

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Ute Koczy, Rainer Steenblock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/4926 –

Die Entwicklungsbank des Europarates (Council of Europe Development Bank, CEB)

Vorbemerkung der Fragesteller

Während die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE, auch Osteuropabank) häufiger im Licht der europäischen Öffentlichkeit stehen, ist die dritte sog. Entwicklungsbank, die Entwicklungsbank des Europarates (CEB), vielen Europäerinnen und Europäern unbekannt.

Die Feierlichkeiten zum 50-jährigen Bestehen der Entwicklungsbank des Europarates im November 2006 brachten die CEB wieder stärker ins öffentliche Bewusstsein.

Die CEB ist eine multilaterale Entwicklungsbank, die seit 1956 Kredite für soziale und ökologische Projekte in Europa vergibt.

Obwohl 39 Länder Kapitaleigner der Bank sind und sie ein Stammkapital von über 3 Mrd. Euro besitzt, agiert die CEB weitgehend ohne öffentliche und parlamentarische Wahrnehmung, Kontrolle und Rechenschaftslegung. Deutschland ist – zusammen mit Frankreich und Italien – als Gründungsmitglied und mit 16,7 Prozent Anteil am Stammkapital einer der größten Kapitaleigner der CEB und sowohl im Direktionsausschuss als auch im Verwaltungsrat vertreten.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Entwicklungsbank des Europarats wurde durch ein Teilabkommen des Europarats 1956 ursprünglich als „Umsiedlungsfonds für nationale Flüchtlinge und Überbevölkerung in Europa“ (Resettlement Fund for National Refugees and Over-Population in Europe) gegründet und firmierte später als „Sozialer Entwicklungsfonds des Europarats“ (Council of Europe Social Development Fund), bevor sie 1999 in Entwicklungsbank des Europarats umbenannt wurde. Diese Namensgebung sollte den mittlerweile entwickelten Auftrag der Bank widerspiegeln. Der ursprüngliche Schwerpunkt ihrer Tätigkeit lag bei der Flüchtlingshilfe. Man wollte insbesondere auch die ostdeutschen Flüchtlinge

unterstützen, die als Folge des zweiten Weltkrieges nach Westdeutschland gekommen waren. Im Laufe der Jahre änderte sich die Schwerpunktsetzung.

Ziel der Bank heute ist die Verbesserung der Lebensverhältnisse in den am wenigsten begünstigten Regionen Europas. Die CEB fördert Projekte in den Bereichen Ausbildung, berufliche Bildung, Gesundheit, soziales Wohnungswesen, Beschäftigung in kleinen und mittleren Unternehmen, benachteiligte städtische Gebiete, ländliche Gebiete, Umweltschutz, kulturelles Erbe, Demokratie und Menschenrechte. Nach 1989 verlagerte sich die Geschäftstätigkeit der Bank, eingefordert von den Mitgliedstaaten (insbesondere von Deutschland als einer der Hauptanteilseigner), zunehmend nach Mittel- und Osteuropa. Der Bank traten seit 1994 17 weitere Staaten bei. Ihr gehören heute 39 Staaten an.

Die CEB gibt langfristige zweckgebundene Darlehen und Garantien für soziale Zwecke zu überwiegend marktnahen Bedingungen. Darüber hinaus vergibt sie in begrenztem Umfang Kredite zu „weichen“ Konditionen an ausgewählte Länder. In den Jahren 2000 bis 2005 vergab die CEB Darlehen in Höhe von insgesamt rund 9,7 Mrd. Euro.

Besonders erfreulich ist, dass die Fokussierung auf die Zielgruppenländer in Mittel- und Osteuropa im Geschäftsjahr 2006 weiter zugenommen hat, 80 Prozent der bewilligten Kredite entfielen auf diese; dies entspricht einer Steigerung gegenüber 2005 von 65 Prozent.

Im Zeitraum von 1999 bis 2006 entfielen 58 Prozent der Projekte auf soziale Integration, 31 Prozent auf den Umweltbereich und 11 Prozent auf Förderung von Humankapital.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die bisherige Arbeit der Entwicklungsbank des Europarates?

Die Bundesregierung unterstützt das Mandat der Bank, die soziale Kohäsion in den Mitgliedstaaten des Europarats zu fördern. Dabei ist die zunehmende Fokussierung der CEB auf Projekte in Mittel- und Osteuropa sowie der Türkei – die so genannten Zielgruppenländer – zu begrüßen. Durch das Engagement der Bank wird die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit durch den Europarat sinnvoll finanziell flankiert, wobei der Europarat die Möglichkeit hat, eigene Schwerpunkte zu setzen. Zuletzt nutzte er diese Möglichkeit im Jahr 2005, als der 3. Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Warschau im Rahmen des verabschiedeten Aktionsplans die CEB aufforderte, die Förderung der Menschenrechte in den Katalog der förderwürdigen Maßnahmen aufzunehmen. Dies wurde vom Verwaltungsrat der CEB anschließend umgesetzt.

2. Inwiefern sieht die Bundesregierung die politischen Aufträge an die CEB (besonders: soziale Integration, Umweltschutz, Verbesserung von Ausbildung und Gesundheit) als erfüllt an?

Nach wie vor gibt es in den Ländern der Kapitaleigner der CEB Bedarf für Aktivitäten zur Förderung der sozialen Kohäsion. Anders als bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBEW) wachsen Länder nicht aus der Förderung der Bank heraus: die Aktivitäten der CEB orientieren sich nicht am allgemeinen Entwicklungsstand eines Landes (gemessen an dem Pro-Kopf-Einkommen), sondern an den Bedürfnissen besonders notleidender Bevölkerungsgruppen oder Regionen. Daher ist es aus Sicht der Bundesregierung unverzichtbar, dass die Bank ihr Mandat zur Förderung von sozialer Integration und Umweltschutz sowie der Verbesserung von Ausbildung und Gesundheit auch weiterhin ausübt.

3. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, die Transparenz der CEB zu erhöhen?

Die Bundesregierung hält es für notwendig, die Sichtbarkeit und Transparenz der Bank ständig weiter zu erhöhen. Es wird insoweit auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.

4. Setzen sich die deutschen Vertreter in den Gremien der CEB für mehr Transparenz der Bank ein, und wenn ja, in welcher Weise?

Die Bundesregierung setzt sich sowohl im Direktionsausschuss wie auch im Verwaltungsrat für mehr Sichtbarkeit und Transparenz der CEB ein. Die auf Initiative der Bundesregierung zustande gekommene Präsentation der CEB am 28. November 2006 im Auswärtigen Amt, die u. a. einen direkten Austausch mit Vertretern des Deutschen Bundestages und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats ermöglichte, leistete hierzu einen – auch in den anderen Mitgliedstaaten des Europarats wahrgenommenen – Beitrag. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

5. Inwiefern setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die CEB der Öffentlichkeit einen aussagekräftigen Rechenschaftsbericht vorlegen muss?

Der Jahresbericht der Bank wird auf der Internetseite der CEB eingestellt und ist damit einer breiten Öffentlichkeit zugänglich. Der Jahresbericht enthält ausführliche Informationen zu den Programm- bzw. Projektaktivitäten der CEB in den Einsatzländern, der Finanzierung der Bankaktivitäten, der Bilanz, dem Risikomanagement und der Mitarbeiterförderung. Die Bundesregierung hat sich in den entsprechenden Organen der Bank dafür ausgesprochen, die Informationspolitik der Bank weiter zu verbessern und über die Einstellung von Hintergrundpapieren auf der Internetseite einen umfassenden Zugang der Öffentlichkeit zur Arbeit der Bank zu ermöglichen. Dem trägt die verbesserte Internetseite der Bank Rechnung, die mittlerweile zahlreiche Zusatzinformationen über die Geschäftstätigkeit wie Bankstatuten, Partnerschaftsabkommen, Informationsbroschüren, Projektevaluierungsberichte oder Corporate-Governance-Grundsätze enthält.

6. Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, dass die CEB in Zukunft den nationalen Parlamenten sowie der Parlamentarischen Versammlung des Europarates detailliert rechenschaftspflichtig wird, und wenn nein, warum nicht?

Ein Tätigkeitsbericht über die CEB wird alle drei Jahre vom Ausschuss für Wirtschafts- und Entwicklungsfragen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates erstellt. Aktuell wird an einem solchen Bericht gearbeitet. Die Statuten der Bank sehen vor, dass dieser Bericht von der Parlamentarischen Versammlung beraten wird. Eine Rechenschaftspflicht der CEB gegenüber den nationalen Parlamenten ist in den Statuten nicht vorgesehen. Die Bundesregierung setzt sich in Absprache mit wichtigen Partnern für eine Modernisierung der Statuten ein.

7. Hält die Bundesregierung die Kontrollorgane (insbesondere den Direktionsausschuss) der Bank für ausreichend?

Liegen Beispiele vor, in denen die Gremien ihre Kontrollfunktion aktiv wahrgenommen und auf die Geschäftspraxis der Bank relevant Einfluss genommen haben?

Den Kontrollorganen der Bank – Direktionsausschuss und Verwaltungsrat – obliegt nach dem Teilabkommen über die Errichtung der Bank die Kontrolle der Bank.

Der Direktionsausschuss, der dreimal im Jahr zusammentritt, hat eine primär politische Steuerungsfunktion.

Der Verwaltungsrat tritt fünfmal im Jahr zusammen und befasst sich im Detail mit der Umsetzung der politischen Leitlinien für die Kreditpolitik sowie mit Finanz- und Verwaltungsfragen.

Den Kontrollorganen stehen interne und externe Kontrolleure zur Seite. Zugleich hat sich die CEB der Kontrolle durch die internationalen Ratingagenturen unterworfen, die ihr mit dem Prädikat „AAA“ die höchste Kreditwürdigkeit zuerkannt haben. Die Kontrolle hat sich bisher als effektiv erwiesen.

8. Setzt sich die Bundesregierung für ein internes Auditsystem der Bank ein, und wenn ja, wie?

In der Bank existiert seit 1997 die Abteilung Innenrevision („Internal Audit“). Nach Auskunft der Bank hat diese Abteilung im Jahr 2006 allein 16 interne Prüfberichte vorgelegt.

9. Wie bewerten die Bundesregierung und ihre Vertreter den strukturellen Aufbau der Bank?

Wurden bereits konkrete Veränderungen beantragt oder ist dies beabsichtigt?

Der strukturelle Aufbau (Organigramm) der CEB wird laufend als Teil des Jahresbudgets der Bank überprüft und mit ihm vom Verwaltungsrat genehmigt. Das Organigramm unterliegt somit laufenden Änderungen, die vorab mit dem Verwaltungsrat abgestimmt werden. Zuletzt wurde eine Zentralkontrolle für Rechtsfragen und Planung eingerichtet.

10. Wie steht die Bundesregierung zur Tatsache, dass im wichtigen Direktionsausschuss der Bank die ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten beim Europarat sitzen, statt – wie dies bis vor einigen Jahren der Fall war – Finanzexperten?

Der Direktionsausschuss nimmt – in etwa dem deutschen Aktienrecht vergleichbar – die Aufgaben eines Aufsichtsrats wahr. Es obliegt den Mitgliedstaaten, ihren Vertreter in diesem Gremium zu bestimmen. Seit Gründung der Bank haben die meisten Mitgliedstaaten den jeweiligen „Ständigen Vertreter“ beim Europarat mit dieser Aufgabe betraut. Deutschland entsandte bis 2001 einen Vertreter bzw. eine Vertreterin aus der Zentrale des Auswärtigen Amtes. Unter der vorherigen Bundesregierung wurde diese Praxis der übrigen Mitgliedstaaten angepasst. Seit 2001 vertritt der deutsche Ständige Vertreter beim Europarat die Bundesregierung im Direktionsausschuss. Die Besetzung des Direktionsausschusses durch die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten beim Europarat ermöglicht eine enge politische Verzahnung mit der eigentlichen Arbeit des Euro-

parates. Da der Direktionsausschuss als Aufsichtsrat primär eine politische Impulsfunktion hat, ist mit der gegenwärtigen Praxis ein Mehrwert verbunden. Die finanzpolitische Expertise bei der Kontrolle der Bank ist dadurch gewährleistet, dass im Verwaltungsrat traditionell Vertreter der Finanzministerien zusammenarbeiten. Die Bundesregierung sieht – ebenso wie die anderen Kapitaleigner – keinen konkreten Anlass, von dieser bewährten Arbeitsteilung abzuweichen.

11. Befürwortet die Bundesregierung die Einführung von gängigen Corporate-Governance-Instrumenten bei der CEB?

Wenn ja, welche, und hat sie bereits entsprechende Initiativen ergriffen?

Die Bundesregierung befürwortet eine Verbesserung der Corporate Governance und setzt sich hierfür auch in den Organen der CEB ein. So wurde zum Beispiel von deutscher Seite zuletzt im Verwaltungsrat der Vorschlag eingebracht, bereits in diesem Jahr die budgetären Voraussetzungen für die rasche Einstellung eines für die Überwachung und Einhaltung der Vorschriften zuständigen Mitarbeiters („Compliance Officer“) zu schaffen, der dann auch die vor kurzem angenommene Anti-Korruptions-Charta, den Verhaltenskodex („Code of Conduct“), die internen Kontrollfunktionen („Control Functions“) sowie die Beschaffungsrichtlinien für Güter, Arbeits- und Dienstleistungen („Principles for the procurement of goods, works and services“) der Bank überprüfen und Vorschläge für deren Überarbeitung unterbreiten soll. Im Zuge der in der zweiten Jahreshälfte vorzulegenden Halbzeitbilanz („Mid-Term-Review“) der Bank wird eine weitere Diskussion zu Governance-Fragen erwartet.

Als Beispiele von Initiativen, die in letzter Zeit von der Bundesregierung unterstützt wurden, können angeführt werden:

- Im Rahmen des Geschäftsplans 2005 bis 2009 wurde von den Leitungsgremien ein Instrumentarium zur Steuerung von Bankrisiken verabschiedet, das sich direkt aus den Empfehlungen von Basel II ableitet und von den Ratingagenturen positiv bewertet wird;
- seit 2005 wird der gesamte Geschäftsbericht gemäß IFRS-Bilanzierungsrichtlinien erstellt;
- im Juni 2006 wurden „Grundsätze der Kreditvergabe und Projektfinanzierung“ verabschiedet, wodurch die Rahmenbedingungen der Geschäftstätigkeit der CEB genauer definiert wurden;
- Stärkung der Ex-post-Projektevaluierung;
- Ausbau der Internetseite der Bank seit Beginn 2007, um den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen der CEB zu verbessern.

12. Wie bewertet die Bundesregierung die Praxis der CEB, einen Großteil ihres Darlehensvolumens an Zwischenbanken zu vergeben, sodass über diesen Umweg nichteuropäische Banken Geld erhalten können, das eigentlich ausschließlich für europäische Institutionen vorgesehen ist?

Inwiefern setzt sie sich für eine Veränderung dieser Praxis ein?

Die Bank refinanziert sich zwar kostengünstig weltweit auf dem internationalen Kapitalmarkt; die Zwischenbanken, so genannte Intermediäre, mit denen die CEB bei der Kreditvergabe zusammenarbeitet, sind jedoch allesamt Banken aus europäischen Ländern. Angesichts ihrer begrenzten Kapazität könnte die CEB ohne die Intermediäre bei weitem nicht so viele Begünstigte vergleichbar kostengünstig erreichen, wie es gegenwärtig der Fall ist. Im Rahmen einer konsequenten Kostenbegrenzungsstrategie hat sich die CEB bewusst dafür entschie-

den, keine nationalen Repräsentationsbüros zu betreiben. Der Intermediär kann somit sein Spezialwissen über die örtlichen oder sektoriellen Verhältnisse einbringen, über die die CEB intern nicht verfügt.

Darüber hinaus garantieren die Intermediäre über ihr gutes Rating wiederum ein gutes Rating und ein ausgewogenes Risikoportfolio auch für die Bank selbst, die im Verhältnis zu ihrem Kreditportfolio ein prozentual geringeres Eigenkapital hat als andere Entwicklungsbanken. Deshalb ist die Einschaltung leistungsfähiger und angesehener Zwischenbanken zu günstigen Konditionen angesichts der starken Zunahme von Aktivitäten in den Zielgruppenländern (2006 rd. 80 Prozent des Neugeschäfts) zu befürworten. Die Zielgruppenländer der CEB können darüber hinaus von dem speziellen Know-how der Intermediäre – beispielsweise in den Bereichen Mikrofinanzierung oder Energieeffizienz von der KfW – profitieren.

Im Interesse noch größerer Transparenz setzt sich die Bundesregierung seit Jahren dafür ein, die jährliche Kreditvergabe regional nicht nur nach dem Sitz der Kreditnehmer einschließlich Zwischenbanken, sondern auch – zumindest ex post – nach dem Standort der finanzierten Projekte bzw. der End-Kreditnehmer aufzuschlüsseln.

13. Betrachtet die Bundesregierung das in Frage 12 dargelegte Verfahren als konform zur Satzung der CEB?

Inwiefern hält sie das effektive Monitoring der finanzierten Projekte unter diesen Umständen für möglich?

Das genannte Verfahren ist aus Sicht der Bundesregierung satzungskonform. In den Bankstatuten ist die Einschaltung von Zwischenbanken vorgesehen (Artikel VII). Ein effektives Monitoring der über Intermediäre finanzierten Projekte ist möglich, indem die CEB sich den jederzeitigen Zugang zu den Projekten sowie der notwendigen Dokumentation vertraglich zusichern lässt, so dass eine umfassende Evaluierung der Projekte gewährleistet ist. Darüber hinaus haben die Intermediäre ein eigenes Interesse an einer reibungslosen Implementierung der Projekte im Sinne der vorgegebenen Zielsetzung, so dass es de facto einen doppelten Monitoring-Prozess durch Intermediäre und CEB gibt.

14. Sieht die Bundesregierung in der CEB eine unlautere Konkurrenz zu Geschäftsbanken in einigen Geschäftsbereichen, und wenn ja, inwiefern?

Nein

15. Setzt sich die Bundesregierung für eine Ausweitung ihres Einflusses in den Gremien der CEB ein, und wenn ja, inwiefern?

Der Einfluss der Mitgliedstaaten in den Gremien der CEB hängt in starkem Maße von ihrem Anteilskapital ab. Entscheidungen werden entweder mit Mehrheit der gewichteten Kapitalanteile oder doppelter Mehrheit aus gewichteten Kapitalanteilen und Stimmenanteil der Mitgliedsländer getroffen. Deutschland hält zurzeit 16,7 Prozent Anteile des Kapitals. Eine Ausweitung des Einflusses würde eine Kapitalerhöhung voraussetzen. Das könnte nur zulasten der kleineren Kapitaleigner (Länder) gehen, was zur Zeit nicht realistisch erscheint und auch nicht beabsichtigt ist.

16. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den anderen Entwicklungsbanken in Europa (EIB und Osteuropabank)?

Um die Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsbanken wie auch mit der EU-Kommission zu verbessern, hat die CEB so genannte Memoranda of Understanding (MoU) ausgehandelt. Sie haben zum Ziel, die Koordinierung zu intensivieren und die Zusammenarbeit unter klarer Abgrenzung der jeweiligen Kernmandate zu verbessern. Die Erfahrungen dieser Kooperation sind bislang positiv.

17. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass sich die regionalen Arbeitsgebiete und thematischen Aufgaben der CEB (Investitionen in soziale Infrastruktur, Wiederaufbau) manchmal mit denen der EIB oder der Osteuropabank überschneiden?

Die Bundesregierung setzt sich in den Gremien der genannten Banken stets dafür ein, mögliche Doppelungen oder Überschneidungen zu vermeiden und zu diesem Zwecke eine enge Koordinierung zu gewährleisten. Die zuvor erwähnten MoU dienen diesem Ziel.

Grundsätzlich hat jede Institution ihr spezielles Aufgabengebiet. Die EIB ist für die Finanzierung europäischer Infrastrukturprojekte zuständig, die EBWE für den Transformationsprozess der ehemaligen Staatswirtschaften, die CEB für die Finanzierung von Sozial- und Umweltprojekten. Auch geographisch gibt es unterschiedliche Schwerpunkte:

- Die EIB ist der Europäischen Union zugeordnet.
- Die EBWE arbeitet nach ihrer Neuorientierung bis weit außerhalb der Grenzen des europäischen Kontinents.
- Die CEB arbeitet sowohl in Mittel- und Osteuropa als auch in Westeuropa.

18. Könnte aus Sicht der Bundesregierung eine Fusion der Banken EIB, EBWE und CEB oder die Zusammenlegung einzelner Bereiche der verschiedenen Banken Effizienzgewinne bringen?

Effizienzgewinne werden durch die verstärkte Koordinierung und Zusammenarbeit im Rahmen der MoU erwartet, nicht aber durch Fusion als solche. Eine Fusion erscheint angesichts der spezifischen Mandate und der unterschiedlichen Zusammensetzung und Interessen der Anteilseigner im Übrigen auch nicht realistisch.

