



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

über die Auswirkungen der geplanten Änderung der
Satzung der Europäischen Investitionsbank auf den
Bundeshaushalt

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des
§ 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundes-
rechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 3 - 0002710

3. Dezember 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Europäische Investitionsbank: Deutscher Bundestag sollte Entscheidungsbefugnis nicht abgeben

Bisher kann der Deutsche Bundestag über den finanziellen Handlungsrahmen der Europäischen Investitionsbank mitentscheiden. Mit der geplanten Änderung der Satzung der Bank würde er diese Befugnis verlieren. Eine Ausweitung des finanziellen Handlungsrahmens und damit einhergehende höhere Risiken, für die der Bundeshaushalt mithaften muss, kann er dann nicht mehr abwenden.

Worum geht es?

Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist die Förderbank der EU-Mitgliedstaaten. Ihr finanzieller Handlungsrahmen (Ausleihkapazität) wird durch die Satzung auf 250 % ihres Eigenkapitals begrenzt (sog. *Gearing Ratio*). Eine höhere Ausleihkapazität geht mit einem höheren Verlustpotenzial einher. Für die sich daraus ergebenden Risiken haftet der Bundeshaushalt mit. Erhöhungen der *Gearing Ratio* bedürfen derzeit der vorherigen Zustimmung des Deutschen Bundestages. Die EIB hat beantragt, die Satzung zu ändern. Künftig soll die Exekutive allein über die *Gearing Ratio* beschließen und die Ausleihkapazität der EIB eigenmächtig ausweiten können. Der Deutsche Bundestag könnte dies dann nicht mehr verhindern und folglich die damit verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt auch nicht mehr abwenden.

Was ist zu tun?

Der Bundesrechnungshof sieht es kritisch, die Entscheidungshoheit über die Höhe der *Gearing Ratio* und damit auch über zusätzliche Risiken für den Bundeshaushalt allein auf die Exekutive zu übertragen. Daher sollte der Deutsche Bundestag der beantragten Satzungsänderung nicht zustimmen.

Was ist das Ziel?

Der Deutsche Bundestag muss die volle Kontrolle über die Höhe der Ausleihkapazität der EIB behalten, um als Haushaltsgesetzgeber darüber mitentscheiden zu können, ob zusätzliche Risiken für den Bundeshaushalt eingegangen werden sollen. Sofern notwendig, kann die Bundesregierung jederzeit um Zustimmung zu einer Erhöhung der *Gearing Ratio* bitten. Es ist weder sachlich geboten noch notwendig, diese Befugnis und die damit verbundene haushaltspolitische Verantwortung an die Bundesregierung abzutreten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Ausgangslage	7
2	Anlass und Ziel des Berichts	8
3	Gearing Ratio bestimmt die Ausleihkapazität der EIB	9
4	Deutscher Bundestag kann Risikoausweitung bei der EIB künftig nicht mehr verhindern	11
5	Stellungnahme des BMF	12
6	Abschließende Würdigung	13
7	Fazit	15

Abkürzungsverzeichnis

A

AEUV *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

EBWE *Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung*

EIB *Europäische Investitionsbank*

EIB-Satzung *Satzung der Europäischen Investitionsbank*

I

IntVG *Integrationsverantwortungsgesetz*

0 Zusammenfassung

Die EIB ist die Förderbank der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Als Anteilseigner haben sie die EIB mit einem gezeichneten Kapital von 248,80 Mrd. Euro ausgestattet. In dieser Höhe haften sie für Verluste der EIB. Der Anteil Deutschlands am gezeichneten Kapital liegt bei 46,72 Mrd. Euro. Deutschland hat hiervon 4,17 Mrd. Euro haushaltswirksam eingezahlt (eingezahltes Kapital). Die übrigen 42,55 Mrd. Euro kann die EIB bei Bedarf einfordern (abrufbares Kapital).

Die Ausleihkapazität der EIB ist in der Satzung (EIB-Satzung) auf maximal 250 % ihres Eigenkapitals begrenzt (sog. *Gearing Ratio*). Die EIB hat beim Rat der Europäischen Union (Rat) beantragt, diese feste Vorgabe aus der EIB-Satzung zu streichen. Über die Höhe der *Gearing Ratio* soll künftig ein Gremium der EIB – der Rat der Gouverneure (Gouverneursrat) – entscheiden dürfen. Dieser hat bereits einstimmig beschlossen, die *Gearing Ratio* auf 290 % anzuheben, sobald die Satzungsänderung in Kraft tritt. Im Rat darf der deutsche Vertreter einem Beschluss zur Änderung der EIB-Satzung nur zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag dem vorab im Wege eines Gesetzes zugestimmt hat.

Der Bundesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund geprüft, welche Auswirkungen die geplante Satzungsänderung hat, insbesondere mit Blick auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages. Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet er den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Erkenntnisse. Der Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Entwurf des Berichts. Das BMF hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes widersprochen und insbesondere erklärt, dass die Risikoperspektive für den Bundeshaushalt mit der Satzungsänderung nicht grundlegend verschoben werde.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Einschätzung nicht. Er hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die *Gearing Ratio* bestimmt – neben dem gezeichneten Kapital – maßgeblich die Ausleihkapazität der EIB und damit auch ihren finanziellen Handlungsrahmen. Zum 31. Dezember 2023 lag die Ausleihkapazität bei 722,2 Mrd. Euro. Die nach der Satzungsänderung anstehende Erhöhung der *Gearing Ratio* auf 290 % würde die Ausleihkapazität der EIB um 115,6 Mrd. Euro erhöhen. **Hätten die Anteilseigner der EIB eine solche Ausweitung unter der aktuellen *Gearing Ratio* realisieren wollen, so hätten sie ihr hierfür zusätzliches Eigenkapital von 46 Mrd. Euro bereitstellen müssen.** (Nummer 3)
- 0.2 Eine Anhebung der *Gearing Ratio* erhöht die Ausleihkapazität der EIB deutlich, ohne dass das zusätzliche Geschäftsvolumen mit „frischem“ Eigenkapital unterlegt werden muss. Mit einem erhöhten Geschäftsvolumen steigt – selbst bei gleichem Risikoprofil des zusätzlichen Geschäfts – insgesamt auch das Verlustpotenzial der EIB. Die gewährten Darlehen und Garantien sind zudem anteilig mit weniger eingezahltem Kapital unterlegt, so dass Verluste eher auf das abrufbare Kapital durchschlagen. **Damit**

werden letztendlich Kapitalabrufe aus den nationalen Haushalten wahrscheinlicher.

Nach geltender Rechtslage können sowohl das gezeichnete Kapital als auch die *Gearing Ratio* nicht ohne vorherige Zustimmung des Deutschen Bundestages geändert werden. Der Deutsche Bundestag hat damit die volle Kontrolle über den finanziellen Handlungsrahmen der EIB. Er kann eine Erhöhung der Ausleihkapazität und die sich daraus ergebenden Risiken für den Bundeshaushalt abwenden.

Durch die vorgesehene Satzungsänderung soll die Höhe der *Gearing Ratio* in die alleinige Entscheidungshoheit des Gouverneursrates – also der Exekutive – überführt werden. Tritt die Änderung in dieser Form in Kraft, kann die Bundesregierung künftig ohne vorherige Beteiligung des Deutschen Bundestages im Gouverneursrat einem Beschluss zustimmen, der die Ausleihkapazität der EIB und die damit verbundenen Risiken für den Bundeshaushalt erheblich ausweitet. **Im Kern verliert der Deutsche Bundestag mit der Satzungsänderung die Befugnis, auf Risiken bei der EIB Einfluss zu nehmen, für die der Bundeshaushalt letztendlich mithaften muss.** (Nummer 4)

- 0.3 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts obliegt dem Deutschen Bundestag die haushaltspolitische Gesamtverantwortung. Der Deutsche Bundestag muss folglich auch mit Blick auf internationale und europäische Verpflichtungen stets eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben des Bundes entscheiden. Daher ist für Beschlüsse intergouvernementaler Institutionen, wie etwa der EIB, die zu Verpflichtungen für den Bund führen können, eine starke Beteiligung und Mitwirkung des Deutschen Bundestages unverzichtbar.

Die vorliegend geplante Satzungsänderung geht weit über die (einmalige) Änderung der *Gearing Ratio* hinaus. Sie greift strukturell in das Regelwerk ein und wirkt sich auch auf das nationale Verfahren zur parlamentarischen Beteiligung und Mitwirkung aus. Der Bundesrechnungshof sieht es kritisch, die Befugnis, über die Höhe der *Gearing Ratio* und damit auch über zusätzliche Risiken für den Bundeshaushalt entscheiden zu dürfen, allein auf die Exekutive zu übertragen. Es ist weder sachlich geboten noch notwendig, diese Befugnis und die damit verbundene haushaltspolitische Verantwortung an die Bundesregierung abzutreten. **Daher sollte der Deutsche Bundestag der beantragten Satzungsänderung nicht zustimmen.** (Nummer 7)

1 Ausgangslage

Die EIB wurde im Jahr 1958 als Förderbank der Mitgliedstaaten der Europäischen Union errichtet. Nach Artikel 309 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) soll sie insbesondere „zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarkts im Interesse der Union“ beitragen. Die EIB fördert öffentliche und private Investitionen, indem sie Darlehen und Garantien zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellt. Zudem beteiligt sie sich mit Eigenkapital auch direkt an Unternehmen.¹

Anteilseigner der EIB sind die EU-Mitgliedstaaten. Diese haben die EIB mit einem gezeichneten Kapital² von aktuell 248,80 Mrd. Euro ausgestattet. Auf Deutschland entfallen hiervon 46,72 Mrd. Euro. In dieser Höhe haftet Deutschland für Verluste der EIB. Von seinem Anteil am gezeichneten Kapital hat Deutschland 4,17 Mrd. Euro haushaltswirksam 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.³ Der Bund müsste in diesem Fall die „nachzuschießenden“ Mittel aus dem Bundeshaushalt aufbringen.⁴

Die EIB hat drei Entscheidungsorgane:⁵

1. Der **Gouverneursrat** ist das oberste Entscheidungsorgan. Er erlässt u. a. die allgemeinen Richtlinien für die Kreditpolitik der EIB. Mitglieder sind die jeweils von den EU-Mitgliedstaaten benannten Fachminister, für Deutschland der Bundesminister der Finanzen.
2. Der **Verwaltungsrat** ist für das strategische Management der Bank zuständig. Er entscheidet u. a. über die Gewährung von Finanzierungen sowie den Operativen Plan der Bank. Der Verwaltungsrat besteht aus 28 ordentlichen Mitgliedern. Die 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die EU-Kommission benennen jeweils eines dieser Mitglieder.
3. Die laufende Geschäftsführung obliegt dem **Direktorium**, das aus einem Präsidenten und acht Vizepräsidenten besteht.

Das Volumen an Darlehen und Garantien, das die EIB vergeben kann, wird durch die EIB-Satzung begrenzt. Danach darf das Verhältnis zwischen Ausleihvolumen und Eigenkapital der

¹ Die EIB ist zudem Hauptanteilseignerin des Europäischen Investitionsfonds. EIB und Europäischer Investitionsfonds bilden gemeinsam die EIB-Gruppe.

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

³ Vgl. Artikel 5 Nummer 3 EIB-Satzung.

⁴ Die finanziellen Belastungen bzw. Haftungsrisiken Deutschlands aus dem finanziellen Engagement bei der EIB gehen über das abrufbare Kapital hinaus. Vgl. Bundestags-Drucksache 20/11875 vom 19. Juni 2024, Bericht nach § 99 BHO über die Wahrnehmung der Aufgaben durch die Bundesregierung im Hinblick auf die Beteiligung des Bundes an der Europäischen Investitionsbank, Nummer 1.2.

⁵ Vgl. Bundestags-Drucksache 20/11875 vom 19. Juni 2024, Nummer 1.3.

EIB (die sog. *Gearing Ratio*) einen Wert von 250 % nicht übersteigen.⁶ Diese Festlegung dient dem Schutz der Anteilseigner vor einer übermäßigen Ausweitung des Ausleihvolumens und den damit verbundenen Ausfallrisiken.

2 Anlass und Ziel des Berichts

Seit Juli 2023 strebt die EIB an, die *Gearing Ratio* als feste Kennzahl aus der Satzung zu streichen und deren Festlegung auf die Entscheidungsorgane der EIB zu delegieren.⁷ Sie beruft sich dabei auf die Empfehlung eines Panels, das im Auftrag der Gruppe der 20 (G20) die Rahmenwerke multilateraler Entwicklungsbanken untersucht hat. Aufgabe des Panels war, Vorschläge zu erarbeiten, wie die Entwicklungsbanken ihre **Ausleihkapazität ohne Kapitalerhöhungen ausweiten** können. Hierzu hat das Panel u. a. empfohlen, numerische Kennzahlen zur Begrenzung der Verschuldung aus den Satzungen der Entwicklungsbanken zu entfernen.⁸

Am 21. Juni 2024 billigte der Gouverneursrat den neuen strategischen Fahrplan der EIB-Gruppe für die Jahre 2024 bis 2027.⁹ In diesem Zusammenhang beschloss er außerdem:

- eine Satzungsänderung einzuleiten, um die feste Vorgabe zur *Gearing Ratio* zu streichen,
- die *Gearing Ratio* anschließend von 250 auf 290 % zu erhöhen.

Die Satzung der EIB kann nach Artikel 308 Absatz 3 AEUV in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren durch einstimmigen Beschluss des Rates geändert werden. Die EIB hat dieses Verfahren am 27. August 2024 mit der Übermittlung eines Änderungsantrags an den Rat in Gang gesetzt.

Der Antrag zur Änderung des Artikels 16 Absatz 5 Unterabsatz 1 der EIB-Satzung sieht vor, die *Gearing Ratio* von 250 % als feste Kennzahl zu streichen und durch die **flexible Vorgabe** eines „**maximalen Verhältnisses**“ zu ersetzen. Die Höhe der *Gearing Ratio* **soll künftig einstimmig vom Gouverneursrat beschlossen** werden.

Der Deutsche Bundestag ist in dem Verfahren nach Artikel 308 Absatz 3 AEUV gemäß § 7 Absatz 2 i. V. m. Absatz 1 Integrationsverantwortungsgesetz¹⁰ (IntVG) zu beteiligen. Danach

⁶ Vgl. Artikel 16 Absatz 5 Unterabsatz 1 EIB-Satzung. Für Einzelheiten siehe Nummer 3.

⁷ Vgl. EIB, Board of Directors, Minutes of the meeting held in Luxembourg on Wednesday, 12 July 2023, BoD/565/23, 20 September 2023 (gekürzte, öffentlich verfügbare Fassung).

⁸ Boosting MDBs' investing capacity. An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks (2022), Recommendation 1c ("Relocate specific numeric leveraging targets from MDB statutes to MDB capital adequacy frameworks"). Die G20 hat die Empfehlung in ihre Roadmap aufgenommen. Vgl. G20 Roadmap for the Implementation of the Recommendations of the G20 Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks, July 2023.

⁹ Strategie-Fahrplan 2024 - 2027 der EIB-Gruppe, 21. Juni 2024 (gekürzte, öffentlich verfügbare Fassung).

¹⁰ Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I S. 3022), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3822).

darf der deutsche Vertreter einem entsprechenden Beschluss im Rat nur zustimmen oder sich enthalten, wenn hierzu im Vorfeld ein Zustimmungsgesetz in Kraft getreten ist.

Die Vorlage für ein Zustimmungsgesetz zu der vorgesehenen Änderung der EIB-Satzung¹¹ wurde am 6. November 2024 vom Bundeskabinett beschlossen.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, welche Auswirkungen und Risiken mit der geplanten Satzungsänderung einhergehen, insbesondere mit Blick auf die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages.

3 Gearing Ratio bestimmt die Ausleihkapazität der EIB

Die *Gearing Ratio* bestimmt maßgeblich die Ausleihkapazität der EIB und hat damit großen Einfluss auf ihre Geschäftstätigkeit. Nach Artikel 16 Absatz 5 Unterabsatz 1 der EIB-Satzung dürfen die ausstehenden Darlehen und Bürgschaften der EIB 250 % der Summe aus dem gezeichneten Kapital, den Rücklagen und dem Jahresüberschuss abzüglich der Eigenkapitalinvestitionen der EIB nicht überschreiten.¹² Das maximale Volumen an Darlehen und Bürgschaften, das die EIB gewähren kann, lässt sich nach dem folgenden Schema berechnen – hier zum Stichtag 31. Dezember 2023:

Tabelle 1

Berechnung der Ausleihkapazität der EIB

Position	Betrag (in Tsd. Euro per 31. Dezember 2023)
Gezeichnetes Kapital	248 795 607
Rücklagen	+ 56 244 818
Jahresüberschuss	+ 2 274 404
Beteiligungen der EIB	./. 18 421 682
Bemessungsgrundlage	288 893 147
Gearing Ratio	x 250 %
Ausleihkapazität	722 232 868

Erläuterung: Berechnung der Ausleihkapazität der EIB bei einer Gearing Ratio von 250 %.

Quelle: EIB Financial Report 2023, Angaben des BMF.

¹¹ Kabinettsache, Datenblatt-Nummer: 20/08189 vom 28. Oktober 2024.

¹² Im Wortlaut: „Die jeweils ausstehenden Darlehen und Bürgschaften der Bank dürfen insgesamt 250 Prozent des gezeichneten Kapitals, der Rücklagen, der nicht zugeteilten Provisionen und des Überschusses der Gewinn- und Verlustrechnung nicht überschreiten. Der kumulierte Betrag (...) wird unter Abzug einer Summe, die dem für jede Beteiligung der Bank gezeichneten (...) Betrag entspricht, berechnet.“ Die „nicht zugeteilten Provisionen“ spielen nach Angaben des BMF keine Rolle und sind aktuell mit Null anzusetzen.

Hat die EIB ihre Ausleihkapazität erreicht, muss sie – bei gleichbleibender *Gearing Ratio* – ihr Eigenkapital erhöhen, wenn sie ihr Ausleihvolumen ausweiten möchte. Das bedeutet, dass sie zusätzliche Darlehen und Garantien nur dann gewähren kann, wenn sie diese durch zusätzliches Kapital unterlegt:

- Hierfür kann die EIB einerseits bei ihren Anteilseignern eine Erhöhung des gezeichneten Kapitals beantragen. Von dieser Möglichkeit hat sie zuletzt im Jahr 2019 im Zuge des Brexits¹³ Gebrauch gemacht. Das seinerzeit von den verbliebenen EU-Mitgliedstaaten zusätzlich bereitgestellte Kapital entsprach einer Ausleihkapazität von 87 Mrd. Euro.
- Andererseits können einbehaltene Gewinne das Eigenkapital der EIB erhöhen (Gewinnthesaurierung). So erhöhte sich die Ausleihkapazität der EIB z. B. mit den einbehaltenen Gewinnen des Jahres 2023 um 5,7 Mrd. Euro.

Seit Gründung der EIB ist deren Ausleihkapazität durch einbehaltene Gewinne und Erhöhungen des gezeichneten Kapitals kontinuierlich gestiegen. Zum 31. Dezember 2023 lag die Ausleihkapazität bei **722,2 Mrd. Euro** (vgl. Tabelle 1). Von dieser Ausleihkapazität nutzte die EIB seinerzeit 602,7 Mrd. Euro. Die Ausleihkapazität war folglich zu rund 83 % belegt. Damit blieb das Ausleihvolumen unterhalb der satzungsmäßigen Obergrenze. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass die EIB innerhalb der geltenden *Gearing Ratio* noch zusätzliches Geschäft für bis zu 119,5 Mrd. Euro abschließen konnte.

Tritt die vorgesehene Satzungsänderung in Kraft, so wird der **Gouverneursrat** ermächtigt, die Höhe der *Gearing Ratio* künftig **selbst festzulegen**.¹⁴ Der Gouverneursrat hat bereits am 21. Juni 2024 einstimmig den Vorratsbeschluss gefasst, die *Gearing Ratio* auf 290 % anzuheben. Dieser Beschluss wird unmittelbar nach Inkrafttreten der Satzungsänderung wirksam. Mit der Anhebung der *Gearing Ratio* auf 290 % wird sich die Ausleihkapazität der EIB um **115,6 Mrd. Euro** auf insgesamt **837,8 Mrd. Euro** erhöhen.¹⁵

Hätten die Anteilseigner der EIB eine solche Ausweitung der Ausleihkapazität unter der bisherigen *Gearing Ratio* von 250 % realisieren wollen, so hätten sie der EIB hierfür zusätzliches Eigenkapital von 46 Mrd. Euro bereitstellen müssen.

¹³ Am 31. Januar 2020 trat das Vereinigte Königreich aus der Europäischen Union aus (Brexit). In Folge dessen schied es mit Wirkung vom 1. Februar 2020 auch als Anteilseigner der EIB aus.

¹⁴ Nach dem Änderungsantrag soll Artikel 16 Absatz 5 Unterabsatz 1 der EIB-Satzung folgende Fassung erhalten: „Die jeweils ausstehenden Darlehen und Bürgschaften der Bank dürfen insgesamt ein vom Gouverneursrat einstimmig festzulegendes maximales Verhältnis zu dem gezeichneten Kapital, den Rücklagen, den nicht zugeteilten Provisionen und dem Überschuss der Gewinn- und Verlustrechnung nicht überschreiten. Der kumulierte Betrag der betreffenden Positionen wird unter Abzug einer Summe, die dem für jede Beteiligung der Bank gezeichneten (...) Betrag entspricht, berechnet.“

¹⁵ Dies gilt unter der Bedingung, dass die Bemessungsgrundlage (siehe Tabelle 1) konstant bleibt.

4 Deutscher Bundestag kann Risikoausweitung bei der EIB künftig nicht mehr verhindern

Bei der Errichtung der EIB haben die Anteilseigner deren Ausleihkapazität begrenzt, um die Haftungsrisiken aus der Geschäftstätigkeit der EIB für die nationalen Haushalte einzudämmen. Hierzu haben sie in der EIB-Satzung die *Gearing Ratio* mit 250 % als festen numerischen Wert verankert und damit festgelegt, dass das Eigenkapital der EIB maximal um den Faktor 2,5 gehebelt werden darf.

Eine Anhebung dieses Faktors **erhöht** durch den Multiplikatoreffekt **die Ausleihkapazität** der EIB deutlich, ohne dass das zusätzliche Geschäftsvolumen mit „frischem“ Eigenkapital unterlegt werden müsste. Ein höheres Geschäftsvolumen führt zu einem insgesamt höheren Verlustpotenzial aus der Geschäftstätigkeit, und zwar selbst dann, wenn die Risikostruktur des zusätzlichen Geschäfts dem bisherigen Geschäft der EIB entspricht. Hinzu kommt, dass die gewährten Darlehen und Garantien zugleich anteilig mit weniger eingezahltem Kapital unterlegt sind. Dadurch können Verluste eher auf das abrufbare Kapital durchschlagen. **Kapitalabrufe aus den nationalen Haushalten werden damit letztendlich wahrscheinlicher.**

Die *Gearing Ratio* ist in der EIB-Satzung festgelegt. Sie ist damit Teil des Primärrechts der Europäischen Union¹⁶ und kann im Verfahren nach Artikel 308 Absatz 3 AEUV nur durch **einstimmigen Beschluss** des Rates geändert werden. Der Deutsche Bundestag hat sich in § 7 Absatz 2 i. V. m. Absatz 1 IntVG vorbehalten, dass etwaige Änderungen der EIB-Satzung – und damit auch eine Änderung der *Gearing Ratio* – seiner vorherigen Zustimmung im Wege eines Gesetzes bedürfen.

Das gezeichnete Kapital der EIB kann durch einstimmigen Beschluss des Gouverneursrates außerhalb des Verfahrens nach Artikel 308 Absatz 3 AEUV geändert werden.¹⁷ Die Beteiligung des Deutschen Bundestages ist hier über das parlamentarische Haushaltsverfahren sichergestellt: Im Haushaltsverfahren muss die rechtliche Grundlage geschaffen werden, bevor der Bund Kapital einzahlen oder zusätzliche Gewährleistungen übernehmen kann.

Das bedeutet, dass der Deutsche Bundestag – nach geltender Rechtslage – die volle Kontrolle über den finanziellen Handlungsrahmen der EIB hat. Er kann eine Erhöhung der Ausleihkapazität und die sich daraus ergebenden Risiken für den Bundeshaushalt abwenden.

Die dem Deutschen Bundestag aktuell zur Beratung vorliegende Satzungsänderung geht strukturell weit über eine einmalige Änderung des gezeichneten Kapitals oder der *Gearing Ratio* hinaus. Vielmehr soll die **Höhe der *Gearing Ratio*** aus dem Primärrecht der Europäischen Union herausgelöst und in die **alleinige Entscheidungshoheit** des **Gouverneursrates**

¹⁶ Vgl. Grabitz/Hilf/Nettesheim/Stoll/Rigod, Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, AEUV Artikel 308 Randnummer 12.

¹⁷ Vgl. Artikel 7 Absatz 3 Buchstabe a) i. V. m. Artikel 4 Absatz 3 EIB-Satzung. Die EIB-Satzung wird hierbei im delegierten Verfahren geändert. Vgl. Bundestags-Drucksache 20/11875 vom 19. Juni 2024, Nummer 5.2.

überführt werden. Der Gouverneursrat – also die **Exekutive** – soll künftig die Höhe der *Gearing Ratio* autonom beschließen dürfen.

Tritt die vorgesehene Satzungsänderung in Kraft, könnte die Bundesregierung künftig allein – und ohne vorherige Beteiligung des Deutschen Bundestages – im Gouverneursrat einem Beschluss zustimmen, der die Ausleihkapazität der EIB erheblich ausweitet und somit die Risiken für den Bundeshaushalt erhöht. Ein Verfahren nach Artikel 308 AEUV sowie ein Zustimmungsgesetz nach § 7 Absatz 2 i. V. m. Absatz 1 IntVG sind dann nicht mehr erforderlich.

Im Ergebnis verliert der Deutsche Bundestag mit der hier vorgesehenen Satzungsänderung die Befugnis, auf Risiken bei der EIB Einfluss zu nehmen, für die der Bundeshaushalt letztendlich mithaften muss. Der Deutsche Bundestag sollte daher der geplanten Änderung der EIB-Satzung in der vorliegenden Form nicht zustimmen.

5 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat erklärt, dass es der Einschätzung des Bundesrechnungshofes insgesamt widerspreche, angesichts der sehr kurzen Frist von einer Woche aber nur zu ausgewählten zentralen Aspekten Stellung nehme.

Zunächst einmal hat das BMF betont, dass die beantragte Satzungsänderung das Ergebnis umfassender Verhandlungen sei. Die Bundesregierung unterstütze den mit den europäischen Partnern gefundenen Kompromiss. Sie habe sich dafür eingesetzt, dass Änderungen der *Gearing Ratio* im Gouverneursrat – also auf Ministerebene – und einstimmig beschlossen werden müssten. Diese Vetoposition Deutschlands habe die Bundesregierung in sehr harten Verhandlungen gegen die Ausgangsposition der EIB und gegen die Position der überwiegenden Mehrzahl anderer EU-Mitgliedstaaten durchgesetzt. Die EIB habe demgegenüber z. B. eine Entscheidung über die *Gearing Ratio* im Verwaltungsrat mit einfacher Mehrheit angestrebt.

Mit dem nun gefundenen Kompromiss werde ein Gleichlauf zwischen den beiden Entscheidungen – also Änderung der *Gearing Ratio* oder Erhöhung des gezeichneten Kapitals – hergestellt: Beide Beschlüsse würden künftig einstimmig vom Gouverneursrat gefasst. Eine Änderung der Satzung nach Artikel 308 Absatz 3 AEUV sei dann einheitlich in beiden Fällen nicht mehr erforderlich.

Darüber hinaus hat das BMF angeführt, dass die Satzungsänderung – wie vom Bundesrechnungshof beschrieben – im Kontext der Entwicklungen bei multilateralen Entwicklungsbanken zu sehen sei und auf die von den G20 indossierten Empfehlungen eines Expertenpanels zurückgehe. Vergleichbare Flexibilisierungen der nominellen Obergrenzen auf Satzungsebene seien zwischenzeitlich auch bei anderen Instituten, etwa bei der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE), vorgenommen worden oder in Vorbereitung.

Die Flexibilisierung der *Gearing Ratio* hat das BMF auch im Hinblick auf das Risiko für den Bundeshaushalt aus verschiedenen Gründen als angemessen bewertet. Im Einzelnen:

- Aus Sicht des BMF habe die Ermächtigung des Gouverneursrates, künftig die *Gearing Ratio* selbst zu bestimmen, keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen, da der Kapitalanteil Deutschlands an der EIB und damit auch das maximale deutsche Haftungsrisiko unverändert bleibe.
- Auch die Risikoperspektive für eine Inanspruchnahme der Haushaltsgarantie werde – so das BMF weiter – nicht grundlegend verschoben. Die *Gearing Ratio* sei seit Gründung der EIB unverändert geblieben. Das Gesamtinstrumentarium zur Risikomessung und -überwachung habe sich seitdem aber deutlich weiterentwickelt. Die EIB habe einen Risikorahmen, der sich an Best Banking Practices orientiere und nach dem Vorbild von Geschäftsbanken modelliert sei. Neben nominellen Kenngrößen wie der *Gearing Ratio* spielten darin risikogewichtete Indikatoren eine wichtige Rolle. Diese berücksichtigten z. B. auch die Qualität des Darlehensportfolios. Zudem bescheinige die Ratingagentur S&P der EIB, dass ihre Techniken für das Risiko- und Kapitalmanagement sehr fortgeschritten seien.
- Die Einhaltung der Best Banking Practices würde von einem unabhängigen Prüfungsausschuss der EIB überwacht. Diese bankinternen Prozesse zur Risikosteuerung seien für die EIB und damit auch für Deutschland als Anteilseigner zentral.
- Insgesamt sei die *Gearing Ratio* – so das BMF – zwar als politisches Instrument zur Begrenzung des Geschäftsvolumens relevant, zur Risikobegrenzung allein aber nicht mehr adäquat.

Daneben hat das BMF erklärt, dass sich der Deutsche Bundestag ohne Weiteres fortlaufend mit der EIB befassen und die Bundesregierung hierzu befragen könnte. Der Deutsche Bundestag würde folglich durch die geplante Satzungsänderung nicht die Möglichkeit verlieren, auf Risiken bei der EIB Einfluss zu nehmen.

Aus den dargelegten Gründen hält das BMF das vorgelegte Zustimmungsgesetz zur Umsetzung der Empfehlungen der G20 für angemessen.

6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMF in den Verhandlungen mit den europäischen Partnern eine Vetoposition Deutschlands auf Ministerebene durchgesetzt und eine noch weitergehende Flexibilisierung der *Gearing Ratio* verhindert hat. Am zentralen Kritikpunkt des Bundesrechnungshofes, dass sich mit der Satzungsänderung **die Mitwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages** bei der EIB **dauerhaft erheblich verschlechtern** werden, ändert dies jedoch nichts.

Durch die Satzungsänderung wird die Entscheidungshoheit über die Höhe der *Gearing Ratio* vollständig auf die Exekutive übertragen. **Da keine Obergrenze eingezogen wird, kann der Gouverneursrat künftig allein über die Ausleihkapazität der EIB entscheiden und sie folglich auch erheblich ausweiten.** Der deutsche Vertreter im Gouverneursrat könnte einer

solchen Ausweitung zustimmen, ohne den Deutschen Bundestag zu beteiligen. Das BMF hebt in diesem Zusammenhang positiv hervor, dass damit ein „Gleichlauf“ zwischen Änderungen der *Gearing Ratio* und Erhöhungen des gezeichneten Kapitals geschaffen werde. Diese Sichtweise greift jedoch zu kurz, da sie einen **zentralen Unterschied** auf nationaler Ebene ausblendet:

- Bei Erhöhungen des **gezeichneten Kapitals** ist die parlamentarische Mitwirkung über das **Haushaltsverfahren** sichergestellt.
- Bei Erhöhungen der ***Gearing Ratio*** würde der Deutsche Bundestag durch die geplante Änderung seinen gesetzlich verankerten **Zustimmungsvorbehalt** **hingegen verlieren**.

Auch der Verweis auf den G20-Kontext der Satzungsänderung überzeugt nicht. Die Empfehlung, numerische Verschuldungsgrenzen zu flexibilisieren, kann angesichts des Auftrags des Expertenpanels nicht überraschen. Denn der Auftrag lautete ja explizit, Vorschläge zu erarbeiten, die es Entwicklungsbanken ermöglichen, ihre Ausleihkapazität auszuweiten, ohne dass dafür Kapitalerhöhungen notwendig sind. Die Erwartung, dass sämtliche seiner Empfehlungen 1:1 umgesetzt werden, äußert zudem selbst das Panel ausdrücklich nicht.¹⁸

Hinzu kommt, dass sich die EIB sehr deutlich von den übrigen multilateralen Entwicklungsbanken unterscheidet, z. B. mit Blick auf ihren satzungsmäßigen Auftrag und den territorialen Förderfokus. Zudem verfügt die EIB schon jetzt im Vergleich zu anderen Instituten über eine großzügige *Gearing Ratio*.¹⁹ Dies macht sie – gemeinsam mit einer starken Kapitalbasis – zur mit Abstand größten multilateralen Entwicklungsbank.²⁰ Weitere Erhöhungen der *Gearing Ratio* setzen bei ihr ein deutlich höheres Finanzierungsvolumen frei als bei anderen Instituten.

Die Einlassungen des BMF können aber insbesondere auch mit Blick auf potenzielle Risiken für den Bundeshaushalt nicht überzeugen. Im Einzelnen:

- Zweifelsohne bleibt das **Haftungskapital** Deutschlands, auf das die EIB im Verlustfall zurückgreifen kann, **der Höhe nach unverändert**. Die **Risikoperspektive** für dessen **Inanspruchnahme** verschiebt sich allerdings sehr wohl: Schon die anstehende Erhöhung der *Gearing Ratio* auf 290 % wird die Ausleihkapazität der EIB um weitere 115,6 Mrd. Euro auf dann 837,8 Mrd. Euro erhöhen. Steigt das Geschäftsvolumen der EIB, so erhöht sich auch das Verlustpotenzial, und zwar selbst dann, wenn das Risikoprofil des zusätzlichen Geschäfts dem des bisherigen Geschäfts gleicht. Die gewährten Darlehen und Garantien sind zudem mit weniger eingezahltem Kapital unterlegt, so dass Verluste eher auf das

¹⁸ Das Expertenpanel betont vielmehr die Rolle der Anteilseigner, abhängig von den konkreten Rahmenbedingungen über die Umsetzung der Empfehlungen zu entscheiden. Vgl. Boosting MDBs' investing capacity. An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks (2022), Seite 9.

¹⁹ So hatte die EBWE vor der Flexibilisierung in Artikel 12 Absatz 1 des Übereinkommens zur Errichtung der EBWE eine *Gearing Ratio* von 100 % vorgegeben. Vgl. EBWE-Finanzbericht 2023, Seite 65.

²⁰ Bezogen auf Bilanzsumme und Ausleihvolumen. Vgl. Boosting MDBs' investing capacity. An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks (2022), Tabelle 1.1.

abrufbare Kapital durchschlagen. **Letztendlich steigt damit auch die Wahrscheinlichkeit für Kapitalabrufe aus den nationalen Haushalten.**

- Um die Haftungsrisiken für die nationalen Haushalte einzudämmen, haben die EU-Mitgliedstaaten richtigerweise die *Gearing Ratio* statutarisch begrenzt. Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF, dass die *Gearing Ratio* zur Steuerung bankgeschäftlicher Risiken allein nicht adäquat ist. Er bestreitet auch nicht, dass die EIB ihr Instrumentarium zur Risikomessung und -steuerung seit ihrer Gründung weiterentwickelt hat. Er erinnert gleichwohl daran, dass sich die EIB an den für Geschäftsbanken verbindlichen Standards **lediglich orientiert** und über Umfang und Ausgestaltung ihres Instrumentariums zur Risikomessung und -steuerung **selbst entscheidet**. Zudem unterliegt die Anwendung der Standards **keinerlei unabhängiger externer Aufsicht**, die etwaige Mängel aufdecken und deren Behebung einfordern könnte.²¹
- Unabhängig davon sind das Risikorahmenwerk und die internen Prozesse der Risikosteuerung Gegenstand des operativen Geschäfts der Bank. Demgegenüber sollte die **Grundsatzfrage**, ob die EU-Mitgliedstaaten ihre Entwicklungsbank mit einem höheren „finanziellen Handlungsrahmen“ ausstatten und dafür potenziell höhere Haushaltsrisiken in Kauf nehmen wollen, von den nationalen Parlamenten entschieden werden. Insofern bleibt die *Gearing Ratio* als **politisches Steuerungsinstrument** – losgelöst vom bankinternen Instrumentarium – wichtig und sollte **nicht allein der Entscheidung durch die Exekutive** unterliegen.

Nicht überzeugend ist die Einlassung des BMF, der Deutsche Bundestag könne sich mit der EIB fortlaufend befassen und die Bundesregierung hierzu befragen. Wenn der Deutsche Bundestag im Vorfeld Kenntnis von einer anstehenden Änderung der *Gearing Ratio* erlangen und sich damit befassen sollte, könnte er die Bundesregierung nicht daran hindern, einer solchen Änderung im Gouverneursrat zuzustimmen, selbst wenn diese mittelbar erhebliche Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben könnte.

7 Fazit

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts obliegt dem Deutschen Bundestag die haushaltspolitische Gesamtverantwortung. Der Deutsche Bundestag muss folglich auch mit Blick auf internationale und europäische Verpflichtungen stets der Ort bleiben, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben des Bundes entschieden wird.²² Daher ist für Beschlüsse intergouvernementaler Institutionen, wie etwa der EIB, die zu Verpflichtungen für den Bund führen können, eine starke Beteiligung und Mitwirkung des Deutschen Bundestages unverzichtbar.

²¹ Vgl. Bundestags-Drucksache 20/11875 vom 19. Juni 2024, Nummer 3.

²² Siehe Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. September 2011 - 2 BvR 987/10, BVerfGE 129, 124 (178).

Die vorliegend geplante Satzungsänderung geht weit über eine (einmalige) Änderung der *Gearing Ratio* hinaus. Sie greift strukturell in das Regelwerk ein und wirkt sich auch auf das nationale Verfahren zur parlamentarischen Beteiligung und Mitwirkung aus. Der Deutsche Bundestag verliert dadurch die Befugnis, zusätzliche Risiken bei der EIB abzuwenden, für die der Bundeshaushalt letztendlich mithaftet.

Im Ergebnis sollte der Deutsche Bundestag der beantragten Satzungsänderung so nicht zustimmen. Der Bundesrechnungshof sieht es kritisch, die Befugnis, über die Höhe der *Gearing Ratio* und damit auch über zusätzliche Risiken für den Bundeshaushalt entscheiden zu dürfen, allein auf die Exekutive zu übertragen. Denn die Bundesregierung kann den Deutschen Bundestag jederzeit um Zustimmung zu einer Erhöhung der *Gearing Ratio* bitten und wird diese in der Regel auch erhalten, sofern deren Notwendigkeit nachvollziehbar dargelegt wird. Es ist weder sachlich geboten noch notwendig, diese Befugnis und die damit verbundene haushaltspolitische Verantwortung an die Bundesregierung abzutreten.

Dr. Mähring

Demir

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.