

Evaluierungsbericht

*Hauptabteilung Evaluierung der
Operationen (EV)*

Finanzierung von
Stadtentwicklungsprojekten in der
EU durch die EIB



Evaluierungsbericht

Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten durch die EIB

Erstellt von

EIB:
Hauptabteilung Evaluierung der Operationen

Juan Alario
Cees Post
Patricia Castellarnau

Externe Berater:

Zusammenfassender Bericht

Peter Burgess (Arup)
Ulrich Pfeiffer (empirica)
Harald Simons (empirica)

Individuelle Evaluierungen

Thomas Abraham (empirica)
Peter Burgess (Arup)
Sam Higginson (Arup)
Federico Marsili (Arup)
Daniela Percoco (Nomisma)
Harald Simons (empirica)
Marco Spinedi (Nomisma)
Gualtiero Tamburini (Nomisma)

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.

* * *

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG	1
1 EINFÜHRUNG	6
1.1 FÜR DIE EVALUIERUNG VERWENDET ER ANSATZ	6
1.2 STADTENTWICKLUNGSTRENDS IN DER EU IN DEN 90ER JAHREN	7
1.3 ÜBERBLICK ÜBER DEN BESTAND AN DARLEHEN FÜR STADTENTWICKLUNGSPROJEKTE	8
2 ZIELE	10
2.1 GRUNDLEGENDE UND SPEZIFISCHE ZIELE	10
2.2 EINBINDUNG IN EINEN STADTENTWICKLUNGSPLAN	14
2.3 BEITRAG DER PROJEKTE ZU DEN GEMEINSCHAFTSPOLITISCHEN ZIELEN FÜR EINE „NACHHALTIGE STADTENTWICKLUNG“	14
3 PROJEKTERGEBNISSE	15
3.1 PROJEKTVERWIRKLICHUNG	16
3.1.1 UMFANG UND VERZÖGERUNGEN	16
3.1.2 KOSTENÜBERSCHREITUNGEN	16
3.1.3 ERGEBNISÜBERWACHUNG DURCH DEN PROJEKTTRÄGER	17
3.2 BETRIEB	18
3.2.1 STÄDTISCHE NAHVERKEHRSPROJEKTE	18
3.2.2 STÄDTEBAUPROJEKTE	24
4 DER BEITRAG DER EIB	27
4.1 PROJEKTZYKLUS	27
4.2 ZUSATZNUTZEN (ADDITIONALITÄT)	29
ANLAGE	31

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Evaluierung befasst sich mit den Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) für Projekte im Bereich der Stadtentwicklung, die im Zeitraum 1988-2001 finanziert wurden. Die Evaluierung wurde 2002 vorgenommen und betraf die Aktivitäten der Bank in der Europäischen Union. Die Untersuchung beruhte auf

- detaillierten Evaluierungen mit Feldstudien zu 21 Stadtentwicklungsvorhaben, die von Teams externer Berater (Arup, empirica und Nomisma) durchgeführt wurden;
- Schreibtischstudien zu 26 weiteren Projekten, die von der Hauptabteilung Evaluierung der Operationen (EV) mit dem Ziel durchgeführt wurden, einen möglichst repräsentativen Überblick über die von der EIB unterstützten Stadtentwicklungsprojekte geben zu können.

Vor 1988 finanzierte die EIB im Rahmen von Stadtentwicklungsprojekten nur Infrastruktureinrichtungen in EU-Regionen mit Entwicklungsrückstand. Jedoch wurden 1988 die Einschaltungskriterien der Bank ausgedehnt, um die EU-weite Finanzierung dieser Art von Investitionen zu ermöglichen. Seit 1997 hat die EIB auch Investitionen im Bereich Wohnungsbau mitfinanziert, soweit sie integraler Bestandteil genau definierter Stadtsanierungs- und -erneuerungsprogramme sind.

Im Zeitraum 1988-2001 beliefen sich die Finanzierungen für Stadtentwicklungsprojekte in der EU auf insgesamt 29,5 Mrd EUR (10% der gesamten Ausleihungen der EIB). Die Finanzierung der städtischen Projekte erfolgte vor allem durch Einzeldarlehen (22,5 Mrd EUR) sowie in geringerem Umfang durch Teilfinanzierungen aus Globaldarlehen (7 Mrd EUR). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre stiegen die Finanzierungen über Einzeldarlehen in diesem Sektor und beliefen sich im Jahresdurchschnitt auf 2,5 Mrd EUR. Die überwiegende Zahl der mitfinanzierten Projekte wurde von Projektträgern des öffentlichen Sektors durchgeführt. Jedoch engagiert sich auch der private Sektor, zum Beispiel im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften (PPP), zunehmend in diesem Bereich, und die Evaluierung umfasst eine Reihe solcher Vorhaben. Die Evaluierung beschränkt sich auf Projekte in der EU, da die Bank bisher sehr wenige Vorhaben dieser Art außerhalb der EU mitfinanziert hat.

Im Berichtszeitraum entfielen 67% der von der Bank im Bereich Stadtentwicklung in der EU bereitgestellten Einzeldarlehen auf den *städtischen Nahverkehr* (15 Mrd EUR). Damit wurden 100 Projekte bzw. Programme mitfinanziert. Hiervon entfielen 10 Mrd EUR (65%) auf U-Bahn- und Stadtbahnprojekte, 2,5 Mrd EUR (17%) auf den Ausbau städtischer Straßen und der verbleibende Betrag auf die Förderung des Straßenbahn- und Omnibusverkehrs sowie des kombinierten Verkehrs. Spanien (3,7 Mrd EUR) und Portugal (2,6 Mrd EUR) lagen bei den Einzeldarlehen an der Spitze, gefolgt vom Vereinigten Königreich, von Frankreich und Italien.

Die Stadtentwicklungsprojekte, die nicht den städtischen Nahverkehr betreffen, werden in diesem Evaluierungsbericht als „Städtebauprojekte“ bezeichnet. Häufig sind diese Projekte heterogen und komplex. Die EIB gewährte Darlehen für *Städtebauprojekte* in der EU erst zu einem späteren Zeitpunkt als für Vorhaben im Bereich des städtischen Nahverkehrs. Im Berichtszeitraum wurden 82 Projekte und Programme durch Einzeldarlehen mitfinanziert (7,4 Mrd EUR). 3,1 Mrd EUR (42%) wurden für große Vorhaben zur Strukturverbesserung städtischer Gebiete, z.B. die Wiedernutzbarmachung von Flächen und die Abwasserentsorgung, bereitgestellt, während 3 Mrd EUR (40%) anderen städtebaulichen Zwecken wie der Restaurierung historischer Stadtzentren sowie kulturgeschichtlich und historisch bedeutender Gebäude zugute kamen. Für Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus wurde bisher nur ein kleiner Teil der Darlehen der Bank gewährt. Was die geographische Verteilung anbelangt, so entfallen auf Projekte in Italien 2,9 Mrd EUR (39%), gefolgt von Deutschland (1,2 Mrd EUR bzw. 16%) und Spanien (10%).

Projektergebnisse

In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle scheint die Qualität der *Projektdurchführung* gut zu sein, insbesondere bei Vorhaben im Verkehrssektor. Verzögerungen und Kostenüberschreitungen wurden in einigen wenigen Fällen beobachtet, jedoch erfolgte die Durchführung im Allgemeinen fristgemäß und im Rahmen des ursprünglichen Kostenplans. Die meisten der evaluierten Projekte wurden vom öffentlichen Sektor geplant, jedoch wurden bei der Projektverwirklichung keine erheblichen Unterschiede zwischen Projekten des öffentlichen Sektors und von privaten Projektträgern geplanten Vorhaben beobachtet. Bei nur vier der insgesamt 47 Projekte, die Gegenstand einer detaillierten Evaluierung bzw. einer Schreibtischstudie waren, kam es zu Kostenüberschreitungen von mehr als 20%.

In den meisten Fällen analysierte die Bank keine Alternativen zu den betreffenden Projekten. Bei vier der 21 im Detail evaluierten Projekte gab es Alternativen mit niedrigeren Kosten, die jedoch nicht in Betracht gezogen wurden, was zur Entscheidung für „Prestige“-Lösungen, zu einer zu großen Auslegung der Anlagen und zu Überkapazitäten geführt haben könnte. Darüber hinaus kam es bei einigen Vorhaben, die Teil großer Städtebauprojekte waren, aufgrund verwaltungstechnischer, rechtlicher, institutioneller oder politischer Schwierigkeiten zu erheblichen Verzögerungen.

Der Bewertung der Projektergebnisse in dieser Evaluierung wurden die Standard-*Evaluierungskriterien*, nämlich *Relevanz/Wirksamkeit*, *Effizienz* und *Nachhaltigkeit* zugrunde gelegt¹.

Bei der Evaluierung stellte sich heraus, dass eine direkte Bewertung der Relevanz und Wirksamkeit der Stadtentwicklungsprojekte durch die Tatsache erschwert wurde, dass die bei der Projektprüfung festgelegten ursprünglichen Ziele in der Regel sehr allgemein waren und häufig kein klarer Zusammenhang zwischen Input, Output und Zielen hergestellt worden war. Dies war insbesondere bei Städtebauprojekten der Fall. Aufgrund dessen wurden für die Evaluierung sieben Hauptziele neu formuliert, um die Bewertung der Relevanz und Wirksamkeit der Projekte zu ermöglichen:

- Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung;
- Verbesserung der Leistungsfähigkeit (Kapazität und Zuverlässigkeit) des öffentlichen Nahverkehrs;
- Verbesserung des Stadtbildes und/oder des Images der Stadt;
- Verbesserung der Umwelt;
- Bewahrung europäischen Kulturerbes;
- Beitrag zur Geschlossenheit des Stadtbildes und Erhaltung der zentralen Funktion der Stadt;
- Bewahrung des sozialen Zusammenhalts.

Jedes dieser Ziele wurde anschließend in spezifischere Ziele untergliedert. Eine Bewertung, ob die ursprünglichen Ziele erreicht worden waren, war aufgrund der begrenzten Ex-post-Informationen, insbesondere bei Städtebauprojekten, schwierig. Im Allgemeinen war die Kontrolle der Verwirklichung der ursprünglichen Ziele durch die Projektträger nicht sehr ausgeprägt. Dennoch waren mit einer Ausnahme (einem Programm, das viele voneinander unabhängige Projekte umfasste, die von verschiedenen Projektträgern durchgeführt wurden) genügend Daten vorhanden, um die Ergebnisse der Projekte zu bewerten.

Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass alle im Detail evaluierten Projekte im Hinblick auf die Erreichung der ursprünglichen Ziele bzw. neu formulierter Ziele *relevant und wirksam* waren. Bei den Vorhaben im Bereich des städtischen Nahverkehrs wurden drei spezifische Ziele analysiert: tatsächliches Verkehrsaufkommen im Vergleich zu den ursprünglichen Prognosen; Veränderungen in der Zusammensetzung der Verkehrsträger und Auswirkungen

¹ Zur Definition der Evaluierungskriterien vgl. die Anlage zu diesem Bericht.

auf das Mobilitätsverhalten sowie finanzielle Rentabilität. Die Bewertung der Städtebauprojekte erfolgte auf der Grundlage der neu formulierten Ziele.

Die Effizienz der Projekte war das entscheidende Kriterium dieser Evaluierung und wurde „ex post“ anhand der volkswirtschaftlichen Rentabilität gemessen. Die Veranschlagung der volkswirtschaftlichen Rentabilität von Stadtentwicklungsprojekten ist ein komplexes Verfahren, da bestimmte wichtige Auswirkungen der Projekte nicht in monetären Größen erfasst werden können, insbesondere bei Städtebauprojekten. Bei den Vorhaben im Bereich des städtischen Nahverkehrs war die „ex post“ ermittelte volkswirtschaftliche Rentabilität bei sieben der elf Projekte größer als ursprünglich veranschlagt, bei den übrigen war sie geringer oder ungewiss; in allen Fällen wurde jedoch mit mehr als 5% gerechnet, was der normale Referenzwert für Projekte in der EU ist. Die volkswirtschaftliche Rentabilität konnte „ex post“ nur für sechs der zehn im Detail evaluierten Städtebauprojekte ermittelt werden, und nur in einem dieser Fälle war sie unangemessen niedrig (negativ). In drei anderen Fällen wurde die Effizienz der Projekte auf der Grundlage qualitativer Beurteilungen als gut eingestuft, während ein Programm für eine Bewertung von seinen Bestandteilen her als zu unterschiedlich betrachtet wurde, da es eine große Anzahl von Projekten umfasste, die von vielen verschiedenen Projektträgern durchgeführt wurden.

Alle im Detail evaluierten Projekte wurden als nachhaltig beurteilt. Kriterien für die Nachhaltigkeit waren die technische Tragfähigkeit der Vorhaben, ihre Unterstützung durch den öffentlichen Sektor, ihre gesellschaftlich-politische Akzeptanz, die wirtschaftliche, finanzielle und umweltbezogene Nachhaltigkeit und die Effizienz des Betreibers.

Generell war das aus den vier Evaluierungskriterien gewonnene Gesamtergebnis bei 19 der 21 im Detail evaluierten Projekte gut. Von den anderen beiden Projekten war eines von seinen Bestandteilen her zu verschiedenartig, um es zu bewerten, das andere wurde als schlecht eingestuft. Die schlechten Ergebnisse des letzten Projekts waren bei der Projektprüfung erwartet worden, das Projekt wurde aber dennoch finanziert. Die im Rahmen von Schreibtischstudien analysierten Projekte wurden aufgrund der im Allgemeinen begrenzten Informationen über die erzielten Ergebnisse nicht eingestuft. Jedoch ergaben sich außer in vier der insgesamt 26 Fälle keine Hinweise auf erhebliche Probleme, die zu unbefriedigenden Ergebnissen hätten führen können.

Bei den meisten der im Detail analysierten Projekte war die Qualität der „ex ante“ vorgenommenen Bewertung der Erträge gut, jedoch war die Ertragsveranschlagung kein entscheidender Aspekt für den Erfolg von Projekten des öffentlichen Sektors. Sie ist jedoch ein wichtiger Faktor für Projekte, bei denen der private Sektor beteiligt ist. Bei fünf der zehn im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften durchgeführten Projekte, die mit Schreibtischstudien analysiert oder detaillierten Evaluierungen unterzogen wurden, waren die Erträge ernsthaft gefährdet oder deutlich niedriger als ursprünglich erwartet. Zu optimistische Verkehrsprognosen, die Nichtakzeptanz der (erhöhten) Gebühren und konjunkturbedingte Schwankungen auf dem Immobilienmarkt waren die Ursache der meisten Probleme. In den meisten dieser Problemfälle musste der öffentliche Sektor eingreifen, um das Projekt zu retten, und in einigen Fällen wurden private Anteilseigner der Projekte insolvent. Nach dem Eingreifen des öffentlichen Sektors, das zu einer Neuverteilung des Risikos führte, wurden vier der fünf Projekte fortgeführt und erzielten gute Ergebnisse.

Die meisten der untersuchten Operationen gehörten zu den ersten öffentlich-privaten Partnerschaften in Europa, und viele von ihnen werden nun vom Bankensektor als Fallstudien angeführt, um ein besseres Verständnis der damit verbundenen Probleme zu ermöglichen. Die Analyse der Strukturen öffentlich-privater Partnerschaften war nicht das Hauptziel dieser Evaluierung.

Beitrag der EIB

Die Bank reagiert auf den Bedarf von Darlehensnehmern, d.h. sie initiiert oder konzipiert die Projekte nicht selbst. Da mit den Projekten unterschiedliche Anforderungen verbunden sind, spiegelt das Spektrum der 21 im Detail analysierten Projekte die Bank und ihre Aktivitäten gut wider. Dabei hat sich klar ergeben, dass die EIB flexibel und anpassungsfähig auf den Bedarf der Darlehensnehmer reagiert. Die Hauptschwierigkeiten ergaben sich aus dem Fehlen einer Hierarchie der EU- und nationalen Zielsetzungen, von hiervon abgeleiteten Zielen der EIB und detaillierten, mit den Projekten zu verfolgenden Zielen, anhand derer Projekte ausgewählt und bewertet werden.

Die Projektprüfungen wurden im Allgemeinen ordnungsgemäß und sorgfältig durchgeführt (due diligence). Insgesamt zeigen die Ergebnisse der Projekte, dass hierbei sehr wirksam vorgegangen wird. Jedoch wurden nur bei wenigen Projektprüfungen Alternativen zu den Vorhaben geprüft, und die Ertragsprognosen wurden manchmal nicht vollständig analysiert. Bei vielen der evaluierten öffentlich-privaten Partnerschaften hat die Bank die Risikoverteilung und -minderung nicht vollständig analysiert, und sicherlich nicht in den Fällen, in denen die Bank kein Projektrisiko trug.

Ein Vergleich des Projektzyklusmanagements der Bank bei Einzelvorhaben im Bereich der Stadtentwicklung mit dem bei Programmen, an denen mehrere Projektträger beteiligt sind, hat gezeigt, dass es bei letzteren in allen Phasen des Projektzyklus – von der Planung bis zur Überwachung – für die Bank schwierig ist, eine maßgebliche Rolle zu spielen. Es wird daher empfohlen, dass die Bank einen spezifischen Ansatz für die Finanzierung von Programmen entwickelt. Es wird weiterhin vorgeschlagen, dass in diesen Fällen der Darlehensnehmer eine echte Koordinierungsfunktion bei der Entwicklung der verschiedenen Projekte wahrnimmt.

Die von der Bank bewirkte finanzielle Additionalität war unterschiedlich; sie reichte aber offensichtlich aus, um die Bank in die Finanzierung einzuschalten. Nur in wenigen Fällen war sie sehr ausgeprägt. Dabei handelte es sich meistens um öffentlich-private Partnerschaften, bei denen die Bank eindeutig einen maßgeblichen Beitrag leisten kann. Die Bank konnte Mittel zu wettbewerbsfähigen Bedingungen bereitstellen und Kofinanzierungen mit Geschäftsbanken erleichtern. Wenn die für das Projekt zuständige öffentliche Einrichtung Reputationsprobleme hat oder der Zugang zu Finanzierungsmitteln für sie relativ schwierig ist, was bei mindestens einem Projekt der Fall gewesen zu sein scheint, so gibt es gewisse Hinweise darauf, dass die Einschaltung der Bank eine positive Rolle für die Fortführung solcher Projekte gespielt hat. Da die Stadtentwicklungsvorhaben, die Gegenstand der Evaluierung waren, von sachkundigen Projektträgern durchgeführt wurden, hat sich die Bank auf die Due-Diligence-Prüfung der technischen Aspekte beschränkt und nur in sehr begrenztem Umfang technische Additionalität bewirkt.

Empfehlungen

Auf der Grundlage dieser Befunde werden folgende Empfehlungen abgegeben:

Empfehlungen	Annahme oder Ablehnung des Vorschlags durch Direktionen für Finanzierungen (OP) / Direktion Projekte (PJ)	Anmerkungen bzw. Ablehnungsgründe von OP/PJ
<p>1. Die Ziele der Bank für den Bereich Stadtentwicklung sollten in einem Grundsatzpapier systematisch festgelegt werden. Darin sollten die Ziele von EU und Einzelstaaten und die daraus abgeleiteten Ziele der Bank und Ziele für Einzelprojekte miteinander verknüpft und Leitlinien für die Projektidentifizierung und -prüfung aufgestellt werden (Kapitel 2 und Abschnitt 4.1).</p>	Annahme	<p>Eine Unterlage, die die Einschaltungskriterien beinhaltet, ist vorhanden. Sie ermöglicht bereits eine effiziente Prüfung im Hinblick auf die Entscheidung für oder gegen ein Projekt. Das vorgeschlagene Grundsatzpapier sollte der Bank die Finanzierung einschlägiger Projekte erleichtern, indem es die Mitarbeiter der Bank sowie die Projektträger sensibilisiert. Jedoch müssen zahlreiche andere wichtige Kriterien wie die finanzielle Stärke des Darlehensnehmers oder die institutionelle Stärke des Projektträgers ebenfalls berücksichtigt werden, um für die Prüfung in Frage kommende Projekte zu ermitteln.</p>
<p>2. Es sollte ein einheitlicher Ansatz für die Prüfung von Stadtentwicklungsprojekten entwickelt werden, um den Vergleich der Ergebnisse bei ähnlichen Vorhaben zu ermöglichen (4.1).</p>	Annahme	<p>Bei dem einheitlichen Ansatz sollte es sich um eine Reihe von Leitlinien handeln, die so flexibel sind, dass das Prüfungsteam seine Methode auf den jeweiligen Fall anwenden kann. In diesem Zusammenhang ist die Ausarbeitung einer Unterlage zu den Verfahren der Projektprüfung vorgeschlagen worden.</p>
<p>3. Die Bank sollte einen spezifischen Ansatz für die Finanzierung von Stadtentwicklungsprogrammen entwickeln, die Projekte umfassen, die von verschiedenen Projektträgern durchgeführt werden. Fördert die Bank mehrere Projekte durch ein Einzeldarlehen, sollte der Finanzintermediär eine echte Koordinierungsfunktion bei der Entwicklung der Projekte wahrnehmen (Abschnitt 4.1).</p>	Annahme	<p>Einverstanden; insbesondere falls die Gemeinde die Koordinierung übernimmt und das Projekt auf einem genehmigten Entwicklungsplan basiert.</p>
<p>4. Gibt es klare und tragfähige Alternativen zu einem Projekt, sollte die Bank das Auswahlverfahren zur Entscheidung für eine Option überprüfen und analysieren (Abschnitt 3.2.2).</p>	Annahme	<p>Die Analyse der Bank sollte alle Faktoren berücksichtigen, die sich auf die Wahl der zur Verfügung stehenden Optionen auswirken und – soweit relevant – alternative Lösungen zum Vergleich heranziehen; jedoch ist in der EU die Analyse von Optionen häufig bereits vor der Einschaltung der Bank in Machbarkeitsstudien überprüft worden.</p>
<p>5. Bei Vorhaben öffentlich-privater Partnerschaften im Bereich der Stadtentwicklung sollte die Bank ihre Beurteilung der Ertragsprognosen sowie der Risikoverteilung und -minderung verbessern (Abschnitt 3.2.1).</p>	Annahme	<p>Derzeit erfolgt die Beurteilung durch die Bank üblicherweise in einem zweistufigen Verfahren, das berücksichtigt, dass die ursprünglich in den Ausschreibungsunterlagen vorgesehene Risikoverteilung infolge der für öffentlich-private Partnerschaften typischen Wettbewerbsverfahren häufig modifiziert wird. Diese Beurteilung sollte weiterentwickelt werden, um die Risiken, einschließlich der für die Erträge, und die erforderlichen Maßnahmen zur Risikominderung in diesem Verfahren widerzuspiegeln.</p>

1 EINFÜHRUNG

1.1 Für die Evaluierung verwendeter Ansatz

Dieser Bericht enthält die Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus der Untersuchung des Bestands der von der Europäischen Investitionsbank (EIB) im Zeitraum 1988-2001 mitfinanzierten Stadtentwicklungsprojekte. Die Evaluierung wurde 2002 durchgeführt und beruht auf

- detaillierten Evaluierungen mit Feldstudien zu 21 Stadtentwicklungsvorhaben, die von Teams externer Berater (Arup, empirica und Nomisma) durchgeführt wurden;
- Schreibtischstudien zu 26 Projekten, die von der Hauptabteilung Evaluierung der Operationen (EV) durchgeführt wurden, um eine größere Zahl von Projekten in die Untersuchung einzubeziehen und dadurch einen möglichst repräsentativen Überblick zu geben².

Die 21 für eine detaillierte Evaluierung ausgewählten Projekte decken das gesamte Spektrum der in diesem Zeitraum von der Bank in der EU mitfinanzierten 182 Stadtentwicklungsvorhaben ab. Hierzu gehören eine Vielzahl von Verkehrsvorhaben sowie Projekte zur Sanierung von Innenstädten. Die letzteren – häufig sind sie komplex und heterogen – werden im Rahmen dieser Evaluierung als „Städtebauprojekte“ bezeichnet. Nimmt man die im Detail evaluierten Vorhaben und die 26 im Rahmen von Schreibtischstudien analysierten Projekte zusammen, so wurden etwa 26% des gesamten Projektportfolios einer Evaluierung unterzogen.

Die Projekte für die Feldstudien wurden so ausgewählt, dass jede der Kategorien vertreten und die geographische Verteilung ausgeglichen war und sowohl große als auch kleine Vorhaben berücksichtigt wurden. Dies impliziert, dass die Kategorien, für die weniger EIB-Darlehen vergeben wurden, relativ gesehen überrepräsentiert sind. War die Kategorie ausreichend groß, wurde eine Zufallsauswahl getroffen. Öffentliche Projektträger führten die meisten der im Detail evaluierten Projekte durch, jedoch wurden drei davon vom privaten Sektor initiiert. Der Umfang der Projekte lag zwischen 11 Mio EUR und 2 Mrd EUR.

Einige Darlehen wurden für Entwicklungsprogramme (die zwischen zwei und mehrere hundert Vorhaben umfassen) vergeben, die von verschiedenen Projektträgern durchgeführt wurden und manchmal aus einem breiten Spektrum von Projekten bestanden und sich über mehrere Regionen verteilten. Andere Darlehen trugen nicht zur Finanzierung eines vollständigen Projekts, sondern nur eines Teils eines größeren Projekts bei. Jedoch wurde die Mehrzahl der Darlehen für Einzelvorhaben in einer Region und an einen Projektträger vergeben.

Das generelle Ziel der Evaluierung bestand darin, Qualität, Wirksamkeit und Relevanz der EIB-Finanzierungen im Bereich Stadtentwicklung sowie die diesbezüglichen Strategien, Politiken und Verfahren aufzuzeigen. Besondere Aufmerksamkeit galt den öffentlich-privaten Partnerschaften, Projekten, die den Schwankungen auf dem Immobilienmarkt ausgesetzt sind, und ertragsstarken Projekten, da diese Arten von Projekten in der Zukunft wahrscheinlich an Bedeutung gewinnen dürften.

Im Hinblick auf die Durchführung der Evaluierung erhielten die externen Berater alle von der Bank und den Projektträgern erstellten relevanten internen Informationen über diese Projekte. Soweit möglich ermittelten die Berater die finanzielle und die volkswirtschaftliche Rentabilität, und zwar auf der Grundlage entweder der Marktnachfrage oder einer Veran-

² Die Schreibtischstudien umfassten auch eine kleine Zahl nicht abgeschlossener Projekte. Sie wurden in die Untersuchung einbezogen, um Informationen über die aktuelle Entwicklung der Finanzierungen der Bank im Bereich Stadtentwicklung, insbesondere bei der Finanzierung von Programmen, zu erhalten.

schlagung der messbaren Vorteile für die Nutzer, z.B. der Zeitersparnisse. Verkehrsvorhaben betreffen klar definierte städtische Funktionen und können mit erprobten Methoden analysiert werden. Jedoch erfordert die Komplexität von Städtebauprojekten einen Rahmen für die Ex-ante-Prüfung und die Ex-post-Evaluierung, um nach Möglichkeit in jeder Phase vergleichbare Ergebnisse zu erhalten. Bei den meisten Projekten außerhalb des Verkehrssektors waren externe Effekte oder Auswirkungen auf das Image von Städten verschiedenster Art vorherrschend und gelegentlich die einzigen Nutzelemente. Mehrere Projekte wurden zum Nutzen öffentlicher Güter durchgeführt (Restaurierung öffentlicher Gebäude zur Verschönerung eines zentralen Platzes). Es ist offensichtlich, dass externe Effekte oder allgemeine Auswirkungen auf das Image nur teilweise und nur von Fall zu Fall gemessen werden können und dass ihre relative Bedeutung variiert. Gelegentlich können Ergebnisse nur beschrieben, nicht aber evaluiert werden, wie z.B. bei Vorteilen aus der Verbesserung des Images in der Öffentlichkeit.

Die von der Bank mitfinanzierten Projekte müssen vor dem Hintergrund der allgemeinen Trends im Bereich Stadterneuerung in den 90er Jahren gesehen werden. Der folgende Abschnitt beschreibt einige dieser Trends.

1.2 Stadtentwicklungstrends in der EU in den 90er Jahren

Die 90er Jahre waren generell von einer sehr intensiven Phase der Zuwanderung aus anderen Ländern in die Städte der Europäischen Union geprägt, was einen enormen Druck auf den Wohnungsmarkt verursachte und zu einer zu hohen Dichte der Wohnbevölkerung in bestimmten Stadtteilen führte, die Zielgebiete der neuen Immigranten waren. Die Behörden vor Ort mussten diesen Zustrom von Neuankömmlingen bewältigen, für die eine besondere Betreuung in den Schulen, auf dem Arbeitsmarkt, beim Erwerb grundlegender Sprachkenntnisse und bei der Wohnungssuche erforderlich war. Die räumliche Konzentration der Einwanderer auf schlechte Wohnviertel hat häufig zu Spannungen zwischen der sinkenden Zahl der bisherigen Einwohner, die häufig wegzogen, und den Zuwanderern geführt.

Der traditionelle soziale Wohnungsbau wurde in den meisten Ländern reduziert oder vollständig eingestellt. Die Stadterneuerung, deren Schwerpunkt in der Vergangenheit auf der Verbesserung der Bausubstanz lag, wandelte sich und wurde durch eine differenziertere und umfassendere Politik der Stadtentwicklung ersetzt, die auch die Arbeitsmarktentwicklung, bessere Schulen und soziale Dienste umfasste. Die größere Heterogenität der städtischen Bevölkerung führte zu einer stärkeren Abgrenzung verschiedener Bevölkerungsgruppen voneinander und zu größerer Ungleichheit. Die neuen Bezeichnungen für neue Politiken – „New Deal for Communities“ oder „Soziale Stadt“ – verweisen auf komplexere Formen der Stadtentwicklung, die traditionelle Investitionsstrategien mit wirtschaftlichen Maßnahmen und verstärkten Investitionen in das Humankapital kombinieren. Die EIB hat dieser Entwicklung Rechnung getragen, indem sie sich an der Finanzierung von Vorhaben im Bildungs- und im Gesundheitssektor sowie von technischen Innovationen – häufig in einem städtischen Umfeld – beteiligte.

In vielen Städten ging die Bevölkerungsdichte zurück und der Verfall von Vierteln infolge von Leerständen nahm zu. Dieses neue Phänomen – einerseits Wachstum in Vororten bzw. attraktiven Innenstadtlagen und andererseits schneller Niedergang und zunehmende Verödung anderer innerstädtischer Viertel durch Leerstände – machte eine neuartige Stadtentwicklungspolitik erforderlich. Die erneute Nutzbarmachung von Brachflächen rückte ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Gleichzeitig führen neue Wachstumsgebiete zu neuen Verkehrsbedürfnissen, neuen Infrastrukturanforderungen und einer neuen Nachfrage nach Einkaufsmöglichkeiten und sonstigen privaten Dienstleistungen, die oft wiederum weitere Arbeitsplätze schaffen. Während einige prosperierende Ballungsgebiete noch immer die traditionelle Aufgabe der Bewältigung des Gesamtwachstums (Einwohner, Dienstleistungen, Arbeitsplätze, Pkw-Verkehr) zu lösen haben, schrumpfen andere städtische Gebiete (insbesondere die Innenstädte). Letztere stehen vor der Herausforderung einer andersartigen Umstrukturierung ohne die Triebfeder einer stetig steigenden Raumnachfrage bzw. einer

wachsenden Grundstücksknappheit in allen Stadtteilen. Da selbst in Städten oder städtischen Regionen mit einer abnehmenden Bevölkerung der Raum pro Einwohner steigt (Wohnraum, Einkaufs- sowie Freizeitflächen), müssen Wachstum und Rückgang parallel gemeistert werden.

Vor dem Hintergrund dieser neuen Tendenzen wurden neue Strategien der Innenstadtbelegung angewandt – in bestimmten Städten mit sehr großem Erfolg. Die Docklands und der Trafford Park, der Duisburger Hafen, die Küstengestaltung in Barcelona und der Parque das Nações in Lissabon haben der Stadtentwicklung ein neues Gesicht gegeben. Die Stadtentwicklung wird künftig darauf ausgerichtet sein, Brachflächen neu zu beleben und private Investitionen aus den Vorortbereichen zu verlagern. Mehrere Länder (das Vereinigte Königreich, Deutschland und die Niederlande) haben auch politische Vorgaben aufgestellt, um den Anteil der Investitionen an früher genutzten Standorten (brownfield sites) zum Schutz der knappen landschaftlichen Freiflächen zu erhöhen.

Im Verkehrsbereich wurde in den 90er Jahren der Kampf gegen die Verkehrsüberlastung infolge des Individualverkehrs weitergeführt. Verstärkt kam dabei die Informationstechnologie zum Einsatz, um den Verkehrsfluss zu verbessern bzw. die Verkehrskapazität von Straßen zu erhöhen, ohne zusätzliche Fahrspuren zu bauen. Nachdem in früheren Jahrzehnten die Schaffung von mehr Parkraum und mehr Straßen – also eine Erhöhung der Kapazitäten – das einzige oder zumindest das vorherrschende Ziel war, folgte nun ein nachhaltiges Verkehrskonzept, das Teil einer Gesamtstrategie für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist. Der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs steht weiterhin auf der Tagesordnung. Eine bessere Verkehrsleitung und innovative Finanzierungsmethoden für Verkehrsinfrastruktureinrichtungen weisen neue Wege, die auch neue öffentlich-private Partnerschaften einschließen. Die Vorgabe ist theoretisch klar, erfordert jedoch radikale Einstellungs- und Verhaltensänderungen sowie die breite Anwendung neuer, ausgefeilterer Instrumente. Die Anfang 2003 erfolgte Einführung einer Staugebühr durch den Londoner Bürgermeister („City-Maut“ für die Einfahrt von Privat-Pkws in die Londoner Innenstadt) ist ein gutes Beispiel für innovative Maßnahmen.

Die Hoffnung der 70er Jahre, dass die Informationstechnologie in großem Umfang zu einem Informationsaustausch anstelle des materiellen Austauschs führen würde, hat sich nicht bewahrheitet. E-Mail- und Telefonverkehr, Warenverkehr und Kontakte von Angesicht zu Angesicht, Geschäfts- und Freizeitreisen – alles nimmt zu. Auch Städte, die als Dienstleistungs- oder Wissensstandorte gelten, stehen vor der Herausforderung einer wachsenden Mobilität mit einem unbegrenzten Verlangen nach Verkehrsinfrastrukturen und dem Bedarf nach besserer Verkehrsleitung, da der Verkehrsraum in den meisten Innenstadtgebieten nicht vergrößert werden kann. Effektivere Mobilitätslösungen werden für das Überleben der Städte und die Qualität des Lebens der Bewohner in den Städten notwendig sein.

Die nachhaltige Stadtentwicklung wurde zum umfassenderen Gesamtziel. Für Behörden auf allen Niveaus ist die nachhaltige Entwicklung mittlerweile das Leitbild für die verschiedenen Politik- und Tätigkeitsbereiche. Dies gilt auch für den Privatsektor. Diese Neuausrichtung der Politik spiegelt sich auch in den 21 für eine detaillierte Evaluierung ausgewählten Projekten wider.

1.3 Überblick über den Bestand an Darlehen für Stadtentwicklungsprojekte

Die EIB finanziert seit vielen Jahren Stadtentwicklungsprojekte sowohl durch Einzel- als auch durch Globaldarlehen. Als Kriterium für die Förderungswürdigkeit galt bei den frühen Darlehen der Beitrag zur Regionalentwicklung, so dass die Bank nur Projekte finanzierte, die ihren Standort in Regionalentwicklungsgebieten hatten. Außerhalb dieser Gebiete wurden Stadtentwicklungsprojekte selten finanziert, obwohl andere Kriterien wie Umweltschutz oder die rationelle Energienutzung für die Finanzierung von Gebäudesanierungen angewandt wurden. Die Einschaltung der Bank beschränkte sich auf die Infrastrukturkomponente von Stadtentwicklungsprogrammen und – in Ausnahmefällen – auf die Restaurierung von Gebäuden und Denkmälern, die von besonderem Wert sind (Bewahrung des Kulturerbes) oder die von Naturkatastrophen in Mitleidenschaft gezogen wurden.

1988 wurde die Förderungswürdigkeit auch auf „Investitionen im Zusammenhang mit der Stadterneuerung in Fällen, in denen erhebliche Ungleichgewichte bestehen, und im Rahmen von Programmen zur wirtschaftlichen Anpassung und Neubelebung von Städten“ in der gesamten europäischen Gemeinschaft ausgedehnt. Die grundlegenden Ziele dieser Strategie bestanden in der Verbesserung der städtischen Lebensqualität und der Förderung eines größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Union durch die Verringerung der sozialen Unterschiede innerhalb großer Ballungsgebiete. Diese Ziele mussten sich dem Gesamtziel einer effizienten Nutzung knapper Mittel unterordnen. Daraus ergab sich, dass die üblichen Anforderungen hinsichtlich technischer, wirtschaftlicher und finanzieller Tragfähigkeit nur erreicht werden konnten, wenn das jeweilige Projekt Teil eines umfassenden Stadterneuerungsplans mit klar definierten wirtschaftlichen und sozialen Rahmenvorgaben war.

Die Regierungen in den Mitgliedstaaten sind besorgt über den Verfall der Stadtvierteln, und zwar sowohl hinsichtlich der Umwelt als auch bezüglich des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Der Europäische Rat von Amsterdam forderte daher 1997 die EIB auf, ihre Finanzierungstätigkeit zugunsten der städtischen Umwelt auszudehnen. Dementsprechend wurden die Operationen der Bank mit der gebotenen Sorgfalt auf den Bereich des Wohnungswesens ausgeweitet, sofern die diesbezüglichen Vorhaben Teil eines klar umrissenen Stadterneuerungs- und -entwicklungsprogramms sind.

Im Zeitraum 1988–2001 beliefen sich die Finanzierungen für Stadtentwicklungsprojekte in der EU auf insgesamt 29,5 Mrd EUR (10% der gesamten Ausleihungen der EIB). Die Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten erfolgte vorwiegend durch Einzeldarlehen (22,5 Mrd EUR), in gewissem Umfang aber auch durch Teilfinanzierungen aus Globaldarlehen (7 Mrd EUR)³. Die historische Entwicklung der Einzeldarlehensvergabe zeigt, dass die Einzeldarlehen bis 1994 auf einem relativ niedrigen Niveau verharrten (Jahresdurchschnitt der Ausleihungen von etwa 600 Mio EUR). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre nahmen die Finanzierungen in diesem Sektor zu und erreichten bis 2001 einen Jahresdurchschnitt von 2,5 Mrd EUR.

67% der von der Bank im Bereich Stadtentwicklung in der EU bereitgestellten Einzeldarlehen betrafen den *städtischen Nahverkehr* (15 Mrd EUR). Von 1988 bis Ende 2001 finanzierte die EIB hier 100 Projekte. Dabei entfielen 10 Mrd EUR (65%) auf U- und S-Bahn-Projekte, 2,5 Mrd EUR (17%) auf städtische Straßenprojekte und der verbleibende Betrag auf Straßenbahn- und Busvorhaben sowie auf den kombinierten Verkehr. Die EIB-Darlehen für städtische Nahverkehrsvorhaben sind durchschnittlich fast doppelt so hoch wie die Darlehen für Städtebauprojekte (130 Mio EUR). Bei den EIB-Darlehen für den städtischen Verkehr lagen Spanien und Portugal mit 3,7 Mrd EUR bzw. 2,6 Mrd EUR an der Spitze, gefolgt vom Vereinigten Königreich, von Frankreich und Italien.

Städtebauprojekte finanzierte die Bank erst später als Vorhaben im Bereich des städtischen Nahverkehrs. Dennoch waren zum Zeitpunkt der Evaluierung 82 Projekte in der EU finanziert worden. Von den Ausleihungen der EIB zugunsten von Städtebauprojekten in Höhe von 7,4 Mrd EUR wurden 3,1 Mrd EUR (42%) für Großprojekte zur Strukturverbesserung städtischer Gebiete, wie z.B. die Wiedernutzbarmachung von Flächen und die Abwasserentsorgung, und 3 Mrd EUR (40%) für andere städtebauliche Zwecke wie etwa die Restaurierung historischer Stadtzentren oder kulturell und historisch bedeutender Gebäude bereitgestellt. Bisher entfällt auf die Bereiche sozialer Wohnungsbau und Büroflächenmarkt nur ein geringer Teil der Darlehen der Bank für Städtebauprojekte. Was die geografische Verteilung anbelangt, so erhielten Projekte in Italien und Deutschland 2,9 Mrd EUR (39%) bzw. 1,2 Mrd EUR (16%), gefolgt von Spanien mit 731 Mio EUR (10%).

³ Diese Zahl ist aufgrund der diesbezüglichen Ungenauigkeit der EIB-Datenbank als Näherungswert zu betrachten.

2 ZIELE

2.1 Grundlegende und spezifische Ziele

Die Projektunterlagen der Bank listen die Ziele auf, die durch das jeweilige Projekt erreicht werden sollen. Typischerweise ist das Spektrum an möglichen Zielen umfangreich. Es kann beispielsweise die Verbesserung der Lebensqualität oder der städtischen Umwelt, eine Verringerung der Verkehrsüberlastung, die Erhöhung der Zuverlässigkeit des Verkehrssystems, die Anziehung in- und ausländischer Besucher und anderes mehr beinhalten.

Teilweise lässt sich die große Vielfalt der Ziele durch die große Zahl der Interessengruppen erklären, die an komplexen Stadtentwicklungsprojekten beteiligt sind. Zwischen der ersten Idee und der endgültigen Entscheidung werden Umfang und Auslegung eines Vorhabens immer wieder überarbeitet, und auch die Relevanz der Ziele ändert sich – im Allgemeinen bis sich die Interessengruppen mehrheitlich auf eine Lösung einigen. Das Projekt muss unter den Interessengruppen und der allgemeinen Öffentlichkeit propagiert werden, was wiederum zur Aufnahme zusätzlicher Ziele führen kann. Dies kann dazu führen, dass verschiedene Interessengruppen das Projekt unter dem Blickwinkel unterschiedlicher Zielsetzungen, denen das Projekt gleichzeitig dient, unterstützen. Werden der Projektträger oder seine Vertreter nach den Zielen eines Projekts gefragt, so erhält man dementsprechend eine Reihe von Zielen, die in den Prüfungsbericht Eingang finden.

Ein kritischerer und reflektierender Ansatz bezüglich der Ziele könnte zu einer strafferen Analyse führen, Widersprüche zwischen den Zielen offenlegen und die maßgeblichen Wechselbeziehungen zwischen Zielen und diesbezüglichen Maßnahmen bzw. Vorhaben verdeutlichen. In einigen Fällen musste das Evaluierungsteam auf der Grundlage der Projektunterlagen die angegebene Zielsetzung des Projekts als unerreichbar zurückweisen (beispielsweise die Bereitstellung von Büroflächen als Instrument der Wirtschaftsförderung). Darüber hinaus fand sich in keinem Projektprüfungsbericht eine Erörterung etwaiger negativer Auswirkungen auf andere allgemeine Ziele. Im Allgemeinen wurden die Ziele nicht gewichtet oder nach ihrer Bedeutung eingestuft, sondern lediglich aufgelistet.

Die mangelnde angemessene Definition und Gewichtung förderungswürdiger Ziele führt dazu, dass auch die Indikatoren für den Projekterfolg nicht transparent sind. Darüber hinaus ist es aufgrund der großen Zahl der angegebenen Ziele fast unmöglich, die Erreichung der Einzelziele durch eine Messung quantitativ zu erfassen. Die Evaluierung schlägt daher eine erste Zielebene („**Grundlegende Ziele**“) vor, die grundlegende Ziele der Europäischen Union und des jeweiligen Mitgliedslandes umfasst, um so die Relevanz und Wirksamkeit der Projekte beurteilen zu können. Diese Zieleliste sollte umfassend sein und könnte wie folgt aussehen (die Reihenfolge stellt dabei keinerlei Wertung dar):

- A. Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung
- B. Verbesserung der Leistungsfähigkeit (Kapazität und Zuverlässigkeit) des städtischen öffentlichen Nahverkehrs
- C. Verbesserung des Stadtbildes und/oder der Attraktivität der Stadt
- D. Verbesserung der Umwelt
- E. Bewahrung des europäischen Kulturerbes
- F. Beitrag zur Geschlossenheit des „europäischen“ Stadtbildes und Erhaltung der zentralen Funktion der Stadt sowie gleichzeitig zur geringeren Inanspruchnahme landschaftlicher Freiflächen.
- G. Bewahrung des sozialen Zusammenhalts.

Ein in den Prüfungsberichten der Bank oft genanntes Ziel ist die „Lebensqualität“. Dieses Ziel wurde von der Liste ausgenommen, da es sich als zu abstrakt und allgemein erwiesen hat – alle grundlegenden Ziele können der Rubrik „Lebensqualität“ zugeordnet werden. Darüber hinaus sollten die Ziele eines Projekts gewichtet werden, um genauere Ergebnisse zu erhalten, wobei zwischen Hauptzielen und zusätzlichen Zielen zu unterscheiden wäre. Aufzustellen wäre auch ein Mindestwert für spürbare Auswirkungen. Das Evaluierungsteam hat die Ziele der zehn Städtebauprojekte nach dem Besuch vor Ort neu festgelegt. Die neu klassifizierten grundlegenden Ziele der im Detail evaluierten Projekte sind in Tabelle 1

aufgeführt. Das Hauptziel „Nachhaltigkeit der Projekte“ wird in einem eigenen Abschnitt analysiert.

Tabelle 1: Grundlegende Ziele der 21 evaluierten Projekte

Projekt	A. Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung	B. Verbesserung der Leistungsfähigkeit des städtischen öffentlichen Nahverkehrs	C. Verbesserung des Stadtbildes, der Attraktivität oder des Images einer Stadt	D. Verbesserung der städtischen Umwelt	E. Bewahrung des europäischen Kulturerbes	F. Beitrag zur Geschlossenheit des Stadtbildes und Erhaltung der zentralen Funktion der Stadt	G. Bewahrung des sozialen Zusammenhalts
<i>Allen elf Verkehrsprojekten ist das Ziel B „Verbesserung der Leistungsfähigkeit des städtischen öffentlichen Nahverkehrs“ gemeinsam; andere Ziele können als zusätzliche Ziele hinzutreten.</i>							
<i>Die zehn Städtebauprojekte einschließlich der gemischten Projekte weisen eine Reihe verschiedener Ziele auf.</i>							
1		Hauptziel	Hauptziel	Zusätzliches Ziel			
2	Zusätzliches Ziel	Hauptziel		Zusätzliches Ziel			
3		Hauptziel		Hauptziel		Zusätzliches Ziel	
4	Zu große Diversität des Projekts verhindert Klassifizierung						
5			Hauptziel	Zusätzliches Ziel		Hauptziel	
6	Zusätzliches Ziel		Zusätzliches Ziel			Hauptziel	
7			Hauptziel			Zusätzliches Ziel	Hauptziel
8	Hauptziel		Hauptziel				
9			Hauptziel		Zusätzliches Ziel		
10			Hauptziel		Hauptziel	Zusätzliches Ziel	

Es ist offensichtlich, dass ein Projekt ein oder mehrere grundlegende Ziele verfolgen kann. Zielkonflikte sind bei Stadtentwicklungsprojekten normal, beispielsweise bei der Frage, wer für die Kosten der Investitionen aufkommen soll – die Nutzer oder der Steuerzahler? Dieser Konflikt ist aufgetreten und hat bei einem der im Detail evaluierten Projekte zu ernststen Problemen geführt. Bei einem weiteren Projekt wurde zugunsten der Qualität des Aufenthalts auf Einnahmen verzichtet.

Eine zweite Zielebene („**spezifische Ziele**“) sollte als Grundlage für die Indikatoren zur Messung der Zielrealisierung dienen. Diese spezifischen Ziele können direkt durch das Handeln der öffentlichen Hand beeinflusst werden und sollten erschöpfend aufgelistet werden, beispielsweise in folgender Form:

A. Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung

Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit in einer Region

Die zentrale Strategie für die regionale Wirtschaftsentwicklung besteht in der Förderung der Entwicklung neuer wirtschaftlicher Tätigkeiten. Bei Stadtentwicklungsprojekten besteht hierbei der typische Ansatz in der Steigerung des Fremdenverkehrs bzw. der Zahl der Besucher allgemein.

Steigerung der Produktivität

Keines der evaluierten Städtebauprojekte führte zu einer Produktivitätssteigerung. Demgegenüber sind Verkehrsprojekte, die Fahrzeiten verkürzen und Betriebs- sowie Instandhaltungskosten senken, ein klassisches Instrument zur Steigerung der Produktivität der Wirtschaft.

Förderung der Clusterbildung

Ein potenzieller Nutzen dieser Strategie besteht in einem künftig höheren Wachstumspotenzial sowie in gewissen Produktivitätsfortschritten, die auch als Cluster- oder Zusammenlegungssynergien bezeichnet werden können. Der Clusterbildung wurde in den 90er Jahren große Aufmerksamkeit gewidmet und sie gilt trotz der Schwierigkeiten bei der Beurteilung des jeweiligen Nutzens als wesentliches Element für die Regionalentwicklung. Das Risiko von Fehlinvestitionen stieg jedoch in den 90er Jahren, als erfolglose Investitionen recht häufig waren (beispielsweise in den Bereichen Biotechnologie, Design, Innovation, Medien usw.).

Beseitigung von Engpässen

Wo Engpässe die wirtschaftliche Entwicklung hemmen (Grundstücksknappheit, unzulängliche Energie- oder Wasserversorgung, ungenügende Qualifikation der Arbeitskräfte usw.), ist der wirtschaftliche Nutzen einer Beseitigung dieser Engpässe sehr hoch und kann zu strukturellen Verbesserungen führen. Es ist zu vermuten, dass heutzutage in der Europäischen Union gravierende Engpässe sehr selten sind – sieht man vom Nahverkehrsbereich ab. Nach der Erweiterung der EU und dem Beitritt von Ländern mit einem gewissen Entwicklungsrückstand könnten Engpässe wieder wichtiger werden.

Anzumerken ist, dass die „Schaffung von Arbeitsplätzen“ nicht in die Liste der spezifischen Ziele aufgenommen wurde, da der Beschäftigungsaspekt in der Regel bereits implizit im Ziel einer Förderung der wirtschaftlichen Tätigkeit in der Region enthalten ist.

B. Verbesserung der Leistungsfähigkeit des städtischen öffentlichen Nahverkehrs

Verringerung der Fahrzeiten auf bestehenden Strecken.

Schaffung neuer Direktverbindungen: Beispiele aus den evaluierten Projekten sind zusätzliche Flussüberquerungen, Unterführungen zur Querung überlasteter Hauptstraßen, der U- bzw. S-Bahn-Ausbau und Nahverkehrszugverbindungen.

Verbesserung der Beförderungsqualität (Zuverlässigkeit, Komfort, Sicherheitsstandard) durch die Einführung, Modernisierung oder Erweiterung von rollendem Material.
Verbesserung von Fahrkartensystemen und bessere Fahrgastinformation.
Bessere Netzverbindungen durch eine bessere Anbindung an andere Beförderungsangebote bzw. eine Verringerung der notwendigen Umstiege.

C. Verbesserung des Stadtbildes, der Attraktivität, des Ambientes oder des Images der städtischen Umwelt

Schaffung von örtlichen Ruhe- und Erholungszonen wie Parks, Promenaden usw.

Bei zwei im Detail evaluierten Projekten bestand ein Hauptziel in der Schaffung zusätzlicher Ruhe- und Erholungsflächen. Bei anderen Projekten war die Schaffung von Freiräumen ein zusätzliches Ziel.

Verbesserung der Wohnqualität in Stadtvierteln

Die wichtigsten Beispiele hierfür sind Umgehungsstraßen (bei sechs Projekten waren Umgehungsstraßen ein wichtiges Element). Des Weiteren sind hier die Straßenauslegung, die Planung öffentlicher Plätze und die Fassadengestaltung zu nennen. Derartige Modernisierungsvorhaben werden oft unter dem Schlagwort Ambiente zusammengefasst.

Schaffung von Imagewerten

Projekte zur Imageverbesserung erhalten oft eine breite öffentliche und politische Unterstützung in Bereichen, in denen die Städte bei medienwirksamen Aktivitäten miteinander konkurrieren. Investitionsentscheidungen beruhen hier nicht in erster Linie auf der voraussichtlichen Rentabilität, sondern auf dem Wert des Projekts für das Image und die öffentliche Aufmerksamkeit.

D. Verbesserung der Umwelt

Die Verbesserung der Umwelt durch die Verringerung der Umweltverschmutzung ist von den anderen spezifischen Zielen in dieser Rubrik zu unterscheiden. Ein typisches Beispiel für ein Stadtentwicklungsprojekt zur Verbesserung der Umwelt ist die Bodensanierung (Dekontaminierung) verseuchter und aufgelassener Flächen. Die Verringerung der Umweltverschmutzung war bei nur einem im Detail evaluierten Projekt ein Hauptziel. Als zusätzliches Ziel firmierte es jedoch bei den Verkehrsprojekten und bei drei Städtebauprojekten.

E. Bewahrung des europäischen Kulturerbes

Bei zwei Projekten war die Bewahrung des europäischen Kulturerbes ein Hauptziel.

F. Beitrag zur Geschlossenheit des Stadtbildes und Erhaltung der zentralen Funktion der typisch europäischen Stadt

Zu den zahlreichen Vorteilen der Geschlossenheit europäischer Städte zählen die Bewahrung offener Landschaften – indem die räumliche Ausbreitung der Städte in das Umland eingedämmt wird – und größere Wahlfreiheiten hinsichtlich des Arbeitsplatz- und Konsumangebots. Geschlossene Städte bieten sowohl den Einwohnern wie auch den Besuchern Vorteile.

G. Bewahrung des sozialen Zusammenhalts

Die Bewahrung des sozialen Zusammenhalts war nur bei einem der 21 im Detail evaluierten Projekte ein Hauptziel.

Unproduktiver regionaler Wettbewerb

Regionen und Städte konkurrieren miteinander um Investitionen, das beste Image, öffentliche Aufmerksamkeit, eine ausführliche Berichterstattung in den Medien usw. Die positiven Auswirkungen des Wettbewerbs sind seit langem anerkannt, und regionaler Wettbewerb wird als Garant eines effizienten Handelns öffentlicher Behörden und Einrichtungen angesehen. Bei Messen, Häfen und Freizeitangeboten herrscht zwischen den Städten ein harter Wettbewerb. Das positive Bild kann sich jedoch wenden, wenn ein Teil der Finanzierungsmittel zu attraktiven Konditionen bereitgestellt wird (z.B. als Zuschüsse). Wenn die Kosten in den Augen des Projektträgers nicht mehr so wichtig sind, erfolgt die Entscheidung für die Inangriffnahme bestimmter Vorhaben eher nach dem Motto „Ich auch“. Dies kann dann entweder dazu führen, dass die Mittel nicht effizient eingesetzt werden, oder aber – was noch schwerer wiegt – dazu, dass die Investitionen sich gegenseitig schaden.

Bei drei der 21 Projekte hat das Evaluierungsteam einige Elemente einer unproduktiven regionalen Konkurrenz gefunden. So wurden bei einem Projekt zwei Zufahrtsstraßen zu einem verlassenen Hafen gebaut, obwohl es einige Kilometer südlich einen größeren Hafen mit freien Kapazitäten gab – dieser lag jedoch in einem anderen Verwaltungsbereich. Der verlassene Hafen blieb weiter ungenutzt, hatte jedoch wenigstens auch keine nachteiligen Auswirkungen auf den größeren Hafen. Ein weiteres Projekt bestand im Ausbau eines Messegeländes, wenngleich das entsprechende Marktsegment bereits durch ein Überangebot gekennzeichnet war. Die Konkurrenten in diesem Marktsegment wurden ebenfalls subventioniert.

Das Problem der unproduktiven regionalen Konkurrenz trat am stärksten bei Programmen übergeordneter Regionalbehörden auf, bei denen die Finanzierungsmittel den Endbegünstigten als Zuschüsse zugute kamen, wie dies bei mehreren evaluierten Operationen der Fall war. In diesen Fällen ist es – sowohl für die übergeordnete Regionalbehörde als auch für die EIB – sehr schwer, die Mittelvergabe nur auf die effizientesten Projekte zu beschränken.

2.2 Einbindung in einen Stadtentwicklungsplan

Zwanzig der 21 im Detail evaluierten Projekte erwiesen sich als gut in einen Stadtentwicklungsplan eingebunden, wie dies eine unabdingbare Voraussetzung für einen Finanzierungsbeitrag der EIB ist. Eine solche Einbindung war jedoch bei einem Programm, das mehrere hundert Einzelvorhaben verschiedener Projektträger umfasste, nicht feststellbar.

Die Bedeutung des Begriffs „Stadtentwicklungsplan“ hat sich offensichtlich im Lauf der Zeit geändert. Heute sind große Investitionsvorhaben im Allgemeinen das Ergebnis eines komplexen Planungs- und Verhandlungsverfahrens, das dann in einen Stadtentwicklungsplan mündet. Dementsprechend sind Stadtentwicklungspläne tendenziell weniger beständig und ändern sich eher im Lauf der Zeit.

Die evaluierten städtischen Verkehrsprojekte, insbesondere U-Bahn- und öffentliche Nahverkehrsprojekte, waren im Allgemeinen in die technischen und politischen Entwicklungspläne gut integriert (beispielsweise im Rahmen eines Verkehrsverbundes). Eine Ausnahme bildete ein großes Straßenbauprojekt, dessen Ziel in der langfristigen Beeinflussung der Raumentwicklung bestand. In den ersten fünf Jahren nach der Verkehrseröffnung führte das Projekt zu einer gewissen Entwicklung, die auf Grund mangelhafter Planungsverfahren durch die Kommune jedoch unkontrolliert verlief.

2.3 Beitrag der Projekte zu den gemeinschaftspolitischen Zielen für eine „nachhaltige Stadtentwicklung“

1998 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsrahmen“, die auf die Mitteilung

„Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union“ folgte. Die Veröffentlichung von 1998 legte vier unabhängige Politikziele fest:

1. Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands und der Beschäftigung in den Städten
2. Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten
3. Schutz und Verbesserung der städtischen Umwelt: hin zu lokaler und globaler Nachhaltigkeit
4. Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Für eine Beurteilung des Beitrags der 21 Projekte zur Erreichung dieser vier Politikziele der EU, die nach der Durchführung der Projekte festgelegt wurden, sind die Politikziele mit den Zielen gemäß Abschnitt 2.1 zu vergleichen.

Das gemeinschaftspolitische Ziel der „Stärkung des wirtschaftlichen Wohlstands“ entspricht dem grundlegenden Ziel einer „Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung“ (Ziel A). Bei vier der 21 evaluierten Projekte war die „Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung“ ein Hauptziel und bei drei weiteren Projekten war sie ein zusätzliches Ziel. Bei drei Projekten wurde die Wirksamkeit durch den von uns so bezeichneten „unproduktiven regionalen Wettbewerb“ verringert.

Das gemeinschaftspolitische Ziel der „Förderung von Gleichheit, sozialer Eingliederung und Erneuerung in städtischen Gebieten“ unterstreicht die Bedeutung eines kooperativen und gebietsbezogenen Ansatzes für die Erneuerung benachteiligter städtischer Gebiete. Dieses Ziel hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Bei der Durchführung der 21 Projekte Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre wurde der Bewahrung des sozialen Zusammenhalts durch Projekte zur Strukturverbesserung städtischer Gebiete jedoch noch keine so große Aufmerksamkeit zuteil. Daher leistet nur eines der 21 evaluierten Projekte (ein Projekt in Spanien) einen Beitrag zu diesem gemeinschaftspolitischen Ziel.

Die zwei Projekte, bei denen bestehende Areale (brown fields) umgestaltet wurden, entsprechen der gemeinschaftspolitischen Zielvorgabe „Schutz und Verbesserung der städtischen Umwelt“ durch die Dekontaminierung verseuchter Flächen. Auf eher örtlicher Ebene führten auch die sieben Projekte, die der Verlagerung des Schwerlastverkehrs aus dicht besiedelten in weniger dicht besiedelte Gebiete dienten, zur Verbesserung der städtischen Umwelt. Vor dem Hintergrund der 21 im Detail evaluierten Projekten lässt sich festhalten, dass die EIB einen deutlichen Beitrag zu diesem gemeinschaftspolitischen Ziel geleistet hat.

Das vierte Politikziel „Beitrag zu einem guten Stadtmanagement und zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ zählte bei keinem der 21 im Detail evaluierten Projekte zu den Zielen. Da jedoch alle 21 Projekte mit Ausnahme eines Projekts, das sich aufgrund seiner hohen Diversität einer Beurteilung entzog, jeweils gut in einen örtlichen Stadtentwicklungsplan eingebunden waren, stellte ein gutes Stadtmanagement eine Voraussetzung für alle diese Projekte dar.

3 PROJEKTERGEBNISSE

Dieses Kapitel untersucht näher zunächst die Durchführung und dann den Betrieb von Stadtentwicklungsprojekten anhand der Hauptevaluierungskriterien Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit⁴. Grundlage hierfür sind sowohl die detaillierten Evaluierungen von 21 Einzelprojekten als auch interne Auswertungen (Schreibtischstudien) zu 26 weiteren Projekten. Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, wird die Durchführung für städtische Nahverkehrs- und Städtebauprojekte gemeinsam diskutiert. Aufgrund unterschiedlicher Ansätze für die Bewertung der Betriebsergebnisse von städtischen

⁴ Eine Definition dieser Evaluierungskriterien ist in der Anlage zu diesem Bericht enthalten.

Nahverkehrs- und Städtebauprojekten wird dieser Aspekt in jeweils eigenen Abschnitten behandelt.

3.1 Projektverwirklichung

3.1.1 Umfang und Verzögerungen

Änderungen der ursprünglichen Projektplanung waren nur bei wenigen Projekten ein Problem⁵. Im Allgemeinen gibt es bei den untersuchten Verkehrsprojekten kaum Anzeichen für erhebliche Änderungen des Projektumfangs. So kamen bei einem spanischen Straßen- und Eisenbahnprojekt Umweltschutzmaßnahmen während der Durchführung neu hinzu, allerdings nicht auf Anforderung der EIB. Bei zwei Städtebauprojekten wurde der Projektumfang aufgrund der Entwicklung des Büroflächenmarktes abgeändert. Dabei erfolgte in einem Fall entgegen der ursprünglichen Planung die Errichtung von Büroflächen abschnittsweise, um die finanziellen Risiken zu verringern, nachdem einer der Projektträger insolvent geworden war. Darüber hinaus steckten die Projektträger für einige Projekte neue Ziele, jedoch ohne den Projektumfang zu ändern.

Bei der Evaluierung der Qualität der Projektdurchführung traten keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich öffentlicher oder privater Projektträger zu Tage. Eines der spanischen U-Bahnprojekte ist – auch im weltweiten Vergleich – ein ausgezeichnetes Beispiel für eine hohe jährliche Bauleistung mit relativ niedrigen Baukosten je Streckenkilometer, und zwar bei vollständiger Trägerschaft der öffentlichen Hand. Zu den Hauptgründen für die erfolgreiche Durchführung dieses Projekts zählten eine voll integrierte Managementstruktur, die Planung, Betriebs- und Bauleitung einschloss, und ein hocheffizientes Anspruchsregelungsverfahren bei der Bauleitung. Die von einem privaten Träger entwickelte Flussüberquerung belegt die Vorteile eines mit Anreizen arbeitenden Bauauftrags. Das Projekt wurde nach 36-monatiger Bauzeit zwei Tage früher als ursprünglich vorgesehen dem Verkehr übergeben. Im Falle einer Verzögerung hätte das Bauunternehmen hohe finanzielle Konventionalstrafen zahlen müssen, die proportional zur jeweiligen Überschreitung gestiegen wären. In Griechenland kam es bei einigen der intern evaluierten Straßenbauprojekte aufgrund von Schwierigkeiten bei Planung und Enteignung zu erheblichen Verzögerungen. Auch bei einem weiteren der im Rahmen von Schreibtischstudien evaluierten Verkehrsprojekte traten infolge der Komplexität der Planung und des schwierigen Geländes vor Ort Verzögerungen auf. Die Bank hatte die Projektträger auf diese Probleme bei der Projektprüfung hingewiesen.

Bei Städtebauprojekten kam es zu verspäteten Projektfertigstellungen vorwiegend bei Stadterneuerungsprojekten, also bei Projekten, bei denen bestehende städtische Bauten weiter genutzt und gleichzeitig umgestaltet oder saniert wurden (z.B. Renovierung historischer Stadtzentren). Einige Städtebauprojekte, die in Schreibtischstudien ausgewertet wurden, wiesen ebenfalls kleine Verzögerungen auf. Während die Zahl der verzögert durchgeführten Projekte zu klein war, um endgültige Schlussfolgerungen zu ziehen, so scheinen doch Programme allgemein anfälliger für Verzögerungen zu sein, insbesondere in Regionen, in denen bürokratische, institutionelle und politische Schwierigkeiten häufig sind. Alle Erschließungsvorhaben auf der grünen Wiese wie auch alle Vorhaben zur Wiedernutzbarmachung von Arealen wurden mehr oder weniger termingerecht fertiggestellt.

3.1.2 Kostenüberschreitungen

Bei den meisten der 21 im Detail evaluierten Projekte waren die Investitionskosten in der Regel gut unter Kontrolle. Nur drei Projekte wiesen Kostenüberschreitungen um über 20% auf, während bei 16 Projekten die Endkosten innerhalb einer 10%igen Spanne ober- bzw. unterhalb des Voranschlags lagen. Nur bei einem der intern ausgewerteten Projekte kam es zu erheblichen Kostenüberschreitungen. Insgesamt ist dies ein positives Ergebnis. Risiko

⁵ Die meisten Änderungen traten bei relativ kleinen Projekten bzw. bei kleinen Projektkomponenten großer Programme und nicht so sehr bei großen Einzelprojekten auf.

und Ausmaß der Kostenüberschreitungen werden jedoch durch die in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle relativ späte Einschaltung der Bank deutlich reduziert.

In Tabelle 2 sind die Gründe für Kostenüberschreitungen aufgeführt. Bei den 12 Projekten mit Kostenüberschreitungen waren diese im Allgemeinen auf unzureichend bemessene Spannen für Unvorhergesehenes im technischen Bereich zurückzuführen.

Tabelle 2: Gründe für Kostenüberschreitungen

	Zahl der Projekte
Unvorhergesehene Bodenbedingungen/zusätzlicher Bauaufwand	9
Erweiterungen des Projektumfangs	1
Zusätzliche Umweltschutzmaßnahmen	1
Verzögerter Durchführungsbeginn	1
Offensichtlich keine Kostenüberschreitungen	9
Projekte insgesamt	21

Im Allgemeinen verlief bei den untersuchten Verkehrsprojekten die Projektverwirklichung ohne größere Schwierigkeiten. Das Bestehen der Bank auf einer konsequenten Planung der Projektdurchführung zeigt, dass sich eine gute Vorbereitung und die Einhaltung vorgegebener Verfahren während der Durchführung sehr positiv auswirken.

Allgemein lässt sich festhalten, dass die von der EIB finanzierten Stadtentwicklungsprojekte in der Regel den vorgesehenen Kosten- und Zeitrahmen einhalten. Dies ist ein wichtiger Bestandteil des „Gütesiegels“, das die Bank den Projektträgern bieten kann.

3.1.3 Ergebnisüberwachung durch den Projektträger

Eine Überwachung muss in Bezug auf die Ziele des Projekts erfolgen. Die ausführliche Diskussion der Zieldefinition für Stadtentwicklungsprojekte in Kapitel 2 beleuchtete die Schwierigkeiten – ohne klare Zielsetzungen kann die Überwachung nicht angemessen funktionieren. Dasselbe gilt für zu viele Ziele.

In der Regel waren Überwachung und Verfügbarkeit von Informationen bei den **Städtebauprojekten**, wo der Nutzen vielfältig ist (z.B. Zahl der Fahrzeuge in einem Parkhaus, Zahl der Messebesucher, Einnahmen aus dem Grundstücksverkauf, vermietete Büroflächen usw.), weniger zufriedenstellend. Bei drei von sechs Städtebauprojekten lagen angemessene Daten vor, während die Projektträger der anderen drei Projekte nicht in der Lage waren, Informationen zu den wichtigsten Erfolgsindikatoren vorzulegen (Theaterbesucher in renovierten Theatern, Zahl der überregionalen Besucher infolge eines Messeausbaus, Zahl der Besucher auf einer neuen Promenade).

Dennoch waren die verfügbaren Daten ausreichend zur Evaluierung der jeweiligen Operation, sieht man von einer Ausnahme ab, wo es bei einem Programm viele unterschiedliche Projektträger gab. In der Regel war die Überwachung bei Programmen schwächer als bei Einzelprojekten.

Ein anderer Fall sind Projekte, deren Hauptziel nicht einfach messbar ist, da kein direkter Nutzen erkennbar ist, etwa bei Projekten zur Verbesserung der Attraktivität von Innenstadtbereichen. In diesem Fall sind Überwachungsdaten deshalb nicht verfügbar, weil der Nutzen nicht quantifizierbar ist.

Es könnte somit empfohlen werden, dass die Bank von den Projektträgern die Einführung von Datenerhebungsverfahren fordert. Dies dürfte in den meisten Fällen jedoch überflüssig sein. Eine der beiden am häufigsten genutzten Informationen, nämlich die Grundstückswerte, sind in der Regel verfügbar (außer in Italien). Die andere Information, die Besucherzahl, ist anhand von Eintrittsgebühren zu ermitteln. Wo keine Eintrittsgebühren erhoben werden, könnte die Forderung nach einer (jährlichen) Zählung in Betracht kommen, sofern die Besucherzahl für den Erfolg eines Projekts entscheidend ist. Die Bank hat vor kurzem

den Finanzierungsverträgen einen neuen Abschnitt mit strengeren Anforderungen hinsichtlich der von den Projektträgern bereitzustellenden Überwachungsdaten hinzugefügt.

Auch einige evaluierte **Verkehrsprojekte** schnitten hinsichtlich der Überwachungskriterien schlecht ab. Insbesondere wurden einige Projekte nicht bezüglich der Zielsetzungen überwacht. Dies traf vor allem auf U-Bahn- und öffentliche Nahverkehrsprojekte zu, wo eines der Hauptziele in der Verringerung der Verkehrsüberlastung durch die Verlagerung des Individualverkehrs auf öffentliche Verkehrsträger bestand. Da der Pkw-Verkehr nicht in den Aufgabenbereich der Behörde für öffentliche Verkehrsmittel fiel, wurden die Auswirkungen auf den Pkw-Verkehr nicht korrekt erfasst. Dies ist insofern besonders bedauerlich, als die Auswirkungen der Vorhaben höchstwahrscheinlich positiv waren, die Projektträger ihre Projekte also unter Wert „verkauften“. Während ÖPNV-Betreiber jedoch den Pkw-Verkehr offensichtlich kaum ermitteln, ist die Überwachung des Verkehrsaufkommens und der Fahrgastzahlen in öffentlichen Verkehrsmitteln gut. Andererseits ist es verständlich, dass Projektträger Schwierigkeiten bei der Erfassung breiterer volkswirtschaftlicher Nutzelemente ihrer Investitionen haben. Ein Flussüberquerungsprojekt ist ein Musterbeispiel für die gelungene Überwachung der Auswirkungen eines Vorhabens.

Verkehrsnetzprojekte: Überwachung der finanziellen Rentabilität

Wie kann die finanzielle Rentabilität von Verkehrsprojekten, bei denen sich die Auswirkungen der Investitionen wahrscheinlich über ein weites „Netz“ verteilen, am sinnvollsten und kostenwirksamsten evaluiert werden? Zwei Projekte, bei denen sich diese Frage stellte, sollen als Beispiele herausgegriffen werden:

- Durch den Kauf von neuem rollenden Material werden alte Fahrzeuge ersetzt, die dann auf anderen Teilen des Schienennetzes eingesetzt werden.
- Durch das Investitionsvorhaben wird ein Netzabschnitt vollendet, so dass ein hoher Anteil der Nutzelemente teilweise dem neuen Schienensegment zuzuschreiben ist, zum Teil jedoch auch den Fahrten auf anderen Netzabschnitten.

In beiden Fällen ist eine „Abgrenzung“ des jeweiligen Projekts schwierig, so dass es ebenfalls schwierig ist, den nur auf die jeweilige Investition zurückzuführenden Nutzen zuverlässig abzuschätzen. Unter diesen Umständen, insbesondere wenn der Darlehensnehmer über die entsprechende Erfahrung verfügt und der Bank gut bekannt ist, dürfte es am angemessensten sein, keine Einnahmenschätzungen heranzuziehen, sondern einfach die standardmäßigen Kostendeckungskennzahlen des gesamten Unternehmens zu überwachen.

Dieser Ansatz sollte jedoch nicht überzogen werden und darf nicht blind auch auf wirksam zu überwachende Projekte angewendet werden.

3.2 Betrieb

3.2.1 Städtische Nahverkehrsprojekte

Relevanz/Wirksamkeit

Drei Aspekte von Verkehrsprojekten geben in ihrer Gesamtheit einen Hinweis darauf, wie wirksam ein Projekt seine jeweiligen Ziele erreicht. Diese Aspekte sind das Verkehrsaufkommen, die Veränderung der Verkehrsverteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger und die finanzielle Rentabilität.

a) Tatsächliches Verkehrsaufkommen im Vergleich zu den ursprünglichen Prognosen

Bei acht von elf Projekten blieb das Verkehrsaufkommen im ersten Jahr hinter den Prognosen zurück. Manchmal war dies das Ergebnis einer langsameren Verkehrsverlagerung

bzw. Verkehrsmittelnutzung oder aber genereller das Ergebnis einer ablehnenden Reaktion des Marktes auf Tarife oder Gebühren. Aus anderen Verkehrsstudien geht hervor, dass die Nachfrage in der Regel in den ersten ein bis zwei Jahren nach Verkehrseröffnung allmählich zunimmt. Die anschließende Zunahme des Verkehrsaufkommens war in den untersuchten Projekten im Allgemeinen jedoch höher als prognostiziert (die Steigerungsraten zwischen dem ersten Jahr und 2001 sind in Tabelle 3 dargestellt). Insgesamt war das Verkehrsaufkommen in den meisten Fällen höher als ursprünglich angenommen.

Tabelle 3: Verkehrsprojekte: Jährliche Zunahme des Verkehrsaufkommens (in %)

Durchschnittliche jährliche Zunahme des Verkehrsaufkommens	Zahl der Projekte
Unter 3%	1
3 bis 6%	4
6 bis 9%	3
Über 9%	3

Wie dies sachgerecht ist, wurde die Zunahme des Verkehrsaufkommens bei der Prüfung mehrerer Verkehrsvorhaben eher vorsichtig angenommen. Ziel dieses Ansatzes ist es, den soliden volkswirtschaftlichen Nutzen der Projekte dadurch zu zeigen, da die volkswirtschaftliche Rentabilität selbst bei einer moderaten Zunahme des Verkehrsaufkommens noch über einem akzeptablen Schwellenwert liegt. Dieser vorsichtige Ansatz ist bei Projekten des öffentlichen Sektors beizubehalten.

Bei Verkehrsprojekten des *Privatsektors* (drei der evaluierten Projekte) sind die Ziele von Verkehrsprognosen nicht so eindeutig. So kann es hier im Einzelnen im Interesse eines Konzessionsnehmers liegen, die Bank zur Annahme einer vorsichtigen Verkehrsprognose zu bewegen, wenn dies dem Konzessionsnehmer dazu verhilft, alle Erträge aus dem über diesem Niveau liegenden Verkehrsaufkommen vereinnahmen zu dürfen. Bei Projekten des Privatsektors ist daher ein ungetrübtes Verständnis des Zwecks von Verkehrsprognosen notwendig⁶. Da Mautgebühren von der Bevölkerung im Allgemeinen nur widerwillig akzeptiert werden, führen neue oder erhöhte Mautgebühren tendenziell zu einer niedrigeren Zunahme des Verkehrsaufkommens.

b) Veränderungen in der Zusammensetzung der Verkehrsträger/Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten

Die Folgen einer unzureichenden Überwachung sind besonders bei der Beurteilung der Auswirkungen bezüglich der Verkehrsverteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger und der individuellen Mobilität offensichtlich. Die meisten evaluierten öffentlichen Nahverkehrsprojekte nahmen diese Nutzelemente für sich in Anspruch, haben sie jedoch nicht quantifiziert. Bei einem U-Bahnprojekt ergab die Verkehrsanalyse einen gewissen Verkehrsträgerwechsel weg vom Auto (in dem Sinne, dass die Zunahme des Pkw-Verkehrsaufkommens zum Stillstand kam) und Hinweise auf zusätzlich induzierte Fahrten, die eine verbesserte individuelle Mobilität nahe legen.

Genauere Daten lagen für ein Straßenbahnprojekt vor, wo das Verkehrsaufkommen für alle Verkehrsarten gut erfasst wurde und der Projektträger in der Lage war, eine deutliche Verringerung des Anteils des Pkw-Verkehrs (von 60% auf 55%) zu belegen.

c) Finanzielle Rentabilität

Weltweit ist normalerweise festzustellen, dass die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf bei Nahverkehrsprojekten die Betriebs- und Instandhaltungsaufwendungen nicht decken, so

⁶ Es steht zu vermuten, dass dieser Aspekt der Prognosen angesichts der Weiterentwicklung des Darlehensbestandes der Bank im Bereich der Verkehrsvorhaben des Privatsektors und der diesbezüglich gewonnenen Erfahrungen verbessert und gestärkt wurde. Die evaluierten Projekte dagegen waren öffentlich-private Pionierprojekte.

dass die finanzielle Rentabilität der Investition nicht positiv ist. Die finanzielle Rentabilität wird daher normalerweise als Verhältnis der Einnahmen zu unterschiedlich definierten Betriebskosten ermittelt. Ein erstklassiger Indikator für den Projektnutzen ist die Veränderung dieses Verhältnisses nach der Eröffnung einer neuen Linie bzw. nach der Einführung neuer Dienstleistungen im Rahmen eines Projekts. Die Ergebnisse einer derartigen Analyse sind in Tabelle 4 aufgeführt.

Tabelle 4: Entwicklung des Betriebskostendeckungsgrads bei öffentlichen Nahverkehrsprojekten

(Verhältnis Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf zu betrieblich bedingten Aufwendungen)

Projekt	Jahr vor Verkehrseröffnung	Jahr der Verkehrseröffnung	2001 bzw. aktuellstes Jahr
U-Bahn A	n.v.	-	80%
U-Bahn B	49%	51%	56%
U-Bahn C	43%	44%	43%
Kombinierter Verkehr	42%	39%	60%
Pendlerzug	58%		71%
Straßenbahn	n.v.	-	66%
Eisenbahnverbindung	n.v.	-	112%

Die Einnahmen sind im Zusammenhang mit der Beförderungstarifpolitik zu sehen. Im Extremfall akzeptiert die Öffentlichkeit die im Rahmen des Projekts eingeführte Tarifstruktur nicht, wie dies bei zwei evaluierten Konzessionsprojekten der Fall war. Diese Beispiele zeigen die zusätzlichen Schwierigkeiten von Verkehrs- und Einnahmenprognosen bei Mautstraßenprojekten. Zentrale Aspekte sind die öffentliche Akzeptanz der vorgeschlagenen Mautgebühren und das Austarieren der Anreize für den Konzessionsnehmer mit der Notwendigkeit, sozialverträgliche Mautgebühren festzusetzen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Vergütung für den Konzessionsnehmer nicht zu gering ausfällt.

Bei einem Verkehrsprojekt des Privatsektors sind die Projektanlagen Teil eines der Regulierung unterliegenden Vermögensbestandes, dessen Rendite von einem Regulierer überwacht wird. Dies ermöglicht dem Projektträger eine gewisse Autonomie bei der Tariffestsetzung und verhindert gleichzeitig, dass er, falls er dies beabsichtigt, seine monopolähnliche Stellung gegen das öffentliche Interesse ausnutzt. Dieses Projekt zeigt, wie Kontrolle sinnvoll teilweise durch die Regulierung und teilweise über den Wettbewerb auf einem Teilsektorniveau ausgeübt werden kann. In einem weiteren privaten Straßenprojekt ist die Rendite des Projektträgers durch eine Obergrenze für die Einnahmen aus der Konzession in Abhängigkeit vom Gesamtverkehrsaufkommen auf der betreffenden Straße begrenzt.

Die Beteiligung des Privatsektors an Stadtentwicklungsprojekten (sogenannte „öffentlich-private Partnerschaften“)

Bei fünf⁷ der zehn im Detail evaluierten oder im Rahmen von Schreibtischstudien ausgewerteten PPP-Projekte (Vorhaben, die im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften durchgeführt werden) kam es zu Problemen, da die Erträge niedriger als erwartet ausfielen oder ernsthaft gefährdet waren. Die Hauptgründe waren:

- (i) Mautgebühren(erhöhungen) wurden durch die örtlichen Nutzer nicht akzeptiert.
- (ii) Das tatsächliche Verkehrsaufkommen war niedriger als erwartet.
- (iii) Schwäche des Immobilienmarktes.

Die Ablehnung von Mautgebühren durch die Öffentlichkeit war ein Hauptgrund für die Kündigung eines Konzessionsvertrags und die anschließende Neuerteilung der Konzession an ein öffentliches Unternehmen. In einem anderen Fall musste eine Behörde dem Konzessionär Zuschüsse als Ausgleich für die Nichteinführung der vereinbarten Mauterhöhung zahlen.

Bei einem dritten Verkehrsprojekt kam es zu Schwierigkeiten, da das tatsächliche Verkehrsaufkommen deutlich niedriger als erwartet ausfiel. Der Grund hierfür lag in der mangelnden Anbindung des Projekts an das öffentliche Nahverkehrsnetz.

Ein viertes Verkehrsprojekt geriet ernstlich in Gefahr, da es auf dem Immobilienmarkt zu einer rückläufigen Entwicklung kam, in deren Folge der Projektträger in die Insolvenz ging. Ein Städtebauprojekt schließlich musste kleiner dimensioniert werden, um die ursprünglich vorgesehenen Investitionen vor dem Hintergrund des Überangebots auf dem Büroflächenmarkt anzupassen.

Nach der Intervention öffentlicher Stellen zur Lösung der Anfangsschwierigkeiten gelang es bei vier der fünf Projekte, in der Folge zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen. Nur bei einem Verkehrsprojekt blieben die Ergebnisse weiterhin unzureichend. Die Beispiele zeigen, dass die Risikoteilung zwischen den Beteiligten des öffentlichen und privaten Sektors ein entscheidender Faktor bei PPP-Projekten ist.

Zu berücksichtigen ist auch die Tatsache, dass die evaluierten PPP-Projekte zu den ersten derartigen Operationen der Bank zählen. Sie werden mittlerweile von der Bankenbranche als Fallstudien genutzt, um derartige Operationen allgemein besser zu verstehen.

d) Zusätzliche Ziele

Der *ökologische Nutzen* ist ein spezifisches, aber nachrangiges Ziel der meisten städtischen Nahverkehrsprojekte, so dass die Überwachung der Umweltauswirkungen normalerweise nur ungenügend ist. Diese Vorteile sind somit schwer quantifizierbar. Für die EIB ist dieses Problem von besonderer Bedeutung, da der Hauptgrund für einen Finanzierungsbeitrag der Bank bei den meisten derartigen Projekten (außerhalb von Regionalentwicklungsgebieten) in ihrem Beitrag zum Umweltschutz besteht. Ein schlechtes diesbezügliches Beispiel liefert ein Straßenbauprojekt mit seinen Stadtumgehungs-komponenten. Die entsprechenden Umgehungsabschnitte sollten der Abziehung des Verkehrs aus den dichtbesiedelten Stadtzentren dienen und entsprechende positive Umweltauswirkungen erbringen. Die Evaluierung ergab, dass die Überwachung der Verkehrsauswirkungen äußerst gering war, so dass das Ausmaß, in dem der Verkehr auf die neuen Strecken umgeleitet wurde, nur sehr schwer beurteilt werden konnte.

⁷ Vier Verkehrsprojekte und ein Städtebauprojekt

Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung sind ebenfalls schwer quantifizierbar. So ist es bei Verkehrsprojekten besonders schwierig, die Auswirkungen des jeweiligen Vorhabens von den allgemeineren Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung zu trennen. Nichtsdestotrotz ist es offensichtlich unlogisch, wenn die Förderung der Wirtschaftsentwicklung zunächst unter den Projektzielen aufgelistet wird, dann aber nicht quantifiziert wird.

e) Schlussfolgerung

Auf der Grundlage des gemessenen tatsächlichen Verkehrsaufkommens, der ermittelten Veränderungen in der Zusammensetzung der Verkehrsträger und der finanziellen Rentabilität erfüllen die städtischen Nahverkehrsprojekte im Allgemeinen die Bedürfnisse der Projektträger und können in allen Fällen als relevant und wirksam erachtet werden. Das Ausmaß, in dem weiter gefasste Ziele erreicht werden, ist weniger deutlich und schwankt offensichtlich.

In der folgenden Tabelle 5 sind einige Anregungen für eine verbesserte Aufstellung des Zielkatalogs aufgeführt.

Tabelle 5: Vorschläge für eine bessere Angabe von Projektzielen

Angegebenes Ziel	Verdeutlichung; Indikatoren
Verringerung der Verkehrsüberlastung auf den Straßen	<ul style="list-style-type: none"> • Beifügung eines Stadtplans mit den wichtigsten Strecken, auf denen eine Verbesserung erwartet wird. • Angabe von Tageszeiten und der jeweiligen üblichen Geschwindigkeiten des Pkw-Verkehrs zu diesen Zeiten im Jahr der Projektprüfung und Prognostizierung dieser Geschwindigkeiten in Szenarien mit und ohne Durchführung des Projekts
Verbesserung des Zugangs zu öffentlichen Verkehrsmitteln	<ul style="list-style-type: none"> • Durchführung von Vorher-/Nachher-Untersuchungen zur Einschätzung des Prozentanteils bzw. der absoluten Zahl der Einwohner innerhalb einer bestimmten räumlichen oder zeitlichen Entfernung (Gehzeit) zu einer Haltestelle des öffentlichen Nahverkehrs
Verbesserung der Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit des Nahverkehrsangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Erhebung von Daten vor und nach der Projektdurchführung bezüglich a) Zuverlässigkeit (Prozentanteil der ausgefallenen planmäßigen Fahrten) und b) Pünktlichkeit (Prozentanteil der Verbindungen mit maximal dreiminütiger Verspätung gegenüber dem Fahrplan)
Verbesserung des Beförderungskomforts	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung und Überwachung von Beförderungskomfortindikatoren zur Erfassung von Fahrqualität, Haltestellenambiente, Sauberkeit, Sicherheit der Fahrgäste

Entwicklung eines integrierten Beförderungssangebots	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von durchgängig gültigen Fahrkarten, die für alle öffentlichen Verkehrsmittel nutzbar sind (Eisenbahn, U-Bahn, Bus, Straßenbahn usw., bis hin zu Taxis) • Bereitstellung von Park-and-ride-Einrichtungen zu attraktiven Konditionen
--	---

Effizienz

Die Effizienz eines Projekts wird normalerweise in Form seiner volkswirtschaftlichen Rentabilität gemessen, wenngleich auf diese Weise nicht der gesamte Nutzen der evaluierten Projekte erfasst wird. Bei den meisten evaluierten Projekten war eine Neuberechnung der volkswirtschaftlichen Rentabilität nicht möglich. In den meisten Fällen konnte jedoch aufgrund eines Vergleichs der tatsächlichen Investitionskosten mit den veranschlagten Kosten und des tatsächlichen Verkehrsaufkommens mit dem prognostizierten Aufkommen beurteilt werden, ob die volkswirtschaftliche Rentabilität bei einer formellen Neuberechnung über oder unter der ursprünglich angenommenen Rentabilität liegen würde. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind in Tabelle 6 aufgeführt.

Tabelle 6: Wirtschaftlichkeit der Projekte

Projekte, deren volkswirtschaftliche Rentabilität im nachhinein veranschlagt wurde:	Zahl der Projekte
Volkswirtschaftliche Rentabilität größer als <i>ex ante</i> ermittelt	5
Volkswirtschaftliche Rentabilität gleich dem <i>ex ante</i> ermittelten Wert	0
Volkswirtschaftliche Rentabilität niedriger als <i>ex ante</i> ermittelt	3

Projekte, deren volkswirtschaftliche Rentabilität im nachhinein aufgrund eines Vergleichs ermittelt wurde:	Zahl der Projekte
Positive Projekte: Investitionskosten geringer als veranschlagt; Verkehrsaufkommen höher als prognostiziert	2
Negative Projekte: Investitionskosten höher als veranschlagt; Verkehrsaufkommen geringer als prognostiziert	1
„Neutrale“ Projekte:	0
Investitionskosten geringer als veranschlagt; Verkehrsaufkommen geringer als prognostiziert	0
Investitionskosten höher als veranschlagt; Verkehrsaufkommen höher als prognostiziert	2

Anmerkung: Diese insgesamt 13 Untersuchungen beinhalten separate Untersuchungsergebnisse zu zwei Darlehen zugunsten ein und desselben U-Bahnprojekts sowie zu zwei Darlehen für ein kombiniertes Straßen- und Schienenverkehrsprojekt.

Die Untersuchung kommt zu dem Gesamtergebnis, dass bei sieben der elf evaluierten Verkehrsprojekte (13 Darlehen) die tatsächliche volkswirtschaftliche Rentabilität größer als prognostiziert ist, während bei vier Projekten die volkswirtschaftliche Rentabilität unter der Prognose bleibt und zwei Projekte „neutral“ sind. Anzumerken ist, dass kein Rentabilitätswert unter der Schwelle von 5% lag, die für EIB-Projekte in der Europäischen Union als Richtwert gilt. Bei vier intern ausgewerteten Projekten war ursprünglich jedoch eine volkswirtschaftliche Rentabilität zwischen 3 und 5% angesetzt worden. Die weiterreichenden volkswirtschaftlichen und umweltbezogenen Auswirkungen, die fast ausnahmslos positiv sind, werden bei der Ermittlung der volkswirtschaftlichen Rentabilität

nicht erfasst. Die Schlussfolgerung dieser Analyse ist eindeutig: die von der EIB finanzierten städtischen Nahverkehrsprojekte sind volkswirtschaftlich solide.

Nachhaltigkeit der Projekte

Alle evaluierten Verkehrsprojekte werden als nachhaltig erachtet, da sie in technischer Hinsicht tragfähig sind, kontinuierlich vom öffentlichen Sektor unterstützt werden, eine dauerhafte gesellschaftlich-politische Akzeptanz genießen, effizient betrieben werden und offensichtlich auch in wirtschaftlicher, finanzieller und ökologischer Hinsicht nachhaltig sind.

Projektgesamtergebnisse

Die städtischen Nahverkehrsprojekte zeichnen sich durch gute Gesamtergebnisse aus. Im Allgemeinen erfüllen sie die Bedürfnisse der Projektträger und werden als relevant und wirksam erachtet. Die Effizienz ist hoch. Die elf Projekte, die im Detail evaluiert wurden, sind wirtschaftlich solide und schneiden hinsichtlich der Nachhaltigkeit gut ab. Der lange Entscheidungsfindungsprozess unter Einbeziehung vieler Interessengruppen gewährleistet offenbar einen gewissen Qualitätsstandard.

3.2.2 Städtebauprojekte

Relevanz/Wirksamkeit

Wie in Kapitel 2 erläutert, dienen Städtebauprojekte im Allgemeinen gleichzeitig mehreren Zielen, deren Messbarkeit mitunter schwierig ist. Um das Gesamtergebnis eines Projekts zu bewerten, müssen die verschiedenen grundlegenden Ziele und das Maß, in dem sie erreicht werden (also die Wirksamkeit), ermittelt und individuell betrachtet werden. Hierbei ist zu beachten, dass die beurteilten Grundlegenden Ziele nicht die im Prüfungsbericht angegebenen Ziele sind (hätte man diese als Basis genommen, so würde die Wirksamkeit wahrscheinlich sehr viel niedriger, aber im Allgemeinen nicht messbar sein), sondern vielmehr die Ziele, die das Evaluierungsteam den Projekten nach den Projektbesuchen zumaß. Kein Projekt war insgesamt kontraproduktiv, da alle Projekte zumindest einen gewissen positiven Nutzen hatten, wenngleich dies nicht notwendigerweise heißt, dass der Ertrag dem Aufwand entsprach.

Die Evaluierung ergab, dass sowohl bei den reinen Städtebauprojekten als auch bei den gemischten Projekten die Wirksamkeit hoch ist. Ein Programm war jedoch zu heterogen für eine Evaluierung und bei einem anderen Projekt wurde das Hauptziel nicht erreicht. Dieses Projekt betrifft einen Messeausbau, der nicht zur Wirtschaftsförderung beitrug. Bei einem weiteren Programm wurde das Hauptziel durch die meisten, jedoch nicht alle Einzelvorhaben erreicht.

Effizienz

Bei Projekten mit Zielen in den Bereichen Umweltschutz, Bewahrung des Kulturerbes, Attraktivität von Städten, Geschlossenheit des Stadtbildes, Erhaltung der zentralen Funktion der Stadt und sozialer Zusammenhalt lässt sich die Effizienz nicht einfach durch einen Vergleich von Aufwand und Ertrag ermitteln, da der Ertrag nicht in Geldwerten erfassbar ist. Die Effizienz kann daher lediglich in Form der Kostenrentabilität bewertet werden, also anhand der Fragestellung, ob dieselben Ergebnisse auch mit einem geringeren Aufwand hätten erreicht werden können.

Bei drei Projekten ermittelte das Evaluierungsteam bessere Alternativen, die einen gleichwertigen oder höheren Nutzen bei niedrigeren Kosten erbracht hätten (alternative Gestaltung). Die EIB hat jedoch bei keinem der evaluierten Projekte Alternativen zum vorgeschlagenen Projekt analysiert.

Bei den meisten Städtebauprojekten lassen sich sowohl die finanzielle als auch die volkswirtschaftliche Rentabilität abschätzen. Die Veranschlagung der volkswirtschaftlichen Rentabilität ist jedoch komplex und nicht ganz objektiv.

Für die finanzielle Rentabilität eines Projekt sind die erzielten Erträge ausschlaggebend, z.B. die Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, Eintrittsgelder, Miet- bzw. Pachteinnahmen usw. Für die zehn im Detail evaluierten Städtebauprojekte sind in Tabelle 7 die Werte für die jeweilige finanzielle Rentabilität über die angesetzte Projektnutzungsdauer aufgeführt.

Tabelle 7: Ex ante und ex post ermittelte finanzielle Rentabilität der Städtebauprojekte

Projekt	Finanzielle Rentabilität	
	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
A	Keine Einnahmen	
B	Nur einige Komponenten erzielen eine finanzielle Rendite	
C	Nur einige Komponenten erzielen eine finanzielle Rendite	
D	Nur einige Komponenten erzielen eine finanzielle Rendite	
E	-4,0%	9,3%
F	7,5%	10%
G	Keine Einnahmen	
H	-7,0%	Niedriger
I	Nicht verfügbar	Nicht verfügbar
J	Nur einige Komponenten erzielen eine finanzielle Rendite (und einige sind noch nicht in Betrieb)	

Zwei von zehn Städtebauprojekten (einschließlich vier gemischten Projekten) erzielen keinerlei Einnahmen, wie dies z.B. bei der Schaffung von Freiflächen der Fall ist. Bei einigen Projekten handelt es sich um Programme, bei denen nur bestimmte Einzelvorhaben Einnahmen erzielen, so dass die Ermittlung einer finanziellen Rentabilität für das gesamte Investitionsprogramm irreführend wäre. Bei anderen Projekten erhielt das Evaluierungsteam keine Zahlen zu den Einnahmen.

Der Vergleich der *ex ante* mit den *ex post* ermittelten finanziellen Rentabilitäten zeigt eindeutig (sofern beide Werte vorliegen und zuverlässig sind), dass die Qualität der *ex ante* vorgenommenen Schätzungen gut war. Nur bei einem Projekt waren die tatsächlichen Ergebnisse so enttäuschend, dass das Projekt als Fehlinvestition anzusehen ist. Die schlechten Ergebnisse dieses Projekts waren schon bei der Projektprüfung vorausgesagt worden, doch wurde das Projekt trotzdem finanziert. In einem Fall – bei einem Erschließungsprojekt – übertrifft das tatsächliche Ergebnis die ursprünglichen Schätzungen bei weitem (+9,3% anstelle von -4%). Hierin spiegeln sich die besonders hohen Risiken und die unerwarteten außerordentlichen Gewinne wider, die bei derartigen Grundstücksererschließungsprojekten auftreten können.

Wie bereits erwähnt ist die Messung des **volkswirtschaftlichen Nutzens** eine äußerst komplexe Aufgabe⁸. Nicht alle Nutzenelemente lassen sich in Geldwerten erfassen und andere Messungen des Nutzens (wie z.B. Arbeitsplätze, Wählerstimmen, soziale Faktoren,

⁸ Das letztliche Ziel, verschiedene volkswirtschaftliche Nutzenelemente zu einer einzigen Zahl (der volkswirtschaftlichen Rentabilität) zusammenzufassen, ist wahrscheinlich nie zu erreichen, trotz der erfolgreichen laufenden Forschung zur Kosten-Nutzen-Analyse und zur sogenannten Public Choice Theory.

Konzept des „ökologischen Fußabdrucks“) sind noch weniger hilfreich, da sie keinen Vergleich mit dem Aufwand ermöglichen.

Bei vier Städtebauprojekten musste das Evaluierungsteam die ursprünglich ermittelte volkswirtschaftliche Rentabilität neu berechnen, da die bei der Projektprüfung angewandten Verfahren nicht ganz angemessen erschienen. Bei einem Projekt war bei der Ermittlung der volkswirtschaftlichen Rentabilität der Hauptnutzen des Projektes (Bewahrung des Kulturerbes) außer Acht gelassen worden, bei zwei anderen Projekten ergaben sich kleinere Veränderungen, und bei einem vierten Projekt schließlich wies die neu berechnete volkswirtschaftliche Rentabilität in die entgegengesetzte Richtung. Bei einem weiteren Projekt war zwar das angewandte Verfahren angemessen, doch war das Ausmaß des Nutzens ursprünglich überschätzt worden.

Tabelle 8: Effizienz der zehn evaluierten Städtebauprojekte

Projekt	Volkswirtschaftliche Rentabilität (Kosten-Nutzen-Effizienz)			Ist die gewählte auch die beste Alternative?	
	<i>Ex ante, EIB</i>	<i>Ex ante, Evaluierungsteam*</i>	<i>Ex post</i>	<i>Ex ante (EIB-Prüfung)</i>	<i>Ex post</i>
A	7,2% – 12,9%	>7,2 – >9,5%	10,40%	Nicht untersucht	Ja
B	n.v.		n.v.	Nicht untersucht	Nein
C	15,00%		12,00%	Nicht untersucht	Ja
D	n.v.		n.v.	Nicht untersucht	Unklar
E	7,00%	-0,60%	15,00%	Nicht untersucht	Nein
F	7,5% (4,2%**)		>10% (>6,3%**)	Nicht untersucht	Ja
G	7,70%	>7,7%	8,00%	Nicht untersucht	Ja
H	1,00%	Negativ	-7,00%	Nein	Nein
I	5,0 – 9,0%	n.a.	n.a.	Nicht untersucht	Ja
J		n.a.	n.a.	Nicht untersucht	Ja

* sofern erneute Schätzungen durch das Evaluierungsteam als notwendig erachtet wurden

** Istkosten der Vergangenheit („Sunk Costs“) bei den Gesamtinvestitionskosten berücksichtigt

Die volkswirtschaftliche Rentabilität konnte *ex post* nur für sechs der zehn im Detail evaluierten Städtebauprojekte ermittelt werden, und nur in einem dieser Fälle war sie unangemessen niedrig. In drei weiteren Fällen wurde die Effizienz der Projekte aufgrund qualitativer Bewertungen als gut eingestuft. Ein Programm, das zahlreiche Einzelvorhaben unter der Leitung vieler verschiedener Projektträger umfasste, entzog sich einer Beurteilung aufgrund seiner hohen Diversität.

Nachhaltigkeit

Auf der Grundlage derselben Kriterien, die auch für die städtischen Nahverkehrsprojekte angewandt wurden (vgl. Abs. 3.2.1), werden alle evaluierten Städtebauprojekte als nachhaltig erachtet.

Projektgesamtergebnisse

Bei acht von zehn Städtebauprojekten wird das Gesamtergebnis als gut erachtet. Nur ein Projekt wies ein schlechtes Ergebnis auf, und ein weiteres Projekt konnte aufgrund seiner zu hohen Diversität nicht bewertet werden. Die folgenden Elemente dürften zu den positiven Ergebnissen beigetragen haben:

- Die Relevanz/Wirksamkeit ist bei Städtebauprojekten im Allgemeinen hoch. Die meisten Projekte betreffen Innenstadtlagen, die aufgrund ihrer Zentralität und Knappheit in der Regel für eine Nichtnutzung nicht in Betracht kommen. Dies trifft insbesondere auf „wachsende“ Städte (wachsender Flächenverbrauch) und damit weiterhin auf die meisten Städte zu.
- Ein ähnliches Argument gilt hinsichtlich der Effizienz. Die Hauptgefahr für große Bauvorhaben besteht in den ersten Jahren, wenn Einnahmeausfälle starke Auswirkungen auf die Rentabilität haben.
- Ein Verfall der Immobilienpreise birgt ein relativ hohes Insolvenzrisiko. Zwei Projekte waren von den Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt betroffen: bei einem Projekt führten günstige Marktbedingungen zur Erzielung einer volkswirtschaftlichen Rentabilität im zweistelligen Bereich, wohingegen bei einem zweiten Projekt ein beteiligtes Unternehmen in einem frühen Projektstadium insolvent wurde.
- Die für Finanzierungen durch die EIB vorgeschlagenen Städtebauprojekte unterliegen normalerweise einem langen Entscheidungsfindungsprozess unter Einbeziehung etlicher Interessengruppen; dieses Verfahren gewährleistet offenbar einen gewissen Qualitätsstandard.
- Projekte, bei denen das Hauptziel nicht in Geldwerten erfassbar ist – etwa weil sie die Bewahrung des Kulturerbes oder das Stadtbild betreffen –, können als erfolgreiche Operationen bezeichnet werden, wenn das jeweilige Vorhaben innerhalb des vorgegebenen Zeit- und Kostenrahmens fertiggestellt wird.

4 DER BEITRAG DER EIB

Im abschließenden Kapitel wird der Beitrag der Bank zum Erfolg der untersuchten Projekte analysiert. Zu diesem Zweck werden das Projektzyklusmanagement der Bank (Projektidentifizierung, -prüfung und -überwachung) und der durch die Einschaltung der Bank entstehende Zusatznutzen (finanzielle und technische Additionalität) betrachtet.

4.1 Projektzyklus

Projektidentifizierung

Die Bank identifiziert Projekte meist durch ihre regelmäßigen Kontakte zu öffentlichen Einrichtungen, ihr Netz an Regionalbüros, ihre Fachkontakte (auf Konferenzen, Seminaren usw.), die Teilnahme an den von Ministerien veranstalteten Jahressitzungen zu sektorweiten Programmen und die direkte Kontaktaufnahme von Seiten möglicher Projektträger. Nachfolgeprojekte mit bisherigen Darlehensnehmern sind ein wichtiger Pfeiler der Tätigkeit der Bank. Bei ein und demselben Projektträger können dabei frühere Projekte andere Sektoren betroffen haben. Finanzintermediäre sind üblicherweise keine Projektidentifizierungsquelle, außer in Deutschland. Die Bank reagiert auf den Bedarf der Darlehensnehmer, d.h. sie initiiert oder konzipiert die Projekte nicht selbst. EIB-Finanzierungen sind auch für erstklassige europäische Projektträger attraktiv. Offensichtlich gab es bei den untersuchten Projekten allgemein keine übermäßigen Schwierigkeiten mit Projektträgern. Da die Bedürfnisse in der Tat unterschiedlich sind, spiegelt das Spektrum der hier untersuchten Projekte die Tätigkeit der Bank realistisch wider. Es ist offensichtlich, dass die EIB flexibel ist und gut auf die Bedürfnisse der Darlehensnehmer eingeht.

Die Projektidentifizierung beruhte nicht auf einem kohärenten Katalog förderungswürdiger Ziele, der die Ziele der EU und des jeweiligen Mitgliedstaates, die sich daraus ableitenden Ziele der EIB und die Ziele der einzelnen Projekte zueinander in Bezug setzen würde.

Einen derartigen Zielkatalog gibt es nicht. Es wird daher empfohlen, die Prioritäten in einem Grundsatzpapier zum Bereich Stadtentwicklung zu definieren zu versuchen.

Prüfungsqualität

Die Prüfung aller wesentlichen Unterlagen zu den untersuchten Projekten wurde von der Bank offensichtlich ordnungsgemäß und sorgfältig durchgeführt (due diligence) und umfasste die technischen, volkswirtschaftlichen, finanziellen und ökologischen Projektaspekte. Die volkswirtschaftliche Rechtfertigung war das Hauptkriterium für die Projektauswahl. Die Prüfungsintensität richtete sich nach den Merkmalen des geprüften Projekts. In mehreren Fällen – und zwar insbesondere bei Städtebauprojekten – wäre eine vereinfachtere Prüfung gut möglich gewesen. Die Hauptschwierigkeit bei der Evaluierung derartiger Projekte beruht auf der unklaren und unscharfen Zieledefinition. Im Allgemeinen lässt sich der finanzielle Ertrag eines Projekts gut erfassen, während die weiterreichenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen – die in der Regel die Hauptziele von Städtebauprojekten sind – oft nur sehr schwer zu beurteilen sind. Darüber hinaus zeigte sich bei der Evaluierung insofern ein inkonsequenter Ansatz, als in vergleichbaren Situationen verschiedene Verfahren angewandt wurden.

Gemäß der üblichen Praxis lag bei den geprüften Verkehrsprojekten das Hauptaugenmerk auf der Abschätzung des Nutzens durch Reisezeitverkürzungen. Während Zeiteinsparungen oft ein Schlüsselement des volkswirtschaftlichen Nutzens eines Projekts sind, stellen sie keinen ausreichenden Indikator für die volkswirtschaftliche Rentabilität eines Projekts dar.

Städtebauprojekte umfassten oft Vorhaben in mehreren Sektoren, während die städtischen Nahverkehrsprojekte nur Vorhaben in einem Sektor betrafen. Städtische Projekte waren häufig Teil eines großen Investitionsprogramms, das die Behörden mit dem Ziel einer allgemeinen Verbesserung des städtischen Lebensrahmens durchführten. Aus diesem Grund war die Beurteilung derartiger Projekte oft keine leichte Aufgabe.

Bei vielen Finanzierungsoperationen wurden verschiedene Projekte unterschiedlicher Projektträger zu einer Einheit zusammengefasst und beurteilt. Bei derartigen Operationen, die oft als Rahmendarlehen bezeichnet werden, bestand der bei der vorliegenden Evaluierung zutage getretene Hauptmangel darin, dass der durch die Einschaltung der Bank entstehende Zusatznutzen in allen Phasen des Projektzyklus – von der Projektidentifizierung bis hin zur Projektüberwachung – deutlich niedriger war als bei den anderen finanzierten Projekten. Dies erklärt sich vor allem durch die begrenzten Direktkontakte der Bankmitarbeiter zu den einzelnen Projektträgern. In den meisten Fällen erfolgte dabei die Darlehensvergabe an eine öffentliche Einrichtung – etwa eine regionale Behörde –, die nur begrenzten Einfluss auf die Projektentwicklung hatte. Im Rahmen dieser Evaluierung wird der Bank daher vorgeschlagen, einen auf derartige Operationen zugeschnittenen „Programmzyklus“ aufzustellen, um solche Programme detaillierter untersuchen zu können.

Mit Rahmendarlehen kann die Bank bei richtiger Handhabung gegebenenfalls einen beträchtlichen Zusatznutzen erbringen, indem sie schwächere Projektträger mit ihrem Fachwissen unterstützt oder bei der Entwicklung komplexer Programme behilflich ist. So war beispielsweise die Verwaltung eines Darlehens an eine spanische Stadt schwierig und offensichtlich zeitaufwendig, doch wurde so ein gutes Projekt unterstützt. Zudem trug es dazu bei, dass der Projektträger Zuschussmittel erhielt.

Projektüberwachung durch die Bank

Die Evaluierung zeigt, dass die Projektüberwachung in vielen Fällen schlecht oder nicht vorhanden war. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Bank dieses Problem in der letzten Zeit angegangen ist, indem nun die Überwachungsanforderungen bereits bei der Projektprüfung mit den Projektträgern systematisch diskutiert werden und eine ausreichend detaillierte diesbezügliche Klausel in den Finanzierungsvertrag aufgenommen wird.

Die Überwachung braucht sich nicht immer darauf zu konzentrieren, inwieweit sich der Darlehensnehmer bei der Realisierung an den vorgegebenen Projektumfang hält. Besonders bei Stadtentwicklungsprojekten, die Teil eines Stadtentwicklungsplans sind, ist es normal, dass sich während der Projektdurchführung bei einzelnen Komponenten Änderungen ergeben. In diesen Fällen ist es wichtig, eine übertriebene Überwachung hinsichtlich der ursprünglichen technischen Zielvorgaben (Straßenlänge, wie viel rollendes Material usw.) zu vermeiden und stattdessen das Hauptaugenmerk darauf zu richten, ob das Projekt seine Hauptziele im Wesentlichen erreicht. Die übertriebene Überwachung eines jeden Details der technischen Umsetzung war ein Problem bei einem der im Detail evaluierten Programme, das eine Reihe von Teilvorhaben umfasste.

Programmdarlehen könnten mit einer sehr viel weiter gefassten Definition des Projektumfangs („Gleiserneuerung in Region A“) genehmigt werden, wobei sich die Überwachung dann auf die Ergebnisse, wie etwa betriebliche Leistungsindikatoren, und nicht so sehr auf die technischen Details der Zielvorgaben konzentrieren sollte. Dies würde jedoch eine recht grundlegende Abkehr vom traditionellen Überwachungsansatz der Bank bedeuten.

4.2 Zusatznutzen (Additionalität)

Finanzieller Zusatznutzen

Die Beurteilung des finanziellen Zusatznutzens würde einen Vergleich der Projektsituation mit und ohne Einschaltung der Bank erfordern. Für die meisten Projekte waren keine Informationen zu damals realisierbaren Finanzierungsalternativen erhältlich. Der finanzielle Zusatznutzen kann a) auf den Bedingungen und Modalitäten des Darlehens, b) auf dem Gütesiegel, das die Einschaltung der Bank für ein Vorhaben bedeutet und das zur Mobilisierung von weiteren Finanzierungsmitteln führen kann, und c) auf der finanziellen Fachkenntnis der Bank, die innovative und attraktive Finanzierungskonzepte anbieten kann, beruhen.

Der unter a) genannte Zusatznutzen hat sich in den zehn Jahren, die seit der Finanzierung der meisten der in die Evaluierung einbezogenen Projekte vergangen sind, schrittweise verringert. Die von den Darlehensnehmern genannten Merkmale, mit denen sich die EIB noch immer von anderen Geldgebern abheben kann, umfassen die Flexibilität der Tilgungsoptionen, die Darlehenslaufzeit und die Freijahre (tilgungsfreie Zeit). Das Gütesiegel einer Finanzierung durch die EIB ist, wie die evaluierten Projekte gezeigt haben, für Darlehensnehmer weiterhin wichtig. Der finanzielle Zusatznutzen gemäß Punkt c) gewinnt schnell an Bedeutung. Das Ausmaß, in dem die Bank einen finanziellen Zusatznutzen für Stadtentwicklungsprojekte bewirken konnte, kann aus der Betrachtung der verschiedenen Elemente der Finanzierungspläne und ihrer Zusammensetzung abgeleitet werden. Tabelle 9 klassifiziert die 21 evaluierten Projekte nach dem finanziellen Zusatznutzen in aufsteigender Reihenfolge. Bei allen Projekten war ein Zusatznutzen gemäß Punkt a) gegeben, da sonst das Darlehen nicht in Anspruch genommen worden wäre. Bei elf der 21 Projekte gab es höchstwahrscheinlich auch einen Zusatznutzen des Typs b) – das Gütesiegel der Bank als Katalysator für die Mobilisierung weiterer Finanzierungsmittel. Bei einem dieser elf Projekte war auch ein Zusatznutzen gemäß Typ c) gegeben: Diese Operation ist ein frühes Beispiel dafür, wie die Bank ihre finanzielle Fachkenntnis bei der Erstellung innovativer und attraktiver Finanzierungsstrukturen nutzt. Bei dem betreffenden Projekt hat die Bank auch das Projektrisiko übernommen.

Unter den intern ausgewerteten Projekten (Schreibtischstudien) waren weitere drei Operationen, bei denen die Bank ebenfalls das Projektrisiko übernahm, indem sie ihre Darlehen durch Pfandrechte an Projekteinnahmen und/oder Aktiva besicherte. Darüber hinaus waren bei über 70% der Projekte auch andere Banken in die Finanzierung mit eingebunden. Bei öffentlich-privaten Partnerschaften, die auf Projektfinanzierungsbasis finanziert wurden, spielte die Bank in der Regel eine entscheidende Rolle.

Tabelle 9: Projektklassifizierung nach dem finanziellen Zusatznutzen

Beschreibung	Zahl der Projekte
<i>EIB als einzige Quelle für langfristige Finanzierungsmittel</i>	10
Dem Staat gewährtes Darlehen wird als Zuschuss weitergeleitet	3
EIB-Darlehen zusätzlich zu Haushaltsmitteln bzw. Eigenmitteln (einschließlich EFRE-Mitteln)	4
EIB-Darlehen durch andere Banken besichert	3
<i>Kofinanzierung zusammen mit anderen Banken</i>	11
Einschaltung der EIB mobilisiert andere Darlehen	10
EIB übernimmt Projektrisiko	1

Technischer Zusatznutzen

Die Projektträger bescheinigen der Bank Flexibilität, eine schnelle Reaktion auf gut vorbereitete Projekte und ebenso Geduld, wenn Projektträger mehr Zeit brauchen, um ihr Vorhaben für die Projektprüfung vorzubereiten. Die Möglichkeiten der Bank, bei den evaluierten Projekten einen technischen Zusatznutzen zu bewirken, waren jedoch offensichtlich begrenzt.

Die Antwort auf die Frage, ob die Bank einen technischen Input leisten soll (und nicht nur eine sorgfältige Prüfung technischer Aspekte (due diligence) vornehmen soll, die im Rahmen der Projektprüfung zweifellos notwendig ist), hängt von den Projektmerkmalen, der Kompetenz des Darlehensnehmers und dem Einfluss der Bank ab. In der Europäischen Union ist ein technischer Input aufgrund der Kompetenz der Projektträger kaum notwendig. Darüber hinaus begrenzt der späte Eintritt der Bank in den Projektzyklus – oft erst nach Baubeginn – logischerweise die Möglichkeiten, technische Additionalität zu bewirken. Bei nur zwei der 21 evaluierten Projekte bestand für die Bank hierzu die Möglichkeit.

Erhebliche Probleme mit dem Umweltschutz gab es bei keinem der 21 evaluierten Projekte. Nur ein Projekt warf in der Planungs- und Durchführungsphase gravierende Umweltprobleme auf. Der Projektträger nahm sich dieser Probleme an, indem er anspruchsvolle Umweltüberwachungsstandards einführte. Hierbei bewirkte die EIB in der Tat einen beträchtlichen technischen Zusatznutzen.

Die Bank sollte der Betrachtung tragfähiger Alternativen zu den vorgeschlagenen Projekten mehr Aufmerksamkeit widmen. Bei vier der 21 im Detail evaluierten Projekte wurden im Rahmen der Evaluierung bessere und kostengünstigere Alternativen ermittelt. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle wurden Alternativen jedoch bei der Projektprüfung durch die Bank nicht in Erwägung gezogen.

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 multinationalen 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 auf dem Aspekt der von der EIB bewirkten finanziellen Additionalität.

DIE EUROPÄISCHE INVESTITIONSBANK

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

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

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

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

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

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

1. Performance von Kläranlagen in Mitgliedsländern der Europäischen Union (1996 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
2. Evaluierung von 10 Operationen im Telekommunikationssektor in Mitgliedsländern der EU (1998 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
3. Beitrag großer Infrastrukturvorhaben in den Bereichen Straßen und Eisenbahnen zur Regionalentwicklung (1998 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
4. Evaluierung von Industrieprojekten, die von der Europäischen Investitionsbank im Rahmen der Förderung der Regionalentwicklung finanziert wurden (1998 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
5. Evaluierung von 17 Projekten, die von der Europäischen Investitionsbank im Wasserwirtschaftssektor im Mittelmeerraum finanziert wurden (1999 – erhältlich in Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Spanisch);
6. Auswirkungen der Mittelbeschaffung der EIB auf die Integration neuer Kapitalmärkte (1999 – erhältlich in Deutsch, Englisch und Französisch);
7. Beitrag der EIB zur Regionalentwicklung: Zusammenfassender Bericht über die Auswirkungen der EIB-Finanzierungen für 17 Projekte in Portugal und Italien auf die Regionalentwicklung (2001 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch, Französisch, Italienisch und Portugiesisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
8. Evaluierung der Projekte, die von der EIB in vier AKP-Staaten von 1989 bis 1999 aus Risikokapitalmitteln finanziert wurden (2001 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
9. Die Finanzierung von Energieprojekten durch die EIB in der EU und in den MOEL (2001 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));

10. Überprüfung des derzeitigen Portfolio-Ansatzes bei der Vergabe von Globaldarlehen zugunsten von KMU (2002 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
11. Die Finanzierung von Projekten zur Entsorgung fester Abfallstoffe durch die EIB (2002 – erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
12. Evaluierung der Auswirkungen der EIB-Finanzierungen auf die Regionalentwicklung in Griechenland (2003 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen));
13. Evaluierung von Verkehrsprojekten in Mittel- und Osteuropa (2003 - erhältlich in Englisch (Originalsprache));
14. Finanzierung von Stadtentwicklungsprojekten in der EU durch die EIB (2003 - erhältlich in Englisch (Originalsprache) sowie Deutsch und Französisch (Übersetzungen aus dem Englischen)).

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