



Bericht nach § 99 BHO

über die Wahrnehmung der Aufgaben durch die
Bundesregierung im Hinblick auf die Beteiligung des
Bundes an der Europäischen Investitionsbank

Aufsicht und Kontrolle bei der Europäischen Investitionsbank lückenhaft

Bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) fehlt es an einer unabhängigen externen Bankenaufsicht. Zudem werden nicht alle Bereiche der EIB durch eine unabhängige externe Finanzkontrolle geprüft. Diese Lücken im Aufsichts- und Kontrollrahmen erhöhen die Risiken bei der EIB und beeinträchtigen Transparenz und Rechenschaft gegenüber den mitgliedstaatlichen Parlamenten.

Worum geht es?

Als Förderbank der EU-Mitgliedstaaten fördert die EIB Investitionen, indem sie Darlehen und Garantien zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellt. Die EU-Mitgliedstaaten haben der EIB seit ihrer Gründung im Jahr 1958 immer mehr Haftungskapital bereitgestellt. Deutschland hat seinen Anteil an der EIB allein in den letzten drei Jahrzehnten auf 46,7 Mrd. Euro fast verneunfacht. In der Folge sind auch die Haftungsrisiken gewachsen. Der Aufsichts- und Kontrollrahmen der EIB trägt dem jedoch nicht angemessen Rechnung.

Was ist zu tun?

Mit der Verwendung öffentlicher Mittel ist für alle staatlichen Stellen eine besondere Verantwortung verbunden. Der Deutsche Bundestag sollte die Bundesregierung daher auffordern, auf eine Stärkung des Aufsichts- und Kontrollrahmens der EIB hinzuwirken. Die EIB sollte einer unabhängigen externen Bankenaufsicht unterworfen werden. Zudem sollte sichergestellt werden, dass alle Bereiche der EIB durch eine unabhängige externe Finanzkontrolle geprüft werden.

Was ist das Ziel?

Ein gestärkter Aufsichts- und Kontrollrahmen verbessert die Schutzmechanismen bei der EIB und reduziert die Haftungsrisiken für die EU-Mitgliedstaaten. Zudem erhöht er die Transparenz und fördert die Rechenschaft gegenüber den mitgliedstaatlichen Parlamenten. Dies ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil die EU-Mitgliedstaaten das Kapital für die EIB aus öffentlichen Mitteln bereitstellen, und weil etwaige Ausfälle bei der EIB die nationalen Haushalte belasten können.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Ausgangslage	9
1.1	Aufgaben der Europäischen Investitionsbank	9
1.2	Finanzielle Beteiligung Deutschlands an der EIB	10
1.3	Struktur und Organisation der EIB	13
2	Anlass und Ziel des Berichts	14
3	Trotz Reform: EIB-Risikomanagement bleibt hinter EU-Bankenstandards zurück	15
3.1	Klare Regeln und wirksame Aufsicht sollen Bankenrisiken reduzieren und deren Auswirkungen begrenzen	15
3.2	Interner EIB-Aufsichtsmechanismus kann unabhängige externe Bankenaufsicht nicht ersetzen	17
3.3	Stellungnahmen des BMF und der EIB	19
3.4	Abschließende Bewertung	20
4	Rechtskonforme Förderung durch Darlehen der EIB sicherstellen	21
4.1	Verfahren zur Entscheidung über Förderdarlehen	21
4.2	Förderdarlehen der EIB für ein Neubauvorhaben der EU-Kommission fragwürdig	22
4.3	Stellungnahmen des BMF und der EIB	24
4.4	Abschließende Bewertung	25
5	Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung verbessern	25
5.1	Rechtsgrundlagen zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten	26

5.2	Unterrichtungspraxis am Beispiel der Kapitalerhöhung infolge des Brexits	27
5.3	Stellungnahme des BMF	29
5.4	Abschließende Bewertung	30
6	Unabhängige externe Finanzkontrolle	31
6.1	Kontrolllücke beim Eigengeschäft der EIB schließen	31
6.2	Stellungnahme des BMF	34
6.3	Abschließende Bewertung	34
7	Fazit	34

Abkürzungsverzeichnis

A

AEUV *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*

B

BaFin *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*

BCL *Luxemburger Zentralbank – Banque Centrale de Luxembourg*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

EGF *Europäischer Garantiefonds*

EIB *Europäische Investitionsbank*

EIB-REP *EIB Review and Evaluation Process – Leitsätze für den Überprüfungs- und Bewertungsprozess der EIB*

EIB-Satzung *Satzung der Europäischen Investitionsbank*

EIF *Europäischer Investitionsfonds*

EuRH *Europäischer Rechnungshof*

EUZBBG *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*

F

Finanzausschuss *Finanzausschuss des Deutschen Bundestages*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

KfW *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

S

SREP *Aufsichtlicher Überprüfungs- und Bewertungsprozess – Supervisory Review and Evaluation Process*

SSM *Einheitlicher Bankenaufsichtsmechanismus – Single Supervisory Mechanism*

0 Zusammenfassung

Die EIB ist eine öffentliche Förderbank. Anteilseigner sind die EU-Mitgliedstaaten. Die EIB fördert Investitionen, indem sie öffentlichen und privaten Investoren Darlehen und Garantien zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellt. Dadurch soll sie insbesondere zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarkts im Interesse der Europäischen Union beitragen.

Aktuell steht der EIB ein gezeichnetes Kapital von 248,8 Mrd. Euro zur Verfügung. Deutschland ist hieran mit 46,7 Mrd. Euro beteiligt. Zudem hat Deutschland der EIB bilateral zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt. Erleidet die EIB Verluste, haftet Deutschland mit seinem Anteil am gezeichneten Kapital der EIB bzw. mit den zusätzlichen Mitteln. Mittelbar haftet Deutschland zudem für Finanzmittel, die die EIB aus dem EU-Haushalt erhält.

Der Bundesrechnungshof hat die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Bundesregierung im Hinblick auf die Beteiligung des Bundes an der EIB geprüft. Mit diesem Bericht unterrichtet er den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit über strukturelle Mängel im Aufsichts- und Kontrollrahmen für die EIB. Die Äußerungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) und der EIB zum Entwurf dieses Berichts sind vorliegend berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben festgelegt, dass Banken in der Europäischen Union besondere Anforderungen erfüllen müssen, insbesondere an das Risikomanagement. Eine unabhängige externe Aufsicht soll sicherstellen, dass Banken diese Vorgaben einhalten und über wirksame Schutzmechanismen verfügen. Ziel ist, Finanzmarktkrisen zu verhindern. Denn diese verursachen regelmäßig hohe gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten. Die EIB untersteht keiner externen Bankenaufsicht. Stattdessen beaufsichtigt sie sich selbst, und zwar in einem internen Verfahren, das weit hinter den EU-Bankenstandards zurückbleibt.

Das BMF hat betont, dass es professionellen Strukturen, einem effektiven Risikomanagement und einer angemessenen Aufsicht zentrale Bedeutung beimesse. Die EIB habe hier zuletzt Reformen eingeleitet und erhebliche Fortschritte erzielt, maßgeblich auf Initiative des BMF. Gleichwohl werde sich das BMF für weitere Verbesserungen einsetzen. Die EIB hat indes erklärt, dass sie Änderungen in diesem Feld für nicht erforderlich halte. Dabei hat sie auf den für sie geltenden rechtlichen Rahmen und ihre besondere Stellung als multilaterale Finanzierungsinstitution verwiesen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF zur Bedeutung von professionellen Aufsichts- und Kontrollstrukturen. Er erkennt die maßgeblich vom BMF initiierten Fortschritte bei der EIB an, ebenso wie die Zusage, hier weitere Verbesserungen anzustreben. Die Einlassungen der EIB überzeugen indes nicht. Denn sie legt nicht dar, warum es nicht sinnvoll sein sollte, die EIB durch eine externe Stelle zu

beaufsichtigen. Folglich ist auch nicht ersichtlich, warum die EU-Mitgliedstaaten hier ein geringeres Schutzniveau akzeptieren sollten. Alle staatlichen Stellen, die öffentliche Mittel verwenden, tragen eine besondere Verantwortung. Angesichts dessen sollte die EIB unverzüglich einer unabhängigen externen Bankenaufsicht unterworfen werden. (Tz. 3)

- 0.2 Die EIB darf Förderdarlehen nur dann gewähren, wenn die in ihrer Satzung festgelegten, verbindlichen Vorgaben erfüllt sind. Die EU-Mitgliedstaaten wirken an den Entscheidungen über Darlehen im Verwaltungsrat der EIB mit. Anfang 2022 genehmigte die EIB ein Darlehen über 120 Mio. Euro an die Europäische Union für den Neubau eines Konferenzentrums der EU-Kommission. Das Darlehen erfüllte nicht die in der Satzung der EIB (EIB-Satzung) genannten Kriterien. Zudem war der darlehensfinanzierte Neubau eines Verwaltungsgebäudes für eine EU-Institution mit den einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen unvereinbar. Gleichwohl hat sich das BMF dem Antrag im Verwaltungsrat nicht entgegengestellt.

Das BMF hat erwidert, dass es zum Zeitpunkt der Entscheidung keinen Anlass gesehen habe, an dem Vorliegen der Fördervoraussetzungen zu zweifeln. Die Vereinbarkeit des Vorhabens mit haushaltsrechtlichen Vorgaben sei zudem im Verfahren von keiner Seite problematisiert worden. Das BMF hat jedoch zugesagt, bei nächster Gelegenheit auf eine Klärung dieser Rechtsfrage hinzuwirken. Die EIB hat erklärt, dass das Projekt die satzungsgemäßen Vorgaben erfülle. Denn es steigere die volkswirtschaftliche Produktivität und fördere den EU-Binnenmarkt. Zudem habe die Europäische Union seinerzeit keine vergleichbar günstige Finanzierung von anderer Stelle erhalten können.

Die Einlassungen des BMF und der EIB überzeugen nicht. Denn aus der Finanzierung durch die EIB müssen sich zusätzliche positive Effekte für die volkswirtschaftliche Produktivität und den EU-Binnenmarkt ergeben. Dies ist nicht der Fall: Die Europäische Union würde den Neubau auch ohne ein Darlehen der EIB realisieren, da das Konferenzzentrum benötigt wird. Andernfalls dürfte sie das Projekt gar nicht realisieren. Würde der Argumentation des BMF und der EIB gefolgt, könnte die EIB alle Projekte von EU-Institutionen finanzieren, für die sie etwas bessere Konditionen anbieten kann, als am Markt verfügbar. Die EIB liefe dann Gefahr, immer weniger Förderbank der EU-Mitgliedstaaten und immer mehr „Hausbank“ der EU-Institutionen zu werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung daher, bei künftigen Förderanträgen einen strengen Maßstab anzulegen und darauf hinzuwirken, dass Projekte der EU-Institutionen grundsätzlich aus dem EU-Haushalt, alternativ über ein Kreditinstitut finanziert werden. (Tz. 4)

- 0.3 Die Bundesregierung ist verfassungsrechtlich verpflichtet, den Deutschen Bundestag in EU-Angelegenheiten frühzeitig und umfassend zu unterrichten. Der Deutsche Bundestag soll so in die Lage versetzt werden, auf die Willensbildung der Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union sollten die verbliebenen EU-Mitgliedstaaten den wegfallenden britischen Anteil am gezeichneten Kapital der EIB übernehmen. Die Bundesregierung

beschloss Mitte 2018, die geplante Kapitalerhöhung mitzutragen und sich für eine Zustimmung auszusprechen. Für Deutschland war damit eine Erhöhung des Anteils am Kapital der EIB um 7,5 Mrd. Euro verbunden. Die Bundesregierung versäumte jedoch, den Deutschen Bundestag im Vorfeld über die Vorbereitung der Kapitalerhöhung und deren Auswirkungen angemessen zu unterrichten. Dadurch schränkte sie dessen Möglichkeiten ein, sich mit der anstehenden Übernahme zusätzlicher Haftungsrisiken bei der EIB zu befassen.

Das BMF hat der Bewertung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Der Deutsche Bundestag sei nicht daran gehindert gewesen, sich mit der Übernahme zusätzlicher Haftungsrisiken zu befassen und die Willensbildung der Bundesregierung zu beeinflussen. So habe die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im November 2018 einen Berichtsbogen zur geplanten Änderung der EIB-Satzung übermittelt, der explizit auch auf die damit verbundene Kapitalerhöhung eingegangen sei. Zudem habe es dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) einen Informationsvermerk zu dieser Angelegenheit übersandt.

Die Sichtweise des BMF trägt nicht. Das BMF hätte den Deutschen Bundestag bereits Mitte 2018 über die geplante Kapitalerhöhung unterrichten müssen. Weder der Berichtsbogen noch der Informationsvermerk waren zudem geeignet, den Deutschen Bundestag in die Lage zu versetzen, auf die Willensbildung der Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Anlass für den Berichtsbogen war nicht die geplante Kapitalerhöhung, sondern die geplante Änderung der EIB-Satzung. Die Kapitalerhöhung wurde im Berichtsbogen lediglich erwähnt. Zudem kann ein Informationsvermerk an einen einzelnen Ausschuss nicht die Unterrichtung an den Deutschen Bundestag als Ganzes ersetzen. Die Bundesregierung sollte daher künftig eine frühzeitige und umfassende Unterrichtung des Deutschen Bundestages sicherstellen. (Tz. 5)

- 0.4 Eine unabhängige externe Finanzkontrolle dient dazu, Transparenz und Rechenschaft über die Verwendung öffentlicher Mittel gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit herzustellen bzw. dies zu ermöglichen. Die EIB unterliegt für etwa drei Viertel – und damit für einen wesentlichen Teil – ihres Geschäfts keiner externen Finanzkontrolle. Stattdessen prüft hier ein von der EIB eingerichteter Prüfungsausschuss. Dabei handelt es sich um ein internes Kontrollorgan, das eine unabhängige externe Finanzkontrolle nicht ersetzen und diese Prüfungslücke damit auch nicht schließen kann.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass die Unterstellung der EIB unter eine externe Finanzkontrolle eine Rechtsgrundlage erfordere.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um diese Prüfungslücke bei der EIB unverzüglich zu schließen. (Tz. 6)

1 Ausgangslage

1.1 Aufgaben der Europäischen Investitionsbank

Die EIB wurde im Jahr 1958 als Förderbank der Mitgliedstaaten der Europäischen Union errichtet. Sie ist ein öffentlich-rechtliches Finanzinstitut mit Rechtspersönlichkeit.¹ Anteilseigner sind die EU-Mitgliedstaaten. Diese haben die EIB mit einem gezeichneten Kapital² von aktuell 248,8 Mrd. Euro ausgestattet. Die EIB fördert Investitionen, indem sie öffentlichen und privaten Investoren Darlehen und Garantien zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellt. Zudem beteiligt sie sich mit Eigenkapital auch direkt an Unternehmen.³ Die EIB finanziert Investitionen nur **subsidiär**, d. h. „soweit Mittel aus anderen Quellen zu angemessenen Bedingungen nicht zur Verfügung stehen.“⁴

Das Aufgabenspektrum der EIB leitet sich aus Artikel 309 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ab. Danach soll sie insbesondere „zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarkts im Interesse der Union“ beitragen.

Die EIB finanziert Projekte **vorwiegend in den EU-Mitgliedstaaten**. Sie fördert aber auch Projekte außerhalb der Europäischen Union. Ende 2022 stand bei der EIB ein Darlehensvolumen von insgesamt 562 Mrd. Euro aus. Hiervon entfielen 464 Mrd. Euro (82,5 %) auf die EU-Mitgliedstaaten und 98 Mrd. Euro (17,5 %) auf das sogenannte **extritoriale Geschäft**.⁵

Einen Teil ihrer Förderaktivitäten übt die EIB im Auftrag Dritter aus. Größter Auftraggeber ist die Europäische Union (**EU-Mandatsgeschäft**). Im aktuellen Planungszeitraum von 2020 bis 2025 sind 18 % der neu unterzeichneten Finanzierungen durch eine **Garantie aus dem EU-Haushalt** abgesichert, z. B. im Rahmen des InvestEU-Programms.⁶

Überdies können Dritte der EIB über bilaterale Abkommen zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen (**Mittel Dritter**). Dritte können dabei einzelne oder mehrere EU-Mitgliedstaaten sein, die allein oder auch gemeinsam mit der Europäischen Union bestimmte Zwecke besonders fördern möchten. Die EIB verwaltet diese Mittel und finanziert daraus Projekte **ohne eigenes Risiko**.

¹ Die EIB ist kein Organ der Europäischen Union, sondern steht neben den EU-Organen; vgl. Oppermann, Classen, Nettesheim: Europarecht, 4. Auflage, 2009, Randnummer 32.

² Das gezeichnete Kapital ist das Kapital, mit dem die Mitgliedstaaten gegenüber den Gläubigern der EIB haften. Es wird daher auch als Haftungskapital bezeichnet. Das gezeichnete Kapital der EIB setzt sich zusammen aus einem eingezahlten und einem abrufbaren Anteil. Der eingezahlte Anteil beträgt knapp 9 %.

³ Die EIB ist zudem Hauptanteilseignerin des Europäischen Investitionsfonds (EIF). Der EIF hat einen spezifischen Förderfokus auf kleine und mittlere Unternehmen. EIB und EIF bilden gemeinsam die EIB-Gruppe.

⁴ Vgl. Artikel 16 Absatz 1 der Satzung der EIB (EIB-Satzung).

⁵ Vgl. EIB Financial Report 2022, unkonsolidierter Jahresabschluss der EIB, Note D 3.

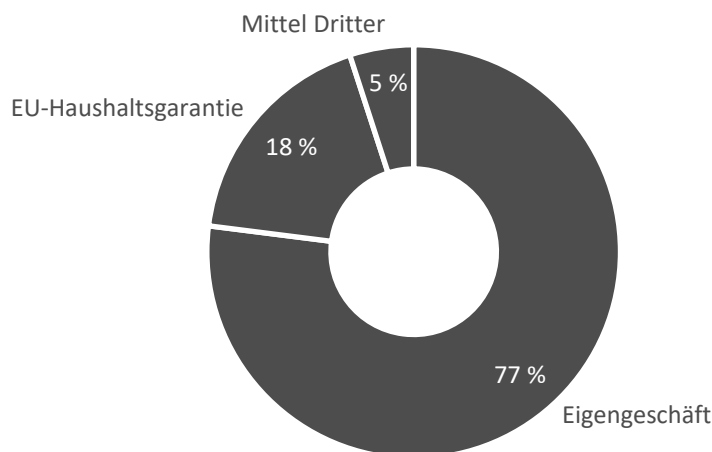
⁶ Die Anteile sind Durchschnittswerte für den Planungszeitraum von 2020 bis 2025. Sie beruhen für die Jahre 2023 bis 2025 auf Planzahlen der EIB. Vgl. Operativer Plan der EIB-Gruppe 2023-2025, Tabellen 6 und 7.

Ein Instrument in diesem Bereich ist der Europäische Garantiefonds (EGF).⁷ Den EGF errichteten 22 EIB-Mitglieder im Jahr 2020, um Unternehmen in der Europäischen Union bei der Bewältigung der Folgen der Covid-19-Pandemie zu unterstützen. Der EGF ist mit 24,4 Mrd. Euro dotiert. Im extraterritorialen Bereich wurden aus Mitteln Dritter verschiedene Treuhandfonds errichtet.⁸

Abbildung 1

Neben dem Eigengeschäft übernimmt die EIB Finanzierungen mit EU-Haushaltsgarantie und aus Mitteln Dritter

Gut drei Viertel ihres Neugeschäfts in den Jahren 2020 bis 2025 finanziert die EIB auf eigenes Risiko (Eigengeschäft). Für 18 % erhält sie Garantien aus dem EU-Haushalt (EU-Haushaltsgarantie). Die restlichen 5 % entfallen auf Mittel Dritter.



Erläuterung: Die hier ausgewiesenen Anteile sind Durchschnittswerte für das Neugeschäft im Planungszeitraum von 2020 bis 2025. Für die Jahre 2020 bis 2022 weist das Quelldokument Ist-Zahlen aus, für die Jahre 2023 bis 2025 Planzahlen. Finanzierungen mit Garantien aus dem EU-Haushalt bilden nur einen Teil des EU-Mandatsgeschäfts.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Operativer Plan der EIB-Gruppe 2023-2025.

1.2 Finanzielle Beteiligung Deutschlands an der EIB

Deutschland hat sein finanzielles Engagement bei der EIB seit deren Gründung stark ausgeweitet. Allein in den letzten drei Jahrzehnten hat sich das Volumen des deutschen Anteils am gezeichneten Kapital der EIB fast verneunfacht. Es beläuft sich derzeit auf 46,7 Mrd. Euro.

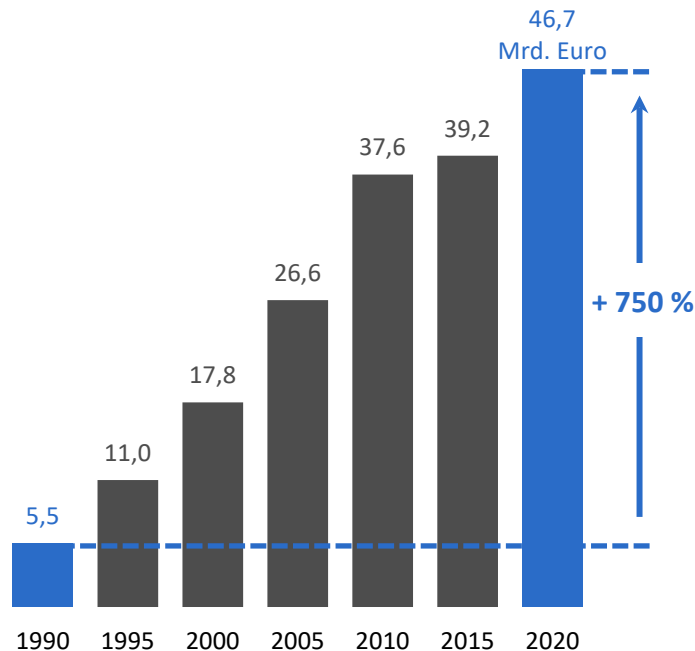
⁷ Vgl. Operativer Plan der EIB-Gruppe 2023-2025, Tabellen 6 und 7. Für einen Überblick über die Mittel, die die EIB im Auftrag Dritter hält, vgl. EIB Financial Report 2022, Seite 42.

⁸ Z. B. Treuhandfonds für technische Hilfe in der östlichen Partnerschaft, Investitionsfazilität und Partnerschaft Europa-Mittelmeer und Treuhandfonds für die Infrastrukturpartnerschaft EU-Afrika.

Abbildung 2

Erheblicher Anstieg des deutschen Engagements bei der EIB

Das Volumen des deutschen Anteils am gezeichneten Kapital der EIB ist in den letzten 30 Jahren um 750 % von 5,5 auf 46,7 Mrd. Euro erheblich gestiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Finanzberichte der EIB.

Aus dem Engagement bei der EIB ergeben sich für Deutschland erhebliche finanzielle Belastungen bzw. Haftungsrisiken, auch über den deutschen Anteil am gezeichneten Kapital der EIB hinaus. Im Einzelnen:

- Deutschland haftet für Verluste der EIB in Höhe seines Anteils am gezeichneten Kapital. Dieser Anteil liegt derzeit bei 46,7 Mrd. Euro. Hiervon hat Deutschland 4,17 Mrd. Euro eingezahlt. Die übrigen 42,55 Mrd. Euro stehen als **abrufbares Kapital** bereit. Erleidet die EIB Verluste, die sie nicht aus ihren Reserven und dem eingezahlten Kapital decken kann, darf sie auf das abrufbare Kapital der EU-Mitgliedstaaten zurückgreifen, um ihren Verpflichtungen nachzukommen.⁹ Der Bund müsste in diesem Fall die „nachzuschießenden“ Mittel aus dem Bundeshaushalt aufbringen.
- Für einen Teil ihrer Finanzierungen trägt die EIB das Verlustrisiko nicht selbst, da sie hierfür Gewährleistungen erhalten hat. Das ist z. B. beim EU-Mandatsgeschäft der Fall. Für die Risiken, die hier durch **EU-Haushaltsgarantien** abgedeckt sind, haftet Deutschland mit seinem Anteil am EU-Haushalt von derzeit rund 25 %.
- Im exterritorialen Geschäft bestehen zudem noch „historische“ **Garantiezusagen der EU-Mitgliedstaaten**. Auf Deutschland entfallen hiervon 267,8 Mio. Euro.¹⁰

⁹ Vgl. Artikel 5 Nummer 3 EIB-Satzung.

¹⁰ Hierbei handelt es sich um Garantiezusagen aus den Cotonou-Abkommen für Finanzierungen in den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten).

- Daneben hat Deutschland **bilateral zusätzliche Mittel** für verschiedene Fonds der EIB zur Verfügung gestellt, insbesondere für den EGF. Hier hat Deutschland im Jahr 2020 eine **Garantie** von 4,7 Mrd. Euro übernommen.¹¹ Bis zu dieser Höhe haftet Deutschland für Verluste des EGF. Das BMF hat erklärt, dass die EIB aktuell für den Zeitraum bis zum Jahr 2028 mit Verlusten rechnet. Fallen diese Verluste wie erwartet an, müsste der Bundeshaushalt hiervon insgesamt 450 Mio. Euro übernehmen.
- Zudem engagiert sich Deutschland im extraterritorialen Geschäft bilateral mit zusätzlichen Mitteln für verschiedene **Treuhandfonds**. Die deutschen Beiträge zu insgesamt sechs Fonds liegen derzeit bei insgesamt 221 Mio. Euro.¹²

Abbildung 3

Finanzielles Engagement und Haftungsrisiken nicht auf das gezeichnete Kapital begrenzt

Über das gezeichnete Kapital von 46,7 Mrd. Euro hinaus engagiert sich Deutschland bei der EIB über finanzielle Beiträge zu verschiedenen Fonds. Zudem haftet Deutschland (anteilig) für Ausfälle bei der EIB aufgrund von Garantiezusagen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Finanzberichte der EIB.

¹¹ Laut BMF wurde der EGF nicht komplett belegt. Die EIB habe deshalb angekündigt, das Gesamthaftungskapital auf 18,4 Mrd. Euro zu reduzieren. Der deutsche Anteil würde damit auf 3,5 Mrd. Euro sinken.

¹² Nach Auskunft des BMF vom 13. Dezember 2023 wird Deutschland „in Kürze“ einen weiteren bilateralen Beitrag in den Green Hydrogen Fund in Höhe von 125 Mio. Euro leisten. Dieser Betrag ist in den hier genannten Zahlen bereits enthalten.

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um Haftungsrisiken handelt, deren Eintrittswahrscheinlichkeit im Kontext der förderbankspezifischen Portfoliostruktur und der guten Kapitalausstattung der EIB gesehen werden müsse. Die Risiken aus den „historischen“ Garantiezusagen und aus dem EGF würden zudem im Zeitablauf abnehmen.

1.3 Struktur und Organisation der EIB

Die EIB hat vier **satzungsmäßige Organe**: Den Rat der Gouverneure, den Verwaltungsrat sowie das Direktorium als Entscheidungsorgane und den Prüfungsausschuss als Kontrollorgan.

Abbildung 4

Die vier satzungsmäßigen Organe der EIB

Die EIB hat vier satzungsmäßige Organe. Drei Entscheidungsorgane: Rat der Gouverneure, Verwaltungsrat und Direktorium. Ein Kontrollorgan: Prüfungsausschuss.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: EIB.

Der **Rat der Gouverneure** besteht aus den jeweils von den EU-Mitgliedstaaten benannten Fachministern. Deutschland hat den Bundesminister der Finanzen benannt. Als oberstes Entscheidungsgremium erlässt der Rat der Gouverneure die allgemeinen Richtlinien für die Kreditpolitik der EIB und legt die Grundsätze für die Gewährung von Finanzierungen fest. Er kann zudem die Erhöhung des gezeichneten Kapitals beschließen. Ein solcher Beschluss bedarf der Einstimmigkeit.¹³

¹³ Vgl. Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe a) i. V. m. Artikel 5 Absatz 2 EIB-Satzung.

Der **Verwaltungsrat** ist für das strategische Management der Bank zuständig. Er besteht aus 28 ordentlichen und 31 stellvertretenden Mitgliedern. Die ordentlichen Mitglieder werden jeweils von den EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission benannt, die stellvertretenden Mitglieder nach einem in der Satzung festgeschriebenen Schlüssel. Der Verwaltungsrat entscheidet über die Gewährung von Finanzierungen und die Emission von Anleihen. Er legt auch die Förderkonditionen fest. Zudem entscheidet er mit qualifizierter Mehrheit über den Operativen Plan der Bank.¹⁴

Die laufende Geschäftsführung obliegt dem **Direktorium**, das aus einem Präsidenten und acht Vizepräsidenten besteht. Das Direktorium bereitet zudem die Entscheidungen des Verwaltungsrates vor, insbesondere zu den Finanzierungen. Es sorgt auch für die Durchführung dieser Entscheidungen.¹⁵

Als Kontrollorgan hat die EIB einen internen **Prüfungsausschuss** eingerichtet. Er besteht aus sechs Mitgliedern, die über Erfahrung in den Bereichen Finanzwesen, Rechnungsprüfung oder Bankenaufsicht verfügen müssen. Sie werden vom Rat der Gouverneure ernannt.¹⁶ Der Prüfungsausschuss prüft die Ordnungsmäßigkeit der Geschäfte und der Bücher sowie die Finanzausweise der Bank. Zudem prüft er, ob die Aktivitäten der Bank mit der für sie maßgeblichen sogenannten „Best Practice“ im Bankensektor in Einklang stehen.¹⁷

2 Anlass und Ziel des Berichts

Die Bundesrepublik Deutschland hat ihre finanzielle Beteiligung an der EIB in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet. Damit haben sich auch die **Risiken für den Bundeshaushalt** deutlich erhöht (Nummer 1.2).

Das BMF nimmt federführend die Aufgaben im Zusammenhang mit der Beteiligung des Bundes an der EIB wahr. Der Bundesminister der Finanzen ist Mitglied im höchsten Entscheidungsgremium der EIB, dem Rat der Gouverneure. Das BMF und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz entsenden zudem Beamte in den Verwaltungsrat der EIB.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof geprüft, ob die Bundesregierung

- potenzielle **Risiken für den Bundeshaushalt** sachgerecht analysiert und effektiv begrenzt,
- auf eine **ordnungsgemäße Mittelverwendung** durch die EIB hinwirkt,
- den **Deutschen Bundestag** angemessen **unterrichtet** und
- die EIB einer **wirksamen öffentlichen Finanzkontrolle** unterliegt.

¹⁴ Vgl. Artikel 9 Absatz 1 i. V. m. Artikel 10 Absatz 2 EIB-Satzung. Für die qualifizierte Mehrheit sind 18 Stimmen und 68 % des gezeichneten Kapitals erforderlich.

¹⁵ Vgl. Artikel 11 Absatz 3 EIB-Satzung.

¹⁶ Vgl. Artikel 12 Absatz 1 und 4 EIB-Satzung; Artikel 27 Absatz 2 Geschäftsordnung der EIB.

¹⁷ Vgl. Artikel 12 Absatz 2 und 3 EIB-Satzung; Artikel 24 Absatz 3 Geschäftsordnung der EIB.

Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit über strukturelle Mängel im Aufsichts- und Kontrollrahmen für die EIB. Er zeigt außerdem exemplarisch Mängel bei der Unterrichtung des Deutschen Bundestages sowie bei der Prüfung von Finanzierungsvorhaben der EIB durch die Bundesregierung auf. Er gibt daraus abgeleitete Empfehlungen, die darauf ausgerichtet sind, den Aufsichts- und Kontrollrahmen für die EIB zu verbessern, um hier Transparenz und Rechenschaft zu erhöhen und die Risiken für den Bundeshaushalt zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof hat den Entwurf des Berichts an das BMF und an die EIB übersandt. Er hat das BMF um Stellungnahme gebeten und die EIB als Drittbetroffene angehört. Im Zuge dessen hat er die EIB auch darum gebeten, das aktuell ausstehende Darlehensvolumen mitzuteilen, und zwar aufgeschlüsselt nach Eigengeschäft, EU-Mandatsgeschäft und Mittel Dritter. Diese Nachfrage zielte darauf ab, den Anteil der Finanzierungen näher zu bestimmen, der nicht einer unabhängigen externen Finanzkontrolle unterliegt (vgl. Nummer 6). In ihrer Antwort hat die EIB hierzu keine Angaben gemacht. Die Äußerungen des BMF und der EIB sind im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

3 Trotz Reform: EIB-Risikomanagement bleibt hinter EU-Bankenstandards zurück

Die EIB unterliegt keiner unabhängigen externen Bankenaufsicht. Das im Jahr 2021 als Ersatz dafür eingerichtete interne Verfahren bleibt weit hinter den EU-Bankenstandards zurück. Es besteht infolgedessen die Gefahr, dass Risiken in den Strukturen und in den Geschäften der EIB nicht frühzeitig erkannt werden.

3.1 Klare Regeln und wirksame Aufsicht sollen Bankenrisiken reduzieren und deren Auswirkungen begrenzen

Finanzmarktkrisen verursachen regelmäßig hohe gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten. Häufig gehen sie von Banken aus, die eingegangene Risiken – insbesondere in Krisenzeiten – nicht oder nicht mehr beherrschen können. Durch ein effektives Risikomanagement können solche Bankenrisiken reduziert und deren negative Auswirkungen begrenzt werden. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben daher festgelegt, dass Banken in der Europäischen Union besondere Anforderungen erfüllen müssen, insbesondere an das **Risikomanagement**.¹⁸

¹⁸ Vgl. Richtlinie 2013/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, ABl. EU L 176/338 vom 27. Juni 2013.

Eine **unabhängige externe Bankenaufsicht** soll zudem sicherstellen, dass Banken diese Vorgaben für das Risikomanagement einhalten und tatsächlich über wirksame Schutzmechanismen verfügen. Seit November 2014 ist der Einheitliche Aufsichtsmechanismus (SSM¹⁹) in Kraft, der die Banken im Euro-Währungsgebiet einer einheitlichen Aufsicht unterwirft.²⁰

Damit die Bankenaufsicht regulative und aufsichtliche Vorgaben wirksam durchsetzen kann, ist sie mit umfangreichen aufsichtsrechtlichen Kompetenzen ausgestattet. Ein Kerninstrument ist dabei der aufsichtliche Überprüfungs- und Bewertungsprozess (SREP²¹). Der SREP ermöglicht eine **einheitliche Überprüfung der Risikoprofile** von Banken und dient der Aufsicht als Grundlage für die Entscheidung über erforderliche Aufsichtsmaßnahmen.

Mithilfe des SREP überprüfen und beurteilen Aufsichtsbehörden insbesondere, ob eine Bank

- über ein tragfähiges Geschäftsmodell verfügt,
- eine funktionsfähige Organisationsstruktur aufweist sowie
- in der Lage ist, Verluste aufzufangen (Kapitalrisiko) und Liquiditätsbedarfe zu decken (Liquiditäts- und Refinanzierungsrisiko).

Der SREP mündet darin, dass die jeweilige Aufsichtsbehörde die Risiken einer Bank in einer umfassenden Risikoanalyse dokumentiert²² und auf dieser Grundlage ihr weiteres aufsichtliches Engagement²³ festlegt. Stellt sie bei einer Bank eine unzureichende Risikotragfähigkeit fest, kann sie **Korrekturmaßnahmen einfordern**, die diese umzusetzen hat.²⁴

Den Vorgaben des Unionsrechts entsprechend unterliegen alle Geschäftsbanken in der Europäischen Union dem SREP. Nach dem Gesetz über das Kreditwesen²⁵ gilt dies in Deutschland auch für Förderbanken, soweit sie die in dem Gesetz genannten Voraussetzungen erfüllen. Dies trifft z. B. für die Landesförderbanken und die Landwirtschaftliche Rentenbank zu. Seit dem Jahr 2016 ist zudem die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als größte deutsche Förderbank auch dem SREP unterworfen.²⁶

Für die Aufsicht über die KfW ist in Deutschland die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) die zuständige Aufsichtsbehörde. Sie arbeitet dazu mit der Deutschen Bundesbank zusammen. Im Jahr 2018 verpflichtete die BaFin die KfW im Zuge des SREP zu einem

¹⁹ Single Supervisory Mechanism.

²⁰ Die „bedeutenden“ Banken werden dabei unmittelbar von der Europäischen Zentralbank beaufsichtigt, alle übrigen Finanzinstitute von den nationalen Aufsichtsbehörden. In Deutschland sind dies die Deutsche Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht.

²¹ Supervisory Review and Evaluation Process.

²² Sog. SREP-Assessment.

²³ Sog. Supervisory Examination Programme – SEP.

²⁴ Sog. SREP-Decision. Diese beinhaltet insbesondere zusätzliche Kapitalanforderungen.

²⁵ Gesetz über das Kreditwesen in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nummer 411).

²⁶ Vgl. Verordnung zur Anwendung von bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie zur Zuweisung der Aufsicht über die Einhaltung dieser Vorschriften an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht vom 20. September 2013 (BGBl. I S. 3735).

zusätzlichen aufsichtlichen Kapitalaufschlag von 5,8 %, um eine angemessene Risikovorsorge sicherzustellen.²⁷ Nachdem die KfW Fortschritte bei der Risikobegrenzung erzielt hatte, reduzierte die BaFin den aufsichtlichen Kapitalaufschlag im Jahr 2022 auf 4,25 %.²⁸

Im Gegensatz dazu unterliegt die EIB bislang keinem dem SREP vergleichbaren Aufsichtsverfahren.

3.2 Interner EIB-Aufsichtsmechanismus kann unabhängige externe Bankenaufsicht nicht ersetzen

Sachverhalt

In Folge des Brexits schied das Vereinigte Königreich mit Wirkung vom 1. Februar 2020 auch als Anteilseigner der EIB aus. Das gezeichnete Kapital der EIB verringerte sich dadurch um den britischen Anteil von 39,2 Mrd. Euro. Die EIB strebte jedoch an, ihre Geschäftstätigkeit unverändert fortzuführen.²⁹ Daher forderte sie die verbliebenen EU-Mitgliedstaaten auf, das wegfallende britische Kapital zu kompensieren und ihre Anteile an der EIB aufzustocken. Für Deutschland bedeutete dies eine Erhöhung des Kapitalanteils um 7,53 Mrd. Euro.

Das BMF erklärte sich dazu grundsätzlich bereit. Zugleich sah es darin eine Chance, die Organisation und die Struktur der EIB, die seit der Gründung der Bank im Wesentlichen unverändert geblieben waren, grundlegend zu reformieren. Aus Sicht des BMF sollte die EIB im Zuge dieser Reform insbesondere auch einen „eigenen“ aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess in Anlehnung an den SREP einführen, den sogenannten EIB-REP³⁰. Dieser Einschätzung schlossen sich weitere EU-Mitgliedstaaten an.

Die EIB und die EU-Mitgliedstaaten einigten sich schließlich darauf, das gezeichnete Kapital der EIB zu erhöhen und die EIB zu reformieren. Am 16. April 2019 beschloss der Rat der Gouverneure einstimmig die Kapitalerhöhung. Knapp zwei Jahre später, am 10. März 2021, verabschiedete er Leitsätze für die Einführung des vom BMF geforderten EIB-REP. Im Kern lassen sich diese Leitsätze³¹ wie folgt zusammenfassen:

- Der EIB-REP soll durch ein Sekretariat (sog. EIB-REP-Team) unter der Federführung des Prüfungsausschusses durchgeführt werden.

²⁷ Vgl. KfW Jahresbericht 2018.

²⁸ Vgl. KfW Jahresbericht 2022.

²⁹ Eine Reduzierung des gezeichneten Kapitals der EIB kann sich auf ihre Geschäftstätigkeit auswirken. Denn die EIB darf gemäß Artikel 16 Absatz 5 EIB-Satzung maximal das 2,5-fache ihres gezeichneten Kapitals (zuzüglich Rücklagen, nicht zugeteilter Provisionen und eines Überschusses) als Darlehen vergeben. Mit dem Wegfall des britischen Kapitalanteils reduzierte sich die Darlehensvergabekapazität der EIB folglich um 100 Mrd. Euro.

³⁰ EIB Review and Evaluation Process.

³¹ Abrufbar unter: <https://www.eib.org/en/publications/eib-rep-guiding-principles>.

- Die EIB soll das Personal für das EIB-REP-Team bereitstellen. Sie soll zudem die Leitung dieses Teams bestellen und entlassen.
- Das EIB-REP-Team soll Informationsrechte erhalten, die der Verwaltungsrat mit Durchführungsbestimmungen konkretisiert.
- Soweit das EIB-REP-Team Defizite identifiziert, soll es Empfehlungen an den Rat der Gouverneure aussprechen können.

Daneben untersteht die EIB der besonderen Aufsicht durch die Luxemburger Zentralbank (BCL³²). Die BCL prüft die Liquiditäts- und Refinanzierungsrisiken der EIB. Der Prüfungsausschuss verfolgt die Bewertungen der BCL und überwacht die Umsetzung der Empfehlungen durch die EIB.³³ Der Jahresabschluss der EIB wird zudem durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft.³⁴

Bewertung und Empfehlung

Der EIB-REP bleibt weit hinter dem gemeinsamen europäischen Standard für den aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess – dem SREP – zurück. Dies gilt auch dann, wenn die Prüfungshandlungen der BCL mitberücksichtigt werden. Im Gegensatz zum SREP handelt es sich beim EIB-REP um ein „rein“ internes Verfahren, das zudem verschiedene Defizite aufweist. So mangelt es dem EIB-REP insbesondere an

- **Unabhängigkeit**, da das Personal des EIB-REP-Teams – einschließlich der Leitung – von der EIB wirtschaftlich abhängig ist,
- **ausreichenden, autonomen Kompetenzen**, da die EIB darüber entscheidet, welche Informationen – und damit auch welche Kompetenzen – das EIB-REP-Team erhält,
- **Einheitlichkeit**, da die Liquiditäts- und Refinanzierungsrisiken der EIB – anders als beim SREP – nicht im Rahmen des EIB-REP, sondern separat geprüft werden sowie
- **Durchsetzungskraft**, da das EIB-REP-Team keinerlei verbindliche Maßnahmen beschließen, sondern nur Empfehlungen aussprechen kann.

Letzteres gilt auch für die Aufsicht durch die BCL. Denn auch sie spricht nur Empfehlungen aus. Sie darf keine verbindlichen aufsichtlichen Maßnahmen beschließen. Hinzu kommt, dass die EU-Mitgliedstaaten als Anteilseigner der EIB – anders als beim EIB-REP – nicht schriftlich über die Ergebnisse der Prüfung durch die BCL unterrichtet werden. Dies schränkt die Transparenz des Überprüfungs- und Bewertungsprozesses bei der EIB ein.

Der EIB-REP kann folglich einen SREP nicht ersetzen. Es gilt daher nach wie vor sicherzustellen, dass die EIB unverzüglich einer wirksamen externen Bankenaufsicht unterworfen wird, die den allgemeinen EU-Bankenstandards qualitativ entspricht. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes spricht vieles dafür, dass der SSM diese Aufgabe übernehmen sollte, da so eine

³² Banque Centrale de Luxembourg.

³³ Vgl. Berichte des Prüfungsausschusses über das Geschäftsjahr 2022, Seite 4.

³⁴ Vgl. Berichte des Prüfungsausschusses über das Geschäftsjahr 2022, Seite 1.

unabhängige, effiziente und professionelle Aufsicht sichergestellt wäre. Zudem würden Doppelstrukturen bei der EIB und Abweichungen vom Grundsatz der einheitlichen Bankenaufsicht vermieden.

Der Deutsche Bundestag sollte die Bundesregierung auffordern, darauf hinzuwirken, dass die EIB unverzüglich einer wirksamen externen Bankenaufsicht unterworfen wird.

3.3 Stellungnahmen des BMF und der EIB

Das BMF hat betont, dass es professionellen Strukturen, einem adäquaten Risikomanagement und einer angemessenen Aufsicht zentrale Bedeutung beimesse. In den letzten Jahren seien hier bei der EIB deutliche Fortschritte erzielt worden, die maßgeblich auf Initiativen des BMF zurückgingen. Das BMF selbst habe im Jahr 2018 gefordert, die EIB unter die Aufsicht durch den SSM zu stellen. Dies habe sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene aber als nicht durchsetzbar erwiesen. Mit der Einführung des EIB-REP sei nun ein wichtiger Meilenstein erreicht. Gleichwohl werde sich das BMF für weitere Verbesserungen einsetzen. Im Übrigen hat das BMF angemerkt, dass das Personal des EIB-REP-Teams dienstrechtlich gesehen zwar bei der EIB angestellt sei. Es unterstehe aber dem Prüfungsausschuss und sei insoweit unabhängig.

Die EIB hat auf den für sie geltenden – und von ihren Anteilseignern beschlossenen – rechtlichen Rahmen, auf ihren öffentlichen Auftrag und ihre Finanzierungsaktivitäten verwiesen. Ihre Satzung sehe gegenwärtig keine externe Bankenaufsicht vor. Sie unterliege formell auch nicht dem SREP. Als multilaterale Finanzierungsinstitution sei sie zudem nicht mit Geschäftsbanken oder nationalen Förderbanken vergleichbar. Argumentativ hat die EIB dies nicht weiter unterlegt.

Mit Blick auf ihr Risikomanagement hat die EIB erklärt, dass sie – anders als andere multilaterale Finanzierungsinstitutionen – freiwillig beschlossen habe, die für Geschäftsbanken maßgeblichen Rechtsakte und Leitlinien anzuwenden. Sie habe sich daher verpflichtet, diese regulatorischen Anforderungen einzuhalten, soweit diese im Einklang mit ihrer Satzung und ihrer Geschäftsordnung stehen.

Als Beleg für ihr starkes Risikomanagement und den robusten Kontrollrahmen hat die EIB darauf verwiesen, dass sie seit ihrer Gründung durchgehend rentabel gewesen sei und keine Verluste verzeichnet habe. Zudem würden auch wichtige Kennzahlen die Solidität der EIB belegen. Verglichen mit dem Durchschnitt der Institute unter Aufsicht des SSM verfüge die EIB z. B. über einen deutlich höheren Kapitalpuffer und über einen deutlich geringeren Anteil an notleidenden Risikopositionen. Im Übrigen würden auch die drei Ratingagenturen, die eine angeforderte Einstufung der EIB vornehmen, der EIB ein sehr starkes Risikomanagement und eine sehr robuste Finanzlage attestieren.

3.4 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF zur Bedeutung von professionellen Aufsichts- und Kontrollstrukturen für die EIB. Die ganz wesentlich vom BMF initiierten Fortschritte erkennt er an, ebenso wie die Zusage, hier weitere Verbesserungen anzustreben. Er mahnt diese Verbesserungen aber auch an. Die Einlassungen zur Unabhängigkeit des EIB-REP-Teams teilt der Bundesrechnungshof nicht. Denn die dienstrechtliche Stellung des Personals darf bei der Bewertung dieser Frage nicht ausgeblendet werden. Zudem wird die Leitung des Teams von der EIB selbst bestellt. Dies ermöglicht es der EIB, eine ihr genehme Teamleitung zu installieren.

Die EIB selbst hält Änderungen an den Aufsichts- und Kontrollstrukturen hingegen für nicht notwendig. Im Kern verweist sie dabei auf den für sie geltenden rechtlichen Rahmen und ihre Stellung als multilaterale Finanzierungsinstitution, ohne darzulegen, warum es nicht sinnvoll sein sollte, sie – trotz dieser Besonderheiten – einer unabhängigen externen Bankenaufsicht zu unterwerfen.

Auch die übrigen Einlassungen der EIB überzeugen nicht. So erklärt sie sich einerseits bereit, freiwillig die regulatorischen Anforderungen für Geschäftsbanken zu erfüllen. Andererseits betont sie aber, dass sie nicht mit Geschäftsbanken vergleichbar sei. Deswegen sei sie auch nicht einer externen Bankenaufsicht unterstellt. Das erscheint zumindest nicht konsistent. Hinzu kommt, dass ohne eine Bankenaufsicht die Einhaltung der regulatorischen Anforderungen nicht durch eine unabhängige Stelle überprüft und eingefordert werden kann. Die EIB geht hier also einen wichtigen ersten Schritt in die richtige Richtung, den Weg aber nicht konsequent zu Ende.

Die EIB verweist auch darauf, dass die Ratingagenturen ihr Risikomanagement als robust bewerten. Das Risikomanagement der EIB selbst war nicht Gegenstand der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes könnte die positive Bewertung durch die Ratingagenturen aber auch darauf zurückzuführen sein, dass die EIB die regulatorischen Anforderungen für Geschäftsbanken zumindest teilweise erfüllt. Es wäre sachlogisch, davon auszugehen, dass eine externe Bankenaufsicht zu einer stabileren EIB führt. Und sie würde das Schutzniveau sicherlich nicht verschlechtern. Im Übrigen dürfte für die Bewertung durch die Ratingagenturen insbesondere die Bonität der EU-Mitgliedstaaten sowie deren Bereitschaft, für die Risiken der EIB zu haften, entscheidend sein.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, dass die Finanzlage der EIB solide ist. Dies kann eine Ausnahme von der Bankenaufsicht allerdings nicht begründen. Andernfalls müsste man akzeptieren, dass ähnlich solide Geschäftsbanken auch von der Aufsicht ausgenommen werden könnten. Das Ergebnis wäre ein insgesamt weniger stabiles Bankensystem. Denn neu entstehende Schwächen im Risikomanagement und in den Schutzmechanismen bei eben diesen nicht mehr beaufsichtigten Banken würden womöglich erst später entdeckt.

Insgesamt hat die EIB hier nicht überzeugend darlegen können, warum sie nicht einer unabhängigen externen Bankenaufsicht unterworfen sein sollte. Das BMF selbst hat sich bereits im Jahr 2018 zu Recht dafür ausgesprochen, die EIB unter die Aufsicht des SSM zu stellen. Dieses Ziel sollte das BMF nicht aus den Augen verlieren.

4 Rechtskonforme Förderung durch Darlehen der EIB sicherstellen

Nach ihrer Satzung darf die EIB Förderdarlehen nur dann gewähren, wenn die damit finanzierten Investitionen zu einer Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität und zur Förderung des EU-Binnenmarkts beitragen. Die EU-Mitgliedstaaten sind bei der Entscheidung über Darlehen zu beteiligen. Ziel ist, den bestmöglichen Einsatz der begrenzten Ressourcen der EIB zu erreichen. Das Entscheidungsverfahren stellt aber nicht sicher, dass nur solche Darlehen positiv beschieden werden, die dem Mandat und der Satzung der EIB entsprechen.

4.1 Verfahren zur Entscheidung über Förderdarlehen

Als öffentliche Förderbank der EU-Mitgliedstaaten profitiert die EIB von deren Bonität und deren Haftungszusage. Dadurch kann sich die EIB am Kapitalmarkt zu günstigen Konditionen refinanzieren. Um Marktverzerrungen zu vermeiden, muss sie sich strikt im Rahmen ihres **Mandats**³⁵ bewegen und darf Finanzierungen nur subsidiär³⁶ gewähren, d. h. **soweit Mittel aus anderen Quellen zu angemessenen Bedingungen nicht zur Verfügung stehen**.

Finanzierungen werden grundsätzlich durch den Verwaltungsrat genehmigt.³⁷ Grundlage für die Entscheidung über eine Finanzierung ist der jeweilige Förderantrag des potenziellen Darlehensnehmers. Die EIB überprüft diesen Antrag intern insbesondere auf **Zusätzlichkeit und Wirkung** der jeweiligen Investition und gibt eine Bewertung dazu ab. Zudem nimmt die EU-Kommission zu dem Förderprojekt Stellung. Anschließend legt die EIB dem Verwaltungsrat den Förderantrag zur Entscheidung vor.

Für die Befassung des Verwaltungsrates mit den Förderanträgen stehen grundsätzlich zwei Verfahren zur Verfügung:

1. Die EIB setzt einen Förderantrag auf die Tagesordnung einer **Sitzung** des Verwaltungsrates. Der Antrag wird dann in der Sitzung beraten und ggf. beschieden.

³⁵ Vgl. Artikel 309 AEUV.

³⁶ Vgl. Artikel 16 Absatz 1 EIB-Satzung.

³⁷ Vgl. Artikel 9 Absatz 1 EIB-Satzung.

2. Die EIB leitet ein **schriftliches Verfahren** ein. Der Förderantrag wird dann an die Mitglieder des Verwaltungsrates übersandt und gilt bei Verschweigen mit Ablauf einer Frist als positiv beschieden. Jedes einzelne Mitglied des Verwaltungsrates kann innerhalb dieser Frist dem schriftlichen Verfahren widersprechen. Geschieht dies, wird der Förderantrag in der nächsten Sitzung des Verwaltungsrates behandelt.

Unabhängig von dem gewählten Verfahren können die Mitglieder des Verwaltungsrates sich bei der EIB zu beratenden Förderanträgen informieren.

4.2 Förderdarlehen der EIB für ein Neubauvorhaben der EU-Kommission fragwürdig

Sachverhalt

Beispiel 1: Darlehen für ein Neubauvorhaben der EU-Kommission

Am 21. Dezember 2021 übersandte die EIB einen Förderantrag der Europäischen Union an die Mitglieder des Verwaltungsrates zur Genehmigung **im schriftlichen Verfahren**. Die Europäische Union beantragte damit **erstmalig** ein Förderdarlehen bei der EIB. Mit dem Darlehen über 120 Mio. Euro beabsichtigte sie, den Neubau des Konferenzzentrums der **EU-Kommission** in Brüssel anteilig zu finanzieren.³⁸

Die Europäische Union verfügt nach Einschätzung der führenden Ratingagenturen über eine **erstklassige Kreditwürdigkeit** und einen exzellenten Zugang zum Kapitalmarkt.³⁹ Dennoch beurteilte die EIB das Vorhaben als förderwürdig. In einer positiven Stellungnahme schloss sich die **EU-Kommission** dieser Einschätzung an.⁴⁰

Das BMF prüfte den Förderantrag und erhob **keine Einwände**. Weder zum Förderantrag noch zur Bewertung durch die EIB oder die EU-Kommission hatte es Rückfragen.

Da kein Verwaltungsratsmitglied innerhalb der Frist die Behandlung des Förderantrags in einer Sitzung des Verwaltungsrates verlangte oder Einwände erhob, galt der Förderantrag mit Fristablauf am 6. Januar 2022 als positiv beschieden.

³⁸ Vgl. Protokoll vom 10. März 2022 zur Sitzung des Verwaltungsrates der EIB am 2. Februar 2022. Abrufbar unter: <https://www.eib.org/de/events/board-of-directors-meeting-550>.

³⁹ So bewerten z. B. die Ratingagenturen Moody's und Fitch die Bonität der Europäischen Union mit der Bestnote und geben einen stabilen Ausblick (Aaa/stable bzw. AAA/stable). Auch Standard and Poor's Corporation (S&P) bewertet die Bonität als hervorragend und vergibt die zweitbeste Note bei einem stabilen Ausblick (AA+/stable). Quelle: EU-Kommission. Abrufbar unter: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/eu-credit-strength_en.

⁴⁰ Vgl. Protokoll vom 10. März 2022 zur Sitzung des Verwaltungsrates der EIB am 2. Februar 2022. Abrufbar unter: <https://www.eib.org/de/events/board-of-directors-meeting-550>.

Bewertung und Empfehlung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist dieser Vorgang aus mehreren Gründen kritisch zu bewerten.

Zunächst einmal darf die EIB nur Darlehen gewähren, wenn Mittel aus anderen Quellen zu angemessenen Bedingungen nicht zur Verfügung stehen. Das ist vorliegend aber nicht der Fall. Denn neben dem EU-Haushalt steht der Europäischen Union auch der Weg zu privaten Kreditinstituten und an den Kapitalmarkt offen, um ein solches Vorhaben zu finanzieren. Da die Europäische Union über eine erstklassige Bonität verfügt, ist davon auszugehen, dass sie die erforderlichen Mittel zu Bedingungen erhält, die mit denen der EIB vergleichbar sind, zumal keine Gebühren oder Gewinnzuschläge anfallen, wenn die Finanzierung direkt über den Kapitalmarkt und ohne den „Umweg“ über die EIB erfolgt.

Nach ihrer Satzung darf die EIB zudem Darlehen nur dann gewähren, wenn die damit finanzierten Investitionen die volkswirtschaftliche Produktivität der Europäischen Union steigern und den EU-Binnenmarkt fördern.⁴¹ Dass diese Voraussetzungen beim Neubau des Konferenzentrums der EU-Kommission erfüllt sind, erscheint mehr als fraglich. Denn die Europäische Union würde das Vorhaben auch ohne ein Darlehen der EIB realisieren. Aus einer Finanzierung durch die EIB ergeben sich folglich keine zusätzlichen positiven Effekte für Produktivität und Binnenmarkt.

Und schließlich ist zu konstatieren, dass der darlehensfinanzierte Neubau eines Verwaltungsgebäudes für die EU-Kommission mit den einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen⁴² der Europäischen Union unvereinbar ist. Danach darf zwar der Ankauf eines bestehenden Gebäudes ausnahmsweise über ein Darlehen finanziert werden, wenn das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union dem im Vorfeld zugestimmt haben. Der Neubau eines Gebäudes darf indes nicht über ein Darlehen finanziert werden.⁴³

Die entscheidungsbegründenden Unterlagen zu diesem Förderantrag können diese erheblichen Kritikpunkte nicht ausräumen. Es ist nicht ersichtlich, warum das BMF hier keine Einwände erhoben und eine intensivere Befassung mit dem Vorgang in einer ordentlichen Sitzung des Verwaltungsrates eingefordert hat.

Das ist besonders bedenklich, weil es sich hier um den ersten Antrag der Europäischen Union für den Neubau eines Verwaltungsgebäudes handelt, das teilweise durch ein Darlehen finanziert werden soll und für die Eigennutzung bestimmt ist. Die Finanzierung durch die EIB führt nicht nur dazu, dass deren begrenzte Ressourcen für ein Vorhaben außerhalb ihres Mandats genutzt werden. Es führt auch zu einem Interessenkonflikt, da die EU-Kommission in einer

⁴¹ Vgl. Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b) EIB-Satzung.

⁴² Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, ABl. EU L 193/1 vom 30. Juli 2018 (EU-Haushaltsordnung).

⁴³ Vgl. Artikel 266 Absatz 6 EU-Haushaltsordnung.

solchen Konstellation die Förderwürdigkeit eines Vorhabens beurteilt, bei dem sie selbst die Begünstigte ist.

Der Deutsche Bundestag sollte die Bundesregierung auffordern, dieses Vorhaben angesichts der grundsätzlichen Bedeutung für künftige Finanzierungen durch die EIB auf den Prüfstand zu stellen. Die Kritikpunkte und die offenen Fragen sollte sie nach Möglichkeit noch einmal im Verwaltungsrat und ggf. im Rat der Europäischen Union thematisieren. Künftig sollte das BMF Förderanträge der EIB intensiver prüfen und darauf hinwirken, dass insbesondere die Maßstäbe „Subsidiarität“ sowie „Nutzen für die volkswirtschaftliche Produktivität und den EU-Binnenmarkt“ streng angelegt werden.

4.3 Stellungnahmen des BMF und der EIB

Das BMF hat betont, dass es alle Projekte der EIB, die dem Verwaltungsrat zur Genehmigung vorgelegt würden, intensiv prüfe. Beim Neubau für die EU-Kommission habe es keine Gründe gesehen, die Zustimmung zu verweigern. So dürfe die EIB Investitionen zwar nur subsidiär fördern. Diese Vorgabe sei aber nicht streng auszulegen, da sie in erster Linie dem effizienten Einsatz öffentlicher Mittel diene. Das Konferenzzentrum verbessere die Funktionsfähigkeit der EU-Institutionen und fördere das Erreichen der Ziele der Europäischen Union, einschließlich der Verwirklichung des EU-Binnenmarkts.

Darüber hinaus hat das BMF erklärt, dass die Vereinbarkeit einer Darlehensfinanzierung des Neubaus mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen in den bisherigen Beratungen auf EU-Ebene weder von den EU-Mitgliedstaaten noch von den juristischen Diensten der EU-Institutionen problematisiert worden sei. Das BMF habe jedoch zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrechnungshof bereits die Darlehensfinanzierung eines Neubaus in einer vergleichbaren Konstellation infrage gestellt habe.⁴⁴ Daher werde es bei nächster Gelegenheit den juristischen Dienst des Rates der Europäischen Union um eine rechtliche Prüfung bitten. Sollten ähnlich gelagerte Fälle zur Entscheidung im Verwaltungsrat der EIB anstehen, werde das BMF dies zudem zum Anlass für eine vertiefte Diskussion nehmen.

Die EIB hat erklärt, dass alle Voraussetzungen für die Gewährung eines Förderdarlehens an die EU-Kommission vorgelegen hätten. Der Beitrag der Investition zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität und zur Förderung des EU-Binnenmarkts – unterstützt durch eine europaweite Ausschreibung der Bauarbeiten und die spätere Nutzung – stünde außer Frage. Zudem habe die EU-Kommission selbst ausdrücklich die Vereinbarkeit ihres Vorhabens mit den einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen bestätigt. Im Übrigen sei die EU-Kommission damals nicht in der Lage gewesen, eine „vergleichbare Finanzierung“ zu erhalten.

⁴⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/9700, Nummer 21 „Rechtskonforme Finanzierung des Frontex-Neubaus sicherstellen“.

Zur Frage eines möglichen Interessenkonflikts der EU-Kommission, die vorliegend einerseits Begünstigte ist und andererseits Einfluss auf die Entscheidung der EIB in der Sache nimmt, haben sich das BMF und die EIB nicht geäußert.

4.4 Abschließende Bewertung

Die EIB ist zwar die Förderbank der EU-Mitgliedstaaten. Sie darf aber nicht zur „Hausbank“ der EU-Institutionen werden. Andernfalls würde die EIB immer weniger ihrer begrenzten Ressourcen für die originären, satzungsgemäßen Zwecke einsetzen. Der Weg genau dorthin wäre jedoch vorgezeichnet, wenn der Argumentation des BMF und der EIB hier gefolgt würde. Denn dann würde die EIB alle Projekte von EU-Institutionen finanzieren können, für die sie etwas bessere Konditionen anbietet, als am Markt verfügbar. Die EIB-Satzung ist in dieser Frage jedoch eindeutig. Sie gestattet der EIB nur solche Projekte zu finanzieren, für die Mittel aus anderen Quellen zu „angemessenen Bedingungen“ nicht zur Verfügung stehen. Dass dies vorliegend der Fall sein soll, kann angesichts der erstklassigen Bonität der Europäischen Union stark bezweifelt werden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt indes nicht, dass von Neubau und Nutzung des Konferenzzentrums positive Effekte für die volkswirtschaftliche Produktivität und den EU-Binnenmarkt ausgehen können. Das ist aber nicht der entscheidende Punkt. Denn die EU-Kommission würde diesen Neubau auch ohne ein Darlehen der EIB realisieren, da das Konferenzzentrum benötigt wird. Andernfalls dürfte sie das Projekt gar nicht realisieren. Das heißt, mit der Finanzierung durch die EIB sind keine zusätzlichen positiven Effekte verbunden. Diese wären jedoch nach der EIB-Satzung eine zwingende Voraussetzung dafür, dass die EIB das Projekt überhaupt finanzieren darf.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF bei nächster Gelegenheit rechtlich prüfen lassen möchte, ob die Darlehensfinanzierung eines Neubaus für EU-Institutionen mit den einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen vereinbar ist. Dies ändert nichts daran, dass der Bundesrechnungshof Förderdarlehen der EIB an EU-Institutionen für grundsätzlich fragwürdig hält. Er empfiehlt der Bundesregierung, bei künftigen Förderanträgen einen strengen Maßstab anzulegen und darauf hinzuwirken, dass Projekte der EU-Institutionen grundsätzlich aus dem EU-Haushalt, alternativ über ein Kreditinstitut finanziert werden.

5 Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung verbessern

Die Bundesregierung muss den Deutschen Bundestag in EU-Angelegenheiten frühzeitig und umfassend unterrichten, damit dieser die Willensbildung der Bundesregierung effektiv beeinflussen kann. Die Bundesregierung hat dies bei der EIB mitunter versäumt. Über die Erhöhung des deutschen Kapitalanteils an der EIB nach Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union hat sie den Deutschen Bundestag nur unzureichend informiert.

5.1 Rechtsgrundlagen zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten

Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung nehmen die Aufgaben in Angelegenheiten der Europäischen Union gemeinsam wahr. Artikel 23 Grundgesetz sieht dazu weitreichende Mitwirkungsrechte für den Deutschen Bundestag vor. Die Bundesregierung muss den Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichten. Die Unterrichtung muss es ihm ermöglichen, **die Willensbildung der Bundesregierung frühzeitig und effektiv zu beeinflussen**.⁴⁵

Bevor die Bundesregierung an Gesetzgebungsakten der Europäischen Union mitwirkt, muss sie dem Deutschen Bundestag Gelegenheit zur **Stellungnahme** geben. Die Stellungnahme muss sie bei ihren Verhandlungen berücksichtigen.⁴⁶

Das Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union⁴⁷ (EUZBBG) konkretisiert die Unterrichtspflichten und Mitwirkungsrechte des Grundgesetzes. Danach muss die Bundesregierung den Deutschen Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union grundsätzlich **umfassend, frühestmöglich, fortlaufend und schriftlich unterrichten**.⁴⁸

Für herausgehobene Angelegenheiten, sogenannte **Vorhaben** der Europäischen Union, sieht das EUZBBG zudem ein **formalisiertes Unterrichtungsverfahren** vor. Zu den Vorhaben zählen insbesondere Vorschläge und Initiativen, die auf Änderungen des Primärrechts der Europäischen Union abzielen.⁴⁹

Das formalisierte Unterrichtungsverfahren besteht aus mehreren Schritten. Es beginnt stets mit der **förmlichen Zuleitung** der Unterlagen zu dem jeweiligen Vorhaben an den Deutschen Bundestag durch die Bundesregierung. Die Zuleitung ist zugleich Ausgangspunkt für die Priorisierung und Überweisung eines Vorhabens an die Ausschüsse des Deutschen Bundestages.⁵⁰ Innerhalb der nächsten zwei Wochen übermittelt die Bundesregierung einen **Berichtsbogen**. Dieser enthält Angaben zu den Zielen und den inhaltlichen Schwerpunkten des Vorhabens sowie zur politischen Bedeutung, zum besonderen deutschen Interesse und zu den finanziellen Auswirkungen.⁵¹

⁴⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 19. Juni 2012, 2 BvE 4/11, Randnummer 107.

⁴⁶ Vgl. Artikel 23 Absatz 3 Grundgesetz.

⁴⁷ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2170).

⁴⁸ Vgl. § 3 Absatz 1 EUZBBG.

⁴⁹ Vgl. § 5 EUZBBG.

⁵⁰ Der vom Deutschen Bundestag herausgegebene Wegweiser in EU-Angelegenheiten (Stand: Oktober 2022) erläutert das Priorisierungs- und Überweisungsverfahren auf den Seiten 102 ff.

⁵¹ Vgl. § 6 Absätze 1 und 2 EUZBBG. Handelt es sich bei dem Vorhaben um einen Gesetzgebungsakt der Europäischen Union, kommen zwei weitere Schritte hinzu: Die Bundesregierung übermittelt eine umfassende Bewertung der Folgen für die Bundesrepublik Deutschland und unterrichtet schließlich über den Abschluss des Verfahrens. Vgl. § 6 Absätze 3 und 6 EUZBBG.

5.2 Unterrichtspraxis am Beispiel der Kapitalerhöhung infolge des Brexits

Sachverhalt

Bei der **Satzung der EIB** handelt es sich um **Primärrecht der Europäischen Union**.⁵²

Die Satzung kann zum einen gemäß **Artikel 308 Absatz 3 AEUV** in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch einstimmigen Beschluss des Rates der Europäischen Union geändert werden.⁵³ Zum anderen delegiert die Satzung einzelne Änderungsbefugnisse auf den Rat der Gouverneure (delegiertes Verfahren). Dies gilt gemäß **Artikel 4 Absatz 3 EIB-Satzung** für die Erhöhung des gezeichneten Kapitals. Eine Kapitalerhöhung kann der Rat der Gouverneure folglich einstimmig außerhalb des Verfahrens nach Artikel 308 Absatz 3 AEUV beschließen.

Die mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EIB verbundenen Auswirkungen auf das gezeichnete Kapital und die Zusammensetzung des Verwaltungsrates mussten in der Satzung abgebildet werden. Den wegfallenden britischen Kapitalanteil sollten nach dem Willen der EIB die verbleibenden EU-Mitgliedstaaten übernehmen. Im Gegenzug forderten einige EU-Mitgliedstaaten eine Reform der EIB ein (Nummer 3.2).

Die EIB-Satzung sollte hierfür in zwei separaten Verfahren geändert werden:

- Um die technischen Auswirkungen des Brexits abzubilden, musste die Satzung im Verfahren nach Artikel 308 Absatz 3 AEUV geändert werden. Gleichzeitig sollten in diesem Verfahren einzelne Elemente der Reform der EIB umgesetzt werden.⁵⁴
- Die Kapitalanteile der verbliebenen Mitgliedstaaten sollten durch Beschluss des Rates der Gouverneure gemäß Artikel 4 Absatz 3 EIB-Satzung erhöht werden.

Den Antrag der EIB auf Satzungsänderung gemäß Artikel 308 Absatz 3 AEUV leitete die Bundesregierung am 19. Oktober 2018 förmlich dem Deutschen Bundestag zu. Dieser überwies das Vorhaben an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (Finanzausschuss) als federführenden Ausschuss.⁵⁵

⁵² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Stoll/Rigod, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, AEUV Artikel 308 Randnummer 12.

⁵³ Bei diesem Verfahren ist der Deutsche Bundestag nach § 7 Absatz 2 Integrationsverantwortungsgesetz zu beteiligen. Danach darf der deutsche Vertreter einem entsprechenden Beschluss im Rat der Europäischen Union nur zustimmen oder sich enthalten, nachdem hierzu ein Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestages in Kraft getreten ist.

⁵⁴ Dies betraf die Erhöhung der Anzahl der stellvertretenden Mitglieder im Verwaltungsrat sowie die Änderung der Mehrheitserfordernisse bei strategisch wichtigen Entscheidungen (neu: qualifizierte statt einfacher Mehrheit).

⁵⁵ Mitberatende Ausschüsse des Deutschen Bundestages waren der Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union.

Über die geplante Satzungsänderung im delegierten Verfahren gemäß Artikel 4 Absatz 3 EIB-Satzung unterrichtete die Bundesregierung wie folgt:

Beispiel 2: Unterrichtung über die geplante Erhöhung des gezeichneten Kapitals

Der Verwaltungsrat beschloss am 17. Juli 2018 einstimmig, dem Rat der Gouverneure eine Erhöhung des gezeichneten Kapitals der EIB gemäß Artikel 4 Absatz 3 EIB-Satzung zu empfehlen. Deutschland sollte seinen Anteil am Kapital der EIB um insgesamt **7,53 Mrd. Euro** erhöhen. Hiervon waren 845 Mio. Euro als einzuzahlendes und 6,68 Mrd. Euro als abrufbares Kapital bereitzustellen. Das einzuzahlende Kapital sollte durch eine Umwandlung von Reserven⁵⁶ der EIB aufgebracht werden. Der Bund musste hierfür folglich keine Mittel einzahlen und den Vorgang damit auch nicht im Bundeshaushalt abbilden. Für das abrufbare Kapital sollte der Bund eine Gewährleistung übernehmen.

Die Bundesregierung leitete für dieses Vorhaben **kein eigenständiges Unterrichtungsverfahren** ein. Stattdessen ging sie ab Mitte November 2019 im Rahmen ihrer Unterrichtung des Finanzausschusses über die geplante Satzungsänderung im Verfahren nach Artikel 308 Absatz 3 AEUV auf die Kapitalerhöhung ein. Der Haushaltsausschuss war dabei nicht mitberatend involviert.

Im parlamentarischen Verfahren für den Bundeshaushalt 2019 wurde mit der Erhöhung des Ermächtigungsrahmens die rechtliche Grundlage geschaffen, damit der Bund die zusätzliche Gewährleistung von 6,68 Mrd. Euro für die EIB übernehmen konnte.⁵⁷

Am 3. April 2019 unterrichtete das BMF den Haushaltsausschuss über die Übernahme einer Gewährleistung zur Erhöhung des Haftungskapitals bei der EIB.⁵⁸ Eine Billigung dieser Entscheidung durch den Haushaltsausschuss war nicht erforderlich. Danach konnte der deutsche Vertreter im Rat der Gouverneure der Kapitalerhöhung zustimmen.

Am 16. April 2019 beschloss der Rat der Gouverneure die Kapitalerhöhung.⁵⁹

⁵⁶ Reserven bildet die EIB aus einbehaltenen Gewinnen. Erleidet die EIB in ihrem Eigengeschäft Verluste, gleicht sie diese – soweit möglich – zunächst mit Mitteln aus der Reserve aus. Danach greift sie auf das gezeichnete Kapital der Mitgliedstaaten zu.

⁵⁷ Vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 6 Haushaltsgesetz 2019 (Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an europäischen oder internationalen Institutionen und Fonds).

⁵⁸ Vgl. § 3 Absatz 8 Haushaltsgesetz 2019.

⁵⁹ Beschluss des Rates der Gouverneure der Europäischen Investitionsbank vom 16. April 2019 zum Ersatz des Anteils des Vereinigten Königreichs am Kapital der Europäischen Investitionsbank durch die Kapitalzeichnung der verbleibenden Mitgliedstaaten [2019/655], Abl. EU L 110/39 vom 25. April 2019.

Bewertung und Empfehlung

Da es sich bei der EIB-Satzung um Primärrecht handelt, sind sämtliche Änderungen – gleich nach welchem Verfahren – als eigenständige Vorhaben der Europäischen Union zu qualifizieren. Sie lösen jeweils ein eigenes, mehrstufiges Unterrichtsverfahren aus. Die Bundesregierung hätte daher in einem eigenständigen Verfahren über die geplante Kapitalerhöhung unterrichten müssen.

Dies gilt umso mehr, als die Kapitalerhöhung erhebliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben kann. Sie war zwar im Hinblick auf das einzuzahlende Kapital (845 Mio. Euro) nicht unmittelbar haushaltswirksam. Gleichwohl hat sie für den Bund mittelbar erhebliche finanzielle Auswirkungen. Denn die Umwandlung von Reserven in eingezahltes Kapital reduziert den Risikopuffer der EIB. Diese umgewandelten Mittel stehen künftig nicht mehr als Reserven zur Verfügung. Bei einem unveränderten Geschäftsvolumen der EIB ist daher davon auszugehen, dass die EIB im Falle eines Verlustes früher auf das gezeichnete Kapital der EU-Mitgliedstaaten zurückgreifen muss, um ihren Verpflichtungen nachzukommen.

Kapitalabrufe der EIB sind aus dem Bundeshaushalt zu bedienen. Vor diesem Hintergrund hätte die Bundesregierung den Deutschen Bundestag frühzeitig und umfassend über die geplante Kapitalerhöhung unterrichten müssen, also spätestens im Juli 2018. Denn zu diesem Zeitpunkt hatte der Verwaltungsrat dem Rat der Gouverneure die Kapitalerhöhung empfohlen. Die Unterrichtung des Finanzausschusses im Zusammenhang mit der Satzungsänderung im Verfahren nach Artikel 308 Absatz 3 AEUV war nicht ausreichend und erfolgte zudem auch zu spät. Sie konnte daher eine eigenständige, sachgerechte Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Kapitalerhöhung nicht ersetzen.

Das Versäumnis der Bundesregierung hinderte den Deutschen Bundestag jedenfalls daran, sich mit der anstehenden Übernahme zusätzlicher Haftungsrisiken bei der EIB frühzeitig und umfassend zu befassen und auf dieser Grundlage die Willensbildung der Bundesregierung zu beeinflussen. Dies ist vor dem Hintergrund der finanziellen Bedeutung der damit verbundenen Entscheidung nicht hinnehmbar.

In diesem konkreten Fall führt der Bundesrechnungshof die ausgebliebene Unterrichtung des Deutschen Bundestages auch darauf zurück, dass die Bundesregierung die beiden separaten Vorhaben zur Satzungsänderung der EIB nicht klar getrennt und die Auswirkungen der damit verbundenen Entscheidungen nicht umfassend analysiert und bewertet hat. Dies sollte die Bundesregierung künftig sicherstellen.

5.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat der Bewertung des Bundesrechnungshofes widersprochen. Der Deutsche Bundestag sei nicht daran gehindert gewesen, sich mit der Übernahme zusätzlicher Haftungsrisiken zu befassen und die Willensbildung der Bundesregierung zu beeinflussen. So habe die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im November 2018 einen Berichtsbogen zur

geplanten Änderung der EIB-Satzung übermittelt, der explizit auch auf die damit verbundene Kapitalerhöhung eingegangen sei.

Im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2019 habe das BMF den Berichterstatterinnen und Berichterstattern des Haushaltsausschusses zudem einen Informationsvermerk übermittelt, in dem es die aufgrund des Brexits erforderlich gewordene Erhöhung des Haftungskapitals genannt habe. Der Deutsche Bundestag habe mit dem Haushaltsgesetz 2019 die Voraussetzungen geschaffen, um der Kapitalerhöhung zustimmen zu können.

Das BMF hat zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrechnungshof eine separate Unterrichtung über die Kapitalerhöhung für erforderlich hält. Damit hätte sich aber aus Sicht des BMF die Sachlage für den Deutschen Bundestag womöglich nicht vollständig dargestellt. Denn die beiden Aspekte – Änderung der EIB-Satzung und Erhöhung des Haftungskapitals – wiesen einen engen Zusammenhang auf.

5.4 Abschließende Bewertung

Die Sichtweise des BMF trägt nicht. Das BMF hätte den Deutschen Bundestag spätestens im Juli 2018 – also vor der Beschlussfassung im Verwaltungsrat – über die geplante Kapitalerhöhung unterrichten müssen.

Weder der Berichtsbogen noch der Informationsvermerk waren zudem geeignet, den Deutschen Bundestag in die Lage zu versetzen, auf die Willensbildung der Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Anlass für den Berichtsbogen war nicht die geplante Kapitalerhöhung, sondern die geplante Änderung der EIB-Satzung. Die Kapitalerhöhung wurde im Berichtsbogen lediglich erwähnt. Zudem kann ein Informationsvermerk an die Berichterstatterinnen und Berichterstatter des Haushaltsausschusses nicht die Unterrichtung des Deutschen Bundestages als Ganzes ersetzen.

Auch der enge Zusammenhang zwischen den beiden Maßnahmen rechtfertigt nicht, dass das BMF den Deutschen Bundestag nicht über die geplante Kapitalerhöhung unterrichtete. Vielmehr muss das BMF in solchen Fällen im Rahmen der Unterrichtung auf die jeweils andere Maßnahme und damit auch auf das andere Unterrichtungsverfahren verweisen. Nur dann ist sichergestellt, dass der Deutsche Bundestag ein vollständiges Bild der Sachlage erhält.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, dass die Bundesregierung künftig eine frühzeitige und umfassende Unterrichtung des Deutschen Bundestages in EU-Angelegenheiten sicherstellen sollte.

6 Unabhängige externe Finanzkontrolle

Die EIB unterliegt für den wesentlichen Teil ihres Geschäfts keiner unabhängigen externen Finanzkontrolle. Denn der Europäische Rechnungshof (EuRH) prüft lediglich den Teil, der über den EU-Haushalt finanziert bzw. abgesichert ist. Es ist unklar, wie groß das mitgliedstaatlich finanzierte Geschäftsvolumen – und damit auch die Prüfungslücke – ist. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass etwa drei Viertel der Finanzierungen der EIB nicht durch eine unabhängige externe Finanzkontrolle geprüft werden.

6.1 Kontrolllücke beim Eigengeschäft der EIB schließen

Sachverhalt

Die unabhängige externe Finanzkontrolle dient dazu, **Transparenz und Rechenschaft über die Verwendung öffentlicher Mittel** gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit herzustellen bzw. dies zu ermöglichen. Die Prüfungsergebnisse der Finanzkontrolle fließen regelmäßig in die **Entscheidung über die Entlastung der Exekutive durch die Legislative** ein.

Für ihr Fördergeschäft setzt die EIB öffentliche Mittel ein:

- Die Mitgliedstaaten haben das eingezahlte Kapital aus Haushaltsmitteln bereitgestellt und haften – mit ihren jeweiligen nationalen Haushalten – in Höhe des abrufbaren Kapitals.
- Auch aus dem EU-Haushalt erhält die EIB Finanzmittel bzw. Haftungszusagen und verwaltet diese auf Rechnung der Europäischen Union.
- Zudem haben mehrere Mitgliedstaaten zusätzliche öffentliche Mittel in bilateralen Vereinbarungen bereitgestellt, etwa für den EGF.

Soweit die EIB öffentliche Mittel **auf Rechnung der Europäischen Union** verwaltet, unterliegt sie der unabhängigen externen Finanzkontrolle durch den EuRH. Dessen Prüfungs- und Erhebungsrechte bei der EIB sind primärrechtlich verankert.⁶⁰ Sie sind in einem Drei-Parteien-Übereinkommen⁶¹ zwischen der EU-Kommission, dem EuRH und der EIB näher spezifiziert. Danach darf der EuRH sämtliche Förderaktivitäten der EIB prüfen, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden oder für die der EU-Haushalt haftet. Damit ist das EU-Mandatsgeschäft, das die EIB im Auftrag der Europäischen Union ausführt, der **Prüfung durch den EuRH** unterworfen.⁶²

⁶⁰ Vgl. Artikel 287 Absatz 3 AEUV.

⁶¹ Vgl. Tripartite Agreement between the European Commission, the European Court of Auditors and the European Investment Bank vom 15. November 2021 (Drei-Parteien-Übereinkommen).

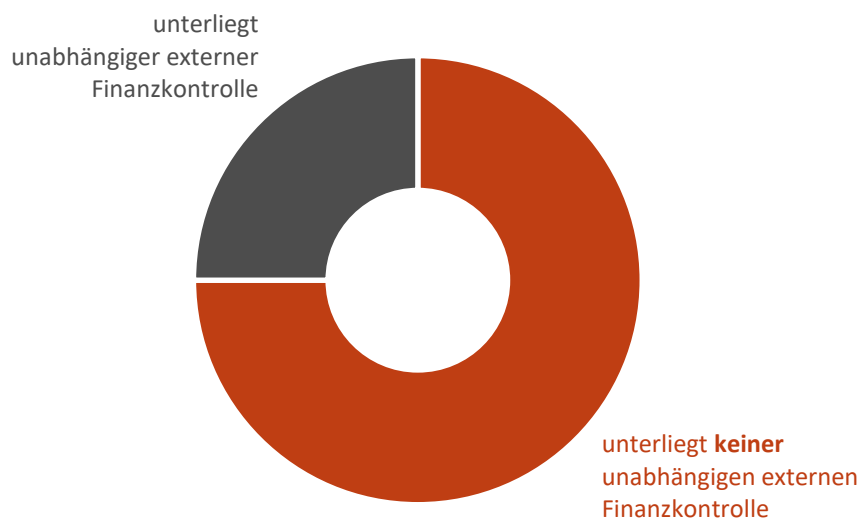
⁶² Vgl. Drei-Parteien-Übereinkommen, Absätze 3 und 4 der Präambel. Zu den Prüfungsrechten des EuRH siehe auch EuRH, Sonderbericht 05/2023.

Für diejenigen Förderaktivitäten, die die EIB auf Basis ihres gezeichneten Kapitals und auf eigenes Risiko durchführt (**Eigengeschäft**), hat der EuRH hingegen kein Prüfungsmandat. Ein komplementäres Prüfungsrecht der mitgliedstaatlichen Institutionen der externen Finanzkontrolle ist in den Rechtsgrundlagen der EIB nicht vorgesehen. Damit unterliegen schon mit dem Eigengeschäft gegenwärtig schätzungsweise **mehr als drei Viertel** aller Finanzierungen der EIB **keiner unabhängigen externen Finanzkontrolle**.⁶³

Abbildung 5

Etwa drei Viertel aller Finanzierungen der EIB ungeprüft

Das Prüfungsmandat des EuRH schließt das Eigengeschäft und damit einen erheblichen Teil der Finanzierungen der EIB nicht ein. Dieser Teil wird damit nicht von einer unabhängigen externen Finanzkontrolle geprüft.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis des Operativen Plans der EIB-Gruppe 2023-2025.

Ob und inwieweit die Finanzierungen aus **Mitteln Dritter** durch den EuRH geprüft werden, hängt davon ab, ob die Europäische Union hierfür Finanzmittel bereitstellt. Die Finanzierungen aus dem EGF jedenfalls, die allein auf Basis mitgliedstaatlicher Mittel erfolgen, werden nicht durch den EuRH geprüft und damit auch nicht unabhängig kontrolliert.

⁶³ Berechnung des Bundesrechnungshofes für die Förderperiode 2020 bis 2025 auf Basis der Angaben im Operativen Plan der EIB-Gruppe 2023-2025, Tabellen 6 und 7. Bei den Finanzierungen in den EU-Mitgliedstaaten beläuft sich das Eigengeschäft im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2025 auf rund 84 %, im exterritorialen Geschäft auf rund 36 % aller Finanzierungen. Vgl. Operativer Plan der EIB-Gruppe 2023-2025, Tabellen 6 und 7.

Den genauen Anteil der durch das Prüfungsmandat des EuRH abgedeckten Finanzierungen der EIB konnte das BMF auf Nachfrage nicht angeben.⁶⁴ Damit ist offen, welcher Anteil der Finanzierungen der EIB **regelmäßig ungeprüft** bleibt – mithin wie groß die „**Prüfungslücke**“ ist.

Als **satzungsmäßiges Kontrollorgan** hat die EIB einen **Prüfungsausschuss** bestehend aus sechs Mitgliedern eingerichtet. Dieser prüft die **Ordnungsmäßigkeit** der Geschäfte und der Bücher sowie die Rechnungslegung der EIB.⁶⁵ Daneben soll er die interne bankaufsichtliche Prüfung der EIB übernehmen (vgl. Nummer 3.2).

Der **Rat der Gouverneure** ernennt die Mitglieder des Prüfungsausschusses für einen Zeitraum von sechs aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren. Er kann die Mitglieder vor Ablauf ihrer jeweiligen Mandatszeit mit qualifizierter Mehrheit des Amtes entheben. Über die Ergebnisse seiner Tätigkeit berichtet der Prüfungsausschuss jährlich dem Rat der Gouverneure und spricht Empfehlungen aus.⁶⁶

Eine unmittelbare Berichterstattung an die mitgliedstaatlichen Parlamente im Rahmen eines Entlastungsverfahrens erfolgt nicht. Die Prüfungsergebnisse und Empfehlungen des Prüfungsausschusses sind nicht Grundlage für eine Entscheidung über die Entlastung der Entscheidungsorgane der EIB (vgl. Nummer 1.3).

Bewertung und Empfehlungen

Derzeit ist nur das über den EU-Haushalt finanzierte bzw. abgesicherte Mandatsgeschäft einer unabhängigen externen Finanzkontrolle unterworfen, nämlich der Prüfung durch den EuRH. **Der wesentliche Teil der Aktivitäten der EIB und damit ein Finanzvolumen in Milliardenhöhe, das im Kern auf öffentlichen Mitteln basiert, wird nicht durch eine unabhängige externe Finanzkontrolle geprüft.**

Der Prüfungsausschuss vermag diese Lücke nicht zu schließen. Er kann eine unabhängige externe Finanzkontrolle allenfalls ergänzen, aber deren Fehlen nicht kompensieren.⁶⁷ Denn als internes Kontrollorgan der EIB ist er nicht unabhängig. Er untersteht dem Rat der Gouverneure – also der Exekutive – und berichtet ausschließlich an diesen. Eine Berichtspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament oder den mitgliedstaatlichen Parlamenten besteht nicht. Der Prüfungsausschuss verfügt zudem nur über ein eingeschränktes Mandat. Er darf die Ordnungsmäßigkeit des Geschäftsgebarens der EIB prüfen, aber nicht die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes.⁶⁸

⁶⁴ Auch die EIB hat diese Zahlen auf Nachfrage nicht geliefert (vgl. Nummer 2).

⁶⁵ Vgl. Artikel 12 EIB-Satzung; Artikel 24 Geschäftsordnung der EIB.

⁶⁶ Vgl. Artikel 25 Nummer 6 und Artikel 27 Geschäftsordnung der EIB.

⁶⁷ Vgl. ebenso Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 2022 zur Kontrolle der Finanztätigkeit der Europäischen Investitionsbank – Jahresbericht 2020 (2021/2235(INI)), Nummer 53 f.

⁶⁸ Auch der EuRH verweist auf die „Lücke hinsichtlich der Wirtschaftlichkeitsprüfung“ beim Eigengeschäft der EIB. Vgl. EuRH, Sonderbericht 05/2023, Nummer 58 ff.

Damit besteht eine **Asymmetrie** bei der Kontrolle der von der EIB eingesetzten öffentlichen Mittel: Anders als bei den EU-Haushaltsmitteln sind die **mitgliedstaatlichen Mittel einer wirksamen Kontrolle** durch eine unabhängige Institution **entzogen**. Transparenz und Rechenschaft über die Verwendung dieser öffentlichen Mittel gegenüber Parlament und Öffentlichkeit ist damit nicht sichergestellt.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte diese Prüfungslücke unverzüglich geschlossen werden. Es muss sichergestellt sein, dass die EIB einer unabhängigen externen Finanzkontrolle unterliegt, die sich auf ihre gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung erstreckt.

Die Mitgliedstaaten tragen mit ihrem Haftungskapital das größte Risiko aus der Geschäftstätigkeit der EIB. Daher bietet es sich an, die mitgliedstaatlichen Institutionen der öffentlichen externen Finanzkontrolle – komplementär zum Prüfungsmandat des EuRH – in die Kontrolle der EIB einzubeziehen. Die mitgliedstaatlichen Institutionen sollten die EIB aber nicht separat prüfen, sondern ein Prüfungsgremium mit rotierender Mitgliedschaft bilden, das diese Aufgabe stellvertretend für alle übernimmt. Dies würde ein kohärentes Vorgehen bei gleichzeitiger Minimierung des Prüfungsaufwands für die EIB ermöglichen.

6.2 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat das Prüfungsumfeld der EIB beschrieben und darauf hingewiesen, dass die Unterstellung der EIB unter eine externe Finanzkontrolle eine Rechtsgrundlage erfordere.

Die EIB hat erklärt, dass die Aktivitäten der EIB auf der Grundlage von EU-Haushaltsmitteln durch den EuRH geprüft würden.

6.3 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF. Damit auch das Eigengeschäft der EIB durch eine unabhängige externe Finanzkontrolle geprüft werden kann, ist eine stabile Rechtsgrundlage erforderlich. Dies sollte das BMF jedoch nicht daran hindern, sich als Teil der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um diese Prüfungslücke bei der EIB unverzüglich zu schließen.

7 Fazit

Die EIB hat seit ihrer Gründung eine enorme Entwicklung durchlaufen und insbesondere in den letzten Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen. Dies lässt sich auch an dem in dieser Zeit stark gestiegenen Haftungskapital ablesen. Daraus ergeben sich naturgemäß auch höhere Haftungsrisiken für die Anteilseigner, die mit professionellen Strukturen, einem adäquaten Risikomanagement und einer angemessenen Aufsicht korrespondieren müssen. Im

Kern bedeutet dies, dass die Aufsichts- und Kontrollstrukturen bei der und über die EIB mit dieser Entwicklung mithalten und auch mitwachsen müssen. Dies ist nicht vollumfänglich gelungen.

Die EIB hat – maßgeblich auf Initiative der Bundesregierung – in den letzten Jahren zwar verschiedene Reformen durchlaufen, die als Schritte in die richtige Richtung zu bewerten sind. Sie ist aber noch nicht am Ziel. Denn trotz dieser Reformen finden sich noch erhebliche Lücken in den externen Aufsichts- und Kontrollstrukturen. So unterliegt die EIB zum einen keiner unabhängigen externen Bankenaufsicht. Der als Ersatz hierfür eingerichtete interne Überprüfungs- und Bewertungsprozess bleibt weit hinter dem EU-Bankenstandard zurück. Zum anderen unterliegt das Eigengeschäft der EIB keiner unabhängigen externen Finanzkontrolle. Beides ist auf Dauer nicht hinnehmbar.

Die Lücken in den Aufsichts- und Kontrollstrukturen für die EIB sind auch deshalb besonders kritisch zu bewerten, da die EIB eine öffentliche Förderbank ist. Bei Geschäftsbanken entscheiden Investoren freiwillig, ob sie in eine Bank investieren und der Bank Eigenkapital zur Verfügung stellen, oder nicht. Bei der EIB haben die EU-Mitgliedstaaten stellvertretend für ihre Bürgerinnen und Bürger entschieden, dass sie der EIB öffentliche Mittel als Haftungskapital zur Verfügung stellen. Damit einher geht eine besondere Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten für die EIB, die sich auch in den Aufsichts- und Kontrollstrukturen niederschlagen muss.

Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung weiterhin darauf hinwirken, dass die Lücken in den externen Aufsichts- und Kontrollstrukturen bei der EIB unverzüglich geschlossen werden. Der Deutsche Bundestag sollte die Bundesregierung dabei unterstützen und ihre Position in den Verhandlungen auf EU-Ebene durch einen entsprechenden Maßgabebe-schluss stärken.

Bonn, den 19. Juni 2024

Als Vorsitzender des Großen Senats, der diesen Bericht gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof beschlossen hat,

Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes