## ZUSAMMENFASSUNG

### EINLEITUNG

Diese Evaluierung bezieht sich auf die abgeschlossenen Verkehrsprojekte<sup>1</sup> in Mittel- und Osteuropa, die von der Europäischen Investitionsbank (EIB) von 1990 bis einschließlich 1999 finanziert wurden. In diesem Zeitraum finanzierte die Bank 58 Projekte, für die insgesamt etwa 4,9 Mrd EUR ausgezahlt wurden. Davon entfielen etwa 65% auf Straßen-, 27% auf Schienen-, 6% auf Flugverkehrs- und 2% auf Hafenprojekte. Die Verteilung über die Länder entsprach ihrer Größe, Einwohnerzahl und wirtschaftlichen Bedeutung. Der überwiegende Teil der Finanzierungen floss in die Tschechische Republik, nach Polen und Rumänien.

Die Evaluierung wurde in zwei Hauptschritten vorgenommen:

- Schreibtischuntersuchung zu 25 abgeschlossenen Verkehrsprojekten in zehn mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL<sup>2</sup>) in den vier Teilsektoren des Verkehrsbereichs: Straßenverkehr, Schienenverkehr, Flugverkehr und Schifffahrt. Diese basiert auf den verfügbaren internen Unterlagen und Gesprächen mit Mitarbeitern der operativen Abteilungen;
- Im Anschluss daran wurde eine detaillierte Analyse (einschließlich Untersuchungen vor Ort) von zehn der 25 Projekte durchgeführt.

### ALLGEMEINES

Die Evaluierung basiert auf den Standard-Evaluierungskriterien und -Ergebnisniveaus der Bank<sup>3</sup>. Die Projekte wurden in der ersten Phase des Transformationsprozesses in den MOEL initiiert, und die Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen sollten vor diesem Hintergrund gesehen werden. Das operative Umfeld und der institutionelle Rahmen waren unter anderem durch die folgenden besonderen zeitlichen und örtlichen Merkmale gekennzeichnet:

- Die Institutionen und die Staaten befanden sich in einem Übergangsstadium und versuchten, den Wandel von der zentralen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft zu vollziehen. Daher waren viele Institutionen geschwächt und mussten externe Hilfe in Anspruch nehmen. Dies war insbesondere in den wiedererstandenen baltischen Staaten der Fall, wo viele hochrangige Beamte und Manager nach Russland abgewandert waren.
- Die Volkswirtschaften dieser Länder unterlagen einem schnellen Wandel, der meist auf den Transformationsprozess zurückzuführen war. Dieser erschwerte Prognosen über die Nachfrageentwicklung.
- Die Projektträger hatten kaum oder keine Erfahrung mit den Due-Diligence-Prüfungen internationaler Finanzierungsinstitutionen (IFI), mit FIDIC-Bauverträgen, internationalen Ausschreibungen, Umweltverträglichkeitsprüfungen usw.
- Garantievereinbarungen einschließlich der entsprechenden Dokumentation und der Notwendigkeit der parlamentarischen Ratifizierung von staatlichen Garantien waren noch Neuland.

---

1 Ohne Nahverkehr.

2 Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen. Nicht enthalten sind Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien.

3 Evaluierungskriterien: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Tragfähigkeit; ergänzende Kriterien: institutioneller Wandel und Leistung der EIB. Zu den Definitionen siehe Anlage 1. Bewertung: Gut, befriedigend, nicht befriedigend, unzureichend.

## **BEFUNDE: PROJEKTERGEBNISSE**

- Alle Projekte leisteten einen wesentlichen Beitrag zu den wichtigsten verkehrspolitischen Zielen der EU, wobei ein Schwerpunkt auf den Infrastruktureinrichtungen lag, die dringend der Instandsetzung bedurften.
- Die meisten der zehn Projekte, die einer detaillierten Analyse unterzogen wurden, wurden entsprechend der Spezifikation sowie weitgehend entsprechend dem Zeit- und Kostenplan fertiggestellt, und die Kostenüberschreitungen blieben unter 15% des ursprünglichen Kostenvoranschlags. Nur bei zwei Projekten waren die Kosten deutlich höher als erwartet. Dies war auf eine Kombination aus fehlerhaften Einheitspreisen, latenten Problemen mit dem Straßenuntergrund und einer galoppierenden Inflation in dem betreffenden Land zurückzuführen.
- Es gab Probleme aufgrund von bürokratie- und verwaltungsbedingten Verzögerungen bei der Stellung von Garantien und bei der Auftragsvergabe: Nicht selten wurde der Baubeginn um über ein Jahr verzögert.
- Die Ausführung der Arbeiten entsprach im Allgemeinen einem hohen Standard, und die Anlagen dürften bei ordnungsgemäßer Wartung ihre volle Lebensdauer erreichen. Allerdings besteht die Sorge, dass die von der Zentralregierung zur Verfügung gestellten Mittel für die Wartung nicht ausreichen, wodurch die Nachhaltigkeit von sieben der zehn Projekte beeinträchtigt würde.
- Für neun der zehn Projekte wurde technische Unterstützung in Anspruch genommen. Dies war eine Finanzierungsbedingung der EIB und erleichterte die Durchführung der Projekte. Fünf der betreffenden Projektträger – alle im Sektor Straßenverkehr – sind noch immer auf externe Hilfe angewiesen, um die von der EIB finanzierten Vorhaben durchzuführen.
- Die meisten Projekte waren von erheblichen Veränderungen der Struktur der Verkehrsnachfrage während des Transformationsprozesses betroffen. Die Projektionen der Bank kamen jedoch der tatsächlichen Lage normalerweise näher als die der Projektträger.

Hinsichtlich der Gesamtergebnisse wurden von den zehn im Detail evaluierten Projekte sieben mit „gut“ oder „befriedigend“, zwei mit „nicht befriedigend“ und eines mit „ungenügend“ bewertet. Die Projekte schnitten am besten in Bezug auf folgende Kriterien ab: Relevanz für die EU-Politik, Wirksamkeit sowie Nachhaltigkeit, mit der oben erwähnten Einschränkung hinsichtlich der Finanzierung der Wartung.

Eine spezielle Aufgabe der Evaluierung bestand darin, Umweltaspekte zu berücksichtigen. Alle zehn der im Detail untersuchten Projekte wurden mit „gut“ bewertet. Bei den meisten handelte es sich um Instandsetzungsprojekte, die ausschließlich positive Auswirkungen auf die Umwelt hatten, z.B. verbesserte Verkehrsbedingungen. Im Falle von Neubauprojekten wurden die in Umweltverträglichkeitsprüfungen vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abmilderung umweltschädlicher Einflüsse korrekt umgesetzt. Dieses Ergebnis kann darauf zurückgeführt werden, dass die Bank die EU-Normen auch in Ländern mit minimalen rechtlichen Rahmenbedingungen für den Umweltschutz anwendet.

## **BEFUNDE: BEITRAG, STRATEGIEN, GRUNDSÄTZE UND VERFAHREN DER EIB**

In Bezug auf die Tätigkeit der Bank und das Projektzyklus-Management gilt:

- Anfangs war die EIB sehr auf vorbereitende Arbeiten anderer IFI angewiesen, um ihre Aktivitäten in diesen Ländern zu entwickeln. Von den 25 Projekten der Schreibtischuntersuchung waren 14 von Dritten identifiziert worden, z.B. der Weltbank und der EBWE, und die Bank wurde zu einem späteren Zeitpunkt aufgefordert, sich zu beteiligen. Sobald entsprechende Beziehungen aufgebaut worden waren, konnte die Bank Vorhaben unmittelbar mit Projektträgern entwickeln.

- Das Verfahren der Projektprüfung war ein nützliches Instrument für den Transfer von technischem und wirtschaftswissenschaftlichem Wissen, insbesondere im Hinblick auf die Anwendung der EU-Standards zu Umweltverträglichkeit und Auftragsvergabe. Es erlaubte auch die Prüfung der wirtschaftlichen und finanziellen Effizienz jedes Projekts.
- Die Dienststellen der Bank waren in der Lage, bedeutende Projektrisiken, wie etwa Unsicherheiten hinsichtlich der Kosten oder mangelnde Fähigkeiten im Bereich des Projektmanagements, zu ermitteln, aber nicht immer wurden den Darlehensnehmern Maßnahmen vorgeschlagen, um diese Risiken zu begrenzen.
- Die in den Unterlagen der Projektprüfung und –genehmigung aufgeführten Projektziele wurden als materielle Einheiten definiert, z.B. instandgesetzte Straße in km, und enthielten keine expliziten Angaben zu den gewünschten Projektergebnissen, die als Grundlage für die volkswirtschaftliche Analyse dienten.
- Die Vertragsbedingungen stellten überwiegend auf die Verfahren und finanziellen Konditionen ab und nicht so sehr auf die Risikobegrenzung und die Erreichung der Projektziele.
- Die Projektträger schätzten insbesondere den pragmatischen Ansatz der Bank im Hinblick auf Problemlösungen sowie die Unterstützung, die sie nicht nur bei unvorhergesehenen technischen und finanziellen Schwierigkeiten, sondern auch bei strittigen Fragen der Zusammenarbeit mit anderen Finanzierungsquellen leistete.

## **EMPFEHLUNGEN**

Auch wenn die meisten Projekte erfolgreich waren, wird doch eine Reihe von Maßnahmen empfohlen, mit denen der von der Bank bewirkte Zusatznutzen erhöht, die Effizienz und die Nachhaltigkeit der Projekte verbessert und der Beitrag der Projekte zu den Zielen der EU-Politik und der jeweiligen Staaten maximiert werden kann.

Die Empfehlungen wurden in zwei Kategorien unterteilt. Die „Allgemeinen Empfehlungen von EV“ beziehen sich auf alle Projekte der Bank und basieren in vielen Fällen auf den Ergebnissen anderer Evaluierungen. Die „besonderen Empfehlungen von EV“ betreffen Projekte, die eine besondere Rolle für die Entwicklung spielen, bzw. Operationen der Bank im schwierigen wirtschaftlichen Umfeld der Transformationsländer.

ALLGEMEINE	ANNAHME ODER	ANMERKUNGEN BZW.
------------	--------------	------------------

EMPFEHLUNGEN VON EV	ABLEHNUNG DURCH DIREKTION FINANZIERUNGEN (OP)/ DIREKTION PROJEKTE (PJ)	ABLEHNUNGSGRÜNDE VON OP/PJ
<p>Wie schon häufig empfohlen und inzwischen von der Leitung der Direktion Finanzierungen A und der Direktion Projekte befürwortet, sollte sich die Bank in die Entwicklungsphase der Projekte einschalten; sie sollte in Bezug auf die Projektauswahl im Vorfeld einen stärker proaktiven Ansatz verfolgen, um eine größtmögliche Wirkung der Bank zu erzielen. Für Länder, in denen die Bank ein bedeutender Darlehensgeber ist, sollten regelmäßig Sektorstudien erstellt werden (3.1.2, 4.2, 5.).</p>	<p>Annahme</p>	<p>Grundsatzstudien werden regelmäßig von PJ und den für die Finanzierungen zuständigen Direktoren (Ops) erstellt und fließen in die Operationellen Pläne ein, die im Rahmen der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte ausgearbeitet werden müssen. Außerdem verwendet die Bank von der Kommission ausgearbeitete Unterlagen, die die Politik für spezifische Sektoren und Länder behandeln.</p> <p>Die Bank wurde bei einer Reihe von Projekten routinemäßig auf informeller Basis konsultiert, dies wurde jedoch nicht unbedingt in den Unterlagen festgehalten.</p> <p>Um ihrem Auftrag zu entsprechen, und damit auch dazu beizutragen, „eine größtmögliche Wirkung zu erzielen und den Zusatznutzen der EIB zu erhöhen“, musste die Bank die bereits weiter fortgeschrittenen Projekte auswählen. Zwar wurden auch Projekte, die sich in einem früheren Stadium befanden, akzeptiert, sie sind jedoch nicht in der Stichprobe enthalten, da sie noch nicht abgeschlossen sind. Auf jeden Fall würde ein früheres Engagement, als dies gegenwärtig der Fall ist, mehr Personal erfordern.</p>
<p>Soweit die Bank an programmähnlichen Operationen beteiligt ist, z.B. im Eisenbahnsektor, sollte sich die Projektprüfung noch stärker auf institutionelle Aspekte statt auf individuelle Komponenten der Vorhaben konzentrieren. (6.2)</p>	<p>Annahme</p>	<p>Ops und PJ analysieren in der Projektprüfungsphase normalerweise sorgfältig die institutionelle Kapazität, die Strategien, Verfahren, Prozesse usw. und überwachen ihre Effektivität während der Projektentwicklung für alle Projekte, nicht nur für „programmähnliche Operationen“.</p> <p>Bei den häufig vorkommenden Kofinanzierungen wurden diese Aspekte von der Weltbank und der EBWE ebenfalls sorgfältig geprüft.</p>
<p>Die Bank sollte geeignete Ergebnisindikatoren festlegen und mit dem Projektträger vereinbaren, um sicherzustellen, dass in der Phase des Abschlussberichts bzw. des Projekt-Bewertungssystems (Scorecard) angemessene Kriterien zur Messung des Projekterfolgs zur Verfügung stehen. (3.2)</p>	<p>Annahme</p>	<p>Die Ergebnisindikatoren sollten jedoch klar spezifiziert werden. Die für die Beurteilung des Projekterfolgs verlangten Informationen sollten nicht zu umfangreich sein. Sie eignen sich nicht generell dafür, als verbindliches Element in den Vertrag aufgenommen zu werden.</p> <p>Die Indikatoren für die volkswirtschaftliche Berechtigung (Zeitersparnis usw.) sind kaum als Vertragsbedingungen geeignet, sie werden aber im Rahmen der volkswirtschaftlichen und finanziellen Analysen verwendet.</p> <p>Die Ergebnisindikatoren, die sich auf die materiellen Leistungsvorgaben beziehen, sind bereits in der technischen Beschreibung enthalten.</p>

BESONDERE	ANNAHME ODER ABLEHNUNG	ANMERKUNGEN BZW.
-----------	------------------------	------------------

EMPFEHLUNGEN VON EV	DURCH DIREKTION FINANZIERUNGEN (OP) /DIREKTION PROJEKTE (PJ)	ABLEHNUNGSGRÜNDE VON OP/PJ
Spezielle Maßnahmen zur Begrenzung größerer Risiken, die von OP, der Hauptabteilung Kreditrisiken (CRD) und PJ ermittelt wurden, sollten in alle Finanzierungsverträge aufgenommen werden (3.2).	Annahme	Dies erfolgt routinemäßig für mit den Projekten verbundene Risiken unter der Koordination von Ops.
Die Überwachungs- und Auszahlungsverfahren sollten auf die besonderen Erfordernisse der einzelnen Projekte zugeschnitten werden (3.1.5).	Annahme	Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit den zukünftigen Kofinanzierungen mit den Strukturfonds in der Region relevant.
In den Konditionen der Finanzierungsverträge für Anschlussoperationen sollten die Schwachpunkte berücksichtigt werden, die bei der Überwachung und im Projektabschlussbericht festgestellt wurden. Die Vertragsbedingungen zur Wartung sollten bei Anschlussoperationen verschärft und kontrolliert werden. (3.3)	Annahme	Dies wird häufig gemacht, könnte aber systematischer erfolgen. Zu beachten ist, dass Schwachpunkte auch außerhalb der formalen Überwachung bzw. Abschlussberichterstattung zu den Projekten identifiziert werden können.
Wenn die Bank bei einem Projekt die Inanspruchnahme technischer Unterstützung verlangt, um institutionellen Schwächen auf Seiten des Projektträgers Rechnung zu tragen, sollte in der Aufgabenteilung der technischen Unterstützung auch die „institutionelle Entwicklung“ enthalten sein. (3.5)	Annahme	Dies ist wünschenswert und sollte je nach den besonderen Umständen umgesetzt werden. Möglicherweise ändert sich die Lage dadurch jedoch nicht (z.B. werden aufgrund der niedrigen Gehälter im öffentlichen Dienst nicht die am besten qualifizierten Arbeitskräfte beschäftigt, und daher ist regelmäßig technische Unterstützung erforderlich – sogar für Anschlussoperationen)



# 1 EINLEITUNG

Die vorliegende Ex-post-Evaluierung von Projekten, die von der EIB finanziert wurden, bezieht sich auf Verkehrsprojekte in Mittel- und Osteuropa<sup>4</sup> (MOEL). In diesem Zusammenhang umfasst der „Verkehrsbereich“ den Straßen- und Schienenverkehr, Hafenanlagen und den Flugverkehr einschließlich der drei Teilsektoren Flughäfen, Flugverkehrskontrollsysteme und Flugzeuge, nicht aber den Nahverkehr. In die Evaluierung einbezogen wurden Projekte, die zwischen dem 1. Januar 1990 und dem 31. Dezember 1999 finanziert wurden und vor Beginn der Analyse abgeschlossen waren.

Eine Beratergruppe der Dorsch Consult Ing.mbH führte den größten Teil der Evaluierung von Ende 2001 bis Mitte 2002 durch. Das Team umfasste einen Spezialisten für verkehrswirtschaftliche Fragen der MOEL als Projektmanager, drei Spezialisten für Teilsektoren des Verkehrsbereichs jeweils mit Erfahrung mit MOEL-Operationen sowie einen Umweltexperten. Auf der Grundlage ihrer Beiträge hat EV den hier vorliegenden zusammenfassenden Bericht erstellt.

Die Evaluierung konzentriert sich auf die Projektergebnisse, die Relevanz und den Beitrag der Projekte zu den Zielen der EU und der EIB, die Effizienz des Projektzyklus-Managements der Bank, den von ihr erbrachten Zusatznutzen sowie auf die Umweltverträglichkeit der Projekte.

Die Evaluierung hat im Wesentlichen zwei Funktionen: erstens, für eine größere Transparenz gegenüber den Leitungsgremien der EIB zu sorgen, und zweitens, der Bank zu ermöglichen, dass sie aus ihren Erfahrungen lernt.

## 1.1 ÜBERBLICK ÜBER DIE EVALUIERUNG

### 1.1.1 Arbeitsprogramm und Konzept

Das Arbeitsprogramm war in zwei Schritte aufgeteilt. Der erste bestand in einer Schreibtischuntersuchung der verfügbaren internen Unterlagen zu 25 Projekten in vier Teilsektoren des Verkehrsbereichs (Straßen- und Schienenverkehr, Flughäfen, Seehäfen) in zehn mittel- und osteuropäischen Ländern. Die Projektstichprobe wurde aus der Liste der 46 Projekte, deren Abschluss vor Beginn der Evaluierung anstand, entnommen und deckte alle Länder sowie möglichst viele Sektoren je Land ab. Der zweite Schritt war eine detaillierte Analyse einschließlich Feldstudien zu zehn Projekten in drei Teilsektoren des Verkehrsbereichs (Straßen- und Schienenverkehr, Flughäfen) in acht MOEL<sup>5</sup>. Die für diesen Arbeitsschritt ausgewählten Projekte waren, als die detaillierten Evaluierungen begannen, alle seit mindestens zwei Jahren in Betrieb, und bei acht lief der Betrieb bereits seit über drei Jahren.

Die wichtigsten Evaluierungskriterien und ihre Definitionen entsprechen den Standards der Bank, der Europäischen Kommission und der übrigen Internationalen Finanzierungsinstitutionen (IFI). Die wichtigsten verwendeten Evaluierungskriterien sind Relevanz, Wirksamkeit (Effektivität), Effizienz, Tragfähigkeit, Auswirkungen auf den institutionellen Wandel und Leistung der EIB. Die Einzelprojekte wurden in Übereinstimmung mit den Evaluierungsverfahren der Bank vier Kategorien zugeordnet: „gut“, „befriedigend“, „nicht befriedigend“ und „ungenügend“.

### 1.1.2 Grenzen und Mängel der Evaluierung

Die Evaluierung muss vor dem besonderen Hintergrund der Projekte gesehen werden, nämlich der wirtschaftlichen Transformation der MOEL und speziell des Verkehrssektors, die während dieses Zeitraums stattfand.

Die meisten der analysierten Projekte wurden im Zeitraum von 1993 bis 1998 den Due-Diligence-Verfahren der Bank unterzogen, d.h. in vielen Fällen nur kurz nach Beginn des Transformationspro-

---

<sup>4</sup> Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen. Nicht enthalten sind Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien.

<sup>5</sup> Bulgarien, Tschechische Republik, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Estland, Litauen.

zesses. Der Verkehrssektor war besonderen Bedingungen ausgesetzt: Er litt unter der hohen Unsicherheit in Bezug auf die Verkehrsentwicklung und dem neu eingeleiteten, aber noch nicht überschaubaren Übergang zur Marktwirtschaft. Diese speziellen Probleme und Schwierigkeiten hatten sicherlich Auswirkungen auf die Projekte, aber auch auf ihre Bearbeitung durch die EIB.

Eine Reihe von Problemen hinsichtlich der Verfügbarkeit von Informationen behinderten die Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Untersuchung:

- Vollständige Projektabschlussberichte standen für sechs der 25 anhand der Projektunterlagen untersuchten Vorhaben zur Verfügung. Vereinfachte Projektabschlussberichte waren für weitere neun Projekte erstellt worden, aber vier davon enthielten keine Angaben des Projektträgers zum Projektabschluss.
- Die Unterlagen im Zentralarchiv der Bank enthalten keine Einzelheiten der Sitzungen und Diskussionen, die vor der formalen Ankündigung eines Projekts an das Direktorium stattfinden, und Projekte, die dieses Stadium nicht erreichen, werden nicht erfasst bzw. verfolgt.
- Im Sinne der Effizienz und um die Unterlagen in einem überschaubaren Umfang zu halten, enthalten die Unterlagen im Zentralarchiv nur Informationen über Sitzungen, Mitteilungen usw., soweit eine schriftliche Unterlage erstellt bzw. empfangen wurde, z.B. Protokolle, Faxe, Briefe und gelegentlich Ausdrucke wichtiger E-Mails. Nicht routinemäßig erfasst werden Telefonnotizen, E-Mails usw.
- Viele der Projekte wurden Anfang der 1990er Jahre initiiert und hatten eine lange Anlauf- und Durchführungsphase. Inzwischen sind viele der Mitarbeiter, die für diese Projekte gearbeitet haben, ausgeschieden und ihre Detailkenntnisse zu den Projekten gingen verloren.
- Das Zentralarchiv und das elektronische Projektmanagementsystem der Bank enthalten nicht alle wichtigen Unterlagen und nicht einmal die Referenzen zu wichtigen Unterlagen, wie etwa vollständige Projektabschlussberichte und Berichte über den Projektfortschritt. Diese werden häufig von den damit befassten Mitarbeitern in persönlichen Ablagen aufbewahrt und sind nicht in einem zentralen Register erfasst.

## **1.2 DIE ENTWICKLUNG DES VERKEHRSEKTORS UND VERKEHRSPOLITISCHE TENDENZEN IN DEN MOEL IN DEN 1990ER JAHREN<sup>6</sup>**

Die betreffenden Ländern unterschieden sich erheblich in Bezug auf das Verkehrsaufkommen und die Verkehrsdichte sowie das Tempo der wirtschaftlichen Reformen und das Ausmaß, in dem Marktmechanismen eingeführt wurden. Ein Vergleich wird noch dadurch erschwert, dass nur begrenzt statistische Daten vorliegen und jedes Land in seiner Statistik eigene Definitionen und zeitliche Abgrenzungen verwendet.

Praktisch alle Verkehrsträger in den MOEL waren jedoch Anfang der 1990er Jahre von den folgenden Schlüsselproblemen betroffen:

- Hoher Wartungsrückstau aufgrund mangelnder Finanzmittel für die Instandhaltung und der zuvor verfolgten unausgewogenen Verkehrsstrategien: Bevorzugung neuer Baumaßnahmen gegenüber der Instandhaltung bestehender Einrichtungen.
- Verschlechterung bestehender Infrastrukturen infolge der Verwendung von Materialien geringer Qualität (Asphalt, Zement usw.) und ungenügender Qualitätskontrolle im Hinblick auf die Ausführung.
- Ineffiziente institutionelle Rahmenbedingungen und Leitungsstrukturen, mangelnde Kenntnis der finanziellen und wirtschaftlichen Managementinstrumente einschließlich unangemessener Verfahren für die Auswahl von Investitionsvorhaben und Prioritätensetzung.
- Nur begrenzte Einführung von Marktmechanismen im Verkehrsbereich, z.B. Wettbewerb in den Verkehrssektoren, Anwendung von Ausschreibungsverfahren usw.
- Nicht vorhandene oder unzureichende Umweltstandards.

---

<sup>6</sup> Dieser Abschnitt basiert auf Veröffentlichungen der ECMT (Europäischen Konferenz der Verkehrsminister) (Trends in the Transport Sector 1970-2000 and 1970-1997/Trends im Verkehrssektor 1970-2000 und 1970-1997) und der Weltbank (Transition – The first Ten Years/Die ersten zehn Jahre des Transformationsprozesses).

Der Frachtverkehr wurde zwangsläufig von den folgenden Faktoren beeinflusst: wirtschaftliche Umstrukturierung, starker Rückgang der Produktion nach der Auflösung der Sowjetunion sowie Auswirkungen der Unruhen in der Balkanregion auf die Nachbarländer.

Der Frachtverkehr, gemessen in t-km, ging allein im Zeitraum 1988 bis 1992 um fast 50% zurück. Ab 1993 gab es ein leichtes Wachstum und 1995 erzielte der Sektor einen Zuwachs von etwa 10%, aber dies war nicht von Dauer. In den darauf folgenden Jahren war der Bereich von niedrigem Wachstum oder Stagnation – mit Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern – gekennzeichnet, was die Abhängigkeit des Sektors vom Konjunkturzyklus bestätigte. Nicht alle Verkehrsformen waren gleichermaßen von diesen Trends betroffen. Die rückläufige Entwicklung des Straßenverkehrs endete bereits 1993, während sich die Nachfrage im Bahnverkehr, der seit 1989 rückläufig war, erst 1995 stabilisierte. Der Schienenverkehr verlor seine bis 1990 gehaltene führende Position, und im Jahr 2000 entfielen auf den Straßenbereich etwa 55% des gesamten Verkehrsaufkommens (in t-km) auf Straßen, Schienen und Binnenwasserwegen. Der Anteil der Binnenwasserwege nahm ebenfalls ab, allerdings nicht in dem Ausmaß wie der des Schienenverkehrs, der seit 1990 fast um die Hälfte geschrumpft ist.

Aufgrund der lückenhaften Statistiken ist es unmöglich, einen vollständigen Überblick über den Personenverkehr in den MOEL zu geben: Die verfügbaren Daten beziehen sich in den meisten Ländern nur auf den öffentlichen Verkehr. Im Jahr 1997 hatten die Bahnen jedoch nur noch ein Passagieraufkommen in Höhe von gut 50% des Stands von 1989, und die Zahlen sind weiter rückläufig. Der Hauptgrund liegt in der zunehmenden Konkurrenz der privaten PKW. Mit über 200 Autos pro 1000 Einwohner – und deutlich mehr in den Großstädten – hat der PKW-Besitz in mehreren Ländern bereits 40% des EU-Durchschnitts erreicht.

## **2 VERKEHRSPROJEKTE DER EIB IN DEN MOEL SEIT 1990**

Eine Analyse der Verkehrsprojekte der EIB in den MOEL zeigt, dass auf die Finanzierungen (unterzeichnete Darlehen) für den Straßensektor mehr als die Hälfte (53%) der Finanzierungen der Bank entfallen, gefolgt vom Schienenbereich mit 21%. Der Anteil der Finanzierungen für den kommunalen Nahverkehr betrug Ende 2001 15% im Vergleich zu 10% für den Flugverkehr. Häfen spielen mit nur 1% eine untergeordnete Rolle. Alle Vorhaben in den Bereichen Häfen, Flugverkehr und Schiene richteten sich auf Instandsetzung und Modernisierung, ebenso die überwiegende Mehrzahl der Straßenprojekte. Diese Rangfolge – Straßen-, Schienen-, Flugverkehr, Häfen – gilt für sechs der 10 Empfängerländer.

Die wichtigsten Empfängerländer sind die Tschechische Republik mit 25% der Verkehrsdarlehen, Polen mit 24% und Rumänien mit 18%. Slowenien, die Slowakei, Ungarn und die anderen Länder erhielten deutlich weniger Darlehen. Dies entspricht ihrer relativen Größe, Einwohnerzahl und dem Umfang der vorhandenen Infrastruktur. Alle Länder außer Estland erhielten Darlehen für den Straßensektor, auf den – mit Ausnahme der Slowakei – 40-60% aller Finanzierungen für den Verkehrssektor des jeweiligen Landes entfallen. Alle Länder außer Bulgarien erhielten Darlehen für den Schienenverkehr, allerdings schwanken die Anteile stärker als beim Straßenverkehr und reichen von 8% in Slowenien bis fast 60% in Lettland. Abgesehen von Lettland und Slowenien erhielten alle Länder Finanzierungsmittel für Flugverkehrsprojekte.

Der durchschnittliche Darlehensumfang erhöhte sich generell bis zum Jahr 2000. Im Durchschnitt über zehn Jahre beliefen sich die Projektkosten auf 246 Mio EUR, wobei der mittlere Betrag der EIB-Darlehen 104 Mio EUR bzw. 42% der Projektkosten ausmachte. Die Finanzierungen lagen 2001 leicht unter dem Stand von 2000, aber über dem von 1999. Der Wachstumstrend scheint sich fortzusetzen, wenn auch mit einem geringeren Tempo als früher.

## **3 ERGEBNISSE DER IM DETAIL EVALUIERTEN PROJEKTE**

### **3.1 DURCHFÜHRUNG**

#### **3.1.1 Projektträger**

Als die Projekte geprüft wurden, waren alle Projektträger staatliche Einrichtungen, z.B. nationale Straßenbehörden, kurz nach Fertigstellung wurden jedoch zwei Projekte privatisiert. In beiden Fällen stellte die Bank Mittel zur Verfügung, um wichtige ertragbringende Einrichtungen instand zu setzen oder zu modernisieren. Ohne diese Maßnahmen hätten die Privatisierungen entweder nicht stattgefunden oder die Erträge wären deutlich geringer ausgefallen.

Während die Ergebnisse der Projektträger in Bezug auf die Projektdurchführung unterschiedlich ausfielen, wurden alle Projekte in Übereinstimmung mit der technischen Beschreibung abgeschlossen. In zwei Fällen jedoch führten Kostenüberschreitungen dazu, dass der Umfang der technischen Beschreibung gegenüber den Spezifikationen bei der Projektprüfung reduziert werden musste. Einen Sonderfall stellt ein Projekt dar, das den Bau einer Autobahn sowie neuer Grenzübergangs- und Zolleinrichtungen betraf, und bei dem die Autobahn und der Grenzübergang in die Verantwortung zweier verschiedener Behörden fielen. Trotz eines nur minimalen Anstiegs im Verkehrsaufkommen ist der Grenzübergang nicht in der Lage, den Frachtverkehr zu bewältigen. Es scheint keine Probleme mit der baulichen Infrastruktureinrichtung zu geben, jedoch benötigt ein Lastwagen für die Grenzüberschreitung bis zu sechs Stunden an einem normalen Tag und zehn Stunden nach einem Feiertagswochenende. Dies widerspricht der Zielvorgabe von maximal einer Stunde. Das Problem dürfte mit der Ablauforganisation der zuständigen Behörde zusammenhängen. Es wurden jedoch weder Vertragsbedingungen vereinbart, die eine Änderung der Abläufe an der Grenze festlegten, noch Zielvorgaben für die Leistung des Grenzübergangs aufgestellt. Diese zeitlichen Verzögerungen wirken sich direkt und indirekt aus: Es gibt keine Ersparnis durch verringerte Wartezeiten an der Grenze, und wegen der Schlangen benutzen die Lastwagen andere, ungünstigere Strecken für die Fahrt in das Land.

Die meisten Projektträger achteten besonders sorgfältig darauf, den EU-Bestimmungen entsprechende Auftragsvergabeverfahren anzuwenden. Dies war vertraglich vereinbart und die Bank half den Projektträgern bei der Organisation des Verfahrens. In der Detailanalyse konnte nur ein eindeutig abweichender Fall identifiziert werden. Ein Projekt, das ursprünglich als Betreibermodell (BOT) vorgesehen war, wurde als konventionelles Bauvorhaben neu ausgeschrieben, dabei wurden jedoch nur die in der engeren Auswahlliste für das Betreibermodell enthaltenen Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert. Dies entsprach zwar nicht dem Standardverfahren, aber die EIB akzeptierte es, da es trotz der Beschränkung einen transparenten internationalen Wettbewerb gab, und die schließlich in den Angeboten enthaltenen Preise angemessen waren.

#### **3.1.2 Projektplanung**

Die Projektpläne wurden von den Projektträgern – in einigen Fällen mit Unterstützung internationaler Berater – vorbereitet und dann der Bank vorgelegt. Die EIB nahm eine genaue Prüfung vor und machte Vorschläge für Änderungen, Empfehlungen und Bedingungen, bevor sie die endgültige Planung genehmigte. Obwohl sich die Bank in bestimmten Fällen an der Definition der Aufgaben von Beratern, die Durchführbarkeitsstudien usw. erstellen sollten, beteiligte, wurden die Dienststellen der Bank normalerweise erst eingeschaltet, nachdem die zentralen Entscheidungen über das Projekt getroffen worden waren. Deshalb gab es kaum die Gelegenheit, darüber zu diskutieren, ob die vorgeschlagene Lösung den volkswirtschaftlichen Erfordernissen des Landes bzw. der Region am besten gerecht wurde.

Bei drei der zehn analysierten Projekte konnte die Bank einen bedeutenden Beitrag leisten. Zum Zeitpunkt der Projektprüfung standen weder detaillierte Pläne noch eine genaue Aufschlüsselung der Material- und Arbeitskosten zur Verfügung. Daher wurden die potenziellen Projektteile nach Unterzeichnung auf einer Fall-zu-Fall-Basis akzeptiert, nachdem sie von der EIB überprüft worden waren. Dieser flexible Ansatz, mit dem die Aufstellung einer Rangfolge für die instand zu setzenden Abschnitte und die Überwachung des Projektfortschritts erleichtert wurden, war ein wesentlicher Zusatznutzen der Einschaltung der EIB. Dagegen war das in Abschnitt 3.1.1 erwähnte Autobahnprojekt zum Zeitpunkt

der Projektprüfung praktisch schon abgeschlossen. Dadurch verringerte sich die Möglichkeit der Bank, einen technischen Zusatznutzen zu erbringen. Allerdings hatte sich die Bank in gewissem Umfang an der Entwicklungsphase des Projekts beteiligt.

Bei einem der Instandsetzungsprojekte im Straßenbereich, die im Detail analysiert wurden, führten Kostenüberschreitungen dazu, dass die Projektspezifikationen für einige Teilabschnitte eingeschränkt werden mussten. Eine Überprüfung der Akten und Gespräche mit Mitarbeitern der Bank ergaben keine Hinweise darauf, dass diese Veränderungen der EIB mitgeteilt und von dieser genehmigt wurden. Die Veränderungen hatten eine unangemessene Planung zur Folge, die zu einer kürzeren Nutzungsdauer und zu einem Anstieg sowohl der Schäden im Straßenbelag als auch der Wartungskosten führte. Demgegenüber wurden bei einem Eisenbahnprojekt die Spezifikationen nach Gesprächen mit den EIB-Mitarbeitern und mit deren Zustimmung während der Durchführung geändert. Das Ergebnis waren höhere Sicherheitsstandards und eine größere Länge der zu verbessernden Abschnitte.

### **3.1.3 Zeitrahmen für die Projektdurchführung**

Acht der zehn im Detail evaluierten Projekte wurden nicht innerhalb des ursprünglich vorgesehenen Zeitrahmens fertiggestellt. Dies war fast ausschließlich auf Verzögerungen beim Beginn der physischen Baumaßnahmen zurückzuführen, die meist ein Jahr betrug. Normalerweise wäre dies nicht akzeptabel, jedoch müssen das Arbeitsumfeld und die Unerfahrenheit der Projektträger berücksichtigt werden. Ursachen für die Verzögerungen waren:

- Die parlamentarische Ratifizierung der staatlichen Garantien. Dies war zeitaufwendig und führte in mindestens einem Fall zu einer Verzögerung des Projekts um ein volles Jahr.
- Mangelnde Erfahrung der Projektträger mit internationalen Ausschreibungen sowie mit der Unterzeichnung und Ratifizierung der erforderlichen rechtlichen Dokumente (trotz Unterstützung von Seiten der Bank).
- Unvorhergesehene technische Gegebenheiten, z.B. mangelhafte Straßenfundamente und geologische Probleme, die eine Änderung der Pläne und technischen Spezifikationen erforderten und Verzögerungen bei den Verträgen und der Durchführung zur Folge hatten.
- Kofinanzierungen mit anderen IFI, die aufgrund von Doppelarbeit mit Dokumenten, Genehmigungen usw. und insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Auftragsvergabeverfahren, die von den jeweiligen Instituten vorgeschrieben werden, zu Verzögerungen führten.

Nur bei einem Projekt kam es zu einer gravierenden Verzögerung von drei Jahren. Die Ursache lag in einem spezifischen Problem, das eine völlige Änderung der Definition des Projekts erforderte. Im Endergebnis hatte das Projekt einen weit größeren volkswirtschaftlichen Nutzen als das ursprüngliche, wobei die Bank zu diesem Erfolg beitrug. Ein weiterer Sonderfall war ein Vorhaben, das wegen einer erforderlichen Neuausschreibung mit einer Verzögerung von zwei Jahren begann, aber zum geplanten Zeitpunkt abgeschlossen wurde.

### **3.1.4 Endgültige Projektkosten**

Die Projektkosten wurden durch mehrere für die MOEL in dieser Zeit typischen Probleme beeinflusst:

- Hohe Inflation;
- Kalkulation der Projektkosten, insbesondere der Materialkosten, im Übergang von administrierten Preisen zu Marktpreisen;
- zunehmender Wettbewerb zwischen internationalen Anbietern und einheimischen Marktteilnehmern;
- schwankende Wechselkurse;
- nicht ausreichende Spannen für unvorhergesehene technische Risiken und Unsicherheiten, z.B. geologische Probleme.

Trotz dieser Schwierigkeiten waren die Endkosten bei acht der zehn im Detail analysierten Projekte akzeptabel. Drei dieser Projekte lagen innerhalb der ursprünglichen Kostenplanung, drei wiesen Kostenüberschreitungen von weniger als fünf Prozent auf, und bei zwei Projekten blieben die Mehrkosten

unter 15 Prozent. Die zwei übrigen Projekte wiesen jedoch erhebliche Kostenüberschreitungen auf. In einem Fall erhöhten sich die Projektkosten bei gleichzeitig geringerem Projektumfang. Beim Abschluss lagen die Einheitskosten, d.h. die Kosten je km Instand gesetzter Strecke, im Durchschnitt um 55% und für manche Abschnitte um bis zu 70% über dem Soll. Beim zweiten Fall handelte es sich um ein kofinanziertes Projekt, das insgesamt eine Kostenüberschreitung von 20% aufwies. Allerdings waren die Mehrkosten für die von der EIB überwachten Abschnitte sehr gering. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Zahl tatsächlich eher höher liegt, da die Stärke des Belags für einige Teilabschnitte verringert wurde mit dem Ziel, den vereinbarten Kostenrahmen einzuhalten, was offensichtlich ohne Zustimmung bzw. Wissen der Bank geschah (siehe auch Abschnitt 3.1.2). Diese Einsparungen hatten negative Folgen für die Nutzungsdauer und die Wartungskosten und zeigen, dass die Bank solche Projekte intensiv überwachen sollte, bei denen Einsparungen auf Kosten der technischen Spezifikationen vorgenommen werden.

Bei drei Projekten konnten durch die internationale Ausschreibung eindeutig Kosten gespart werden. Diese Einsparungen wurden verwendet, um den Umfang von zwei der Projekte zu erhöhen und um Mehrkosten für Teilabschnitte des dritten auszugleichen. Diese Fälle belegen, dass die Beteiligung der EIB einen echten Zusatznutzen erbrachte. Es ist unwahrscheinlich, dass der Projektträger ohne die Einschaltung der EIB internationale Ausschreibungsverfahren angewandt hätte. In Zukunft werden die Projektträger in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern internationale Ausschreibungsverfahren verwenden, weil sie die EU-Richtlinien zur Auftragsvergabe einhalten müssen, und nicht mehr, weil sie die Vertragsbedingungen der EIB erfüllen müssen. Es ist jedoch zu erwarten, dass auf absehbare Zeit die technische Unterstützung durch EIB-Mitarbeiter auch weiterhin einen Zusatznutzen erbringen wird.

### **3.1.5 Anmerkungen zur Projektdurchführung**

Die Projektüberwachung muss fortgeführt und im Hinblick auf die Effizienz des Verfahrens und der Aktivitäten in der Durchführungs- und der Abschlussphase sowie in der Phase nach Projektabschluss verbessert werden. Ein verbessertes System würde folgende Elemente enthalten:

- Für die Durchführungsphase eine Reihe von Schlüsselindikatoren zur Projektdurchführung, die bei der Projektprüfung entsprechend der gängigen Praxis vereinbart werden müssten.
- Für die Abschlussphase und die Phase nach Projektabschluss ein leistungs- und ergebnisorientiertes Überwachungssystem mit einfachen Ergebnisindikatoren, die bei der Projektprüfung vereinbart werden, um klare Referenzen für den Projektabschluss und den Projektbetrieb zu bieten.
- Vom Projektträger vorzubereitende Durchführungs- und Ergebnisindikatoren, wobei er zur Vereinfachung ein strukturiertes Projektformular verwenden sollte.
- Im Darlehensvertrag sollte die Verpflichtung enthalten sein, während der Überwachungsphase und der Phase des Abschlussberichts bzw. des Projektbewertungssystems Durchführungs- und Ergebnisindikatoren vorlegen zu müssen.
- Die Ziele und die Ergebnisindikatoren sollten regelmäßig aktualisiert werden, um den Entwicklungen im Projekt und in seinem Umfeld Rechnung zu tragen.
- System der Selbstüberwachung, d.h. Anforderung von Daten in den wichtigen Phasen, automatische Warnungen und Berichterstattung über die Instandhaltung, soweit angemessen.

Soweit ein Kosten-Risiken-Management praktikabel ist, z.B. bei der Erwägung einer Spanne für Unvorhergesehenes (weniger in Bezug auf Spannen für Preissteigerungen in einem instabilen wirtschaftlichen Umfeld), sollte dieses vor und während des Vertragsstadiums eine quantitative Erfassung der Risiken und Maßnahmen zur Risikominderung enthalten sowie Instrumente, die eine unmittelbare Reaktion auf Risiken, die während der Durchführung auftreten, ermöglichen. Als Bestandteil des Risikominderungsverfahrens sollten die Kostenrisiken vor Unterzeichnung des Finanzierungsvertrags auf ein akzeptables Niveau reduziert werden. Rückstellungen für Unvorhergesehenes müssen den jeweiligen Unsicherheitsgrad berücksichtigen, und die ermittelten Kostenrisiken sowie die entsprechenden Hintergrundinformationen sollten offengelegt werden.

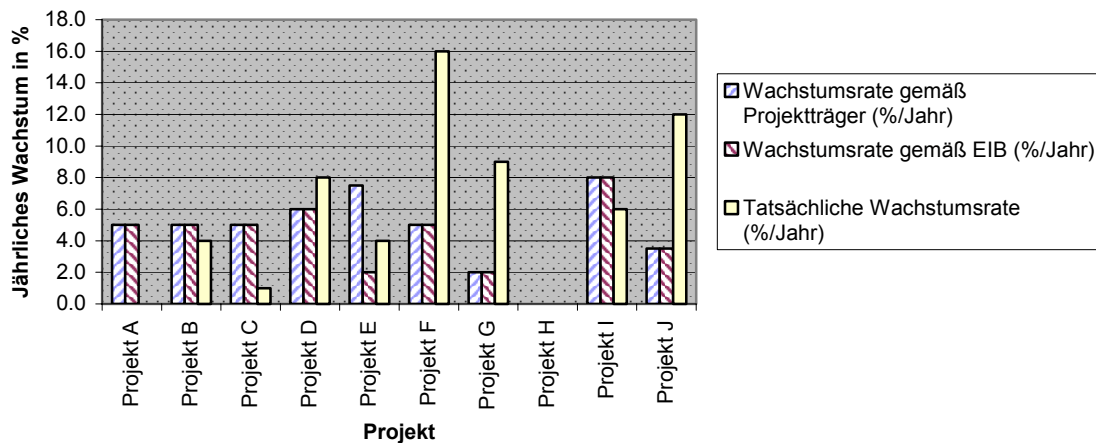
### 3.2 BETRIEB (EFFIZIENZ)

Bei allen Projekten wurden unzureichende Angaben über die Projektziele, d.h. die angestrebten Projektleistungen und –ergebnisse, sowie über die Maßeinheiten für die Erreichung dieser Ziele gemacht, und im Vordergrund standen eher technische als wirtschaftliche Größen, z.B. Länge der instand gesetzten Straßen in km statt Zeitersparnis durch verbesserte Fahrbedingungen. Diese Ziele sollten aus der Projektbegründung hervorgehen, sie wurden meist jedoch nicht im Detail definiert, insbesondere nicht bei Straßen- und Schienenprojekten. Bei acht der eingehend analysierten Projekte wurden die Ziele lediglich in Form einer technischen Beschreibung definiert, d.h. als materielle Anlagen, die gebaut oder instand gesetzt werden sollten, und auch nur in Form von Standardindikatoren wie Länge der Straße bzw. des Schienenwegs. Mit der Definition der Projektziele in Form von zu bauenden Anlagen statt in Form von wirtschaftlichem Nutzen geht die EIB das Risiko ein, dass sie die realen Vorteile, die ihre Projekte im Hinblick auf Wirkung und Zusatznutzen haben, nicht ermitteln und quantifizieren kann, was eine potenzielle Schwäche darstellt. In einem Fall hätte die Nichtdurchführung des Projekts dazu geführt, dass einem Flughafen die internationale Betriebslizenz entzogen worden wäre. Das Projekt war insoweit in vollem Umfang erfolgreich, als der Flughafen geöffnet blieb, jedoch bezogen sich die Projektziele auf die betonierte Fläche in Quadratmetern, und es gab keine Bestimmung, die vorsah, dass die EIB über die Situation hinsichtlich der Lizenz informiert wurde. In diesem Fall ging die positive Wirkung des Projekts weit über die einfache Erstellung der Betonbahn hinaus. Es besteht offensichtlich die Notwendigkeit, dass die Bank ergebnisorientierte Ziele und leistungsbezogene Indikatoren entwickelt, um den Projekterfolg und nicht nur den Projektabschluss zu messen.

Eine Stärke der Ex-ante-Analyse der EIB besteht darin, dass für alle Projekte die volkswirtschaftliche Rentabilität berechnet wurde, und dabei ließen sich positive Ergebnisse sowie eine rationelle Ressourcenverwendung nachweisen. Dagegen scheinen die Projektabschlussberichte unzureichend zu sein, da nur für vier der 25 Projekte aus der Schreibtischuntersuchung Ex-post-Schätzungen der volkswirtschaftlichen Rentabilität vorlagen. In Ermangelung besserer Informationen konnte das volkswirtschaftliche Ergebnis nur indirekt beurteilt werden, indem die wichtigsten Bestimmungsgrößen der volkswirtschaftlichen Rentabilität, z.B. Endkosten und Verkehrsnachfrage, herangezogen wurden. Bei vier der zehn im Detail analysierten Projekte wurden die Ergebnisse als ungenügend eingestuft, bei einem weiteren Projekt als nicht befriedigend. Für diese Projekte waren sowohl die Verkehrsentwicklung überschätzt als auch die Kosten unterschätzt worden. Infolgedessen kam es zu einer geringeren volkswirtschaftlichen Rentabilität und teilweise wahrscheinlich – bzw. für bestimmte Projektelemente mit Sicherheit – zu einer nur noch marginalen oder sogar negativen volkswirtschaftlichen Rentabilität.

Die nachstehende Abbildung zeigt, dass die Prognosen der Bank zum Nachfragewachstum bei drei (B, D and I) der neun Projekte, für die brauchbare Daten zur Verfügung standen, um nicht mehr als 50% vom tatsächlichen Wert abwichen. Bei zwei davon handelte es sich um Straßenprojekte, das dritte betraf einen Flughafen. In den Fällen B und I wurde die Nachfrage überschätzt, aber beide leiden auch unter zu geringer Kapazitätsauslastung: In einem Fall beträgt sie nur 15%. Bei den Projekten E, G und J lagen die Wachstumsprognosen der Bank um mehr als 50% unter der tatsächlichen Zuwachsrate. Bei zwei Straßenprojekten (A und C) erreichte das Wachstum nicht einmal 50% der prognostizierten Rate. Die Stichprobe ist sehr klein, aber aus der Abbildung scheint hervorzugehen, dass die Bank die Nachfrage bei ebenso vielen Projekten unter- wie überschätzt.

## Prognostiziertes und tatsächliches Nachfragewachstum



Von den drei Projekten, bei denen die Nachfrage unterschätzt wurde, profitierte eines von einer unvorhersehbaren Veränderung am Markt. Dieses Projekt sowie eines der anderen wurden geprüft, nachdem die schlimmsten Auswirkungen der wirtschaftlichen Probleme der frühen 1990er Jahre vorbei waren. Dies mag zu einem unangemessenen Pessimismus zu einem Zeitpunkt beigetragen haben, als sich die wirtschaftlichen Bedingungen in diesen Ländern de facto bereits wieder verbesserten. Die Verkehrsdaten, die für das dritte Projekt zur Verfügung standen, bezogen sich nur auf die Umgehungsstraßen und sind daher nicht unbedingt repräsentativ für das Gesamtprojekt.

Zu den Gründen für eine Überschätzung der Nachfrage gehören die unvorhergesehene Dauer und Tiefe der Transformationskrise in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, der negative Einfluss der Kriege in der früheren Republik Jugoslawien (Kosovo, Bosnien und Herzegowina) sowie eine Unterschätzung der strukturellen Veränderungen im Verkehrssektor – zum Nachteil der Eisenbahnen. Diese Gründe trafen auf die meisten MOEL zu, während andere nur für bestimmte Projekte bzw. Länder gelten, z.B. die schweren makroökonomischen Krisen in Bulgarien und Rumänien seit Mitte der 1990er Jahre, in deren Gefolge sich die Strukturreformen in diesen Ländern verlangsamten. Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und die Balkankriege konnten realistischerweise bei der Projektprüfung nicht prognostiziert und quantifiziert werden, und man muss auch sehen, dass die Probleme bezüglich der Nachfrageprognosen keineswegs nur die EIB trafen. Alle IFI, die zu der Zeit in der Region arbeiteten, hatten dieselben Schwierigkeiten. Man könnte allerdings argumentieren, dass für die Tätigkeit in einem neuen und unsicheren Umfeld eine vorsichtiger Vorgehensweise angemessen gewesen wäre, der eine flexiblere Planung, umfassendere Risikoanalysen und genügend Flexibilität, um die Projekte an sich verändernde Umstände anzupassen, beinhaltet hätte. Die durch überdimensionierte Projekte geschaffenen Überkapazitäten müssen immer noch instand gehalten werden. Dies stellt eine zusätzliche Belastung für die Wartungsbudgets und somit auch für die Tragfähigkeit dieser Projekte dar. Die Kosten für die Schaffung der Überkapazitäten sind auch eine finanzielle Belastung für den Staat, da das Darlehen größer ist, als es nötig gewesen wäre. Bei der Projektprüfung sollten daher routinemäßig Instrumente zur Maximierung der Projekteffizienz und –wirksamkeit verwendet werden, um sowohl die Pläne als auch den Zeitplan für die Projekte zu verbessern.

Von den drei Projekten, für die die Nachfrage erheblich überschätzt wurde, waren zwei unter den allerersten Projekten, die in der Region bzw. in dem Land geprüft wurden. Allerdings wurden zwei der drei Projekte mit richtiger Prognose zur selben Zeit geprüft. Bei zwei Projekten mit hoher Überkapazität wäre auch ein schrittweiser Aufbau der Kapazitäten möglich gewesen, aber in einem Fall wurde die Bank zu spät eingeschaltet, um einen Einfluss auf das Projekt zu haben, und im anderen gab es sowohl vom Projektträger als auch von der kofinanzierenden IFI Widerstand dagegen.



### 3.3 TRAGFÄHIGKEIT DER PROJEKTE

Es gibt keine ernsthaften Zweifel an der Tragfähigkeit der zehn im Detail analysierten Projekte in dem Sinn, dass die Träger über die technischen und betriebswirtschaftlichen Fähigkeiten zur angemessenen Unterhaltung der Anlagen verfügen. Ebenso war – abgesehen von dem in Abschnitt 3.1.4 erwähnten Straßeninstandsetzungsprojekt – die technische Projektdurchführung in Ordnung, und die Anlagen sind in gutem Zustand.

Die Hauptsorge gilt der finanziellen Tragfähigkeit der Projekte. Bei drei der zehn Projekte hängt die finanzielle Tragfähigkeit einschließlich der Deckung der Wartungskosten von ihren eigenen Erträgen ab. Bei dem ersten Projekt geht es um ein vollständig privatisiertes Unternehmen ohne Rückgriffsmöglichkeit auf staatliche Hilfe. Dieses Projekt ist rentabel, aber es hängt weitgehend von einem einzigen Kunden ab, der für den Transport seiner Produkte längerfristig andere Strecken oder eine Pipeline nutzen könnte. Die Tragfähigkeit der beiden anderen Projekte ist noch unsicherer. Im zweiten Fall weist das Projekt einen theoretischen Gewinn auf, hat jedoch einen bedeutenden Schuldner mit einem Liquiditätsproblem. Das dritte Projekt weist eine erhebliche Unterauslastung auf. Die Erträge sind deutlich geringer als prognostiziert, aber das Projekt muss weiterhin die gesamten Wartungskosten und den größten Teil der Betriebskosten tragen.

Bei einem vierten Projekt wurde nach seinem Abschluss ein Teil auf zwei neue private Unternehmen übertragen. Diese haben inzwischen finanzielle Schwierigkeiten aufgrund des starken Wettbewerbs. Es ist möglich, dass längerfristig nur eine der beiden Firmen tragfähig bleibt. Der übrige Teil des Projekts befindet sich inzwischen in der Hand einer vollständig zur staatlichen Bahnbehörde gehörenden Tochtergesellschaft, die jedoch betrieblich selbstständig ist. Dieses Unternehmen scheint gute Ergebnisse zu erzielen und voll lebensfähig zu sein.

Die Tragfähigkeit der übrigen Projekte, bei denen es sich jeweils um Straßenprojekte handelt, ist durch folgende Faktoren gefährdet:

- Die teilweise oder vollständige Auflösung des Straßenfonds in zwei der betreffenden Länder; die Mittel für die Wartung werden vom zuständigen Ministerium verwaltet.
- Der reale Rückgang der für die Wartungsbudgets verfügbaren Mittel.

Die Bedeutung der baulichen Qualität für die langfristige Tragfähigkeit der Projekte lässt sich an zwei Extrembeispielen demonstrieren. In einem Fall werden die Instandhaltungsaufwendungen etwa für die kommenden zehn Jahre wahrscheinlich nur die routinemäßigen Wartungsarbeiten decken. Im zweiten Fall mussten schon kurz nach Betriebsbeginn teure Reparaturen vorgenommen werden, um Planungs- und Baufehler zu beheben. Um die Tragfähigkeit der Projekte zu stärken, muss sichergestellt werden, dass ausreichende Vorkehrungen für die Instandhaltung getroffen werden. In den Finanzierungsvertrag sollten daher anstelle der derzeit in den Verträgen enthaltenen vagen Vereinbarungen spezifische Klauseln für angemessene Wartungsmaßnahmen, die ausreichende Finanzierungsmittel vorsehen, aufgenommen werden. Diese Klauseln sollten überwacht und ihre Einhaltung durchgesetzt werden.

### 3.4 UMWELTVERTRÄGLICHKEIT

Bei der Begutachtung der Umweltverträglichkeit der zehn untersuchten Projekte spielte eine Rolle, dass acht von diesen die Instandsetzung oder Modernisierung bestehender Verkehrseinrichtungen betrafen. In keinem der betroffenen Länder war – weder gemäß dem entsprechenden nationalen Umweltrecht noch gemäß den zum Zeitpunkt der Projektprüfung und –durchführung geltenden EU-Richtlinien – eine formale Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich.

Die Tatsache, dass die Bank eine Instandsetzung aus wirtschaftlichen Gründen einem Neubau vorzieht, hatte positive Nebeneffekte auf die Umweltverträglichkeit. Diese Art von Projekten hat minimale negative Auswirkungen auf die Umwelt, da keine bzw. kaum zusätzliche natürliche Ressourcen, beispielsweise Boden, beansprucht werden. Gleichzeitig kann es zu beträchtlichen positiven Auswirkungen kommen:

- Verringerung des Energieverbrauchs der Fahrzeuge bei Straßen- und Schienenprojekten.

- Verringerung der von Flughäfen ausgehenden Lärmbelästigung, da diese für moderne leisere Flugzeuge ausgelegt werden, und geringerer Lärmpegel durch die instandgesetzten Straßen, insbesondere in Städten und Dörfern.
- Reduzierung der Unfälle auf den instand gesetzten Straßen, trotz höherer Geschwindigkeiten.
- Beseitigung toxischer Abwässer.
- Verringerung der Fahrzeugemissionen auf städtischen Durchgangsstraßen durch den Bau von Umgehungsstraßen. Die positiven Auswirkungen dieser Umgehungsstraßen sind vermutlich deutlich höher als die negativen Auswirkungen.

Umweltverträglichkeitsprüfungen wurden durchgeführt für ein Projekt, das den Bau einer neuen Autobahn betraf, und für drei neue Umgehungsstraßen, die Bestandteil von zwei separaten Projekten waren. Für zwei dieser Projekte empfahl die EIB besondere bzw. zusätzliche Umweltschutzmaßnahmen, und zwar Lärmschutzwände, Wildübergänge sowie Veränderung der Pläne für eine Brücke. Alle empfohlenen Maßnahmen wurden ausgeführt. Die Beteiligung der EIB und ihre Vertragsbedingungen bewirkten daher einen Zusatznutzen, indem sie zur Verringerung von Umweltschäden beitrugen.

In zwei Fällen hat sich die Umweltverträglichkeit der Projekte noch weiter verbessert:

- Bei einem Flughafen soll ein Lärmüberwachungsprojekt durchgeführt werden, das für alle Gebiete im Umkreis des Flughafens Lärmprofile in Dezibel ermitteln wird. Dies geht auf Bedenken zurück, welche die EIB bei der ursprünglichen Projektprüfung geäußert hatte.
- Bei einem Eisenbahnprojekt wird durch den Einsatz von 70 rekonduzierten Lokomotiven ein Rückgang des Energieverbrauchs, der Lärmemission und des Ölverlusts auf den Schienenstrecken bewirkt. Obwohl dies eigentlich nicht in dem Projekt vorgesehen war, wurde das Umweltbewusstsein des Projektträgers durch die Beteiligung der Bank am ursprünglichen Projekt geschärft.

### **3.5 AUSWIRKUNGEN AUF DEN INSTITUTIONELLEN WANDEL**

Institutionelle Reformen waren bei keinem der untersuchten Projekte direkt eine Vertragsbedingung. Andererseits stellten diese einen der wichtigsten Aspekte der Tätigkeit der Weltbank, der EBWE und anderer IFI in den betreffenden Ländern dar, und der Prozess war bereits eingeleitet worden, als die EIB sich in die Projekte einschaltete. Obwohl die EIB selbst keine Reformen initiierte, hatte sie doch häufig eine Katalysatorrolle oder unterstützte indirekt eingeleitete Reformen und Förderinitiativen. Die strengen Vorschriften zur internationalen Auftragsvergabe führten zwar in den meisten der befragten Organisationen manchmal zu administrativen Problemen, sie sorgten aber nicht nur in den Beschaffungsabteilungen, sondern auch in ihrem Management und ihren übrigen Organisationsstrukturen für diszipliniertes Vorgehen. Den stärksten indirekten Einfluss auf den institutionellen Wandel hatte eines der Eisenbahnprojekte, das 2001, etwa zwei Jahre nach Abschluss des von der EIB finanzierten Vorhabens, vollständig und erfolgreich privatisiert wurde. Ohne die von der Bank finanzierte Instandsetzung der Gleise hätten sich die Infrastruktureinrichtungen wahrscheinlich so sehr verschlechtert, dass kein privater, kommerzieller Bieter bereit gewesen wäre, für die Anlagen ein Angebot abzugeben. Auch bei dem anderen Eisenbahnprojekt wurden Teile der Einrichtungen kurz nach Abschluss der von der EIB finanzierten Investitionen privatisiert. Obwohl die Privatisierung bei keinem dieser Projekte ein Ziel war, trugen die Projekte zur allgemeinen Entwicklung der Organisation bei, was zusammen mit den finanzierten Anlagen zur Schaffung eines lebensfähigen privatwirtschaftlichen Unternehmens führte.

Bei neun der zehn im Detail untersuchten Projekte enthielt der EIB-Vertrag die spezifische Bedingung, dass eine Arbeitsgruppe für die technische Unterstützung bzw. Projektdurchführung (project implementation unit - PIU) eingerichtet werden sollte. Im Allgemeinen wirkten sich die PIU positiv auf den institutionellen Wandel aus, indem sie effiziente Projektmanagementverfahren einführten und die Projektträger bei der Anwendung der Ausschreibungsverfahren gemäß den EU-Standards unterstützten. Obwohl sie vertraglich vorgeschrieben war, wurde diese Unterstützung von allen Projektträgern sehr begrüßt. Darin ist eindeutig ein weiterer Vorteil der EIB-Beteiligung zu sehen. Andererseits werden solche PIU in vier Ländern noch immer für Anschlussoperationen im Straßensektor vertraglich vorgeschrieben. Dies könnte positiv als eine effiziente Maßnahme der externen Beschaffung von Spezialkenntnissen interpretiert werden. Aber alternativ kann man dies auch so interpretieren, dass die

zuständigen Straßenbehörden es versäumt haben, selbst einige zentrale Kompetenzen zu entwickeln. Dieser Rückstand in der institutionellen Entwicklung ist eventuell damit zu erklären, dass Projektträger die angebotene Unterstützung nicht in Anspruch genommen haben oder dass neu ausgebildetes Personal besser bezahlte Positionen im Privatsektor angenommen hat. Da jedoch der Wissenstransfer normalerweise nicht explizit in der Aufgabenbeschreibung der Berater aufgeführt war, gab es keinen Anreiz, einen Beitrag zu einem solchen Wandel zu leisten. Obwohl der institutionelle Rahmen der Projekte eine wichtige Einflussgröße für die Tragfähigkeit der Projekte darstellt, ist er nicht Gegenstand der Projektabschlussberichte der Bank.

Die Bank sollte zum Zeitpunkt des Projektabschlusses analysieren, ob die Ziele des institutionellen Wandels erreicht wurden, und sofern die EIB die technische Unterstützung finanziert, sollte die Herbeiführung institutioneller Veränderungen eine Vertragsbedingung darstellen.

## **4 RELEVANZ**

### **4.1 HINTERGRUND DER EVALUIERUNG**

Die Rolle der Bank besteht darin, gute Projekte zu finanzieren, welche den politischen Zielen der Europäischen Union entsprechen. Relevanz sollte daher ein zentrales Kriterium für die Identifizierung und Auswahl der Projekte darstellen. Das Kriterium konnte für alle 25 Projekte im Hinblick auf die politischen Ziele und Prioritäten der EU, die Grundsätze und satzungsmäßigen Anforderungen der EIB sowie die nationalen verkehrspolitischen Ziele der betreffenden Länder geprüft werden. Die Evaluierung der Relevanz bezieht sich auf die damaligen Umstände, d.h. die politischen Ziele, die bei Projektprüfung und –genehmigung galten. Änderungen, die bei einem Projekt nach der Darlehensgenehmigung aufgetreten sind, sollten getrennt berücksichtigt werden.

Ein Beispiel für die Bedeutung des Zeitrahmens ist ein Projekt, bei dem die Bewertung der Relevanz gänzlich vom Jahr abhängt. Ursprünglich wurde das Projekt hauptsächlich mit der Notwendigkeit begründet, die Energieversorgung des Landes aufrechtzuerhalten, und das Projekt erreichte dieses Ziel während der ersten Betriebsphase mit Erfolg. Daher hätte es in der Evaluierung hinsichtlich der Relevanz sehr gut abgeschnitten. Nach der Privatisierung des Projektträgers wurde das Projekt jedoch aufgrund einer weiteren Investition durch einen anderen Projektträger überflüssig – zumindest für den inländischen Energiesektor. Somit entsprach das Projekt zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht mehr den ursprünglichen politischen Zielen und wurde in Bezug auf die Prioritäten der EU sehr ungünstig bewertet. Nach der Privatisierung verlief die Entwicklung des Unternehmens zufriedenstellend, da die Einnahmen aus den von russischen Exporteuren gezahlten Transport- und Umschlagsgebühren stiegen. Dies würde auf eine gesunde Rentabilität schließen lassen, die ein typisches Ziel darstellt. Das ursprüngliche Ziel richtete sich jedoch nicht auf russische Ölexporte, und der angestrebte verkehrspolitische Nutzen wurde nicht erreicht. Dieses Projekt weist daher gegenwärtig eine gesunde volkswirtschaftliche Rentabilität, aber nur eine geringe Relevanz auf. Unabhängig von der derzeitigen Lage ist das Projektergebnis mit gut bewertet worden, weil es seine ursprünglichen politischen Ziele bis zu dem Zeitpunkt, wo exogene Faktoren ihm seine ursprüngliche Relevanz nahmen, erreichte.

Die allgemeinen politischen Ziele der EU können zusammenfassend wie folgt beschrieben werden: Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den MOEL und der EU sowie deren Integration in die Gemeinschaft, Hilfe bei der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft und bei der Übernahme des ‘acquis communautaire’. Die spezifischen EU-Ziele für den Verkehrssektor umfassen die zentralen Elemente Verkehrsstrategien, Verkehrspolitik und –entwicklung sowie mehr als ein Dutzend verkehrsspezifischer Einzelziele. Zu den Zielen der Bank gehören die rationelle Verwendung der Finanzierungsmittel, die Förderung von Investitionsvorhaben, die im Interesse der EU sind, und die Unterstützung der EU-Politik. Was die relative Bedeutung angeht, so hat die EU-Politik Vorrang vor den Grundsätzen der Bank. Schließlich muss die nationale Politik jedes Empfängerlandes im Einklang mit den Vor-Beitritts-Zielen stehen, und die am häufigsten vorkommenden gemeinsamen Ziele waren:

- Förderung der Eingliederung in die EU;
- Förderung einer ausgewogenen regionalen Entwicklung im jeweiligen Land;
- Förderung einer ausgewogenen Entwicklung der verschiedenen Verkehrsträger;
- Entwicklung einer effektiven und marktorientierten Regulierung für den Verkehrssektor;

- Gewährleistung der Sicherheit der Verkehrssysteme;
- Umweltschutz und
- Einhaltung der nationalen Regeln und Verfahren sowie deren Harmonisierung mit den entsprechenden EU-Bestimmungen.

## **4.2 BEITRAG DER EVALUIERTEN PROJEKTE ZU DEN ZIELEN DER EU, DER EIB UND DER JEWEILIGEN LÄNDER**

### **4.2.1 EU-Ziele**

Die meisten der Projekte entsprachen in vollem Umfang den EU-Zielen. Die Beurteilung wurde jedoch sehr dadurch behindert, dass die allgemeineren politischen Ziele bei der Projektprüfung nur in groben Umrissen identifiziert wurden, obwohl sie bekannt waren. Ohne explizite Identifizierung der politischen Ziele besteht die Gefahr, dass die Bank sich nicht auf die Projekte mit der höchsten Relevanz konzentriert. Ebenso ließ sich feststellen, dass die Projektbegründung im Hinblick auf den Beitrag zu spezifischen politischen Zielen oft keine klare Definition bzw. Formulierung enthielt. So wurde als Begründung für die Verbesserung von Straßen z.B. angegeben, „in staatlichem Eigentum“ oder „schlechter Straßenzustand“ usw. Somit wurden die Projektziele im Allgemeinen nur in technischer Hinsicht definiert. Ziele wie die Verringerung der Wartezeiten an der Grenze, die Erhöhung der Nachfrage, der Rückgang der Unfälle usw. kamen häufig nicht in der Projektbegründung vor, waren allerdings in der volkswirtschaftlichen Analyse berücksichtigt und gemessen worden. Ein wichtiges Problem besteht deshalb in der „Auswahl“. Zu beachten ist, dass der Operative Gesamtplan (OGP) 1999 eingeführt wurde, also am Ende des Betrachtungszeitraums. Es ist zu erwarten, dass die im OGP enthaltenen Zielvorgaben tendenziell zu einer höheren Relevanz der Projekte der Bank beitragen werden.

Hafenprojekte scheinen eher als Flugverkehrsprojekte die Relevanzkriterien zu erfüllen. Die zwei Hafenprojekte in der Stichprobe fallen in den Bereich der Transeuropäischen Netze, und die sie betreffende Nachfrage ist hoch, während es sich bei drei der sechs Flugverkehrsprojekte um ATC/ATS-Projekte (Flugverkehrskontrolle und -dienste) handelte, bei denen stärker die Einhaltung der Eurocontrol-Standards und weniger die EU-Politik als solche im Vordergrund stand.

### **4.2.2 EIB-Ziele**

Abgesehen von den projektspezifischen Problemen, die in den vorangehenden Abschnitten erwähnt wurden, entsprachen die Projekte den Grundsätzen und Zielen der EIB. Die schlechtesten Ergebnisse erzielten zwei Eisenbahnprojekte aus der Schreibtischstudie, bei denen die Tragfähigkeit und die rationelle Verwendung der Finanzierungsmittel nicht nachzuweisen ist.

### **4.2.3 Nationale politische Ziele**

Alle evaluierten Einzelprojekte entsprachen den nationalen politischen Zielen, die im Zeitverlauf unverändert blieben. Die Projektträger waren alle entweder direkt oder indirekt von der Zentralregierung abhängig und konnten nur Projekte in Angriff nehmen, die mit den nationalen politischen Zielen und Prioritäten übereinstimmten. Diese nationalen Politikziele waren jeweils der allgemeineren EU-Politik untergeordnet. Zwischen den beiden Politikebenen gab es keine Konflikte, obwohl einige Ziele besser der EU angepasst waren als andere.

## 5 GESAMTBEWERTUNG DER PROJEKTERGEBNISSE

Nach Gesamtergebnis:

Sektor	Straßenverkehr	Schienerverkehr	Flughäfen
<b>Gut</b>	1	1	1
<b>Befriedigend</b>	2	1	1
<b>Nicht befriedigend</b>	2	-	-
<b>Ungenügend</b>	1	-	-

Nach Evaluierungskriterien:

	Gut	Befr.	Nicht bef.	Ungenügend	Anmerkungen
<b>Relevanz</b>	8	2	-	-	Generell gute Ergebnisse
<b>Wirksamkeit</b>	2	6	2	-	Nicht befriedigende Projekte wiesen hohe Mehrkosten auf und wurden nicht vollständig durchgeführt
<b>Effizienz</b>	5	-	1	4	Projekte mit unzureichendem Ergebnis hatten zwei Hauptprobleme: zu geringe Nachfrage und Kostenüberschreitung. Infolgedessen kam es zu einem verminderten volkswirtschaftlichen Nutzen.
<b>Nachhaltigkeit</b>	1	5	3	1	Generell Probleme mit den Wartungsbudgets, und das mit „ungenügend“ bewertete Projekt weist bereits Anzeichen für einen Fehlschlag auf.
<b>Auswirkungen auf den institutionellen Wandel</b>	3	4	2	1	Insgesamt positive Ergebnisse, aber die Bank verlangt auch weiterhin von vielen dieser Projektträger die Inanspruchnahme technischer Unterstützung für Anschlussoperationen.

Anlage II enthält eine vollständige Aufschlüsselung der Ergebnisse nach Einzelprojekten. Den sieben Projekten mit einer Gesamtbewertung „gut“ bzw. „befriedigend“ ist gemeinsam, dass es sich vorwiegend um kleine oder mittelgroße Instandsetzungsprojekte handelt. Daraus sollte jedoch nicht gefolgert werden, dass große bzw. Projekte mit neuen Baumaßnahmen gemieden werden sollten. Es ging hier um die Abstimmung des Projektumfangs mit den vorhandenen institutionellen Kapazitäten und die Eignung des Projekttyps für die Transformationsphase; Instandsetzungsprojekte sind weniger gefährdet durch eine schwankende Verkehrsnachfrage als neue Bauvorhaben.

Zu berücksichtigen ist, dass die Bewertung „befriedigend“ unter Einbeziehung aller fünf Kriterien zustande gekommen ist. In der Praxis waren zwei der Projekte deutlich überdimensioniert. Von den drei als „nicht befriedigend“ bzw. „ungenügend“ eingestuften Projekten war eines erheblich überdimensioniert, bei zweien fielen signifikante Mehrkosten an und bei einem von diesen führt die unzureichende Planung zu hohen Wartungskosten bei gleichzeitig sehr knappen finanziellen Ressourcen.

## 6 BEITRAG DER EIB ZU DEN EVALUIERTEN PROJEKTEN

Theoretisch sollte die Bank in allen Phasen des Projektzyklus einen zusätzlichen Nutzen bewirken. Sie initiiert jedoch keine Projekte und ist meist nicht direkt an der politischen Entscheidungsbildung bzw. der Programmplanung beteiligt. Die Projekte in der Stichprobe waren bereits vom Projektträger identifiziert bzw. von anderen IFI entwickelt worden und befanden sich oft schon im Stadium der detaillierten Planung oder Durchführung. Die Bank hat anscheinend eher in dieser Phase Projekte, die für eine Finanzierung vorgeschlagen wurden, angenommen oder abgelehnt, als dass sie in einer frühen Phase mit einem Projektträger zusammengearbeitet hat, um ein Projekt zu entwickeln, das einen optimalen Beitrag zu den politischen Zielen leisten könnte. Die Folge ist, dass der von der Bank erbrachte Zusatznutzen auf die Phasen der Projektprüfung und –durchführung begrenzt ist.

In der Phase der Projektprüfung kann ein zusätzlicher Nutzen durch die Zusammenarbeit mit dem Projektträger und potenziell kofinanzierenden IFI entstehen, was bei den im Detail analysierten Projekten auch festgestellt wurde. Sobald jedoch das Direktorium (CD) die Genehmigung zur Projektprüfung erteilt hat, scheint ein gewisser Druck zu bestehen, die Due-Diligence-Prüfung so schnell wie möglich abzuschließen. Dadurch kann die Bank nur einen eingeschränkten Zusatznutzen bewirken. Die von den Projektträgern vorgelegte Projektplanung wurde zwar üblicherweise kritisch geprüft, aber die von der Bank verlangten Änderungen der Planung waren meist marginal, selbst dann, wenn die Bank im Falle einer früheren Einbeziehung größere Änderungen befürwortet hätte. Anscheinend gab es bezüglich Planungsfragen ein generelles Einvernehmen mit den kofinanzierenden Institutionen. In einigen Fällen empfahl die Bank einige Änderungen am Zeitplan für die Projektdurchführung, z.B. Verschiebung bestimmter Teile des Projekts, aber diese waren häufig unbedeutend.

Ein hoher zusätzlicher Nutzen lag in der Verbreitung der Auftragsvergabeverfahren der EU, mit denen sich die Projektträger in den 1990er Jahren vertraut machen mussten. Die Beratung der Bank und ihre Flexibilität sowie ihr pragmatischer Ansatz bei der Projektgenehmigung und in den Verhandlungen zu den Projekten wurden von den Projektträgern sehr geschätzt. Sie erwähnten häufig unaufgefordert, dass die Leistung der Bank auf diesem Gebiet in starkem Gegensatz zu der anderer IFI stehe, die als dogmatisch und unflexibel empfunden wurden. In diesen Zusammenhang gehört auch die Koordination mit anderen IFI, die in Kofinanzierungen eingebunden waren. Diese erwies sich aufgrund der mangelnden Abstimmung der Praktiken der Geberinstitutionen oft als sehr zeitaufwendig, was in einigen Fällen zu erheblichen Verzögerungen bei der Durchführung beitrug. Die Ergebnisse zeigen, dass der Ansatz der Bank sektor- und länderübergreifend konsistent war.

Vor diesem Hintergrund und basierend auf den Ausführungen in den Abschnitten 3.1.2 und 4.2 wird die Verfolgung einer aktiveren Geschäftsstrategie empfohlen, die dazu beiträgt, dass die Leistungen der Bank in Bezug auf ihr Management des Projektzyklus und des Projektbestands optimiert werden. Zu diesem Zweck sollten Vorlagen für eine aktive, sektorbezogene Politik erstellt werden.

### 6.1. PROJEKTIDENTIFIZIERUNG UND-AUSWAHL

Die Unterlagen, in denen eine erste Stellungnahme abgegeben wurde, zeigen, dass klar definierte politische Ziele und Zielvorgaben für den volkswirtschaftlichen Nutzen weitgehend fehlen. Diese Unterlagen gingen nicht auf solche Fragen ein, obwohl sie den Ausgangspunkt für den Projektprüfungsprozess darstellen. Es scheint, dass keine oder keine wohlstrukturierten Relevanzprüfungen vorgenommen wurden. Zu beachten ist jedoch, dass sich die Präferenz der Bank für Instandsetzungsprojekte im Stadium der Projektauswahl nicht nur auf Umweltaspekte bezieht (vgl. Abschnitt 3.4). Sie beeinflusste auch Entscheidungen über die Projektauswahl. Durch die Entscheidung für Instandsetzungsprojekte wählte die Bank nicht nur Projekte mit höherer volkswirtschaftlicher Rentabilität aus, womit eine bessere Verwendung der finanziellen Ressourcen der Bank gewährleistet wurde, sondern auch Projekte, bei denen sich die Einschätzung der Nachfrageentwicklung auf vorhandene historische Daten stützen konnte.

## 6.2. PROJEKTPRÜFUNG

Die Projektprüfung verlief normalerweise wohlstrukturiert, systematisch und ergebnisorientiert. Positiv hervorzuheben ist, dass sie nachweislich dem neuesten Stand entsprach, eine hohe Qualität hatte und uneingeschränkt mit den Normen der IFI übereinstimmte. In manchen Teilbereichen waren ihre Stärken jedoch weniger deutlich ausgeprägt als in anderen. Erstens wurde kaum versucht, die Wirksamkeit und Effizienz der Projekte zu maximieren: Es erfolgte keine ökonomische Evaluierung alternativer Durchführungsstrategien. Dieser Ansatz birgt die Gefahr, dass kurz- bis mittelfristig Überkapazitäten aufgebaut werden und dass die Mittelverwendung nicht optimal ist. Die in der Analyse implizit vorausgesetzten Wartungsbudgets, mit denen die Nachhaltigkeit sichergestellt werden sollte, existieren in vielen Fällen nicht, weil entsprechende Mittel fehlen.

Soweit in den anfänglichen Prüfungsphasen größere Schwierigkeiten, Risiken, Empfehlungen usw. angesprochen wurden, war nicht immer klar, ob diese im Stadium der Projektprüfung in die abschließende Berichterstattung eingeflossen waren. Sofern sie Eingang in den Vertrag gefunden hatten, stellte die Durchsetzung der entsprechenden Bestimmungen normalerweise kein Problem dar. Die Konditionen wurden typischerweise als „vorab zu erfüllende Voraussetzungen“ formuliert, d.h. sie mussten erfüllt sein, bevor Mittel ausgezahlt wurden.

Es wurde festgestellt, dass Risiken zwar identifiziert, aber nicht quantifiziert wurden – wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass in bestimmten Fällen eine genaue Quantifizierung des Risikos überhaupt nicht möglich ist. Häufig wurde keine klare Unterscheidung zwischen den verschiedenen Risikoarten getroffen, z.B. wurden die Risiken in Bezug auf das volkswirtschaftliche Ergebnis und die Nachhaltigkeit nicht quantifiziert, und nicht immer wurden angemessene Maßnahmen zur Risikominderung vorgesehen. Ein Beispiel hierfür sind die Projektkosten. Es gibt kaum Erläuterungen zur Güte und zur Herkunft der Kostenangaben, z.B. Industrienormen, Erfahrungswerte des Projektträgers, Kostenvorschläge, abgegebene Angebote. Das Risiko von Kostenüberschreitungen lässt sich daher nicht analysieren, und es können keine angemessenen Spannen vorgesehen werden. Ebenso wurden in der Projektkostenanalyse häufig die Annahmen nicht erwähnt, auf denen die abschließenden Zahlen basierten, insbesondere im Hinblick auf die Spannen für unvorhergesehene technische und finanzielle Veränderungen sowie auf die Bauzinsen.

## 6.3. PROJEKTDURCHFÜHRUNG UND -ÜBERWACHUNG

Es gibt Verfahrensanweisungen und Formulare für die systematische und transparente Überwachung der Projekte, die definitionsgemäß bis zum Projektabschluss, d.h. bis zur Beendigung der Arbeiten, gelten. Solche Formulare für die Überwachung wurden zwar für 18 der 25 Projekte verwendet, aber einige hatten nur einen Eintrag und die Hälfte scheint als Schema für monatliche Aufzeichnungen bzw. Aktenregistratur und weniger als eigentliches Überwachungsinstrument gedient zu haben. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die Qualität der Überwachung hoch genug ist. Wenn es eine Arbeitsgruppe für die Projektdurchführung (PIU) gab, wurden normalerweise regelmäßig Berichte erstellt, – allerdings waren diese nicht in den Archiven der Bank aufzufinden. Wenn Ingenieure der Direktion Projekte (PJ) Vorhaben überwachten, hatten sie diese Berichte normalerweise in ihren persönlichen Projektunterlagen, aber es ist unklar, ob man sich an diesen Berichten orientierte. Offensichtlich besteht eine große Kluft zwischen dem, was die Bank tut, und dem, was davon dokumentiert ist. Es ist bekannt, dass die Kreditreferenten – häufig gemeinsam mit PJ-Mitarbeitern – während der Durchführung in regelmäßigem Kontakt mit den Projektträgern standen, und die hohe Effektivität der Projekte – Projektabschluss entsprechend Zeitplan und Spezifikation – ist mindestens zum Teil auf diese Überwachungstätigkeit der Bank und der PIU zurückzuführen. Es ist jedoch schwierig, den Baufortschritt während der Durchführung zu verfolgen. Ebenso war es schwierig, die Berichterstattung über die bauliche Zielerreichung im Vergleich mit den Planvorgaben (km gebauter/instand gesetzter Strecken usw.), die bisherigen Ausgaben gegenüber der Kostenplanung, den tatsächlichen im Vergleich zum geplanten Ablauf der Durchführung oder die Erreichung der grundlegenden Ziele zu verfolgen. Anscheinend wird das Schwergewicht eher darauf gelegt, die Einhaltung der Ausschreibungsbestimmungen zu kontrollieren als die erfolgreiche Durchführung des Projekts zu gewährleisten. Die Auszahlungsverfahren der Bank sehen vor, dass die Ausgaben und der Baufortschritt im Zusammenhang mit

den vorherigen Auszahlungsbeträgen nachgewiesen werden müssen, bevor die nächste Auszahlung genehmigt wird. Dies ist jedoch eher eine implizite als eine explizite Überwachung der Projektdurchführung.

Eine wesentliche Grundlage für die systematische Projektüberwachung ist der Finanzierungsvertrag. Dieser enthält jedoch nur selten Konditionen in Bezug auf die tatsächliche Durchführung, gemessen am Baufortschritt. Es besteht daher das Risiko, dass das gesamte Darlehen ausgezahlt werden kann, ohne dass die im Darlehensvertrag definierten materiellen Ziele vollständig erfüllt wurden.

Die im Anfangsstadium des Projektzyklus-Managements der Bank identifizierten Risiken wurden selten während der Projektdurchführung gemeinsam mit dem Projektträger analysiert. Das Risikomanagement in dieser kritischen Phase des Projekts, beispielsweise in Bezug auf das Kostenrisiko usw., blieb in den meisten Fällen in der Verantwortung des Projektträgers. Dies ist normal, aber die Bank sollte kontrollieren, ob der Projektträger die entsprechenden Maßnahmen durchführt.

Obwohl die Tragfähigkeitsanalyse der Bank gewöhnlich sowohl die institutionelle als auch die finanzielle Kapazität des Projektträgers abdeckt, gibt es keine projektbezogenen Instrumente für die Überwachung der Tragfähigkeit der Vorhaben. Kontrollen nach Projektabschluss kommen selten vor und wenn, dann nur im Zusammenhang mit Anschlussoperationen mit dem gleichen Projektträger. Obwohl alle Finanzierungsverträge Klauseln enthalten, die vom Darlehensnehmer verlangen, die von der EIB finanzierten Einrichtungen in gutem Zustand zu erhalten und entsprechende Mittel für die Wartung bereitzustellen, wird die Einhaltung dieser Bestimmung nicht routinemäßig überprüft. Einige Prüfungsberichte erwähnten zwar die Notwendigkeit eines Programms regelmäßiger Wartungsarbeiten, der tatsächliche Wartungsbedarf eines Vorhabens wurde jedoch weder in Form von Arbeits- bzw. Kostenaufwand quantifiziert noch als spezielle Bedingung in den Vertrag aufgenommen. In der Bank scheint es diesbezüglich eine gewissen Ambivalenz zu geben. Wie in der Schreibtischstudie festgestellt wurde, ist die Nachhaltigkeit der Projekte nach Meinung der Mitarbeiter sehr wichtig – aber für die tatsächliche Überwachung und Kontrolle der Nachhaltigkeit werden kaum Anstrengungen unternommen.

Ein Beispiel für den schlimmstmöglichen Fall ist ein Eisenbahnprojekt, das von den folgenden Faktoren beeinträchtigt wird: einem sehr hohen Darlehen, das auf einer zu optimistischen Verkehrsprognose basiert, einer schwachen institutionellen und finanziellen Grundlage sowie einer trotz des Darlehensumfangs unzureichenden Überwachung. Bei dem Projekt wurde vor allem darauf geachtet, dass die Auftragsvergabe mit den EIB-Spezifikationen übereinstimmte. Inzwischen ist es aufgrund des andauernden Umstrukturierungsprozesses zu einer Trennung von Projektträger, Darlehensnehmer und Erträgen gekommen, d.h. Infrastruktur, Fracht- und Passagiergeschäft wurden separiert. Das Vorhaben ist auch acht Jahre nach der Projektprüfung noch nicht abgeschlossen, und es wurde überlegt, die Projektprüfung neu vorzunehmen, um entscheiden zu können, ob die Bank sich aus der Operation zurückziehen sollte oder nicht.

Einige der festgestellten Schwächen könnten durch eine auf Ergebnisindikatoren basierende Kontrolle bei Projektabschluss und während der Betriebsphase behoben werden. Die Europäische Kommission befürwortet die Verwendung solcher Indikatoren für die Messung der Leistungsfähigkeit der Transeuropäischen Netze, um deren Effizienz wie auch die Ex-post-Überwachung zu verbessern. Es würde daher den Zielen der Europäischen Kommission entsprechen, wenn die EIB einen ähnlichen Ansatz verfolgen würde. Im Finanzierungsvertrag würde dann vorgesehen, dass der Darlehensnehmer Werte für eine begrenzte Zahl von wichtigen Ergebnisindikatoren für das Basisjahr nennen müsste, damit der Projekterfolg gemessen werden kann.



#### 6.4. ZUSAMMENFASSUNG DER WICHTIGSTEN ERGEBNISSE ZUM PROJEKTZYKLUS

Die Analysen zu den verschiedenen Phasen des Projektzyklus erbrachten folgende Ergebnisse (mit Verweisen auf die entsprechenden Abschnitte):

Projektauswahl: Insbesondere für die frühen Projekte zeigten die detaillierten Analysen, dass die Bank üblicherweise entweder zur Beteiligung an einem bestehenden Projektkonsortium aus einer IFI und dem Projektträger oder zur Beteiligung an einem Projekt, das sich bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befand, aufgefordert wurde (5.). Dieser Ansatz nimmt der Bank die Möglichkeit, in der Phase der Projektauswahl einen zusätzlichen Nutzen zu bewirken, was ihren Spielraum für die Erbringung eines Zusatznutzens in den späteren Phasen des Projektzyklus einschränkt. Je später die Bank eingeschaltet wird, desto geringer sind ihre Möglichkeiten, einen zusätzlichen Nutzen zu erbringen (3.1.2). Neben informellen Verfahren gibt es in der Bank ein fakultatives Instrument, mit dem eindeutig ungeeignete Projekte ausgefiltert werden können: die „Preliminary Opinion“ (vorläufige Stellungnahme). Es ist jedoch nicht möglich, akzeptierte Projekte mit anderen zu verknüpfen, die eventuell abgelehnt worden wären, die aber auf denselben wirtschaftlichen Bedarf abstellten. Das bestehende Verfahren scheint daher in erster Linie einen Filter darzustellen, mit dem eindeutig nicht förderfähige Projekte vermieden werden, und weniger ein Instrument, mit dem größtmögliche Relevanz sichergestellt werden kann.

Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Verfahren der Bank eine Prüfung nicht förderfähiger Projekte verhindern, und insofern genügen alle Projekte dem Relevanzkriterium (4.2). Wenn die Bank jedoch ihren Zusatznutzen steigern will, indem sie dafür sorgt, dass ihre Projekte in Bezug auf Relevanz eine höhere Wertung erreichen, ist ein größerer Aufwand im Vorfeld der Projektdefinition erforderlich. Wenn die Bank vordefinierte Projekte akzeptiert, muss sie sich dabei bewusst sein, dass deren Relevanz nicht mehr erhöht werden kann.

Projektprüfung: Es bestehen noch Möglichkeiten der Verbesserung und Weiterentwicklung der Ergebnisindikatoren, die während der Durchführungs- und der Abschlussphase sowie nach dem Abschluss verwendet werden (3.1.2, 3.2, 6.3).

Die Prüfverfahren der Bank waren konsistent und technisch voll ausreichend und wurden für alle Projekte in der Gesamtstichprobe angewandt (3.2, 6.2). In den detaillierten Analysen wurden jedoch drei Schwachpunkte aufgedeckt. Erstens waren die Marktprognosen bei 30% der Stichprobe zu optimistisch, was auf die in Abschnitt 3.2 dargestellten Probleme zurückzuführen war, wenngleich die Prognosen der Bank normalerweise von einer schwächeren Nachfrageentwicklung ausgingen als die der Projektträger. Bei einer gleich großen Zahl von Projekten waren die Prognosen zu pessimistisch. Zweitens wurden bei der Projektprüfung zwar Risiken ermittelt, diese Risiken – beispielsweise hinsichtlich der Auswirkungen anhaltender wirtschaftlicher Instabilität oder der Genauigkeit der Kostangaben – wurden aber nicht quantifiziert. Schließlich wurde kein Druck ausgeübt, den volkswirtschaftlichen Nutzen des Projekts zu maximieren (3.2). Für zwei der Projekte wäre eine gestaffelte Durchführung besser gewesen. In einem Fall wurde dies von der Bank klar erkannt, aber das Projekt wurde dennoch weitgehend entsprechend der ursprünglichen Planung gebaut.

Genehmigung und Auszahlung: Die Bank verfügt über ausgereifte Verfahren, und die einzigen größeren Probleme bestanden anscheinend in Verzögerungen bei der Erstellung der erforderlichen Unterlagen durch die Projektträger. Dies erklärt sich weitgehend aus der fehlenden Erfahrung der Projektträger mit der Darlehensdokumentation. Es wurde festgestellt, dass die Auszahlung eher an die Auftragsvergabe gemäß einem akzeptablen Ausschreibungsverfahren als an die finanziellen Erfordernisse des Projekts oder den tatsächlich erreichten Baufortschritt gebunden war. Vor der Auszahlung neuer Mittel wurde der Nachweis über die Verwendung der zuvor ausgezahlten Mittel verlangt (6.3.), aber die Auszahlungen erfolgten, bevor sie tatsächlich für die Durchführung gebraucht wurden, und wurden nicht unbedingt vom realisierten Baufortschritt abhängig gemacht.

Durchführung und Überwachung: Die Projektträger äußerten sich positiv über den pragmatischen Ansatz der Bank bei der Projektdurchführung und die von Bankmitarbeitern geleistete Unterstützung bei der Lösung von Problemen mit dem Projekt, z.B. bei der Auftragsvergabe, oder mit kofinanzierenden

Organisationen. Offensichtlich hat sich die Tätigkeit der Bank in dieser Phase jedoch darauf konzentriert, die Einhaltung der Auftragsvergabe- und Auszahlungsbedingungen sicherzustellen. Die Überwachung der eigentlichen Durchführung war normalerweise auf die Berichte der PIU angewiesen, während die Dienststellen der Bank die tatsächliche Situation nicht überprüften.

Projektabschluss und Phase nach dem Abschluss: Ein großes Problem bestand darin, dass bei 40% aller geprüften Projekte (Schreibtischuntersuchung und detaillierte Analyse) die Projektabschlussberichte unvollständig waren (6.3), und nur für 24% der Projekte umfassende Informationen vorlagen. Nur für 16% der Projekte wurde nach Abschluss die volkswirtschaftliche Rentabilität (interner Zinsfuß) geschätzt. Die volkswirtschaftliche Rentabilität nach Projektabschluss stellt einen wichtigen Maßstab dar, mit dem festgestellt werden kann, ob die Projekte die ursprünglichen Ziele erreichen. Die volkswirtschaftliche Rentabilität wurde jedoch nur in den Fällen geschätzt, in denen ein vollständiger Projektabschlussbericht erstellt wurde. In vereinfachten Projektabschlussberichten ist die volkswirtschaftliche Rentabilität nicht enthalten, und die untersuchten Projekte wurden meist vor Einführung des Selbstevaluierungs- und Projekt-Bewertungssystems (Scorecard) im Jahr 2001 abgeschlossen, das eine Berechnung der volkswirtschaftlichen Rentabilität nach Projektabschluss vorschreibt.

Im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit waren die von der Bank verwendeten Verfahren zufriedenstellend. Alle Projekte hätten ex post und ex ante die damals geltenden EU-Standards und -Richtlinien erfüllt (3.4).

Mit Ausnahme einiger Teilabschnitte zweier Straßeninstandsetzungsprojekte (3.1.2) war die Qualität der abgeschlossenen Projekte ebenfalls voll zufriedenstellend. Mit einer Ausnahme stehen jedoch eventuell nicht genügend Ressourcen zur Verfügung, um die Anlagen in gutem Zustand zu erhalten, wie im Finanzierungsvertrag vorgeschrieben (3.3). Dies könnte gravierende Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der von der Bank finanzierten Investitionen haben. Ein enttäuschendes Ergebnis war, dass für die Durchführung von Anschlussprojekten nach wie vor die Unterstützung von PIU in Anspruch genommen werden musste (3.5). Die Projektträger erwiesen sich zwar als kompetent bei der Prioritätensetzung und der Entwicklung von Projekten sowie der Instandhaltung von fertiggestellten Straßen, aber die Lücken zwischen dem in den beiden Stadien erforderlichen Wissen und Know-how haben sich offensichtlich auch durch die wiederholte von den PIU geleistete technische Unterstützung nicht schließen lassen.

## **7 ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN IFI UND DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION (PHARE)**

Von den zehn im Detail untersuchten Projekten wurden acht gemeinsam mit anderen Finanzierungseinrichtungen, insbesondere der Weltbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und der Europäischen Kommission im Rahmen des PHARE-Programms, finanziert. Diese Zusammenarbeit erfolgte in unterschiedlichen Formen:

Kofinanzierung, wobei die Projektdefinition für alle Finanzierungspartner gilt, und diese gemeinsam die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle übernehmen.

Parallelfinanzierung, wobei die Projektdefinition für alle Finanzierungspartner gilt, und diese jeweils die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle bestimmter Projektteile bzw. Unterprojekte übernehmen.

Nicht rückzahlbare Hilfen für Projekte im Rahmen des PHARE-Programms, das sich an bestimmten Aktivitäten in der Durchführungsphase beteiligte, wobei die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle jedoch bei anderen Finanzierungspartnern lag.

Koordinierte Finanzierung, wobei die Projektdefinition eines Finanzierungspartners Bestandteil der Projektdefinition eines oder mehrerer anderer Partner ist. Die Finanzierungspartner übernehmen die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle bestimmter Projektteile bzw. Unterprojekte. Die

Verantwortung des Partners mit der eingeschränkten Projektbeschreibung bezieht sich jedoch nur auf die Komponenten bzw. Unterprojekte, die in seiner Projektbeschreibung enthalten sind.

Der Einfachheit halber wird im Folgenden der Begriff „Kofinanzierung“ als Oberbegriff für alle diese Modelle verwendet. Eine Aufschlüsselung der Kofinanzierungen findet sich in Anlage III.

In sieben der acht Fälle wurde die Bank aufgefordert, sich an Projekten zu beteiligen, die entweder von der EBWE oder der Weltbank bereits identifiziert und teilweise vorbereitet worden waren; allerdings war die Bank in einem Fall in einem hochrangigen Ausschuss vertreten, der für das betreffende Land die Prioritäten der Verkehrspolitik bestimmte. Ab dem Moment, wo die Bank entschied, sich an einem Projekt zu beteiligen, trug sie durch die Übernahme von Aufgaben vor und während der Projektprüfung aktiv zur Weiterentwicklung der Projektdefinition bei.

Die Kofinanzierung hatte Vorteile für beide Seiten. Für die Bank:

- Die Präsenz der kofinanzierenden Institutionen „vor Ort“ bedeutete, dass diese unmittelbarer an der Entwicklung von Projektvorschlägen mitarbeiten und der Bank funktionierende Investitionsvorhaben vorlegen konnten.
- Der Kofinanzierungspartner, der das Projekt initiierte, hatte gewöhnlich in der Phase vor der Projektprüfung nicht rückzahlbare Hilfen für die technische Unterstützung in Anspruch nehmen können. Diese erfolgte entweder durch internationale Berater, die Durchführbarkeitsstudien erstellten, oder durch Schulungen zur Verwendung der analytischen Standardverfahren, mit denen Straßenvorhaben begründet werden bzw. eine Rangfolge für diese aufgestellt wird. In beiden Fällen wurden wertvolle Daten gewonnen, auf welche die Bank ihre Analysen stützen konnte.
- Der Kofinanzier hatte normalerweise auch schon Quellen für eine Zuschussfinanzierung der technischen Unterstützung, die bei der Planung und Überwachung der baulichen Realisierung der Projekte geleistet wurde, ermittelt.
- In vier Fällen konnte das PHARE-Programm den Projektabschluss ermöglichen, indem es in ein Projekt eintrat bzw. seine Beteiligung ausweitete und damit eine Finanzierungslücke schloss, die in der Durchführungsphase entstanden war.

Für die Kofinanzierungspartner:

- Die Bank konnte eine zweite Stellungnahme zu Projektdefinition und –prüfung abgeben und zusätzliche Lösungen für Probleme anbieten, die während der Durchführung auftraten.
- Die umfangreichen zusätzlichen Mittel, welche die Bank bereitstellen konnte, ermöglichten die Vervollständigung von Finanzierungsplänen, ohne dass eine einzelne Institution ein zu großes Risiko einging.

Insgesamt hatte die Zusammenarbeit positive Auswirkungen auf die Projekte. Allerdings gab es Unterschiede in den Beziehungen zu den drei wichtigsten Kofinanziers:

## **7.1 PHARE**

PHARE war an sechs kofinanzierten Projekten beteiligt. Fünf davon profitierten von Zuschüssen an die Regierung für die Projektdurchführung, und zwei Projekte von technischen Unterstützungsleistungen oder Studien, die von PHARE finanziert wurden. Wie oben erwähnt, bestand ein großer Vorteil der Kofinanzierungsbeziehung in der Bereitschaft des PHARE-Programms, Projekte in einem späten Stadium zu finanzieren und damit den Projektabschluss zu ermöglichen, wenn die Mittel nicht zur Abdeckung von Mehrkosten ausreichten. Die nicht so positiven Aspekte beziehen sich auf die Verfahren des PHARE, z.B. für die Genehmigung und die Auftragsvergabe, die zeitaufwendiger waren als die der Bank und die eventuell bei zwei Projekten für Verzögerungen bei der Durchführung mit verantwortlich waren.

## **7.2 WELTBANK**

Zwei Projekte wurden mit der Weltbank kofinanziert. Bei einem davon war auch die EBWE involviert. In beiden Fällen erfolgte die Zusammenarbeit in Form einer Parallelfinanzierung. Die Projektdefinition galt für alle beteiligten Institutionen gemeinschaftlich und jede übernahm entsprechend ihrem Finanzierungsanteil die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle einer Reihe von Unterprojekten. Abgesehen von der Aufteilung der Arbeitsbelastung erlaubt es dieser Ansatz jedem Kofinanzier, seine eigenen Auftragsvergabeverfahren für die Teilbereiche anzuwenden, die er direkt finanziert. Die Zusammenarbeit war den Unterlagen und den Gesprächen mit den verfügbaren Mitarbeitern zufolge gut, obwohl die Projektinitiative jeweils von der Weltbank ausging. Bei einem Projekt, das sich auf die Modernisierung und Umstrukturierung eines Eisenbahnnetzes bezog, übernahm die Bank ein spezielles Element, auf das 11% der Projektkosten entfielen. Obwohl die Projektdefinition der Bank gemäß der Beschreibung im Darlehensvertrag auch die restlichen 89% umfasste, war die Bank nur minimal an der Durchführung der übrigen Projektteile beteiligt. Die Vereinbarung war insofern ziemlich realitätsfern.

### **7.3 EBWE**

Die Bank kofinanzierte fünf Projekte mit der EBWE, eins davon auch unter Beteiligung der Nordischen Investitionsbank (NIB). Mit der EBWE wurden auch Gespräche über eins der zwei der im Detail analysierten nicht kofinanzierten Projekte geführt, aber es war nicht möglich, eine Einigung über den Zeitplan und den Projektumfang zu erzielen. Die Zusammenarbeit bei der Durchführung der kofinanzierten Projekte war im Allgemeinen gut, aber in zwei Fällen sind Meinungsverschiedenheiten bezüglich Planung und Projektbeschreibung dokumentiert. In einem dieser Fälle war die Bank der Ansicht, sie könne bestimmte Projektteile, welche die EBWE aufnehmen wollte, nicht unterstützen. Als Lösung wurde eine koordinierte Finanzierung (siehe oben) anstelle einer einfachen Kofinanzierung oder Parallelfinanzierung gewählt. In einem dritten Fall gab es zwar keine Hinweise auf abweichende Meinungen zur Eignung der Projektteile, das Projekt umfasste jedoch sowohl Maßnahmen der Straßeninstandsetzung als auch den Bau einer neuen Autobahn. Die Bank entschied sich für eine ausschließliche Beteiligung an den Investitionen zur Straßeninstandsetzung, was der Präferenz der Bank für Instandsetzungsmaßnahmen gegenüber neuen Baumaßnahmen entsprach. Gleichzeitig war die EBWE zufrieden, dass sie die Finanzierung und Überwachung des Baus einer neuen Autobahn übernehmen konnte. Da es sich jedoch um eine Parallelfinanzierung handelte, erschien das Unterprojekt für den Autobahnbau dennoch in der Projektdefinition und im Projektabschlussbericht der Bank, obwohl sie nur minimal daran beteiligt gewesen war. Infolgedessen war das Gesamtprojekt für die EIB-Politik weniger relevant als die Projektteile, an denen die Bank tatsächlich beteiligt war.

### **7.4 VERBESSERUNGSMÖGLICHKEITEN**

Die Kofinanzierung hat viele Vorteile, sie schafft aber auch Probleme, die gelöst werden müssen. Diese gehen hauptsächlich auf die unterschiedlichen Grundsätze, Auftragsvergabeverfahren usw. der einzelnen Finanzierungsinstitutionen zurück. Ein Beispiel hierfür ist die Parallelfinanzierung. Die Bank akzeptiert, dass Bestimmungen zu Auftragsvergabe und Umweltverträglichkeit für Teile des von ihr definierten Projekts an einen Kofinanzier übergehen, der andere Verfahren und Standards hat – und umgekehrt. Dies erfordert auf beiden Seiten ein bestimmtes Niveau an Vertrauen und Flexibilität. Die Partner müssen akzeptieren, dass nicht für alle der in der Projektdefinition aufgeführten Investitionen die Beschaffung nach ihren eigenen Standards durchgeführt wird.

Die Probleme der Beteiligung mehrerer IFI an Einzelprojekten sind erörtert worden, aber es ist klar, dass diese mehr Gemeinsamkeiten als Gegensätze aufweisen. Einige Probleme der Auftragsvergabe und der Notwendigkeit, realitätsferne vertragliche Vereinbarungen und Definitionen aufzustellen, könnten gelöst werden, wenn die Verfahren besser aufeinander abgestimmt würden. Diese Probleme sollten von den IFI besprochen und nicht vernachlässigt werden, wenn die Kofinanzierung bei den künftigen Operationen der Bank eine Rolle spielen soll.

## **8 EMPFEHLUNGEN FÜR DAS PROJEKTZYKLUS-MANAGEMENT UND DIE STRATEGIEN UND GRUNDSÄTZE DER BANK**

Grundsätzlich wird empfohlen, das derzeitige Projektzyklus-Management zu optimieren, die zutage getretenen Schwächen auszuräumen sowie seine Stärken weiterzuentwickeln. Dadurch dürften

- die Effizienz des Projektzyklus-Managements der Bank gesteigert werden,
- die Projektergebnisse verbessert werden und
- die Zufriedenheit aller Beteiligten zunehmen.

Eine Liste mit Empfehlungen findet sich in der Zusammenfassung.

Diese Empfehlungen sollten die folgenden Prioritäten haben:

- Klar definierte, ergebnisorientierte Projektziele;
- Verwendung von Optimierungstechniken in der Projektprüfung;
- Verwendung effizienterer Instrumente zur Stärkung der Tragfähigkeit bzw. Nachhaltigkeit der Projekte;
- Anwendung effizienterer Überwachungsverfahren.

## ANLAGE I- EVALUIERUNGSKRITERIEN

### Hauptkriterien

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

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

### Zusätzliche Kriterien

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

- 1. Institutioneller Wandel** – Ausmaß, in dem ein Projekt die Fähigkeit eines Landes bzw. einer Region verbessert oder vermindert, die vorhandenen personellen, finanziellen und natürlichen Ressourcen effizienter, gerechter und nachhaltiger einzusetzen, z.B. durch: a) bessere Definition, Stabilität, Transparenz, Durchsetzbarkeit und Vorhersehbarkeit der institutionellen Regelungen und/oder b) bessere Anpassung der Aufgabenstellung und der Kapazitäten einer Organisation an ihren Auftrag, der sich aus solchen institutionellen Regelungen ableitet. Dabei kann es sich um beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen eines Projekts handeln.
- 2. Sonstige Auswirkungen** - Dieses Kriterium kann andere Bereiche von besonderem Interesse umfassen, und zwar:
  - a. Armutsbekämpfung - Ausmaß, in dem das Projekt den beabsichtigten Effekt der Armutsverringerung erreicht. Unbeabsichtigte Wirkungen sollten ebenfalls berücksichtigt werden;
  - b. Übergangseffekte;
  - c. Umweltauswirkungen;
  - d. Sonstige Auswirkungen.
- 3. Leistung des Darlehensnehmers** – Angemessenheit des Engagements des Darlehensnehmers und der von ihm in allen Phasen übernommenen Verantwortung. Dabei liegt das Hauptaugenmerk auf der Wirksamkeit der vom Darlehensnehmer ergriffenen Maßnahmen zur Schaffung der Grundlage für die Nachhaltigkeit des Projekts, insbesondere – und das bereits von der Phase der Projektermittlung an - durch die Förderung der Beteiligung der anderen am Projekt interessierten Parteien zusätzlich zur Unterstützung des Projekts durch ihn selbst.
- 4. Leistung der EIB**

Qualität der von der EIB in allen Projektphasen erbrachten Dienstleistungen. Der Schwerpunkt liegt auf der Rolle der EIB bei der Sicherstellung der Projektqualität zu Beginn ihrer Beteiligung am Projekt und bei der Gewährleistung wirksamer Regelungen für eine zufriedenstellende Durchführung und einen zufriedenstellenden zukünftigen Projektbetrieb, sowie durch den von der EIB bewirkten finanziellen Zusatznutzen (Additionalität).

**ANLAGE II – ERGEBNISSE DER EINZELPROJEKTE**

ANLAGE II, S. 1 / 4

<b>Projekt</b>	<b>Relevanz</b>	<b>Wirksamkeit</b>	<b>Effizienz</b>	<b>Nachhaltigkeit</b>	<b>Auswirkungen auf institution. Wandel</b>	<b>Bewertung</b>
Projekt A – Straßenverkehr	Gut: sowohl in Bezug auf die politischen Ziele des Landes als auch die der EU.	Nicht befriedigend: Erhebliche Minderleistung in Bezug auf die Instand zu setzenden Straßen.	Ungenügend: Hohe Mehrkosten und Verkehrsaufkommen weit unter den prognostizierten Werten.	Befriedigend: Guter Straßenzustand, aber das Wartungsbudget ist derzeit nicht angemessen.	Ungenügend: Weiterhin Abhängigkeit von PIU. Häufige, politisch motivierte Veränderungen in den Leitungsstrukturen des Projektträgers	Nicht befriedigend
Projekt B – Straßenverkehr	Gut: sowohl in Bezug auf die politischen Ziele des Landes als auch die der EU.	Befriedigend: Die baulichen Maßnahmen wurden termingerechtere und entsprechend dem Kostenplan abgeschlossen, aber die Ziele für den Grenzübergang wurden nicht erreicht.	Ungenügend: Tatsächliches Verkehrsaufkommen deutlich geringer als prognostiziert, Zeiterparnis am Grenzübergang nicht verwirklicht.	Nicht befriedigend: Sehr guter Zustand der Straßen und aller Einrichtungen, aber Wartungsbudget ist gegenwärtig nicht angemessen und die überdimensionierten Wartungseinrichtungen stellen eine hohe Fixkostenbelastung	Nicht befriedigend: Die Verfahren der Grenzabfertigung wurden nicht parallel zu den baulichen Einrichtungen verändert.	Nicht befriedigend
Projekt C – Straßenverkehr	Gut: sowohl in Bezug auf die politischen Ziele des Landes als auch die der EU – obwohl das tatsächlich abgeschlossene Projekt nicht der Definition bei der Projektprüfung entspricht.	Befriedigend: Trotz erheblicher Verzögerungen wurden die ursprünglichen Ziele sogar noch überschritten. Kosteneinsparungen aufgrund einer internationalen Ausschreibung wurden zur Finanzierung von ebenfalls erforderlichen Instandsetzungsmaßnahmen im Straßenbau eingesetzt.	Gut: Die aktuellen Verkehrsprognosen stimmen weitgehend mit den Projektionen überein, und der Projektumfang wurde bei unveränderten Projektkosten erweitert.	Nicht befriedigend: Die Straßen befinden sich in einem akzeptablen Zustand, wenn man die seit der Instandsetzung verstrichene Zeit berücksichtigt, aber es besteht ein erhebliches Risiko, dass die Finanzmittel für die Wartung nicht ausreichen.	Befriedigend: Projekt wurde ohne technische Unterstützung durchgeführt.	Befriedigend

ANLAGE II, S. 2/4

Projekt D – Straßenverkehr	Gut: in Bezug auf die politischen Ziele des Landes wie auch insbesondere die der EU.	Befriedigend: Das gesamte Projekt wurde termingerechtdurchgeführt, jedoch waren – in harter Währung gerechnet – leichte Kostenüberschreitungen zu verzeichnen.	Gut: Die Entwicklung des tatsächlichen Verkehrsaufkommens entspricht den Prognosen, wobei der Frachtverkehr höher ist als erwartet.	Befriedigend: Straßen sind in gutem Zustand, aber das Wartungsbudget ist derzeit nicht angemessen.	Befriedigend: Es besteht weiterhin Abhängigkeit von der PIU hinsichtlich neuer Maßnahmen, aber die Straßenbehörde hat ihre technischen und unternehmerischen Fähigkeiten weiterentwickelt.	Befriedigend.
Projekt E – Straßenverkehr	Befriedigend: Die ursprüngliche technische Beschreibung hätte eine höhere Bewertung erzielt.	Nicht befriedigend: Große Verzögerungen bei der Durchführung, erhebliche Mehrkosten und mangelnde Übereinstimmung des fertiggestellten Projekts mit der ursprünglichen technischen Beschreibung.	Ungenügend: Das Verkehrsaufkommen entspricht nicht dem prognostizierten Wachstum und ging auf einigen Abschnitten zurück. Dies so wie die zu niedrig ausgewiesenen Mehrkosten (sie berücksichtigen nicht die Abweichung von der Spezifikation) haben bedeutende Auswirkungen auf den volkswirtschaftlichen Nutzen.	Ungenügend: Einige Straßenabschnitte erforderten bereits umfangreiche Reparaturen und bei anderen verschlechtert sich der Zustand zusehends. Das verfügbare Wartungsbudget wird nicht ausreichen.	Nicht befriedigend: Durch das Projekt wurde die Schaffung einer Straßenbehörde angeregt, aber diese ist noch nicht vollständig, und es besteht weiterhin eine Abhängigkeit von der PIU.	Ungenügend
Projekt F – Straßenverkehr	Gut: in Bezug auf die politischen Ziele der EU, aber insbesondere die des Landes	Gut: Minimale Verzögerungen; Kostensparnis wurde für die Finanzierung zusätzlicher Arbeiten verwendet.	Gut: Verkehrsaufkommen entspricht der Prognose, und zusätzliche Arbeiten erhöhen den volkswirtschaftlichen Nutzen.	Befriedigend: Alle Anlagen sind in gutem Zustand, aber es besteht die Gefahr, dass die Ressourcen für die Wartung in Zukunft nicht ausreichen werden.	Befriedigend: Erweiterung der technischen und unternehmerischen Fähigkeiten.	Gut



Projekt G - Schienenverkehr	Befriedigend: Projekt weist gegenwärtig eine niedrige Relevanz auf und war ursprünglich als reines Verkehrsprojekt nicht relevant. Allerdings erreichte es ursprünglich seine politischen Ziele.	Gut: Alle Ziele wurden erreicht.	Gut: Das Passagieraufkommen ist deutlich geringer als prognostiziert, dies wird aber durch höhere Einnahmen aus dem Frachtverkehr ausgeglichen. Die Bahnlinie ist finanziell rentabel.	Gut: Voll ausreichendes Budget und angemessene Verfahren und Qualifikationen.	Gut: Der Projektträger verfügt nunmehr über umfassende Kompetenzen für das Management eigener Ausbauprojekte.	Gut
Projekt H - Schienenverkehr (Bemerkung: Diese Evaluation bezieht sich nur auf die von der EIB finanzierten Teile eines weitaus größeren Programms)	Gut: Erster Schritt zu einer umfassenden Neustrukturierung. Die Projektteile der EIB innerhalb des weitaus größeren Vorhabens der Weltbank waren besonders relevant.	Befriedigend: Die EIB akzeptierte eine Veränderung der technischen Beschreibung während der Durchführung, um dem zukünftigen Bedarf besser gerecht zu werden. Freigesetzte Finanzierungsmittel wurden für hochrelevante zusätzliche Investitionen eingesetzt. Einige Verzögerungen.	Nicht befriedigend: Das ursprüngliche geplante Investitionsvorhaben war überdimensioniert – selbst noch nach Verringerung des Umfangs. Die zusätzliche Investition war jedoch rentabel.	Befriedigend: Ursprünglichen Investitionen wurden privatisiert und befinden sich in gutem Zustand, allerdings sind die Unternehmen finanziell schwach. Die zusätzlichen Investitionen sind tragfähig.	Befriedigend: Im Rahmen des ursprünglichen Vorhabens wurde die Privatisierung vorbereitet, die recht erfolgreich war. Die zusätzliche Investition gehört zu einer separaten Unternehmenseinheit, die finanziell lebensfähig ist, aber noch nicht privatisiert wurde.	Befriedigend (bezieht sich auf die Projektteile der EIB. Das gegenwärtige Verkehrsaufkommen und der finanzielle Verlust der Bahngesellschaft lassen darauf schließen, dass das Gesamtprojekt bedeutend schlechter bewertet würde)

Projekt I – Flughäfen	Gut: sowohl in Bezug auf die politischen Ziele des Landes als auch die der EU.	Befriedigend: Die Arbeiten wurden abgeschlossen, wenn auch mit gewissen Verzögerungen und Mehrkosten.	Ungenügend: Kostenüberschreitungen und Überdimensionierung sowie geringeres Passagieraufkommen als geschätzt.	Nicht befriedigend: Die Einrichtungen wurden bislang angemessen instand gehalten. Aber hohe Fixkosten und die Unter- auslastung können ein Risiko für die Zukunft darstellen.	Gut: Solide Entwicklung der Leitung und Unternehmensstrukturen bei zunehmender Beteiligung des Privatsektors.	Befriedigend
Projekt J – Flughäfen	Gut: Das Projekt war von zentraler Bedeutung für das Flughafensystem des Landes.	Befriedigend: Das gesamte Projekt wurde innerhalb des Kostentrahmens, aber mit einigen Verzögerungen abgeschlossen.	Gut: Volkswirtschaftlicher Nutzen aufgrund des erhöhten Passagieraufkommens deutlich größer als erwartet.	Befriedigend: Technische und betriebswirtschaftliche Nachhaltigkeit außer Zweifel, aber finanzielles Risiko aufgrund der Liquiditätslage des wichtigsten Schuldners.	Gut: Sehr wirksame technische Unterstützung.	Gut

	Projekt A	Projekt B	Projekt C	Projekt D	Projekt E	Projekt F	Projekt G	Projekt H	Projekt I	Projekt J
Kofinanzierung?	JA	NEIN	JA	JA	JA	JA	NEIN	JA	JA	JA
Projektkosten (Mio EUR)	96,9	330,0	110,0	58,5	270,0	17,0	32,2	177,0	24,7	14,8
EIB	20,0	165,0	50,0	20,0	65,0	10,0	16,0	20,0	10,0	10,0
EBWE	35,0	-	-	16,5	65,0	15,07	-	-	7,4	-
Weitbank	-	-	-	-	43,0/95,08	-	-	120,0	-	-
SONSTIGE	-	-	-	5,3	-	-	-	-	-	-
PHARE-ZUSCHUSS	1,0	-	4,3	2,6	21,0	-	-	-	2,5	JA
Art der Kofinanzierung*	Parallelf.	k.A.	Nicht rückzahlbare Hilfen	Parallelf.	Parallelf.	Koordinierte F.	k.A.	Parallelf.	Kofinanzierung	Nicht rückzahlbare Hilfen

\* Kofinanzierung

Die Projektdefinition gilt für alle Finanzierungspartner, und diese tragen gemeinsam die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle.

Parallelfinanzierung

Die Projektdefinition gilt für alle Finanzierungspartner, und diese übernehmen jeweils die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle bestimmter Projektteile bzw. Unterprojekte.

Nicht rückzahlbare Hilfen

im Rahmen des PHARE-Programms. PHARE beteiligte sich an bestimmten Aktivitäten, wobei die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle jedoch bei anderen Finanzierungspartnern lag.

Koordinierte Finanzierung

Die Projektdefinition eines Finanzierungspartners ist Bestandteil der Projektdefinition des anderen Partners. Die Finanzierungspartner übernehmen die Verantwortung für die Überwachung und Kontrolle bestimmter Projektteile bzw. Unterprojekte. Die Verantwortung des Partners mit der weniger umfangreichen Projektbeschreibung bezieht sich jedoch nur auf die Komponenten bzw. Unterprojekte, die in seiner Projektbeschreibung enthalten sind.

<sup>7</sup> Im Rahmen einer koordinierten Finanzierung vergab die EBWE ein Darlehen in Höhe von 15,0 Mio ECU für ein paralleles Projekt.

<sup>8</sup> Das Weitbank-Darlehen in Höhe von 43,0 Mio ECU für das Projekt war Teil einer größeren Finanzierung für den Kreditnehmer im Umfang von 95,0 Mio ECU.

## **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) 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)