

Materialien

zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 25. Oktober 2004

zur geplanten Übertragung des ERP-Sondervermögens an die KfW

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Schriftliche Stellungnahmen	5
Kreditanstalt für Wiederaufbau	5
Deutscher Industrie- und Handelskammertag DIHK	6
Bundesverband deutscher Banken e.V.	8
Zentralverband des Deutschen Handwerks	9
Prof. Dr. Andreas Pfingsten, Universität Münster	11
Prof. Dr. Christian Waldhoff, Universität Bonn	20
Prof. Dr. Ursula Lehmkuhl, FU Berlin, John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien	25

25. Oktober 2004

Deutscher Bundestag

15. Wahlperiode

Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit
(9. Ausschuss)

Sekretariat des Ausschusses:

☎ 32487

Sitzungssaal: ☎ 35791

Fax: 56440

Mitteilung

Tagesordnung

**72. Sitzung des
Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit
am Montag, dem 25. Oktober 2004, 15.00 – 16.30 Uhr
11011 Berlin, Paul-Löbe-Haus,
Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Dr. Rainer Wend

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

**Geplante Übertragung des
ERP-Sondervermögens an die KfW**

Dr. Rainer Wend

Vorsitzender

Anlage**Sachverständige:**

- Bundesrechnungshof
- KfW
- DIHK

- Ulrich von Kenne (Geschäftsführer Wettbewerbspolitik, Bankenaufsicht, Bundesverband deutscher Banken)
- Prof. Dr. Ursula Lehmkuhl (Freie Universität Berlin, John F. Kennedy Institut für Nordamerikastudien)
- Prof. Dr. Christian Waldhoff (Universität Bonn)
- Prof. Dr. Andreas Pfingsten (Universität Münster)
- N.N.
- N.N.

Themenblöcke

- I. Abführung von 2 Mrd. € aus dem ERP-SV (u. a. Auswirkungen auf das deutsch-amerikanische Abkommen von 1950; rechtliche Auswirkungen; Auswirkungen auf die Wirtschaftsförderung; Substanzerhaltungsgebot)

- II. Geplante Übertragung des ERP-SV zur KfW (u. a. alternative Übertragungswege; Alternativen zur Übertragung; Abstimmungsbedarf mit den USA, Auswirkungen auf die Wirtschaftsförderung, beihilferechtliche Auswirkungen; ordnungs- und strukturpolitische Auswirkungen)

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1461

22. Oktober 2004

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 25. Oktober 2004

zur geplanten Übertragung des ERP-Sondervermögens an die KfW

Kreditanstalt für Wiederaufbau

Gemäß Beschluss des Kabinetts vom 23. Juni 2004 beachtlich die Bundesregierung,

„die aus dem ERP-Sondervermögen finanzierte Wirtschaftsförderung neu zu ordnen. Durch die Übertragung des Vermögens auf die KfW sollen Synergieeffekte genutzt und so dringend benötigte Mittel für den Bundeshaushalt in Höhe von 2 Mrd. € freigesetzt werden. Dabei bleibt die bisherige ERP-Wirtschaftsförderung in Volumen und Intensität gesichert. Die bisherigen Förderprogramme werden fortgeführt.“

Bedeutung für die Wirtschaftsförderung aus Mitteln des ERP-SV

Die dem Bundeshaushalt in Verbindung mit der geplanten Übertragung zufließenden Mittel in Höhe von 2 Mrd. € führen nicht zu einer Einschränkung der bisherigen Förderaktivitäten und damit nicht zu einem „echten“ Substanzverlust.

Die KfW hat ihre Ertrags- und Risikosteuerung in den vergangenen Jahren nach dem Vorbild international ausgerichteter Banken weiterentwickelt. Daher verfügt sie heute über ein breit gefächertes Instrumentarium, das eine optimale Nutzung finanzieller Ressourcen erlaubt. Dieses Instrumentarium kann auch für das Management der ERP-Mittel eingesetzt werden.

Die in unserem Hause durchgeführten Berechnungen zeigen, dass die KfW bei einer Erhöhung des Kernkapitals im Rahmen der Übertragung des ERP-SV auf Grund dieses Instrumentariums und angesichts ihrer Größenvorteile in der Lage ist, die Verringerung des ERP-Vermögens um 2 Mrd. € ohne eine Einschränkung der gegenwärtigen Förderleistungen zu kompensieren. Oder anders ausgedrückt: Die KfW erwirtschaftet aufgrund des Wegfalls heute bestehender Beschränkungen in Verbindung mit den ihr als Bank gegebenen Möglichkeiten mit dem um 2 Mrd. € reduzierten ERP-Vermögen die gleichen Erträge, wie sie derzeit mit dem nicht reduzierten ERP-Vermögen generiert werden.

Auswirkungen auf die Förderstrukturen

Die bestehenden Förderstrukturen bleiben intakt.

Die KfW ist schon heute die wesentliche Säule für die ERP-Wirtschaftsförderung. Das ERP-SV legt in enger Zusammenarbeit mit der KfW auf der Grundlage parlamentarischer Beschlüsse die Leitlinien für die Förderung fest. Die Förderaktivitäten an sich werden aber zum überwiegenden Teil von der KfW durchgeführt. Insofern ändert die Übertragung des ERP-SV auf die KfW nichts an den bewährten Verfahren der Mittelvergabe durch die KfW.

Auswirkungen auf den Wettbewerb im Bankensektor ergeben sich nicht.

ERP-Mittel werden – wie auch die KfW-eigenen Gelder – von der KfW nicht unmittelbar an den Investor ausgereicht, sondern stets über Banken und Sparkassen bzw. bei Beteiligungsfinanzierungen auch Beteiligungsgesellschaften vergeben. Die KfW unterhält zu diesem Zweck zu nahezu allen in Deutschland tätigen Kreditinstituten Geschäftsverbindungen und nimmt insofern auch keinen Einfluss auf den Wettbewerb im Bankensektor. Dieses so genannte „Durchleitungsprinzip“ hat sich bewährt und wird von den Banken und Sparkassen sowie deren Verbänden anerkannt. Die Übertragung des ERP-SV auf die KfW hat keinen Einfluss auf dieses eingespielte Verfahren. Für die Geschäftspartner ergeben sich folglich keine Auswirkungen.

Für die Inanspruchnahme der Kapitalmärkte hat die Übertragung keine Bedeutung.

Mit der Übertragung des ERP-SV übernimmt die KfW dessen Förderaktivitäten für die Zukunft. Das bedeutet auch, dass die KfW die hierfür erforderlichen Mittel künftig unmittelbar am Kapitalmarkt aufnimmt. Dieser höheren Kapitalaufnahme durch die KfW steht jedoch eine entsprechend geringere Mittelaufnahme durch den Bund gegenüber. Im Ergebnis bleibt die Gesamtnachfrage unverändert.

Komparative Vorteile der KfW

Insgesamt ist die KfW angesichts ihrer jahrzehntelangen Erfahrung im Bereich der Wirtschaftsförderung sowie den etablierten – technisch umfassend unterstützten – Förderverfahren heute schon ein Garant für die effiziente

Durchführung der ERP-Förderprogramme . Sie wird dem Bund künftig auch ihre Erfahrung auf der Refinanzierungsseite zur Verfügung stellen.

Rechtliche Einschätzung

Eine Übertragung von Vermögenswerten des ERP-Sondervermögens auf die KfW ist rechtlich möglich.

Die Übertragung kann im Rahmen eines Gesetzes umgesetzt werden; eine Änderung des KfW-Gesetzes ist nicht erforderlich. Details der Einbringung sind gemeinsam mit der Bundesregierung zu erarbeiten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1451

20. Oktober 2004

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 25. Oktober 2004

zur geplanten Übertragung des ERP-Sondervermögens an die KfW

Deutscher Industrie- und Handelskammertag DIHK

Themenblock I: Abführung von 2 Mrd. € aus dem ERP-SV zur Sanierung des Bundeshaushalts

Die Bundesregierung plant im Haushaltsentwurf 2005, im Zuge der Übertragung des ERP-Sondervermögens des Bundes (ERP-SV) auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) 2 Mrd. € aus dem Vermögen in den Bundeshaushalt einzuspeisen. Gesetzlich festgelegter Zweck des ERP-SV ist es, unbürokratische Mittelstandsförderung zu leisten – unter Bewahrung der Substanz der bewirtschafteten Mittel. Aus Sicht des DIHK sprechen insbesondere zwei Argumente gegen eine Verquickung der ERP-Mittel mit dem Bundeshaushalt:

1. Das gesetzliche Gebot der Substanzerhaltung (§ 5 Abs. 1 ERP-Verwaltungsgesetz) sowie die explizite Klassifizierung als getrennt zu haltendes Sondervermögen des Bundes (§ 4 Abs. 1 ERP-Verwaltungsgesetz) stehen nach Einschätzung des DIHK einer – auch nur teilweisen – Verwendung der ERP-Mittel zur Deckung konsumtiver Bundesausgaben klar entgegen.
2. Die dringend erforderliche nachhaltige Konsolidierung des Bundeshaushalts lässt sich nach Auffassung des DIHK ohnehin nicht wirksam auf dem Wege eines sukzessiven Verzehrs von Vermögenswerten der öffentlichen Hand erreichen. In der derzeitigen strukturellen Haushaltsnotlage sind vielmehr ein konsequenter Sparkurs auf der gesamten Breite öffentlicher Ausgabenkategorien sowie eine auf Wirtschaftswachstum ausgerichtete Wirtschaftspolitik erforderlich. Der Griff nach dem ERP-SV füllt indes allenfalls kurzfristig eine Lücke im Budget.

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) lehnt daher die vom Bundesminister der Finanzen geplante Ausgliederung von Teilbeträgen aus dem ERP-Sondervermögen und deren Zuführung zum Bundeshaushalt ab.

Themenblock II: Geplante Übertragung des ERP-SV zur Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Mit der von der Bundesregierung beabsichtigten Übertragung des bislang als eigenständiger Haushalt des

BMW geführten ERP-SV würde dieses seinen Sonderstatus verlieren und in das Eigenkapital der KfW übergehen. In der Folge erhalte der KfW-Vorstand die alleinige Kompetenz zur Festlegung der Mittelverwendung – und träte hier an die Stelle des bisherigen Entscheidungsorgans Deutscher Bundestag. Die Bundesregierung begründet diesen Schritt – neben der geplanten Auffüllung des Bundeshaushalts – mit der Möglichkeit, Synergien zwischen beiden Förderinstitutionen zu nutzen und so Effizienzgewinne in der öffentlichen Mittelverwendung zu erzielen.

1. Der DIHK befürwortet zwar grundsätzlich Bestrebungen, Effizienzgewinne in allen Zweigen der öffentlichen Verwaltung zu erzielen – diese Erwartung prägte auch das positive Urteil der IHK-Organisation zum Zusammenschluss von DtA und KfW zur KfW-Mittelstandsbank. Das Effizienzargument ist indes im Zusammenhang mit der Übertragung der ERP-Mittel nicht stichhaltig. Nach Angaben der Bundesregierung (vgl. BT-Drs. 15/3625, S. 3f.) sind mit der Verwaltung des ERP-SV nur drei BMW-Mitarbeiter beschäftigt; das operative Fördergeschäft im Zusammenhang mit dem ERP-SV wird zudem längst von der KfW – im Auftrag und gegen Entgelt – durchgeführt. Vor diesem Praxishintergrund und mangels Angaben über den zusätzlichen Personalbedarf der KfW stellt sich die Frage, wo im Zuge eines Vermögens- und Kompetenzübergangs auf die KfW Einsparpotenziale erschlossen und zusätzliche Synergieeffekte genutzt werden sollen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Fördermittelvergabe aus dem ERP-SV sich in den zurückliegenden 50 Jahren nicht dem Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit aussetzen musste, die bestehenden Strukturen sich vielmehr aus Sicht der Wirtschaft durchaus als sinnvoll erwiesen haben. A priori scheint indes nicht gesichert, dass eine um die ERP-Mittel vergrößerte KfW eine bessere Performance erbringen kann. Aus Sicht des DIHK kann das Effizienzargument mithin eine Übertragung der ERP-Mittel auf die KfW nicht rechtfertigen.
2. Es ist ferner davon auszugehen, dass ein um die ERP-Mittel erhöhtes Eigenkapital die KfW in die Lage

versetzen soll, auch weiterhin in großem Umfang Bundesanteile an ehemaligen Bundesunternehmen zu erwerben und so auch künftig zu einer indirekten – zudem höchst intransparenten – Entlastung des Bundeshaushalts beizutragen. Aufschlussreich ist zudem die Aussage der Bundesregierung, dass die KfW nach der Übertragung das ERP-Vermögen risikoreicher anlegen dürfe als es dem BMWA als Verwalter der vom Parlament kontrollierten ERP-Mittel derzeit möglich ist (vgl. BT-Drs. 15/3625, S. 3). Höheres Anlagerisiko birgt gleichwohl immer auch die Gefahr des Substanzverzehr. Das Substanzerhaltungsgebot (§ 5 Abs. 1 ERP-Verwaltungsgesetz) soll jedoch gerade die Fördermittelvergabe an den Mittelstand aus dem ERP-SV verlässlich sicherstellen; dies spricht

insofern gegen eine spekulative Anlage der Gelder. Zudem gilt: Die KfW darf ihre Gewinne laut §10 KfW-Gesetz nicht unmittelbar an den Bund als Anteilseigner ausschütten sondern muss daraus Rücklagen bilden. Thesaurierte KfW-Gewinne aus einer Anlage der ERP-Mittel würden aber das Potenzial der KfW zusätzlich steigern, Aktienpakete des Bundes in Platzhaltergeschäften zu übernehmen. Mithin scheint eine Übertragung der ERP-Mittel auch vom starken Motiv des BMF geleitet, auch in Zukunft auf die KfW als Financier in der Haushaltsnot zurückgreifen zu können.

Dr. Matthias Schoder, B3

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1463

22. Oktober 2004

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 25. Oktober 2004

zur geplanten Übertragung des ERP-Sondervermögens an die KfW

Bundesverband deutscher Banken e.V.

Themenblöcke / Fragen**1.) Abführung von 2 Mrd € aus dem ERP-Sondervermögen an den Bundeshaushalt**

Durch die Übertragung des bisher vom BMWA verwalteten ERP-Sondervermögens auf die KfW sollen Synergieeffekte genutzt und so Mittel von insgesamt 2 Mrd € für den Bundeshaushalt freigesetzt werden. Nach Berechnungen der KfW würde trotz dieser Verminderung des Sondervermögens die ERP-Förderung auf dem bisherigen Niveau fortgeführt werden können. Der durch den Abfluss der 2 Mrd € entstehende Ertragsverlust von 82 Mio € p.a. soll durch eine verbesserte/wert-steigernde Nutzung des verbleibenden Kapitals als Bestandteil des Eigenkapitals der KfW vollständig kompensiert werden.

Das Instrumentarium, durch das die KfW den Abfluss der 2 Mrd € ausgleichen soll, besteht aus der optimierten Anlage des Eigenkapitals, der verbesserten Nutzung des Fristentransformationspotenzials, der Erschließung langfristiger Erträge aus der Asset Allocation sowie der Reduzierung der Liquiditätshaltung durch eine Feinsteuerung der Liquidität. Grundsätzlich erscheinen diese Maßnahmen der verbesserten Kapitalnutzung nicht unplausibel; eine genauere Überprüfung der Berechnungen ist auf der Grundlage der vorhandenen Informationen allerdings kaum möglich. In jedem Falle ist eine effizientere und ertragreichere Nutzung der ERP-Mittel zu begrüßen. Dennoch stellt sich aus zwei Gründen die Frage, ob tatsächlich das ERP-Vermögen durch Zuführungen an den Bundeshaushalt in geplanter Höhe reduziert werden sollte.

Erstens enthalten die Berechnungen der KfW keinerlei Reservepuffer. D.h. sollten sich die angeführten Synergievorteile bei der KfW nicht in dem geplanten Umfang einstellen, würde sich dies direkt und negativ auf das bisherige Fördervolumen der aus ERP-Mittel bestrittenen Kreditprogramme auswirken. Daher erscheint es ratsam, zumindest einen Teil der 2 Mrd € als Reserve bei der KfW zu belassen.

Sollten sich hingegen tatsächlich die angeführten Effizienzvorteile in dem erwarteten Ausmaß einstellen, würden die Vorteile der Vermögensübertragung ausschließlich beim Bund anfallen (Zuführung zum Bundeshaushalt). Angesichts der hohen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der aus den ERP-Mitteln finanzierten Wirtschafts- und Mittelstandsförderung wäre aber ebenso denkbar, das ERP-Sondervermögen **ungeschmälert** an die KfW zu übertragen und so zusätzliche Mittel für Fördermaßnahmen zu erschließen. Dies würde dem Gedanken der ursprünglichen Überlassung des ERP-Vermögens an die Bundesrepublik entsprechen (Förderung der Wirtschaft) und das Aufkommen des Verdachts der Zweckentfremdung der ERP-Mittel von vornherein verhindern. Für einen vollständigen Erhalt des ERP-Vermögens spricht im Übrigen, dass dieses Vermögen eine haushaltsunabhängige Wirtschaftsförderung ermöglicht und somit der Wirtschaft einen Mindestförderrahmen garantiert.

2.) Geplante Übertragung des ERP-Sondervermögens auf die KfW

Da die KfW derzeit über eine ausreichende Eigenkapitalausstattung verfügt, ist eine Übertragung des ERP-Vermögens nicht vorgesehen und nicht notwendig, um der KfW zusätzlichen Spielraum zur Erfüllung ihrer Förderaufgaben zu geben. Primäres Ziel der Übertragung ist die Erschließung von Synergievorteilen bei der Verwaltung des Vermögens.

Zu prüfen wäre, ob eine optimierte Vermögensverwaltung nicht besser durch eine Übertragung auf ein Finanzunternehmen gewährleistet werden könnte, die auf die Vermögensverwaltung spezialisiert sind. In diesem Falle würde sich anbieten, die Verwaltung des ERP-Vermögens öffentlich auszusreiben und dem Anbieter den Zuschlag einzuräumen, der im Hinblick auf Bonität und Ertrag das günstigste Angebot unterbreitet. Bei der Vermögensverwaltung durch ein Finanzunternehmen wären dann – ähnlich zum derzeitigen Verfahren der Verwaltung durch das BMWA – die Erträge an die KfW abzuführen, die diese für Förderaufgaben einsetzt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1464

25. Oktober 2004

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 25. Oktober 2004

zur geplanten Übertragung des ERP-Sondervermögens an die KfW

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Die besondere Bedeutung, die im Rahmen der ERP-Programme der Förderung des Handwerks zukommt, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass zwischen 1998 und Ende 2003 15,9% des Förderkreditvolumens an Handwerksbetriebe ausgereicht wurden. Im gleichen Zeitraum gingen demgegenüber aus KfW-Förderprogrammen lediglich 6,5% aller Kredite an Handwerksunternehmen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass EPR-Mittel für ihre Adressaten mit einer deutlich höheren Förderintensität verbunden sind als von der KfW herausgegebene eigene Förderprodukte.

Daher verfolgt der ZDH die gegenwärtige Diskussion um eine etwaige Übertragung des ERP-Sondervermögens an das Eigenkapital der KfW mit großem Interesse, allerdings auch mit Besorgnis im Hinblick auf eine deutliche Verschlechterung der Mittelstandsförderung, was im Folgenden näher dargelegt wird.

I. Sachverhalt

Das Volumen der Marshall-Plan-Gelder ist von ursprünglich 3 Mrd. € auf heute insgesamt 12,7 Mrd. € angewachsen (Stichtag 31.12.2003). Davon sind insgesamt 2,3 Mrd. € als Beteiligung am Grundkapital der KfW, als eine ERP-Rücklage sowie als eine gesonderte Kapitalrücklage aus der Fusion der DtA auf die KfW gebunden.

Von dem damit nicht gebundenen Vermögen des ERP-Sondervermögens i.H.v. 10,4 Mrd. Euro sollen nach bisheriger Planung des BMF 2 Mrd. Euro in den Bundeshaushalt 2005 eingestellt und sollen die verbleibenden 8,4 Mrd. Euro als Eigenkapital in die KfW eingebracht werden. Dies würde zu einer Verdoppelung des Eigenkapitals der KfW führen.

Die Einbringung von 2 Mrd. Euro aus dem bisherigen Sondervermögen in den Bundeshaushalt 2005 wird seitens des BMF mit erhofften Synergieeffekten begründet, die daraus resultieren sollen, dass die KfW eine höhere Effizienz und Rentabilität der Mittelverwaltung als das BMWA erzielen könnte, das dieses Sondervermögen bisher verwaltet.

II. Bewertung einer Abführung von 2 Mrd. Euro aus dem ERP-Sondervermögen: Auswirkungen auf die Wirtschaftsförderung, Substanzerhaltungsgebot

Das insgesamt für Zwecke der Wirtschaftsförderung nutzbare ERP-Sondervermögen würde definitiv um 2 Mrd. Euro reduziert. Eine Einschränkung der Förderkapazitäten wäre nur dann nicht gegeben, wenn die KfW die Reduzierung des Vermögens durch eine deutlich höhere Verzinsung des verbleibenden Vermögensvolumens umfassend kompensieren könnte.

Dem Vorstandssprecher der KfW, Herrn Reich, zufolge hat das ERP-Sondervermögen bisher eine durchschnittliche Verzinsung von 4,1 % erreicht, was – bezogen auf das derzeit ungebundene Sondervermögen – knapp 440 Mio. Euro/Jahr entspricht. Soll zur Sicherstellung der bisherigen Förderkapazitäten trotz Reduzierung des Vermögens auf 8,4 Mrd. der gleiche jährliche Zinsertrag erwirtschaftet werden, erfordert dies eine Verzinsung dieser verbleibenden 8,4 Mrd. Euro von mindestens 5,2%. Ob dies tatsächlich erreicht werden kann, ist eine vorab nicht mit hinreichender Sicherheit zu beantwortende Tatbestandsfrage.

Dabei ist zum einen zu berücksichtigen, dass lediglich das tatsächlich nicht für die aktuelle Förderung gebundene Vermögen und damit ein niedrigerer Betrag als die genannten 8,4 Mrd. Euro renditeorientierter als bisher angelegt werden könnten. Die Bankguthaben des ERP-Sondervermögens, die in erster Linie für eine renditeorientiertere Anlage zur Verfügung stünden, beliefen sich per Ende 2003 auf 7,6 Mrd. Euro (nach 3,9 Mrd. Euro per Ende 2002). Zum anderen ist ebenfalls in Rechnung zu stellen, dass sich die KfW den uns zur Verfügung stehenden Informationen zufolge um rd. 10 bis 15 Basispunkte teurer als der Bund – und damit auch als das ERP-Sondervermögen – refinanziert.

Selbst wenn es tatsächlich zu Effizienzgewinnen im erforderlichen Umfang käme, wäre hierdurch das Substanzerhaltungsgebot, wie es in § 5 Abs. 1 des ERP-Verwaltungsgesetzes festgelegt ist, durch Abführung von 2

Mrd. Euro und deren Einstellung in den Bundeshaushalt 2005 in jedem Fall verletzt:

Eine möglichst effiziente Mittelverwaltung ist ohnehin eine Selbstverständlichkeit und kann daher schwerlich zur Begründung einer Substanzverminderung dieses Sondervermögens genommen werden. Effizienzgewinne bei der Verwaltung des Sondervermögens sollten nicht zum Schließen akuter Finanzierungslöcher im Bundeshaushalt genutzt werden, sondern zur Erhöhung der Förderkapazitäten.

III. Geplante Übertragung des ERP-SV zur KfW: Auswirkungen auf die Wirtschaftsförderung

Eine (teilweise) Übertragung des bisherigen ERP-Sondervermögens in das Eigenkapital der KfW wäre zur Erschließung erhoffter Effizienzgewinne nicht notwendig. Hierfür wäre es ausreichend, wenn der KfW die Anlage und Refinanzierung des Sondervermögens übertragen würde, während die förderpolitische Verwaltung weiterhin beim BMWA läge.

Würde das bisherige Sondervermögen jedoch umfassend in das Eigentum der KfW überführt, könnte dies aus Sicht des ZDH mit negativen Folgen für die Wirtschaftsförderung gerade mittelständischer Unternehmen und hierbei nicht zuletzt von Handwerksunternehmen verbunden sein:

Die nunmehr als Eigenkapital der KfW ausgewiesenen Mittel könnten von dieser zumindest teilweise zur Finanzierung sogenannter Platzhaltergeschäfte im Zusammenhang mit weiteren Privatisierungsvorhaben des Bundes, d.h. dem „Parken“ von Aktien der Deutsche Telekom AG und der Deutsche Post AG genutzt werden.

Das derzeitige Eigenkapital der KfW reicht für das für 2005 vorgesehene Privatisierungsvolumen von 15,5 Mrd. Euro nicht aus, so dass der Bund für entsprechende Platzhaltergeschäfte zusätzliches Eigenkapital bereitstellen müsste. Die (teilweise) Überführung des ERP-Sondervermögens in das Eigenkapital der KfW würde im Vergleich hierzu eine für den Bund liquiditätsschonende Alternative darstellen.

Sie wäre jedoch gleichbedeutend damit, dass neben den bereits vorab in den Bundeshaushalt „abgezweigten“ 2 Mrd. Euro ein weiterer Teil des bisherigen Sondervermögens – zumindest für die Dauer entsprechender Platzhaltergeschäfte – nicht mehr für Zwecke der Wirtschaftsförderung zur Verfügung stünde.

Die Unternehmensförderung der KfW kann im Hinblick auf ihre Finanzierung und die Förderintensität in zwei Gruppen unterteilt werden: Auf der einen Seite stehen Programme, deren Förderanteil darin besteht, dass sich die KfW zu günstigen Konditionen refinanzieren kann und dieser Zinsvorteil an die Unternehmen weitergegeben wird. Auf der anderen Seite stehen ERP-Programme, die eine im Vergleich hierzu höhere Förderintensität aufweisen, die aus den Erträgen des ERP-Sondervermö-

gens finanziert werden. Der Mittelstand als Adressat der ERP-Programme ist abgegrenzt nach den einschlägigen Mittelstandsdefinitionen der EU, d.h. beispielsweise bis zu einem Jahresumsatz von 50 Mio. Euro. Förderfähig im Rahmen von KfW-Programmen sind demgegenüber Unternehmen mit einem Gruppenumsatz von bis zu 500 Mio. Euro/Jahr.

Wir sehen die große Gefahr, dass mit der Überführung des bisherigen Sondervermögens in das Eigenkapital der KfW die bisherigen ERP-gestützten Förderprogramme auslaufen und an ihre Stelle nun ausschließlich KfW-Programme mit niedrigerer Förderintensität treten würden.

Im Ergebnis käme es für die Adressaten der bisherigen ERP-Programme zu einer Verschlechterung der Förderkonditionen. Darüber hinaus sind die Adressaten der KfW-eigenen Förderprogramme bisher eher „größere“ Mittelständler mit einem Gruppenumsatz von bis zu den erwähnten 500 Mio. Euro/Jahr. Gingen die ERP-Förderprogramme in den KfW-Programmen auf, könnte dies auch aus diesem Grunde mehr oder weniger stark zu Lasten kleiner und mittlerer Unternehmen gehen, die im Fokus der bisherigen ERP-Programme standen. Die spezifische KMU-Förderung würde Schaden nehmen.

Der Haushalt des ERP-Sondervermögens wird durch Bundesgesetz jährlich festgelegt. Der Haushaltsvollzug unterliegt der Kontrolle durch den ERP-Unterausschuss des Deutschen Bundestages. Dies wie auch die Verwaltung des Sondervermögens durch das BMWA sichert eine direkte Einbindung der Wirtschaftsförderung auf der Grundlage dieses Sondervermögens in den aktuellen wirtschaftspolitischen Kontext. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Förderung mittelständischer privater Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, für die die in den jeweiligen jährlichen Wirtschaftsplänen vom Bundestag ein gesonderter Betrag festgesetzt wird.

Durch die (teilweise) Überführung des ERP-Sondervermögens auf das Eigenkapital der KfW würde diese originäre, unmittelbare parlamentarische Entscheidung und Kontrolle über den Einsatz der Mittel – gerade auch im Hinblick auf den Umfang der explizit für die KMU-Förderung einzusetzenden Beträge – fortfallen. Die wirtschaftspolitische Einflussnahme gegenüber der KfW über ihre Organe und Gremien ist wesentlich lockerer. Daher könnte den weiter oben skizzierten Gefahren, d.h. einer Entwicklung zu Lasten der bisherigen spezifischen Mittelstandsförderung, nicht zureichend gegengesteuert werden.

Berlin, den 22. Oktober 2004

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1459

21. Oktober 2004

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 25. Oktober 2004

zur geplanten Übertragung des ERP-Sondervermögens an die KfW

Prof. Dr. Andreas Pfingsten, Universität Münster

Stellungnahme zu einigen Teilaspekten der geplanten Übertragung des ERP-Sondervermögens an die KfW

1. Vorbemerkung

Die Einladung, als Sachverständiger an der Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit teilzunehmen, hat mich am 15.10. während eines Forschungsaufenthaltes in den USA erreicht. Bis zum Abgabetermin für diese Stellungnahme, dem 20.10., konnte ich mit den hier in den USA gegebenen Möglichkeiten nur Aussagen zu einem Teil der Fragen erarbeiten, die sich aus ökonomischer Sicht stellen.

2. Problemstellung und Inhalt

Das ERP-Sondervermögen (ERP-SV; Nettowert per 31.12.2003 ca. 12,7 Mrd. €) soll gemäß Überlegungen der Bundesregierung an die KfW übertragen werden. Im Zuge dieser Übertragung soll ein Betrag von 2 Mrd. € in den Bundeshaushalt einfließen. Die Sinnhaftigkeit der Generierung eines derartigen Haushaltsbeitrages wird in der hier vorliegenden Stellungnahme *nicht* erörtert.

Synergieeffekte, die nach Ansicht der Bundesregierung durch die Übertragung ermöglicht werden, sollen dafür sorgen, dass gleichzeitig die Förderintensität nicht abnimmt. Die Frage, woher derartige Synergieeffekte kommen könnten, wird in der hier vorliegenden Stellungnahme (nur) *ansatzweise* behandelt, da die für eine tiefer gehende Analyse erforderlichen Daten für mich kurzfristig nicht beschaffbar und auswertbar sind. Dennoch werde ich einige Gedanken zu möglichen Quellen für so genannte Synergieeffekte vorstellen, weil die damit verbundenen Risiken bei der Wahl einer Übertragungsart eine entscheidende Rolle spielen können.

Im Rahmen der Stellungnahme werde ich außerdem ausgewählte Fakten und wissenschaftlich begründete Einschätzungen u.a. zu alternativen *Übertragungswegen* und ihren möglichen Folgen für die Substanzerhaltung des (verbleibenden) ERP-SV und für die Wirtschaftsförderung, einschließlich möglicher Konsequenzen für die Wettbewerbssituation im Kreditwesen, darlegen. Eine bedeutende Rolle spielt ein Vergleich unterschiedlicher *Kapitalformen* aus den Blickwinkeln von ERP-SV und KfW.

3. Mögliche Synergieeffekte

Bevor ich einige der möglichen Übertragungsarten näher diskutiere, eine grundsätzliche und die Fälle überlagernde Bemerkung zu möglichen *Synergieeffekten*.

Die operative *Abwicklung* des Fördergeschäftes wird bisher bereits von der KfW (gegen Bezahlung aus dem ERP-SV bzw. durch das BMWA) durchgeführt. Von daher ist für mich im Moment keine wesentliche Veränderung zu erkennen, durch die bei einer Übertragung größere Effizienzgewinne direkt in der Abwicklung, d.h. im *technisch-organisatorischen Bereich*, zu realisieren wären. (Ich gehe mangels besseren Wissens davon aus, dass die Übertragung *keine* Verbesserung der Kreditnehmerüberwachung oder Ähnliches mit sich bringt, was ansonsten eine mangels eigener wirtschaftlicher Interessen bisher unzureichende Arbeit der KfW bedeuten würde.) Die *wirtschaftspolitische* Ausgestaltung der Förderung würde zur Sicherung der angestrebten Förderungseffekte vermutlich wohl weiterhin im Ministerium bleiben sollen. Mittelfristige Einsparpotenziale in Höhe von z.B. einer einstelligen Zahl von Mitarbeiterstellen würden kurzfristig u.U. sogar vom entstehenden Umstrukturierungsaufwand übertroffen. Dies ist ein gängiges Phänomen bei (häufig wirtschaftlich erfolglosen) Fusionen.

Vorteile aus einer Übertragung kann ich mir damit höchstens im *liquiditätsmäßig-finanziellen Bereich* vorstellen. Sie könnten z.B. darin bestehen, dass ein professionelles *Asset-Liability-Management* stattfindet: Mit der (Zwischen-)Anlage von Mitteln, die aktuell nicht für Fördermaßnahmen benötigt werden, sind höhere Erträge möglich oder die eigene Kreditaufnahme kann zu geringeren Aufwendungen realisiert werden. Die Frage ist, warum das nicht ohne Übertragung möglich sein sollte. Mir scheinen in erster Linie zwei Begründungen denkbar: Die KfW hat in dieser Hinsicht qualifizierteres Personal oder die Palette eingesetzter Bankgeschäfte wird ausgeweitet (ggf. zur Umsetzung anderer Strategien). Die zweite dieser beiden Varianten möchte ich noch etwas näher betrachten.

Vorab: Möglichkeiten zur *Arbitrage*, d.h. zur Erzielung eines risikolosen, theoretisch oft unbegrenzten Gewinns

ohne Kapitaleinsatz, sind an den heutigen Finanzmärkten außerordentlich dünn gesät. Angebliche Arbitragegelegenheiten entpuppen sich oft als Geschäfte, die bei genauerer Betrachtung mit (z.T. nicht unerheblichen) Risiken verbunden sind. Deshalb wäre ich skeptisch, wenn ein Teil der angesetzten Synergien, die übrigens eigentlich wohl eher als Effizienzgewinne zu klassifizieren wären, aus Arbitrageausnutzung herrühren sollte. Sollte die KfW für *Eigengeschäfte*, nicht aber für Geschäfte im Auftrag des ERP-SV, bessere Konditionen am Kapitalmarkt realisieren können, wäre das kein Arbitrage-, sondern ein *Transaktionskostenvorteil*, über dessen Möglichkeit und Hintergrund ich mir im Moment allerdings noch nicht sicher bin.

Unter Umständen denkt die KfW daran, mit *Fristentransformation* Geld zu verdienen. Die Grundidee dabei ist, Gelder für kürzere Laufzeiten einzukaufen und für längere Laufzeiten auszuleihen. Bei einer so genannten *normalen* Zinsstruktur, bei der für gleiche Bonität die kurzfristigen Zinssätze niedriger als die langfristigen sind, führt das selbst ohne weitere Margen zu einem Nettoertrag. Das kann, wie viele Kreditinstitute in der Vergangenheit gezeigt haben, in manchen Zeiten recht gut funktionieren. Aber es gibt auch Beispiele dafür, dass dies bei steigenden kurzfristigen Zinsen und längeren *inversen* Zinsstrukturen (dann wäre genau die entgegengesetzte Strategie richtig) zu Verlusten führt. Die Bankenaufsicht beschränkt deshalb vernünftigerweise die Übernahme solcher Zinsänderungsrisiken. Die Verlustgefahren müssten folglich bei einer entsprechenden Strategie der KfW bedacht werden. Eine derartige Strategie könnte – in einer

einfachen Basisform – im Übrigen m.E. gemäß Wirtschaftsplan 2005 auch im Rahmen des ERP-SV mittels *Zinsswaps* durchgeführt werden.

Denkbar ist auch, Kapital zwischenzeitlich in *ertragreichere Aktiva* anzulegen. Das bedeutet aber im Normalfall, d.h. wenn keine Arbitrage ausgenutzt wird, automatisch das Eingehen höherer Risiken. Beispiele wären Investitionen in mehr oder weniger risikobehaftete Unternehmens- oder Länderanleihen, in Asset Backed Securities, ggf. Aktien und vieles mehr. Hier wäre bei der Beurteilung ebenfalls die gesamte Rendite-Risiko-Struktur abzuwägen. Sofern bestimmte *Risiken* als vertretbar angesehen werden, könnte ein Synergieeffekt darin liegen, dass die bisherigen Vorschriften dem ERP-SV die direkte Realisierung der gewünschten Optimalstruktur nicht gestatten, wohl aber deren Realisierung innerhalb der KfW ermöglichen. Dieser Aspekt gilt natürlich auch für die Optimierung der Zinsbindungsstruktur (vgl. voriger Absatz) und letztlich sogar für den Fall, dass die heutige Struktur des ERP-SV ungewünschte, aber in der gegenwärtigen Form nicht beseitigbare Zinsänderungsrisiken beinhaltet.

4. Grundsätzliche Varianten der Übertragung

Geplant ist, das ERP-SV auf die KfW zu übertragen. Das hört sich auf den ersten Blick einfacher an, als es ist, da hierfür mehrere Gestaltungsoptionen existieren. Meiner Meinung nach bietet sich eine bilanzielle Darstellung an, um die Ausgangssituation und die Varianten der Übertragung zu vergleichen. Zunächst ist dafür die *bisherige Bilanzstruktur* der KfW zu skizzieren:

Ausgangsbilanz der KfW

Vermögenswerte alt	Fremdkapital alt
	Eigenkapital alt

Ausgehend hiervon können unterschiedliche Varianten diskutiert werden, wobei ich durchweg auf Feinheiten (ob und ggf. wie zu konsolidieren ist, etc.) verzichte.

4.1 „Treuhändlung“

Die einfachste Variante der Übertragung wäre vermutlich, Aktiva und Passiva des ERP-SV (nach Abzug der 2 Mrd. € zur Haushaltssanierung) als Treuvermögen und Treuhandverbindlichkeiten vollständig zu übertragen:

Bilanz der KfW bei der Treuhändlung

Vermögenswerte alt	Fremdkapital alt
Treuhandvermögen neu	Treuhandverbindlichk. neu
	Eigenkapital alt

Ob im Rahmen dieser Lösung die Realisierung der angestrebten Synergien möglich ist, vermag ich schon aus rechtlicher Sicht nicht zu beurteilen. (Bemerkung: Die KfW hat bereits jetzt Treuhandvermögen und -verbindlichkeiten in Höhe von ca. 8,1 Mrd. €.)

4.2 Grundstruktur der anderen Übertragungen

Klar ist, dass sich die Aktiva des ERP-SV (Bilanzwert ca. 32,9 Mrd. €; Stand 31.12.2003) mit Ausnahme der

Beteiligungen (ca. 1,7 Mrd. €; bestehend aus einer Beteiligung an der KfW und einer Sonderrücklage) nach der Übertragung auf der Aktivseite der KfW-Bilanz wiederfinden sollen. Das heißt, die Aktivseite der KfW-Bilanz verlängert sich um ca. 31,2 Mrd. €. Außerdem müsste die KfW auf der Passivseite die Verbindlichkeiten des ERP-SV übernehmen (ca. 20,2 Mrd. €). Damit ergibt sich zunächst folgendes Bild:

Bilanz der KfW nach Übertragung

Vermögenswerte alt	Fremdkapital alt
Guth.+Ford. ERP-SV 31,2	Verb.+Rückst. ERP-SV 20,2
	Vermögensdifferenz 11,0
	Eigenkapital alt

Hier und in der Folge gehe ich zunächst der Einfachheit halber davon aus, dass die bisherigen, *bilanziellen* Werte des ERP-SV für alle Überlegungen „richtig“ sind. Diesen wichtigen Punkt werde ich später noch gesondert thematisieren.

Für die abgebildete Übertragung, die einem *Nettovermögenstransfer* von 11,0 Mrd. € entspricht, gibt es mehrere Möglichkeiten bezüglich der Kompensation. Eine Überlassung ohne Kompensation („Schenkung“) werde ich dabei nicht näher betrachten. Diese Variante ist m.E. für den vorliegenden Fall eher theoretischer Natur und wird

nur der Vollständigkeit halber aufgelistet. Sie würde zu einer Eigenkapitalerhöhung der KfW führen, indem der außerordentliche Ertrag als Gewinn einbehalten würde.

4.3 „Kauflösung“

Aus dem Altvermögen der KfW oder den übertragenen liquiden Mitteln des ERP-SV erfolgt die *Bezahlung eines Kaufpreises*. Auch das scheint auf den ersten Blick nur eine theoretische Möglichkeit zu sein. Sie würde sich wie folgt darstellen, wenn zur Verdeutlichung auf der Aktivseite die Kaufpreiszahlung negativ ausgewiesen wird:

Bilanz der KfW bei der Kauflösung

Vermögenswerte alt	Fremdkapital alt
Guth.+Ford. ERP-SV 31,2	Verb.+Rückst. ERP-SV 20,2
Kaufpreis - 11,0	
	Eigenkapital alt

Von dem Kaufpreis, der hier einfach als 11 Mrd. € angenommen wurde, würden 2 Mrd. € in den Bundeshaushalt abgeführt werden, die restlichen 9 Mrd. € an das ERP-SV. Dieser Betrag würde mit den ohnehin zurückbehaltenen 1,7 Mrd. € (Beteiligung an der KfW und Rücklage) das neue ERP-SV von 10,7 Mrd. € ergeben. Die 9 Mrd. € stünden jetzt zur Anlage zur Verfügung und könnten z.B. in festverzinslichen Wertpapieren, in Publikums- oder Spezialfonds oder aber auch in Eigen- oder Fremdkapitaltiteln der KfW angelegt werden.

Diese „Lösung“ besitzt m.E. einerseits den Charme eines Referenzszenarios, da sie deutlich macht, dass in der

vorgesehenen Übertragung neben der Mittelabführung an den Bundeshaushalt *zwei unterschiedliche Aktionen* enthalten sind: der Verkauf von Aktiva und Passiva an die KfW und die Anlage des damit erzielten Erlöses. Andererseits ist die Realisierung von Synergien bzw. Effizienzgewinnen hier besonders unklar; denn eine Anlage des verbliebenen Kaufpreises könnte grundsätzlich auch die KfW vornehmen. Ob Vorteile in der Anlage durch das ERP-SV oder durch die KfW liegen, wäre noch genau zu prüfen (Marktzugang, Regulierung, etc.). (Wenn der Bund primär an *Liquidität* interessiert sein sollte, könnte er u.U. als teilweisen Gegenwert für die erhaltene

Abführung einen Teil seines Eigenkapitalanteils an der KfW auf das ERP-SV übertragen und damit zu dessen *Substanzerhaltung* beitragen.)

4.4 „Kapitallösungen“

Bei Anlage des verbleibenden Kaufpreises in *Kapitaltiteln* der KfW entsteht die Lösung, die der Bundesregie-

rung und der KfW vermutlich vorschwebt: Das ERP-SV besteht praktisch nur noch aus Kapitaltiteln der KfW. Das können Eigenkapitaltitel, Fremdkapitaltitel oder hybride Mischformen sein. Das grundsätzliche Bild der KfW-Bilanz, mit dem negativen Wert der Abführung an den Bund zur Verdeutlichung auf der Aktivseite, sieht dann wie folgt aus:

Bilanz der KfW bei den Kapitallösungen

Vermögenswerte alt	Fremdkapital alt
Guth.+Ford. ERP-SV 31,2	Verb.+Rückst. ERP-SV 20,2
Abführung an Bund - 2,0	neues Kapital ERP-SV 9,0
	Eigenkapital alt

Welche Kapitalformen für die Integration des ERP-SV in Frage kommen, ist Gegenstand der nächsten beiden Abschnitte.

5. Relevante Merkmale unterschiedlicher Kapitalformen

Die Standard-Lehrbücher zur Finanzierung unterscheiden Finanzierungsformen u.a. danach, ob die Finanzmittel aus dem Unternehmen selbst (Innenfinanzierung) oder von außen kommen (Außenfinanzierung). Im vorliegenden Fall liegt Außenfinanzierung vor.

Des weiteren wird nach der Rechtsstellung des Kapitalgebers differenziert: Von Eigentümern kommt Eigenkapital, von Gläubigern Fremdkapital. Im vorliegenden Fall geht es genau darum, die „beste“ Kapitalform zu wählen.

Dazu ist es hilfreich, einige auf Grund ihrer Entscheidungsrelevanz ausgewählte Unterschiede zwischen Eigen- und Fremdkapital herauszustellen, die üblicherweise genannt werden. Ich zeichne dabei absichtlich schwarz/weiß, obwohl in der Realität viele Finanzierungsformen existieren, die weniger extrem ausgeprägt sind und einige Merkmale von Eigen- und Fremdkapital kombinieren. Gerade hierin liegt bzw. zeigt sich ein gewisser Spielraum bei der Auswahl einer im vorliegenden Fall geeigneten Finanzierung.

Kriterium	Eigenkapital	Fremdkapital
Fristigkeit	dauerhaft	befristet
Geschäftspolitik	Anspruch auf Einflussnahme	kein Mitwirkungsanspruch
Vergütungsanspruch	ergebnisabhängig, Teilhabe an Gewinn und Verlust	fest
Rang bei Insolvenz	Bedienung spät, ggf. ganz am Ende (und oft überhaupt nicht)	Bedienung vergleichsweise früh (erfolgt meist zumindest anteilig)

Nicht angegeben in der Tabelle ist u.a. die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdkapital (Gewinnbesteuerung vs. Betriebsausgabenabzug), da die KfW m.W. ohnehin steuerbefreit ist.

Betrachten wir die anderen Kriterien nacheinander aus Sicht des ERP-SV (und z.T. auch aus Sicht der KfW):

- Fremdkapital hätte mit Blick auf die *Fristigkeit* für das ERP-SV den Vorteil, dass eine Entscheidung, die sich im Nachhinein als ungünstig herausstellt, in absehbarer Zeit korrigiert werden kann. Wirtschaftet die KfW also z.B. nicht so erfolgreich mit dem zur Ver-

fügung gestellten Kapital, wie es den Vorstellungen des ERP-SV entspricht, könnte nach Ablauf der Bindungsdauer eine neue und ggf. andere Anlageentscheidung getroffen werden. Diese Disziplinierungsmöglichkeit durch den Kapitalmarkt ist aus Sicht der Agency-Theory im Übrigen ein Grund, warum insbesondere diejenigen Manager, die von ihren Eigenkapitalgebern relativ wenig überwacht werden, eine gewisse Vorliebe für Eigenkapital haben.

- Die Möglichkeit, auf die *Geschäftspolitik* Einfluss nehmen zu können, spricht aus Sicht des ERP-SV tendenziell für die Wahl von Eigenkapital. Allerdings ist einschränkend zu bemerken, dass bereits über die

bisherige Beteiligung Einflussmöglichkeiten bestehen dürften, die u.U. durch eine Erhöhung der Beteiligung nicht gesteigert werden. Zudem bietet, wie oben ausgeführt, die beschränkte Laufzeit des Fremdkapitals marktmäßige Disziplinierungsmöglichkeiten, die ebenfalls mit Einflussnahme einhergehen.

- Der feste *Vergütungsanspruch* für Fremdkapital führt für das ERP-SV zu einer besseren Planbarkeit seiner Kapitalentwicklung bzw. seiner Fördermöglichkeiten. Insbesondere würde damit eine ungünstige Entwicklung der übrigen Aktivitäten der KfW im Normalfall nicht negativ auf das ERP-SV durchschlagen. Auf der anderen Seite entgehen dem ERP-SV damit evtl. Zusatzerträge, die in besonders guten Zeiten anfallen. Aus der Sicht der Vergütung wären also wiederum Rendite-Risiko-Überlegungen relevant.
- Im *Insolvenzfall* werden, wenn man einige Details vernachlässigt, zunächst (ggf. anteilig) die Fremdkapitaltitel bedient und erst dann, sofern noch etwas übrig ist, erhalten auch die Eigenkapitalgeber das eingesetzte Kapital bzw. Teile davon zurück. Für die Verbindlichkeiten der KfW hat m.W. der Bund eine Garantierklärung abgegeben, so dass – außer im Falle seiner Zahlungseinstellung – kein Insolvenzrisiko der KfW besteht. Zu prüfen wäre allerdings, ob diese Garantie auch gegenüber Miteigentümern wie dem ERP-SV gilt. Wäre das nicht der Fall, so dürfte mit Blick auf das Insolvenzrisiko aus Sicht des ERP-SV Fremdkapital zu bevorzugen sein.

Ist eine eher konservative Anlagestrategie für das ERP-SV gewünscht, was sich mit dem Gebot der Substanzerhaltung begründen ließe, so sprechen die obigen Argumente m.E. eher dafür, *Fremdkapital* zur Verfügung zu stellen. Mit Blick auf erzielbare Zusatzerträge mit begrenztem Risiko sollten dabei vermutlich hybride For-

men mit anteiliger Gewinnbeteiligung (z.B. Genussscheine oder Ähnliches) näher untersucht werden.

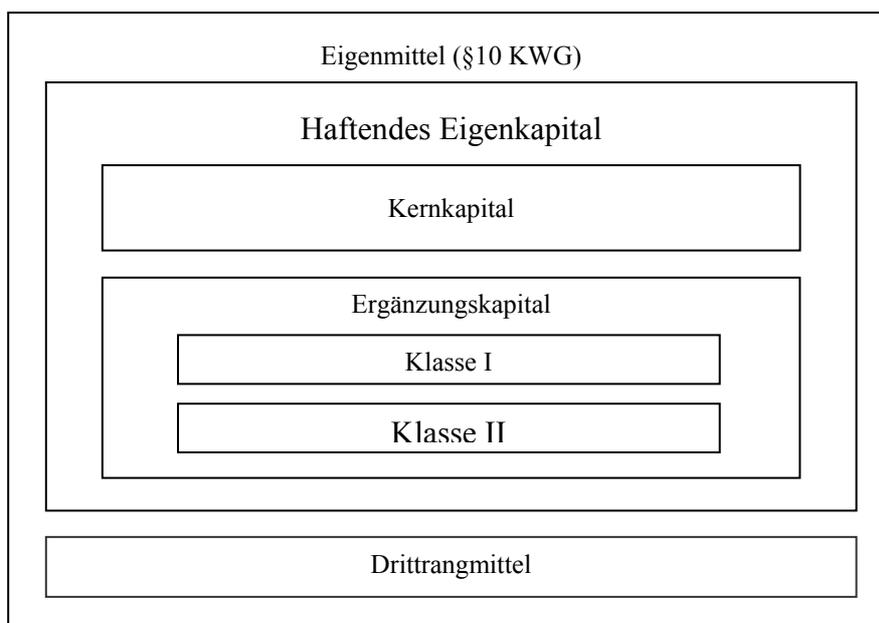
6. Bedeutung unterschiedlicher Kapitalformen aus bankaufsichtsrechtlicher Sicht

Die obige, isolierte Sicht des ERP-SV ist zu ergänzen um eine Betrachtung aus Sicht der KfW.

Im Sinne einer vernünftigen Risikopolitik würden Kreditinstitute zur Reduzierung ihrer Verlust- und Konkursrisiken bereits freiwillig so genanntes *ökonomisches* (Eigen-)Kapital in mehr oder weniger großem Umfang vorhalten. Sie müssen jedoch ohnehin die meisten ihrer Risiken zur Erfüllung der regulatorischen Anforderungen zwangsweise mit *aufsichtsrechtlichem* Eigenkapital unterlegen. (Zur besonderen Situation der KfW hierbei folgen später noch einige Ausführungen.)

Während die Berechnung des ökonomischen Kapitals größeren Freiheiten unterliegt, sind für die Berechnung des aufsichtsrechtlichen Eigenkapitals relativ genaue Vorschriften zu beachten. Sie gingen als Konsequenz des (ersten) Baseler Akkords von 1988 über eine EU-Richtlinie in das deutsche Bankaufsichtsrecht ein (KWG inkl. der Eigenkapitalgrundsätze des früheren Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen bzw. der heutigen Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht). Die aufsichtsrechtliche Eigenkapitaldefinition geht vom *bilanziellen* Eigenkapitalverständnis aus, ist damit aber nicht identisch. Das derzeit viel diskutierte „Basel II“ lässt die aufsichtsrechtliche Definition des Eigenkapitalbestandes weitgehend unangetastet und widmet sich mehr der Berechnung der Risikobeträge und damit des Eigenkapitalbedarfs.

Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht über die unterschiedlichen Arten der aufsichtsrechtlichen Eigenmittel:



Bevor wir dazu kommen, welche Kapitaltitel zu den einzelnen Arten zählen, einige Bemerkungen zur *Wertigkeit* dieser Arten:

- *Drittangmittel* besitzen die geringste Wertigkeit; sie dürfen nur zur Abdeckung von Marktrisikopositionen verwendet werden, während alle anderen Arten – das haftende Eigenkapital – für alle Risiken und damit speziell auch für Kreditrisiken eingesetzt werden können.

- *Kernkapital* ist demgegenüber das wertvollste Eigenkapital. Seine Bedeutung rührt u.a. daher, dass *Ergänzungskapital* maximal bis zu 100% (Klasse I) bzw. 50% (Klasse II) als haftendes Eigenkapital anerkannt wird.

Die folgende Tabelle zeigt, wie sich das *Kernkapital* zusammensetzt, wobei durch Fettdruck hier und im Folgenden diejenigen Kapitalformen herausgehoben sind, über die im vorliegenden Fall näher diskutiert werden könnte:

Kernkapital (§10 Abs. 2 KWG)

eingezahltes Kapital (Geschäfts-, Grund-, Stamm-, Dotationskapital)

- eigene Aktien/Gesellschaftsanteile
- kumulative Vorzugsaktien
- Entnahmen und Kredite an persönlich haftende Gesellschafter
- Schuldenüberhang beim Vermögen persönlich haftender Gesellschafter
- + **offene Rücklagen**
- + einbehaltene Gewinne einschließlich Zwischengewinne
- + Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter
- + Sonderposten für allgemeine Bankrisiken (§ 340 g HGB)
- Verluste einschließlich noch nicht ausgewiesener Verluste
- immaterielle Vermögenswerte
- marktunübliche Kredite an Gesellschafter mit mehr als 25% Kapitalanteil

Eine Erhöhung des *eingezahlten Kapitals*, das im Moment 3,3 Mrd. € beträgt, würde eine Vielzahl von Fragen aufwerfen, z.B.: Was geschieht mit den Mehrheitsverhältnissen (bisher Länder 20%, Bund 80%, davon ERP-SV ca. ein Drittel)? Stimmen alle bisherigen Eigentümer dieser Lösung zu? Wie hoch sind die gegenwärtigen stillen Reserven und wie sind sie auf die Alteigentümer zu verteilen? Ob sie offengelegt und ausgeschüttet werden könnten und sollten, wäre ggf. zu prüfen. Insgesamt sieht

diese Lösung angesichts der Vorbehalte gegenüber einer (bilanziellen) Eigenkapitallösung (siehe oben) nicht sonderlich attraktiv aus.

Diese Vorbehalte treffen auch für Überlegungen zu, die eine Erhöhung der für das ERP-SV gebundenen *offenen Rücklage* betreffen. Derzeit beträgt sie ca. 0,6 Mrd. €.

Die folgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung der unterschiedlichen Typen von *Ergänzungskapital*:

Ergänzungskapital (§10 Abs. 2 KWG) ≤ 100% des Kernkapitals	
Ergänzungskapital Klasse I ≤ 100% des Kernkapitals	
Vorsorgereserven (§ 340 f HGB)	
+ nicht realisierte Reserven (Neubewertungsreserven, Grundstücken und Gebäuden, 35% bei Wertpapieren)	45% bei
+ kumulative Vorzugsaktien (in Nennwerten)	
+ Sonderposten mit Rücklageanteil bzgl. Immobilien (45%)	
+ Genussrechtskapital	
Ergänzungskapital Klasse II ≤ 50% des Kernkapitals	
längerfristige nachrangige Verbindlichkeiten	
+ Haftsummenzuschlag bei Kreditgenossenschaften	

Die beiden hervorgehobenen Finanzierungsformen sind mit Recht *nicht* dem „harten“ Kernkapital zugeordnet, da beide wesentliche Merkmale von Fremdkapital besitzen. *Längerfristige nachrangige Verbindlichkeiten* sind bei genauerer Betrachtung Fremdkapitaltitel, die lediglich

aufgrund ihrer *Fristigkeit* und der etwas nachgelagerten Bedienung im *Insolvenzfall* eine gewisse Eigenkapitalnähe bekommen. Allerdings genügt hierfür bereits eine Ursprungslaufzeit oder Kündigungsdauer von 5 Jahren. (Ab

2 Jahren ist eine Anerkennung als Drittranngmittel möglich.)

Der hier wesentliche Unterschied zu *Genussrechtskapital* liegt in der *Verlustteilnahme*: Anders als nachrangige Verbindlichkeiten nimmt Genussrechtskapital an laufenden Verlusten teil; Zinszahlungen werden evtl. aufgeschoben. (Zu bemerken ist auch noch, dass die *Restlaufzeit* mindestens 2 Jahre betragen muss.)

Beide Grundformen, nachrangige Verbindlichkeiten und Genussrechtskapital, kämen bei geeigneter Ausgestaltung meiner Meinung nach grundsätzlich für eine Lösung in Frage. Die KfW würde Genussrechtskapital aus aufsichtsrechtlicher Sicht vermutlich bevorzugen. Aus Sicht des ERP-SV müssten damit dem höheren Risiko entsprechend höhere Vergütungen des zur Verfügung gestellten Kapitals erzielbar sein, so dass wieder die Abwägung von Risiko und Rendite gefragt ist. Da die KfW das bestmögliche Rating, AAA, der drei führenden Rating-Agenturen hat, dürfte für nachrangige Verbindlichkeiten vermutlich höchstens ein geringer Zinsaufschlag gegenüber Bundespapieren erzielbar sein; genauere Aussagen hierzu verlangen eine empirische Analyse.

Unklar ist mir, ob die KfW überhaupt ein Interesse an einer bestimmten Kapitalform hat. Rechtlich unterliegt sie *nicht* dem KWG und wird vom BMF (anstatt der BaFin) beaufsichtigt. (Ob das mit Blick auf die Professionalität und Unabhängigkeit der Aufsicht vernünftig ist, steht in meiner Stellungnahme *nicht* zur Disposition, ist aber eine durchaus interessante Frage.) Nach meinem gegenwärtigen Kenntnisstand ist die KfW ebenso *nicht* an die internationalen Eigenkapitalregelungen (zukünftig gemäß Basel II) gebunden, hält sich aber angeblich freiwillig daran. Diese Freiwilligkeit sei letztlich von den Anforderungen der Rating-Agenturen für ein AAA-Rating getrieben. Wenn das so gesehen würde, so wäre diese Position zu hinterfragen; denn für ein AAA-Rating müsste die Garantie der Bundesrepublik Deutschland genügen, solange diese als zahlungsfähig und -willig angesehen wird. Ob eine solche Garantie tatsächlich genügt und ob evtl. die ebenfalls für die Refinanzierungskosten wichtige Liquidität der Finanztitel eine größere Rolle spielt, müsste wohl noch untersucht werden.

Nach Angaben der Bundesregierung wären geplante Aktienverkäufe an die KfW (Deutsche Telekom AG und Deutsche Post AG) auch ohne Stärkung der Eigenkapitalbasis der KfW durch die Übertragung des ERP-SV möglich. Wenn das richtig ist, so sieht die KfW den aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalbedarf zur Unterlegung der Aktienpakete offenbar als unproblematisch an. Das würde, ganz im Sinne meiner obigen Position, nicht auf besonderen Eigenkapitalbedarf hindeuten.

Vor diesem Hintergrund sehe ich keinen starken Druck, Eigenkapital zur Verfügung zu stellen. Bemerkenswert sei hierzu quasi am Rande noch, dass zusätzliches Kernkapital in Höhe von 1 Mrd. € die aufsichtsrechtliche Abdeckung von zusätzlichen Kreditrisiken in Höhe von (je nach Portfoliostruktur) durchaus 8 bis 16 Mrd. € ermöglicht. Das heißt, dass für die aufsichtsrechtliche Eigenmittelunterlegung der Kreditrisiken aus den Aktiva des ERP-SV jedenfalls bei weitem nicht die gesamte Vermögensdifferenz als Kernkapital benötigt würde. Dies leitet im Übrigen über zu einem weiteren Aspekt der geplanten Transaktion.

7. Wettbewerbsaspekte und Europäische Dimension

Der „Fall WestLB“ hat gezeigt, dass die Europäische Kommission Transaktionen zwischen staatlichen Stellen und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten daraufhin überprüft, ob im Zuge solcher Transaktionen (vermeintlich) wettbewerbswidrige Subventionen bzw. unzulässige Beihilfen erfolgen. Aber auch aus rein deutscher Sicht muss die *Wettbewerbsneutralität* der Übertragungsmaßnahme im wettbewerbsintensiven Finanzmarkt sichergestellt werden.

Vor diesem Hintergrund scheint es mir als einem Ökonomen, der die rechtliche Situation naturgemäß keineswegs vollständig durchschaut, in jedem Fall wichtig zu sein, bei der geplanten Transaktion die beiderseits entstehenden Vor- und Nachteile sorgfältig und umfassend wirtschaftlich zu bewerten. Sollten sich Ungleichgewichte feststellen lassen, so müssten die Vertretbarkeit mit Blick auf den Bankenwettbewerb in Deutschland und die Gefahr eines Brüsseler Eingriffs in das Entscheidungskalkül einbezogen werden.

Als wesentliche Ergebnisse der *Brüsseler Verständigung II* (1.3.2002) sind meinem Verständnis nach festzuhalten, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für Förderinstitute (wie z.B. die KfW) mit einem gesetzlich präzise festgelegten Aufgabengebiet fortbestehen können, aber dass jegliche sonstigen Marktaktivitäten bis 31.12.2007 abzuschließen oder ausgliedern sind. Die *KfW-Gruppe* – das scheint mir an dieser Stelle eine terminologisch wichtige Differenzierung zu sein – will ab 1.1.2008 mit der *KfW IPEX-Bank* als rechtlich selbstständigem Unternehmen am Markt auftreten. Die KfW IPEX-Bank wird dann dem KWG und der Bankenaufsicht unterliegen, also u.a. den jeweils gültigen Eigenkapitalvorschriften (2008 vermutlich gemäß Basel II).

Was hat das mit dem vorliegenden Sachverhalt zu tun? Vielleicht nichts, vielleicht eine ganze Menge. Die traditionellen Aktivitäten mit dem ERP-SV scheinen mir als Nicht-Juristen relativ klar dem Förderbereich zuzuordnen zu sein. Bei neuen Anlagestrategien zur Realisierung von Synergien bzw. Effizienzverbesserungen ist das evtl. noch zu prüfen. Vor allem aber ist der Vorgang der Abspaltung der jetzt noch internen, dann aber rechtlich selbstständigen KfW IPEX-Bank zu bedenken. Wenn heute ein größerer Eigenkapitalbetrag in die KfW eingebracht wird, so ist zu vermuten, dass im Zuge der Abspaltung bei der Verteilung des Eigenkapitals (z.B. auf Basis der Anteile am Kreditportfolio) der KfW IPEX-Bank mehr Eigenkapital zugeteilt wird als ohne die heutige Kapitalzuführung. Vor allem, falls dieses Eigenkapital nicht *marktgerecht* vergütet würde, entstünde hier – anders als im traditionellen Fördergeschäft – eine potenzielle Verzerrung zu Lasten der privaten Wettbewerber (und u.U. ein Eingriffsgrund für die EU).

Mit anderen Worten: Zusätzliches Eigenkapital bei einer KfW, die nicht als Wettbewerber im Marktgeschäft auftritt und die aus Standing-Gründen (ggf. verbunden mit Refinanzierungsvorteilen) die Eigenkapitalvorschriften erfüllt, scheint mir auf den ersten Blick noch einigermaßen unproblematisch zu sein, obwohl auch dadurch dem Markt natürlich Eigenkapital vorenthalten würde. Eine durch die heutige Übertragung verdeckte Verbesserung der Ausgangssituation für die zukünftig selbstständig als Wettbewerber am Markt auftretende IPEX-Bank

verzerrt u.U. den späteren Wettbewerb und müsste daher vorab noch einmal gründlich auf rechtliche Zulässigkeit und ökonomische Zweckmäßigkeit geprüft werden.

8. Förderpolitik

Das ERP-SV soll für eine Reihe von Fördermaßnahmen verwendet werden. Wird es an die KfW übertragen, so kommen Forderungen, Verbindlichkeiten etc. in den „Gesamttopf“ der KfW. Sie sind dort, solange nicht die Treuhandlösung gewählt wird, wohl nicht mehr ohne Weiteres identifizierbar.

Money is not earmarked, d.h. dem Geldschein ist nicht anzusehen, woher er kommt. Deshalb gibt es grundsätzlich keine festen Beziehungen zwischen bestimmten (Eigen-)Kapitalpositionen und durchgeführten bzw. durchzuführenden Aktivgeschäften. Aussagen wie z.B., Baudarlehen würden zur Hälfte mit Spareinlagen finanziert, demonstrieren lediglich eine rein gedankliche Zuordnung. Die verhaltensorientierte Finanzierungstheorie, behavioral finance, würde hierin einen in der Regel nicht optimalen Fall von „mental accounting“ sehen.

Nun zeigt die Praxis von Förderdarlehen bei der KfW und anderswo, dass es durchaus gelingt, durch geeignete (rechtliche?) Konstruktionen zu sichern, dass die gewünschten Förderaktivitäten tatsächlich stattfinden. Mit Blick auf die vorgestellten Finanzierungsvarianten ist zudem daran zu denken, dass bei Genussrechtskapital oder nachrangigen Verbindlichkeiten die schon erwähnte gewünschte Disziplinierungswirkung aus der befristeten Laufzeit herrührt. Von daher habe ich als Ökonom keine große Sorge, dass die *Förderaktivitäten* zwangsläufig unter der Übertragung leiden würden. Im Zuge der Vorbereitung einer Wieder- oder Neuanlage des Kapitals am Laufzeitende könnte m.E. auch der Bundestag mit diesem Thema befasst werden und so vermutlich seinen gesetzgeberischen Gestaltungseinfluss in etwa behalten. (Beispielsweise könnte ein Gesamtbetrag laufzeitmäßig zunächst gestaffelt werden, so dass nach einer „Einschwingphase“ jährlich ein bestimmter Anteil zur Disposition ansteht.)

9. Bewertungsfragen

Abschließend möchte ich einen Bereich ansprechen, zu dem ich zum gegenwärtigen Zeitpunkt mangels einer vernünftigen Datenbasis nicht einmal vorläufige Einschätzungen abgeben kann. Mir bleibt allein die Möglichkeit, auf Fragen hinzuweisen, die für die Wirkung der geplanten Transaktion allerdings meines Erachtens ganz entscheidend sind. Es geht um unterschiedliche Bewertungsfragen.

Obwohl wir oft gewohnt sind, in traditionellen Bilanzen zu denken (vgl. meine obigen Darstellungen), sind für den Ökonomen letztlich *Marktwerte* und nicht die unter Ausnutzung diverser Wahlrechte erstellten *Bilanzwerte* maßgeblich. Bei einer Übertragung des ERP-SV an die KfW war ich in der entsprechenden Abbildung zur Illustration davon ausgegangen, dass die Bilanzwerte „richtig“ seien. Korrekt ist hingegen folgendes Vorgehen:

- Für die *Guthaben und Forderungen* (im Beispiel bilanziell 31,2 Mrd. €) ist ein Marktwert zu ermitteln. Dabei ist neben den *Ausfallrisiken* der Forderungen die Veränderung der *Zinsstruktur* seit der Kreditver-

gabe zu berücksichtigen; denn ökonomisch – nicht aber bilanziell – bedeuten steigende (sinkende) Kapitalmarktzinssätze sinkende (steigende) Werte der Kredite.

- Entsprechend – auch das ist in der Bilanzierung unüblich – ist der Marktwert der *Verbindlichkeiten und Rückstellungen* (20,2 Mrd. €) zu ermitteln.
- Die *Differenz* muss nun keineswegs den im Beispiel genannten 11,0 Mrd. € entsprechen; sie kann größer oder kleiner sein. Was das für die Frage der Substanzerhaltung (bilanziell oder ökonomisch?) bedeutet, wäre noch zu klären. Im günstigsten Fall ist vorstellbar, dass eine Abführung an den Bundeshaushalt möglich ist und selbst dann noch die Substanzerhaltung gewährleistet ist, weil lediglich aufgelaufene stille Reserven realisiert und abgeführt werden. Denkbar ist aber auch, dass die ökonomische Substanz unterhalb des bilanziell berechneten Wertes liegt.

Wenn die KfW glaubt, durch eine Eingliederung des ERP-SV Synergieeffekte realisieren zu können, so könnte bzw. müsste sich das in der Zahlungsbereitschaft für die Eingliederung des ERP-SV zeigen, d.h. auf den ökonomisch fair berechneten Wert müsste ein Aufschlag erfolgen.

Der „Kaufpreis“ kompensiert zunächst nur die Eingliederung des ERP-SV an sich (vgl. die entsprechende Abbildung). Davon getrennt zu regeln ist die Vergütung für das in welcher Form auch immer zur Verfügung gestellte Kapital. Mit Blick auf die Nutzung des Eigenkapitals ggf. auch für die KfW IPEX-Bank wäre ein Aufschlag auf den Kapitalmarktzinssatz zu erwarten, in dem sich neben dem Risiko auch die aufsichtsrechtliche Wertigkeit der gewählten Kapitalform widerspiegelt. Hierfür könnten vermutlich aus Kapitalmarktdaten Richtgrößen ermittelt werden, was ggf. zusätzlich dazu beitragen könnte, Besorgnisse von Wettbewerbern und seitens der EU zu begrenzen.

Mit diesen Hinweisen muss ich zunächst die Behandlung von Bewertungsfragen abschließen und komme damit zu meiner Zusammenfassung.

10. Zusammenfassung

Wissend um die genannten Restriktionen bei der Erarbeitung dieser Stellungnahme, fasse ich einige Kernpunkte wie folgt zusammen:

- Die Sinnhaftigkeit und Zulässigkeit der Abführung von 2 Mrd. € an den Bundeshaushalt steht hier nicht zur Diskussion.
- Die erhofften Synergieeffekte aus einer Übertragung des ERP-SV an die KfW müssten noch näher dargelegt werden. Denkbar ist u.a., dass mit einer weniger eingeschränkten Anlagepolitik – ggf. unter Inkaufnahme zusätzlicher Risiken - Effizienzgewinne zu realisieren sind.
- Abgesehen von einer „Treuhandlösung“ sind ausgehend von einer „Kauflösung“ mehrere Varianten der Übertragung vorstellbar, die sich in der Art der Kapitalanlage des ERP-SV bei der KfW unterscheiden.
- Mit Blick auf die Einflussnahme auf die Förderpolitik und die Risiken der Kapitalanlage (Substanzerhal-

- tung) scheint eine Fremdkapitalfinanzierung aus Sicht des ERP-SV vorzuziehen zu sein. Zur Optimierung der Rendite-Risiko-Relation sind dabei nachrangiges Fremdkapital oder (mit etwas mehr Rendite und Risiko) Genussrechtskapital zu erwägen.
- Das Interesse der KfW an einer Ausweitung der Eigenkapitalbasis ist unklar. Soll eine verbesserte Eigenmittelausstattung später der KfW IPEX-Bank zu Gute kommen, so sind die rechtliche Zulässigkeit und die ökonomische Zweckmäßigkeit mit Blick auf die Wettbewerbswirkungen zu hinterfragen.
 - Bei einer geeigneten Umsetzung der Übertragung muss sich der Einfluss des Gesetzgebers auf die Förderpolitik nicht verringern.
 - Bei den in der Diskussion befindlichen Zahlenwerten handelt es sich zumeist um Bilanzzahlen. Eine ökonomisch vernünftige Übertragung muss mit Marktwerten operieren, deren aktuelle Abweichung von den Bilanzzahlen bezüglich Richtung und Ausmaß nur mit einer umfangreicheren Datenanalyse festzustellen ist.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1462

22. Oktober 2004

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 25. Oktober 2004

zur geplanten Übertragung des ERP-Sondervermögens an die KfW

Prof. Dr. Christian Waldhoff, Universität Bonn

I. Entstehung des ERP-Vermögens¹

Die auf dem Marshallplan aufbauende amerikanische Wirtschaftshilfe beruht auf völkerrechtlichen Verträgen, geschlossen zwischen den USA und den Besatzungszonen bzw. später der Bundesrepublik. Letzteres Abkommen vom 15. Dezember 1949 wurde mit Gesetz vom 31. Januar 1950 ratifiziert².

Das Abkommen sah für die Durchführung der amerikanischen Wirtschaftshilfe folgendes Verfahren vor: Bei der Bank Deutscher Länder (später: Deutsche Bundesbank) wurde je ein Sonderkonto für die Durchführung der ECA [Economic Cooperation Act]-Wirtschaftshilfe (sog. ERP-Sonderkonto) und der nach Inkrafttreten des Gesetzes über Wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen des European Recovery Programs weitergeführte GARIO-Hilfe (sog. GARIO-Sonderkonto) gebildet. Die USA teilten der Bundesrepublik bestimmte Beträge in US-Dollar zu, die für die Wirtschaftshilfe zur Verfügung gestellt wurden. Waren und Dienstleistungen konnten nun in der Höhe dieser Devisen in die Bundesrepublik geliefert werden. Die deutschen Importeure bezahlten diese Lieferungen dabei in der Weise, dass sie die „Beträge in DM, die den in Rechnung gestellten Dollar-Kosten der Regierung der USA für Waren und Dienstleistungen“ entsprachen, auf die Sonderkonten einzahlten und sie damit der Wirtschaftsförderung zur Verfügung stellten. Das Gesetz / der Vertrag bestimmte, dass alle Vermögenswerte, die im Zusammenhang mit diesen Abkommen entstanden waren bzw. entstehen würden, ein Sondervermögen des Bundes bilden sollten.

Die Maßnahmen zur Förderung des deutschen Wiederaufbaus wurden aus diesem Sondervermögen finanziert. Die USA hatten sich anfangs weitgehende Mitwirkungsrechte bei der Vergabe der Fördermittel vorbehalten. 1960 wurde die volle Verantwortung für die *Durchführung* der Förderprogramme auf die Bundesregierung übertragen, wobei allerdings bestimmte Einschränkungen

gemacht wurden (z.B. dürfen die ERP-Mittel nicht zur Schuldentilgung herangezogen werden). Auch generelle Prüfungs- und Kontrollrechte behielt sich die amerikanische Regierung vor.

II. Durchführung der Fördermaßnahmen³

Verwaltet wird das ERP-Sondervermögen vom Bundesministerium für Wirtschaft. Grundlage für die Vergabe von Fördermitteln aus dem ERP-Sondervermögen ist der jährlich durch Bundesgesetz festzustellende Wirtschaftsplan in Verbindung mit den zur Konkretisierung erlassenen Darlehensprogrammen, die im Bundesanzeiger veröffentlicht sind. Der Wirtschaftsplan bedarf nach ganz überwiegender Ansicht nicht der Zustimmung des Bundesrates⁴. Bei der Vergabe von Fördermitteln bedient sich das ERP-Sondervermögen eines mehrstufigen Refinanzierungssystems: Zwischen dem ERP-Sondervermögen und sog. Hauptleihinstituten (Kreditanstalt für Wiederaufbau, Lastenausgleichsbank, Berliner Industriebank AG) bestehen Rahmenverträge. Auf Grundlage dieser Rahmenverträge werden den Hauptleihinstituten nach Maßgabe sog. „Kreditermächtigungen“ Kredite durch das ERP-Sondervermögen zur Verfügung gestellt. Um ein ERP-Darlehen zu erhalten, muss sich der einzelne Darlehensnehmer an seine Hausbank wenden. Diese stellt bei dem jeweiligen Hauptleihinstitut einen Antrag auf Gewährung eines ERP-Darlehens. Das Hauptleihinstitut teilt der Hausbank – bei einer positiven Entscheidung – einen Refinanzierungskredit aus der ihm zur Verfügung stehenden Kreditlinie zu. Nunmehr wird ein Darlehensvertrag zwischen der Hausbank und dem einzelnen Darlehensnehmer geschlossen.

Zu den Förderzwecken⁵ gehören

¹ Vgl. für den gesamten Abschnitt: *Erhard Pauker*, Das ERP-Sondervermögen. Wirtschaftsförderung im Bundesstaat (=Europäische Hochschulschriften II/601), Frankfurt a.M. 1987, S. 5 ff.

² BGBl. I 1950, S. 9.

³ Vgl. *Pauker* (Fn. 1), S. 17 ff.; auch: *Helmuth Neupert*, Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder: Grundlagen, Verknüpfungen, Grenzen. Eine Untersuchung wirtschaftsrechtlicher und wirtschaftspolitischer Aspekte der regionalen Strukturpolitik im Verhältnis der Länder zum Bund und zu den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1987, S. 157 f.

⁴ *Michael Kilian*, Nebenhaushalte des Bundes (=Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht, 18), Berlin 1993, S. 445; *Pauker* (Fn. 1), S. 16.

⁵ Vgl. die Aufzählung in *Pauker* (Fn. 1), S. 68 ff.

- die Förderung der mittelständischen Wirtschaft,
- die Investitionshilfe zugunsten von öffentlichen Einrichtungen, Anstalten und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände,
- die Entwicklungshilfe und
- die Erbringung der Dankesspende.

III. Rechtsgrundlagen

Neben dem oben erwähnten Gesetz über die Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland vom 31. Januar 1950 ist vor allem das ERP-Verwaltungsgesetz vom 31. August 1953 zu nennen. Es regelt die eigentliche Verwaltung und Organisation des ERP-Sondervermögens. Daneben gibt es noch zwei Bürgschaftsgesetze, das ERP-Entwicklungshilfegesetz und das ERP-Investitionshilfegesetz (aufgehoben).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob *das (ursprüngliche) ERP-Verwaltungsgesetz* zustimmungsbedürftig war, denn es wurde laut Eintrag im Bundesgesetzblatt „mit Zustimmung des Bundesrates“ beschlossen. Eine ausdrückliche Zustimmungsbedürftigkeit des (ursprünglichen) ERP-Verwaltungsgesetzes ergab sich zumindest nicht ausdrücklich aus dem Text des Grundgesetzes. Daraus wird zum Teil gefolgert, dass das ursprüngliche ERP-Verwaltungsgesetz der Sache nach ein Einspruchsgesetz gewesen sei⁶. Etwas anderes würde gelten, wenn sich die ursprüngliche Zustimmungsbedürftigkeit aus der besonderen Bedeutung und Situation des ERP-Vermögens ergäbe. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das ERP-Sondervermögen in seinem Kern vorkonstitutionell ist, d.h. vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes (23. Mai 1949) bereits existierte⁷. Der politische Hintergrund bestand darin, dass dem deutschen Staat / dem deutschen Volk Wiederaufbauhilfe zuteil werden sollte. Wenn nun nach Initiierung dieses Programms ein Bundesstaat durch den Vorgang der Verfassungsgebung reorganisiert wird, liegt nicht nur politisch, sondern auch (verfassungs-)rechtlich der Gedanke nicht fern, dass dieses weiterzuführende und für den Gesamtstaat bedeutsame Programm dem neu organisierten Staat sozusagen „gesamthänderisch“ anvertraut wird; im Bundesstaat bedeutet dies eine *gemeinsame* Verantwortung von Bund und Ländern für das Programm. Dieser Gedanke liefe auf eine ausnahmsweise bestehende ungeschriebene Zustimmungsbedürftigkeit des (nachkonstitutionellen) Verwaltungsgesetzes kraft gesamtstaatlicher Verantwortung bei der Übernahme vorkonstitutioneller Programme hinaus. Um ein in völkervertraglichen Bindungen eingebettetes vorkonstitutionelles Programm in die gerade geschaffene Verfassungsordnung, die sich dieses Problems offensichtlich nicht bewusst war, einzufügen, kann hier ausnahmsweise eine Zustimmungsbedürftigkeit kraft gesamtstaatlicher Verantwortung angenommen werden. Eine solche juristische Konstruktion ist auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht völlig fremd; in der unmittelbaren Nachkriegszeit wurden in Bezug auf die zeitweise Handlungsunfähigkeit

deutscher Staatsorgane Konzessionen in staatsorganisationsrechtlicher Hinsicht gemacht, auch wenn selbstverständlich nicht genau der hier vorliegende Fall in Rede stand⁸. Letztlich stützt sich mehr oder weniger explizit auch diejenige Ansicht, die das ERP-Sondervermögen von den Bindungen des erst 1969 eingefügten Art. 104a GG befreit sehen will⁹, auf die hier zugrunde liegende Annahme.

Sollte eine Zustimmung des Bundesrates hingegen nicht erforderlich gewesen sein, schadet die erteilte Zustimmung jedoch nicht. Gemäß Art. 78 Abs. 1 Alt. 1 GG kommt ein Gesetz zustande, wenn der Bundesrat zustimmt. Auch bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat zustimmen¹⁰. Der Bundesrat wird zum Beispiel insbesondere dann formell zustimmen, wenn die Zustimmungsbedürftigkeit umstritten war¹¹.

IV. Rechtsfragen eines Transfers des ERP-Sondervermögens an die KfW Bankengruppe (ehemals Kreditanstalt für Wiederaufbau)

8 Mrd. € aus dem ERP-Sondervermögen sollen der KfW übertragen werden. 2 Mrd. € sollen in den Bundeshaushalt 2005 fließen, das übrige ERP-Vermögen ist anderweitig gebunden.

Bei einem Transfer des Sondervermögens stellen sich drei verfassungsrechtliche Probleme:

- zunächst stellt sich die Frage, ob das Gesetz zustimmungsbedürftig ist;
- bei einem Transfer an die KfW stellt sich dann das Problem eines demokratischen Defizits bei der weiteren Verwaltung des (Rest-)Programms, da der Bundestag insofern ausgeschaltet wäre;
- schließlich ist zu fragen, inwieweit Teile des ERP-Sondervermögens überhaupt in den allgemeinen Staatshaushalt eingegliedert werden dürfen.

ad 1. Zustimmungsbedürftigkeit des geplanten Übertragungsgesetzes

(1.) Eine Zustimmungsbedürftigkeit könnte sich aus Art. 104a Abs. 4 Satz 2 GG¹² ergeben.

⁸ Vgl. die Darstellung mit Nachweisen und Analysen dieser Rechtsprechung bei Katharina Harms, Verfassungsrecht in Umbruchsituationen (=Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, 80), Baden-Baden 1999, S. 21 ff., 35 f.

⁹ So etwa Bruno Schmidt-Bleibtreu/Franz Klein, Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl. 1999, Art. 104a, Rdnr. 5. Kritisch etwa Pauker (Fn. 1), S. 138 oder Ulrich Häde, Finanzausgleich, 1996, S. 62 mit Fn. 72, die zwar eine in der Nachkriegszeit ursprünglich bestehende Notkompetenz zur „Umgehung“ des Regelungsgehalts von Art. 104a GG anerkennen, diesen inzwischen durch die Zeitentwicklung allerdings für überholt halten; ein solcher Einwand würde das hier vorgetragene Argument aber nicht beeinträchtigen: Hier geht es – wie mehrfach betont – um eine *grundsätzliche, finale* Statusveränderung des Gesamtvermögens, nicht um die tägliche Verausgabung und Verwaltung von Mitteln; dass gesteht letztlich auch Ferdinand Kirchhof, Finanztransfers aus Separathaushalten im Bundesstaat, in: Festschrift für Günter Dürig, München 1990, S. 447 (465) zu, wenn er den Erhalt der grundsätzlichen Zweckbindung postuliert. Diese wäre durch eine derart gravierende Umorganisation des Fonds bei gleichzeitiger Abzweigung beträchtlicher Mittel zur Stopfung alltäglicher Haushaltslöcher jedoch zumindest berührt, wenn nicht eklatant gefährdet.

¹⁰ Vgl. Bruno-Otto Bryde, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 78, Rdnr. 3 m.w.N.

¹¹ Vgl. Bryde, ebd.

¹² „(1) Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände)

⁶ Vgl. Neupert (Fn. 3), S. 335.

⁷ Vgl. etwa Manfred Pohl, Wiederaufbau. Kunst und Technik der Finanzierung 1947-1953, Frankfurt 1973; Walter Schlauwitz, Der Bund als Finanzier, Bonn 1965, S. 17 ff.; Bundesministerium für den Marshallplan, Wiederaufbau im Zeichen des Marshallplanes 1948-1952, Bonn 1953.

(a) Zum Teil wird in der Literatur Art. 104a Abs. 4 GG hier für einschlägig gehalten. Begründet wird dies (bezogen auf die Geltung der materiellen Grenzen) damit, dass sämtliches staatlichen Handeln an Art. 104a Abs. 4 GG gebunden sei. Art. 104a Abs. 4 GG stelle darüber hinaus eine abschließende Regelung bezüglich Zulässigkeit und Verfahrens hinsichtlich der Vergabe von Finanzhilfen an die Länder dar¹³. Einer Bindung an Art. 104a Abs. 4 GG stünde auch nicht die Herkunft der Mittel des ERP-Vermögens entgegen: Das Abkommen verlange keine Fördermaßnahmen, die gegen Art. 104a Abs. 4 GG verstoßen. Davon abgesehen, sei das Abkommen heute nur noch insoweit bedeutsam, als es bestimmte Leitlinien für die Zulässigkeit des ERP-Sondervermögens vorgebe. Es sei kein Anhaltspunkt ersichtlich, dass diese Grundsätze, die insbesondere die Wirtschaftsförderung unter Achtung des freien Wettbewerbs und das Streben nach stabilen Wirtschaftsverhältnissen verlangen, ein gegen Art. 104a Abs. 4 GG verstoßendes Verhalten der Bundesrepublik fördern, bzw. dass dies von der amerikanischen Regierung jemals gewünscht gewesen wäre.¹⁴ Daraus folgt: Soweit das ERP-Sondervermögen den Ländern direkt zugute kommt, ist Art. 104a Abs. 4 GG unmittelbar einschlägig. Eine Bindung an Art. 104a Abs. 4 GG würde sich (wohl) auch auf Satz 2 GG erstrecken.

Soweit das ERP-Vermögen nicht die Länder bezuschusst, ist Art. 104a Abs. 4 GG zwar nicht direkt einschlägig, Art. 104a Abs. 4 GG „gewinnt jedoch dann an Bedeutung, wenn man unter „Förderung der deutschen Wirtschaft“ auch die mittelbare Förderung der Wirtschaft durch Stärkung der Investitionskraft der Länder bzw. Gemeinden, die verfassungsrechtlich Teile der Länder sind, versteht.“¹⁵ „Die klare Kompetenzverteilung des GG, die durch die ausdrückliche Regelung in Art. 104a Abs. 4 GG, der wirtschaftsbezogene Finanzhilfen nur an die Länder und nicht an die Gemeinden vorsieht, bestätigt wird, verbietet deshalb eine Direktfinanzierung der Gemeinden selbst dann, wenn der Bund für den jeweils geförderten Sachbereich die Verwaltungs- bzw. Finanzierungskompetenz besitzt.“¹⁶ Damit wären nicht alle derzeit getätigten Fördermaßnahmen verfassungsgemäß. Fraglich ist, ob eine nicht unmittelbar von Art. 104a Abs. 4 GG umfasste, aber gegen diese Norm verstoßende Förderpraxis der Zustimmung des Bundesrates unterliegt.

(b) Andere Autoren vertreten, dass Art. 104a Abs. 4 GG nicht einschlägig sei. Argumentiert wird (bezogen auf die Geltung der materiellen Grenze), dass Art. 104a Abs. 4 GG speziell für das ERP-Sondervermögen nicht gelte, da das Vermögen auf zweckgebundenen Zuwendungen eines auswärtigen Staates (USA) beruhe. Das Vermögen könne entsprechend der Verpflichtungen gegenüber den USA nur vom Bund verwaltet werden, obwohl seine Zweckbestimmung von vornherein über die engen innerstaatlichen Bundeszuständigkeiten hinausging. *Die innerstaatlichen Förderungsmaßnahmen aus dem Vermö-*

gen stünden also von Anfang an wohl außerhalb der Zuständigkeitsgrenzen von Bund und Ländern. Daran sollte offenbar auch die Finanzreform 1969 nichts ändern; weder während der Finanzreformverhandlungen noch nachher habe es, soweit ersichtlich, jemals Streit über die weitere Zulässigkeit der Maßnahmen gegeben. Gehe man davon aus, dass Art. 104a Abs. 1 GG für das ERP-Sondervermögen nicht gelte, ergäben sich daraus zwei Beschränkungen der Förderungsmaßnahmen aus dem ERP-Vermögen, soweit sie den Zuständigkeitsbereich der Länder (einschließlich Gemeinden) betreffen: Zum einen müssten die Förderungsmaßnahmen innerhalb der - wenn auch weit ausgelegten - ursprünglichen Zweckbestimmung bleiben. Zum anderen dürften die Mittel für Förderungsmaßnahmen tatsächlich nur zu Lasten des ERP-Sondervermögens gehen.¹⁷ Die fehlende Geltung würde sich wohl auch auf S. 2 erstrecken.

(2) Auch aus Art. 91 Abs. 2 Satz 1 GG ergibt sich letztlich keine Zustimmungsbedürftigkeit.

(3) Zu denken ist jedoch auch hier – ganz ähnlich wie bei der Frage der Zustimmungsbedürftigkeit des (ursprünglichen) ERP-Verwaltungsgesetzes von 1953 – an den Gedanken der (vorkonstitutionellen) gesamtstaatlichen Verantwortlichkeit im Hinblick auf diesen Fonds. In einer Phase, als allenfalls die Länder sich konstituiert hatten, der Bund als Ansprechpartner jedoch noch nicht zur Verfügung stand, wurde das ERP-Programm auf den Weg gebracht; nach dem 23. Mai 1949 stand nun der Bund als völkervertraglicher Ansprechpartner für die Amerikaner zur Verfügung und allein der Bund war als Inhaber der auswärtigen Gewalt (Art. 32 GG) zu einem entsprechenden Vertragsschluss befugt. Die amerikanischen Vertragspartner haben allein den Bund als Ansprechpartner, da sie die Diffizilitäten der komplexen innerbundesstaatlichen Struktur in Deutschland nicht zu interessieren brauchen. Dies entspricht einem allgemeinen völkerrechtlichen Prinzip, dass sich Bundesstaaten nach außen stets als Einheit präsentieren (gleichsam als „black box“). Damit ist jedoch noch nicht zwangsläufig gesagt, dass die gesamtstaatliche Verantwortung „nach innen“ beendet wäre, d.h. das für das bundesstaatliche Verhältnis im Innern gleiches gilt. Gegen eine solche Annahme spricht auch nicht die Tatsache, dass nach § 7 ERP-Verwaltungsgesetz 1953 das den Wirtschaftsplan feststellende jährliche Bundesgesetz gerade nicht als Zustimmungsgesetz ausgestaltet ist. Denn bei der grundsätzlichen Neustrukturierung von Zuschnitt und Verwaltung des ERP-Sondervermögens aktualisiert sich die im Entstehungsprozeß offensichtlich vorausgesetzte gesamtstaatliche Verantwortung erneut. Das jährliche Wirtschaftsplangesetz hingegen besitzt eher technischen Charakter indem es die laufende Verwaltungstätigkeit demokratisch legitimierend unterfängt. Sobald aber der Gesamt-Status des Sondervermögens als solcher tangiert wird, könnte sich die sich auf Bund und Länder erstreckende gesamtstaatliche Verantwortung erneut bemerkbar machen, so dass die ganz grundsätzliche Umfunktionierung des Fonds nur mittels Zustimmungsgesetz von statten gehen könnte. Damit würde ausnahmsweise eine ungeschriebene Zustimmungspflichtigkeit eines Bundesgesetzes postuliert. Dies erscheint hier gerechtfertigt, da die besondere Entstehungssituation des ERP-Vermögens in der Gründungsphase der Bundesrepublik einen eng begrenzten

gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Art der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“

¹³ Pauker (Fn. 1), S. 147 ff.

¹⁴ Vgl. Pauker (Fn. 1), S. 154 f.; vgl. auch Ferdinand Kirchhof (Fn. 9), S. 465.

¹⁵ Pauker (Fn. 1), S. 147.

¹⁶ Pauker (Fn. 1), S. 150.

¹⁷ Vgl. Theodor Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz. Kommentar, Art. 104a, Rdnr. 14.

und auch nicht verallgemeinerungsfähigen Sonderfall darstellt.

ad 2. Entstehen eines demokratischen Defizits durch die Verwaltung der Mittel durch die KfW?

Grundsätzlich liegt das Haushaltsgebaren bei Sondervermögen nicht beim (Bundes-)Gesetzgeber: „Löst der Gesetzgeber Teile des staatlichen Finanzgebarens aus dem Bundeshaushalt, so räumt er in aller Regel anderen Organen die Befugnis zu einer Entscheidung ein, die ‚an sich‘ ihm vorbehalten und in den verfahrensmäßigen und inhaltlichen Entscheidungsmodalitäten des Art. 110 GG zu treffen ist.“¹⁸ Soweit ersichtlich bisher einzige Ausnahme¹⁹ ist das ERP-Sondervermögen, dessen Wirtschaftsplan gerade – für Sondervermögen atypisch – durch Gesetz festgestellt wird (§ 7 ERP-VerwG). Die „Entmachtung des Parlaments“ stellt bei Sondervermögen somit faktisch die Regel dar. Die verfassungsrechtlich letztlich stets problematische Einrichtung von Sondervermögen bedarf in jedem Fall einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung und die auf – wenn auch nur schwer zu konkretisierende – verfassungsrechtliche Grenzen stoßen kann. Im vorliegenden Fall würde demnach der – verfassungsrechtlich wenig erwünschte – Normalzustand bei Sondervermögen des Bundes hergestellt; die – vor dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes, Art. 20 Abs. 2 GG – positive Besonderheit bei der Verwaltung des ERP-Vermögens wegen des jährlichen Bundesgesetzes wäre beseitigt. Auch hier wäre demnach zu fragen, ob sich aus der besonderen und zum Teil vorkonstitutionellen Entstehungsgeschichte des Fonds besondere Anforderungen ergeben könnten. Insbesondere die völkervertraglichen Bindungen gegenüber den USA sind zu berücksichtigen. Der Bund – als legitimer Ansprechpartner für den völkerrechtlichen Verkehr – muss Verwaltung und Verwendung der Mittel gegenüber dem Spenderland politisch und rechtlich verantworten²⁰. Auf die Kontrolle der Mittelverwendung wird besonderes Gewicht gelegt²¹; die Bundesregierung nach außen bzw. Bundesregierung und Bundestag nach innen sollen dafür verantwortlich sein. Dies gilt auch, wenn sich die USA seit den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts aus den Detailfragen der täglichen Verwaltung des Vermögens verständlicherweise zurückgezogen haben. Durch die durch die Einbringung in die KfW erfolgte „Entpoli-

tisierung“ und „Entparlamentarisierung“ der Verwaltung des Vermögens könnte eine Situation eintreten, in der die politische (und rechtliche) Verantwortung des Bundes gegenüber den USA nicht mehr wahrgenommen werden könnten. In dem Abkommen mit den USA aus dem Jahr 1949 existiert ein eigener Artikel über die Unterrichtung der Öffentlichkeit und ihre Bedeutung²². Wie sollte dies besser als durch das ordentliche parlamentarische Verfahren geschehen? Die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes (sowohl der Bundesregierung als auch des Bundestags) auf die KfW – die hier nicht im Detail dargelegt werden können – sind demgegenüber eher begrenzt. Der Verwaltungsrat ist pluralistisch zusammengesetzt (§ 7 Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau) und politisch nicht unmittelbar steuerbar. Verantwortung nach außen kann jedoch nur wirksam ausgeübt werden, wenn Einwirkungsmöglichkeiten im Innern bestehen. Solcher würde sich der Bund (der Bundestag; das verwaltende Bundesministerium) jedoch begeben, käme es zur Übertragung auf die KfW.

ad 3. Transfer von 2 Mrd. € in den Bundeshaushalt

Grundsätzlich kann ein Sondervermögen jederzeit (wieder) in das allgemeine Bundesvermögen eingegliedert werden²³. Da die Verfassung grundsätzlich von einer einheitlichen „Haushaltswirtschaft des Bundes“ ausgeht (vgl. Art. 110 Abs. 1 GG i.V.m. 104a Abs. 1 und 109 Abs. 1 GG), wird man zumindest schließen müssen, dass Nebenhaushalte jedenfalls nicht die Regel, sondern eine Durchbrechung dieses einheitlichen Prinzips darstellen, welche stets rechtlicher Begründung / Rechtfertigung bedarf²⁴. So sind Nebenhaushalte etwa bei Zweckerreichung aufzulösen, es sei denn, es finden sich Gründe, die eine vernünftige Fortsetzung rechtfertigen²⁵. Die Rücküberführung von Sonderhaushalten in den allgemeinen Haushalt ist aus verfassungsrechtlicher Sicht damit grundsätzlich die erwünschte Situation, die einen grundgesetznäheren Zustand (wieder-)herstellt, als es die Existenz von Sonderhaushalten darstellt.

Auch in dieser Frage sind jedoch die Besonderheiten des ERP-Vermögens zu beachten. Insbesondere ist die weiterhin bestehende Bindung an das Abkommen vom 15. Dezember 1949 zu berücksichtigen²⁶. Ein weiterer Aspekt, der Beachtung verdient, ist, dass das ERP-Sondervermögen von Anfang an auf Substanzerhaltung ausgerichtet war (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 ERP-Verwaltungs-gesetz: „Das Sondervermögen soll in seinem Bestand erhalten bleiben.“).

Auf der anderen Seite haben im Gegensatz zur Bundesrepublik die meisten anderen Empfängerländer der amerikanischen Marshallplanlieferungen von der Möglichkeit des Einsatzes der Gegenwertmittel für Haushaltszwecke

¹⁸ Thomas Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung (=Ius Publicum, 15), Tübingen 1996, S. 213.

¹⁹ Puhl (Fn. 18), S. 213 mit Fn. 515.

²⁰ Dies ergibt sich aus einer Vielzahl von Bestimmungen des Abkommens über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika vom 15. Dezember 1949: Vgl. etwa Art. I Ziff. 2: „... Die Regierung der Bundesrepublik versichert, daß sie alles tun wird, um die Bestimmungen der allgemeinen Verpflichtungen der Konvention über Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit durchzuführen.“; Art. Ziff. 4 „... wird die Regierung der Bundesrepublik mit der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika zusammenarbeiten ...“; Art. II Ziff. 1: „Um durch die Verwendung der von der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika erhaltenen Hilfeleistungen den höchsten Grad des Wiederaufbaues zu erzielen, wird die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ihr möglichstes tun, um ...“ usw. usf.

²¹ Vgl. etwa Art. II Ziff. 1 a (2) des Abkommens: „... Wird die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ihr möglichstes tun, um ... der Beobachtung und Überprüfung der Verwendung dieser Hilfsquellen durch ein wirksames, von der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit genehmigtes Kontrollsystem „ zu gewährleisten. Deutlich auch Art. IX Ziff. 1: „Die beiden Regierungen werden sich auf Wunsch einer derselben über jede Angelegenheit ins Benehmen setzen, die die Anwendung dieses Abkommens oder gemäß diesem Abkommen durchgeführte Maßnahmen und Vorkehrungen betrifft.“

²² Art. X: „1. Die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland erkennen an, daß es in ihrem beiderseitigen Interesse liegt, die Öffentlichkeit weitestgehend über die Ziele und Fortschritte des gemeinsamen Programms für den europäischen Wiederaufbau und alle zur Förderung dieses Programms unternommenen Schritte zu unterrichten. Es wird anerkannt, daß eine weitgehende Verbreitung von Informationen über das Fortschreiten dieses Programms wünschenswert erscheint, um das Verständnis für gemeinsame Anstrengungen und gegenseitige Hilfe zu stärken, die für die Erreichung der Ziele dieses Programms wesentlich sind.“

²³ Pauker (Fn. 1), S. 173.

²⁴ Kilian (Fn. 4), S. 547.

²⁵ Kilian (Fn. 4), S. 574.

²⁶ Pauker (Fn. 1), S. 173 mit Fn. 483.

Gebrauch gemacht²⁷, wobei hier jedoch von Anfang an eine Ausrichtung auf Substanzerhaltung nicht gegeben war.

Zwar keinen „Verbrauch“ des Sondervermögens, jedoch eine Eingliederung in den Bundeshaushalt fordert etwa *Ferdinand Kirchof*²⁸: „Bei der gebotenen, strikten Anwendung des Sachlichkeitsgebots wäre (...) der ERP-Fonds in den Bundeshaushalt einzubringen. Ihn binden von außen keine Zwecke mehr, denn sein ursprüngliches Ziel, die deutsche Wirtschaft der Nachkriegszeit zu fördern, ist längst erreicht. Die (USA) haben ihre Mitspracherechte über den Fonds schon seit langem aufgegeben. Seine finanziellen Maßnahmen können ebenso gut in einem Einzelplan des Bundeshaushalts vorgesehen werden. Die Eingliederung ist überfällig.“ Eine solche Forderung impliziert allerdings, dass die Erhaltung und Sicherung dieses Vermögens auch auf der Ebene des Bundeshaushalts gesichert wäre. Außerdem müsste schon wegen der noch fortbestehenden völkervertraglichen Bindung eine strikte Zweckbindung der Mittel vorgesehen werden. Keinesfalls dürften die Mittel zu allgemeinen Konsumzwecken, d.h. zur generellen Schließung von Haushaltslücken herangezogen werden.

²⁷ *Wolfgang Becker*, Das ERP-Sondervermögen – Entstehung und Verwaltung (=Studien zum internationalen Wirtschaftsrecht und Atomenergiericht, 37), Göttingen 1968, S. 41.

²⁸ *Ferdinand Kirchof* (Fn. 9), S. 105.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Wirtschaft und Arbeit
15. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 15(9)1465

25. Oktober 2004

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 25. Oktober 2004

zur geplanten Übertragung des ERP-Sondervermögens an die KfW

Prof. Dr. Ursula Lehmkuhl, Uni Berlin, John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien

Teil A: Historischer Hintergrund**1. Der Marshall-Plan und das European Recovery Program (ERP)**

Angesichts der enormen Zerstörungen, die der Zweite Weltkrieg in Europa verursacht hatte und die eine schnelle Reintegration Europas in die Weltwirtschaft unmöglich machten, plädierte der damalige amerikanische Außenminister George C. Marshall dafür, durch ein amerikanisches Hilfsprogramm, den Wiederaufbau Europas im Sinne von "Hilfe zur Selbsthilfe" zu unterstützen. In seiner Rede am 5. Juni 1947 vor Studenten der Harvard University erklärte Marshall:

"Unsere Politik richtet sich nicht gegen ein bestimmtes Land oder eine bestimmte Doktrin, sondern gegen Hunger, Elend, Verzweiflung und Chaos. Das Ziel dieser Politik sollte die Wiederbelebung einer funktionierenden Weltwirtschaft sein, die politische und soziale Verhältnisse schafft, in denen freie Institutionen in Freiheit existieren können. Es handelt sich darum, das Vertrauen der europäischen Völker in die wirtschaftliche Zukunft ihrer eigenen Länder und damit in die Zukunft Europas wiederherzustellen. Es wäre weder angebracht noch zweckmäßig, wenn die Regierung der Vereinigten Staaten von sich aus ein Programm entwerfen würde, um die wirtschaftliche Aufrichtung Europas durchzuführen. Das ist Sache der Europäer selbst. Die Initiative muss von Europa ausgehen ..."²⁹

Die Ankündigung des Europäischen Wiederaufbauprogramms fand in einer Zeit, in der in Deutschland um die künftige Wirtschaftsordnung gerungen wurde, große politische Resonanz. Die bürgerlichen Parteien, die im Juni 1947 im Wirtschaftsrat die Initiative ergriffen, sahen in dem von Außenminister Marshall angeregten Europäischen Wiederaufbauprogramm eine Unterstützung ihrer Wirtschaftspolitik. Der SPD fiel die Entscheidung zum Europäischen Wiederaufbauprogramm schwerer. Sie

²⁹ Auszüge aus der Rede George C. Marshalls am 5. Juni 1947 vor Studenten der Universität Harvard.

mochte den Vorschlag nicht ablehnen; aber sie befürchtete, dass der amerikanische Einfluß die Restauration stärken und die Hoffnung der demokratischen Sozialisten auf einen "Dritten Weg" zwischen Kapitalismus und Kommunismus zerstören könnte. Am 22. Juli 1947, wenige Wochen nach seiner Gründung, befasste der Wirtschaftsrat sich mit Marshalls Initiative. Der Vorschlag des amerikanischen Außenministers wurde mit großer Mehrheit begrüßt; auch die sozialdemokratischen Mitglieder stimmten trotz mancher Bedenken zu. Nur die KPD lehnte den amerikanischen Vorschlag kategorisch ab.

Kurt Schumacher betonte auf dem Nürnberger Parteitag der SPD vom 29. Juni bis 2. Juli 1947 die große Bedeutung, die Marshalls Initiative für den deutschen Wiederaufbau und für die europäische Zusammenarbeit hatte. Trotz der offiziellen Zustimmung blieb in der SPD ein deutliches Misstrauen zurück, dass der Marshall-Plan die deutsche Teilung vertiefte und die Restauration in Westdeutschland begünstigte. Die Kritik schlug nie in ein offenes Aufbegehren um, führte aber dazu, dass die SPD Distanz zum Marshall-Plan behielt und lange Zeit erwartete, daß das Programm scheitern werde.³⁰

Das Europäische Wiederaufbauprogramm wurde am 3. April 1948 vom Kongreß beschlossen. Der "Economic Cooperation Act", wie das Gesetz hieß, war Teil des umfassenden "Foreign Assistance Act", in dem auch die China-Hilfe, die UNICEF-Unterstützung und die besondere Auslandshilfe an Griechenland und die Türkei enthalten waren.³¹ Die USA gewährten ihren europäischen Partnern von April 1948 bis Dezember 1952 insgesamt 14 Milliarden Dollar an Auslandshilfe. Dieser Betrag schloß auch die Wirtschaftshilfe im Rahmen des "Mutual Defense Assistance Program" ein, die seit Juli 1950 von der ECA und später von der "Mutual Security Agency" verwaltet wurde.

³⁰ Gerd Hardach, Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948-1952, München 1994.

³¹ Economic Cooperation Act, 4. April 1948. A Decade of American Foreign Policy, S. 1299-1321.

Auslandshilfe des Marshall-Plans 1948-1952 (Millionen Dollar)

	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52	1948-1952
Großbritannien	1620	908	298	617	3443
Frankreich	1313	698	433	362	2806
Italien	686	417	246	199	1548
Deutschland	614	284	399	116	1413
Niederlande	571	306	102	100	1079
Österreich	280	167	114	151	712
Griechenland	192	156	167	179	694
Dänemark	126	86	45	19	276
Norwegen	101	90	46	17	254
Türkei	49	59	45	90	243
Irland	86	45	15	--	146
Schweden	45	52	21	-11	107
Portugal	--	39	12	--	51
Island	8	7	8	6	30
Sondermittel	--	--	350	45	395
Summe	5953	3523	2377	1356	13750

Q.: Mutual Security Agency, European Program. Procurement authorizations and allotments, Washington 1953, S. 4

Die aus dem Marshall-Plan finanzierten Warenlieferungen der USA an die europäischen Teilnehmerländer entsprachen 35 Prozent der gesamten Ausfuhr der USA nach Europa von 1948 bis 1952.³² Der Marshall-Plan war nicht nur ein Hilfsprogramm für Europa, er war auch ein massives Subventionsprogramm für die amerikanische Landwirtschaft, die Handelsschifffahrt, die Ölkonzerne und einige andere Branchen.³³

2. Die OEEC: Organization for European Economic Cooperation

Zur Durchführung des Europäischen Wiederaufbauprogramms richtete die amerikanische Regierung eine neue Behörde ein, die "Economic Cooperation Administration". Auch auf europäischer Seite wurde zur Koordination der Wirtschaftshilfe die aus der "Conference for European Economic Cooperation" hervorgehende OEEC gegründet (16. April 1948). Die OEEC sollte Vorschläge für die Verteilung der amerikanischen Auslandshilfe auf die einzelnen Länder unterbreiten, die Wirtschaftspolitik der Teilnehmerländer koordinieren und wirtschaftliche Integration in Westeuropa fördern. Die Unterzeichner der "Konvention über europäisch wirtschaftliche Zusammenarbeit" verpflichteten sich, ein gemeinsames europäisches Wiederaufbauprogramm aufzustellen, das die Teilnehmerländer in möglichst kurzer Frist zu einem angemessenen Produktionsniveau und zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht führen sollte.

Im Juni 1950 wurden die USA und Kanada als assoziierte Mitglieder in die OEEC aufgenommen. Sie würden nicht bei den Entscheidungen über Zahlungsunion, Libe-

ralisierung und andere innereuropäische Fragen mitwirken, sollten aber an den Studien der OEEC mitarbeiten, die sich auf die gemeinsamen Interessen und die künftige Entwicklung der Staaten Westeuropas und Nordamerikas bezogen.

Nach der politischen Vereinigung der drei Westzonen zur Bundesrepublik Deutschland am 21. September 1949 wurde die Bundesrepublik Deutschland durch eine Erklärung der Alliierten Hohen Kommissare vom 20. Oktober und durch eine einfache Mitteilung des Bundeskanzlers an den Generalsekretär am 25. Oktober 1949 volles Mitglied der OEEC. Zuständig für die Vertretung der Bundesrepublik in der ECA in Washington und bei der OEEC in Paris war das Marshallplan-Ministerium. Mit der Einrichtung dieses Ministeriums sollte die große Bedeutung unterstrichen werden, die das Europäische Wiederaufbauprogramm für die Bundesrepublik hatte. Leiter des Bundesministeriums für den Marshallplan war Vizekanzler Franz Blücher (FDP). Da die Bundesrepublik zunächst noch keinen Außenminister hatte und keine diplomatischen Vertretungen unterhielt, waren die Marshallplan-Missionen die einzigen westdeutschen Auslandsvertretungen.

3. Das "Economic Cooperation Agreement" zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA vom Dezember 1949

Im "Economic Cooperation Act" war vorgesehen, dass die USA mit den europäischen Teilnehmerländern bilaterale Abkommen über die Auslandshilfe abschließen sollten. In diesen Abkommen sollten die Konditionen der Auslandshilfe, die Bezahlung der Einfuhren in inländischer Währung die Verfügung über diese Beträge geregelt werden. Nach Verhandlungen mit allen Teilnehmer-

³² MSA, Paid shipments, S. 9-13; Historical Statistics of the United States, Bd. 2, S. 903.

³³ William F. Sanford, The American business community and the European Recovery Program 1947-1952, New York 1987, S. 131-210.

ländern wurden die meisten dieser Abkommen von Ende Juni bis Mitte Juli 1948 abgeschlossen.

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurden die beiden Auslandshilfe-Abkommen, die im Juli 1948 zwischen den USA und den Militärregierungen für die Bizone und für die Französische Zone vereinbart worden waren, durch ein neues Abkommen zwischen den USA und der Bundesrepublik ersetzt. Am 15. Dezember 1949 wurde das Auslandshilfe-Abkommen zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen.³⁴

Die ECA sah in der Gründung der Bundesrepublik keinen Anlaß, auf ihren wirtschaftspolitischen Führungsanspruch zu verzichten. Die Deutschlandexperten der ECA in Washington stellten Ende 1949 eine eindrucksvolle Liste mit all den Aufgaben und Problemen zusammen, die ihrer Meinung nach der ständigen Beobachtung und Bearbeitung durch die amerikanischen Planer bedurften: dazu gehörten u.a. die Prüfung der Jahresprogramme, die Analyse der Einfuhrprogramme im Zusammenhang mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, die Beobachtung der deutschen Finanzpolitik und der deutschen Investitionstätigkeit unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Stabilität sowie die Unterstützung der Berliner Wirtschaft. Die Ziele und Bedingungen der amerikanischen Auslandshilfe wurden aus den bilateralen Verträgen vom Juli 1948 mit der Französischen Zone und der Bizone unverändert in das neue Abkommen übernommen. In diesem ersten internationalen Vertrag der Bundesrepublik wurde u.a. vereinbart, dass das sich in der Zwischenzeit auf den Gegenwertskonten angesammelte Vermögen (s. Pkt. 4) als Sondervermögen verwaltet werden sollte.

In der parlamentarischen Debatte über das Deutsch-Amerikanische Abkommen, die am 18. Januar 1950 stattfand, äußerten sich im Grunde die Vertreter aller Parteien skeptisch im Hinblick auf die Organisation, die Wirkung und damit letztlich die Bedeutung der Marshall-Hilfe für die deutsche Wirtschaft. Interessant ist in unserem Zusammenhang ein Kritikpunkt, der vom sozialdemokratischen Wirtschaftsexperten Fritz Baade vorgetragen wurde. Er kritisierte insbesondere die Tatsache, dass die Regierung über die ERP-Mittel ohne Einschaltung des Parlaments verfügte.³⁵

Die USA gewährten ihren europäischen Partnern im Rahmen des Europäischen Wiederaufbauprogramms sowohl Schenkungen als auch Kredite. Westdeutschland erhielt zunächst ausschließlich Kredite; die amerikanische Regierung behielt sich einen Rückzahlungsanspruch vor. Während die Rechnungen der ausländischen Exporteure von der amerikanischen Regierung auf unbestimmte Zeit vorfinanziert wurden, begründeten die Lieferungen aus dem Marshall-Plan im Inland unmittelbare Zahlungsverpflichtungen. Die Importeure zahlten den Gegenwert der Waren und Dienstleistungen in deutscher Währung auf besondere Konten ein, die für die Bizone bei der Bank deutscher Länder und für die Französische Zone bei der Landeszentralbank Freiburg eingerichtet

wurden. Vereinfacht ausgedrückt: Die amerikanische Regierung bezahlte US-Exporteure, die Güter und Dienstleistungen nach Europa lieferten, in Dollar, während die westeuropäischen Importeure den Gegenwert der Einfuhren in ihren inländischen Währungen auf Konten der jeweiligen Zentralbank (Gegenwertskonten) einzahlten. Auf diese Weise konnten in den Ländern Westeuropas Ersparnisse in Höhe der Marshall-Plan-Hilfe angesammelt und zur Eigenfinanzierung des Wiederaufbaus verwendet werden.

4. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau und das ERP-Sondervermögen

Diese Gegenwertsmittel ("counterpart funds") bildeten die Grundlage des ERP-Sondervermögens. Sie konnten auf der Grundlage des ECA und der bilateralen Abkommen nur unter weitreichenden amerikanischen Auflagen und Kontrollen zur Finanzierung von Investitionsprogrammen verwendet werden.³⁶ Zur Verwaltung der ERP-Gelder sollte nach einem Vorschlag der amerikanisch-britischen Militärregierung vom Juni 1948 ein besonderes Finanzierungsinstitut gegründet werden, die "Reconstruction Loan Corporation". Die Alliierten dachten zunächst an eine Art Investitionsbank. Auf Wunsch der Frankfurter Verwaltung, die eine Konkurrenz zu dem bestehenden Bankensystem verhindern wollte, erhielt das neue Institut jedoch den Charakter einer öffentlichen Anstalt, die eng mit den Banken zusammenarbeiten sollte.

Mit Gesetz vom 5. November 1948 wurde die Kreditanstalt für Wiederaufbau als eine Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet. Ihr Kapital in Höhe von einer Million DM wurde je zur Hälfte von der Frankfurter Verwaltung und den Ländern der Bizone aufgebracht. Als Finanzierungsquellen waren neben den Gegenwertmitteln auch öffentliche Anleihen, Kredite der Frankfurter Verwaltung, in besonderen Fällen kurzfristige Kredite der Bank deutscher Länder vorgesehen. Im Januar 1949 nahm das neue Institut den Betrieb auf.³⁷

Bereits Ende Oktober 1948 hatten sich die Militärregierung und die ECA über die Grundzüge der Investitionsfinanzierung verständigt. Die Gegenwertmittel aus dem GARIO-Programm³⁸ und aus dem Europäischen Wiederaufbauprogramm sollten im Wesentlichen über die geplante "Reconstruction Loan Corporation" (KfW) weitergegeben werden. Während die Militärregierung über die GARIO-Mittel selbst verfügen konnte, durften ERP-Gegenwertmittel nur mit Zustimmung der ECA investiert werden. Die ECA prüfte nicht nur die einzelnen Projekte, sondern vergewisserte sich auch, dass die geplanten Investitionen im Einklang mit der gesamtwirtschaftlichen monetären und finanziellen Stabilität standen.

Im Londoner Schuldenabkommen von 1953 wurde der Bundesrepublik die Schuld aus der Marshall-Plan-Hilfe bis auf einen Betrag von 1 Milliarde Dollar erlassen. Diese Summe sollte einschließlich 2,5% Zinsen in 60 Halbjahresraten getilgt werden. Die Rückzahlung aus dem Bundeshaushalt erfolgte aber bereits bis Ende 1966. Mit der Tilgung der letzten Rate ist das ERP-Sonderver-

³⁴ Kabinettsitzungen vom 4.10.1949 und 3.11.1949. Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, hg. für das Bundesarchiv von Hans Booms, Bd. 1, 1949, bearbeitet von Ulrich Enders and Konrad Reiser, Boppard 1982, S. 97-98 und 169-1970. Bundesgesetzblatt 1950, S. 9-21.

³⁵ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Sitzung vom 18.1.1950, S. 836-838.

³⁶ ECA an die Pariser Vertretung, 20.10.1948, NA RG 469, OSR, Administrative Services, country files, box 25.

³⁷ W. Becker, Das ERP-Sondervermögen. Entstehung und Verwaltung, Göttingen 1968; Manfred Pohl, Wiederaufbau. Kunst und Technik der Finanzierung 1947-1953, Frankfurt a.M. 1973.

³⁸ GARIOA = Government and Relief in Occupied Areas. Aus diesem Programm wurden vor allem Lebensmittelhilfen finanziert.

mögen in vollem Umfang in deutsches Eigentum und deutsche Verantwortung übergegangen. Seit 1969 wird das ERP-Sondervermögen vom Bundesministerium für Wirtschaft, dem heutigen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit verwaltet. Kredite aufgrund der Förderprogramme aus den Mitteln des Sondervermögens vergibt weiterhin die Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Das Prinzip der Marshall-Plan-Hilfe für Westdeutschland, Kapital nicht als verlorenen Zuschuss an die Wirtschaft zu geben, sondern als Kredit, war entscheidend für die erfolgreiche Tätigkeit des ERP-Sondervermögens. Da die Investitionskredite um die Zinsen vermehrt zurückflossen und ständig neu ausgeliehen wurden, blieb ein wachsender Investitionsfonds als Sondervermögen des Bundes über das Ende des Europäischen Wiederaufbauprogramms hinaus erhalten.³⁹ Dieses Sondervermögen vergrößerte sich von ursprünglichen 6 Milliarden DM bis Ende 1999 auf rund 24 Milliarden DM. Das Fördervolumen beträgt ein Vielfaches des Fondsvermögens. Im ERP-Verwaltungsgesetz aus dem Jahr 1953 wurden die Aufgaben des Sondervermögens festgelegt. Danach darf der Bestand des Sondervermögens nicht angetastet werden, sondern muss in voller Höhe erhalten bleiben. Die Bezeichnung "Sondervermögen" betont die Unabhängigkeit des Fonds. Das ERP-Sondervermögen ist vom übrigen Vermögen des Bundes abgetrennt und haftet auch nicht für die Verbindlichkeiten des Bundes.

5. Nutzung des ERP-Sondervermögens

Das ERP-Sondervermögen diente seit 1949 dem Wiederaufbau und der Förderung und Weiterentwicklung der deutschen Wirtschaft. Die ECA genehmigte zwischen 1949 und 1950 zwei größere Investitionsprogramme, mit denen die Gegenwertmittel für ERP-Importe wieder in den deutschen Wirtschaftskreislauf eingeschleust wurden. Der Anteil der Gegenwertmittel an den Investitionen der westdeutschen Wirtschaft erreichte mit diesen beiden Programmen Anfang 1950 einen Höhepunkt. Seitdem führte das wirtschaftliche Wachstum dazu, dass die Kapitalakkumulation aus anderen Quellen zunahm und die relative Bedeutung der Gegenwertmittel für die Investitionsfinanzierung stark zurückging. Insgesamt wurden von 1949 bis 1952 aus den Gegenwertmitteln des GARIOA-Programms und des Marshall-Plans 5,5 Milliarden DM investiert. Das entsprach elf Prozent der westdeutschen Netto-Anlageinvestitionen von 1948 bis 1952.

Die Fördertätigkeit richtete sich zunächst auf den Wiederaufbau der wichtigsten Grundstoff- und Investitionsgüterindustrien. Schwerpunkte in den Folgejahren waren der Ausbau der Energieversorgung und des Verkehrswesens. Nach Abschluss der eigentlichen Wiederaufbauphase konzentrierte sich die Aktivität immer stärker auf die Unterstützung der exportintensiven Industrien und insbesondere auf die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.

1961 wurden die im ERP-Verwaltungsgesetz aus dem Jahr 1953 formulierten Aufgaben des ERP-SV durch das ERP-Entwicklungshilfegesetz erweitert. Nun konnten auch Kredite zur Förderung der Zusammenarbeit der deutschen Wirtschaft mit den Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden.

³⁹ E.R. Baumgart, R. Krengel, W. Moritz, Die Finanzierung der industriellen Expansion in der Bundesrepublik während der Jahre des Wiederaufbaus, Berlin 1960; E.R. Baumgart, Investitionen und ERP-Finanzierung, Berlin 1961.

Ging es anfangs vor allem darum, überhaupt eine Versorgung mit Krediten sicherzustellen, verlagerte sich die Aufgabe später auf die Bereitstellung zinsgünstiger Kredite. Mit ihnen wurden Investitionen in Problembereichen und benachteiligten Regionen ermöglicht. So wurden beispielsweise Existenzgründungen, der Umweltschutz und die Zonenrandgebiete gefördert. Bis Ende 1990 lag ein besonderes Gewicht auf der Berlin-Förderung. Der spezifischen Situation West-Berlins mit seiner Insellage wurde durch erleichterte Vergabebedingungen für ERP-Mittel Rechnung getragen.

Mit der Deutschen Einheit begann auch für das ERP-Sondervermögen ein neuer Abschnitt. Bereits vor der Vereinigung im Oktober 1990 hatte die Bundesregierung im Januar 1990 vor dem Abschluss der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1990 begonnen, ERP-Kredite für Investitionen in der DDR zu gewähren. Es war das erste Hilfsangebot für den Aufbau kleiner und mittlerer Unternehmen im Osten Deutschlands. Gefördert wurden Existenzgründer, Handwerksbetriebe oder auch touristische Einrichtungen. Die Kredite wurden in D-Mark ausgezahlt, damit die Empfänger notwendige Güter in harter Währung kaufen konnten.

Die Parallelen zur damaligen Hilfe der USA sind unverkennbar. Entsprechend dem Bedarf wurden die ERP-Hilfen für die neuen Bundesländer noch erheblich ausgeweitet. Die Erneuerung des Kapitalstocks war ebenso dringlich wie der Aufbau selbstständiger Existenzen und mittelständischer Betriebe. Bis Ende 1999 wurden rund 299.000 Zusagen über ein Kreditvolumen von rund 63 Milliarden DM erteilt. Dieses Volumen überstieg die Möglichkeiten des ERP. Darum wurde das Sondervermögen ermächtigt, beträchtliche zusätzliche Mittel auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen. Die Förderschwerpunkte in den neuen Ländern werden noch auf absehbare Zeit bestehen bleiben müssen. Zunehmend gewinnen jedoch neue Ziele an Bedeutung, die für die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Deutschland entscheidend sind.

Anfang 1996 wurde für das gesamte Bundesgebiet ein neues Programm zur Förderung der Innovationen von kleinen und mittleren Unternehmen aufgelegt, um die Umsetzung von Innovationen in anwendungsreife Produkte zu beschleunigen. Dieses Programm ist später um eine Beteiligungsvariante erweitert worden. Mitte 1996 folgte als weiteres neues Programm das ERP-Ausbildungsplätzeprogramm, mit dem Anreize für neue Ausbildungsplätze geschaffen wurden. Mit Beginn des Jahres 1997 übernahm die ERP-Wirtschaftsförderung das bewährte Instrument der Eigenkapitalhilfe, mit dem Existenzgründer eigenkapitalähnliche Mittel erhalten können. So konnte dieses wichtige Fördererelement auf Dauer gesichert werden. Die wesentlichen Bausteine der Gründungsförderung - die Existenzgründungsdarlehen und die Eigenkapitalhilfe - befinden sich seitdem in einer Hand.

6. Der German Marshall Fund of the United States (GMF)

Als Dank für die geleisteten Nachkriegshilfen hat die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag 1972 eine Dankesspende beschlossen, die 1985 noch einmal erhöht worden ist. Von 1972 bis 1996 sind in Raten von 10 Mio. DM pro Jahr insgesamt 250 Mio. DM gezahlt worden. Diese Mittel dienten der Finanzierung des Stiftungsvermögens des *German Marshall Funds of the United States* (GMF). Der GMF hat sich zur Aufgabe gesetzt, die Ver-

ständigung zwischen Europäern und Amerikanern zu vertiefen. Auch nach Beendigung der Dankesspende ist der GMF in der Lage, aus den Erträgen des Stiftungsvermögens Maßnahmen in einem Volumen von jährlich rd. 10 Mio. US\$ durchzuführen.

Schon 1993 entstand die Idee, nach Beendigung der Dankesspende ein deutsches Transatlantik-Programm zu schaffen. Der Anfang wurde mit dem *McCloy Academic Scholarship Program* gemacht, für das nach Auslaufen der Finanzierung durch die VW-Stiftung eine neue Finanzierung gefunden werden mußte.⁴⁰ 1994 ist dann dieses Stipendienprogramm durch ein zusätzliches ERP-USA-Programm mit ähnlichen Konditionen ergänzt worden, das seither von der Studienstiftung des Deutschen Volkes verwaltet wird. Das Programm ermöglicht ein Aufbaustudium an einer führenden Hochschule der USA für hochqualifizierte Nachwuchskräfte, die eine Tätigkeit im öffentlichen Bereich (im weitesten Sinn) anstreben und sich bereits aktiv (in jedweder Form) gesellschaftlich oder politisch engagiert haben. Jährlich werden ca. 16 Stipendien vergeben. Das Programm richtet sich vornehmlich an Nachwuchskräfte aus den Rechts-, Wirtschafts- oder Staats- oder Gesellschaftswissenschaften. Vom BMWA werden darüber hinaus weitere Mittel zur Förderung der transatlantischen Beziehungen im Wissenschaftsbereich für einzelne Projekte vergeben.

1994 trat der Deutsche Akademische Austauschdienst an das ERP-Sondervermögen mit der Bitte heran, auch für Studenten aus den MOE- und GUS-Ländern ein Stipendienprogramm ins Leben zu rufen. Es sollte das Pilotprojekt, das 1988 zwischen Bundeskanzler Kohl und Präsident Gorbatschow für vier Jahre vereinbart worden war, ablösen. In den Jahren 1989 bis 1993 sind im Rahmen dieses Pilotprojekts 400 Studenten nach Deutschland gekommen. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion stieg das Interesse an einem Studienaufenthalt in Deutschland weiter an. Mit dem Studienjahr 1994/95 lief das ERP-Stipendienprogramm an. Aus ERP-Mitteln wurden jährlich 1,5 Mio. DM zur Verfügung gestellt. Die Viadrina etwa finanzierte mit Hilfe dieser Stipendien einen Großteil ihrer polnischen Studierenden. Mit den Kürzungen im Jahr 2004 ist nicht nur diese Programm, sondern auch der Charakter und die Aufgabe der Viadrina als Verbindungsglied zwischen Ost und West zu funktionieren, in Frage gestellt.

Teil B: Fragenkatalog und Antworten

Themenblock I:

1. Auswirkungen auf das deutsch-amerikanische Abkommen von 1950

Die Abführung von Mitteln aus dem ERP-SV hat insofern eine Auswirkung auf das deutsch-amerikanische Abkommen von 1950, als hier festgelegt ist, dass die "counter part funds" als Sondervermögen zu verwalten sind. Diese Festlegung ist im ERP-Verwaltungsgesetz von 1953 noch einmal rechtlich bestätigt worden. Somit

⁴⁰ Die Finanzierung des McCloy-Programms erfolgte in den Jahren 1983 bis 1993 durch die VW-Stiftung. Es bedurfte erheblicher Anstrengungen, um die Finanzierung über das Jahr 1993 hinaus sicherzustellen. Entscheidend war in diesem Zusammenhang, dass das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als Verwalter des ERP-Sondervermögens gewonnen werden konnte, die Fortsetzung des Programms sicherzustellen.

handelt es sich zwar bei den beiden Gesetzen um zwei sehr unterschiedliche Gesetzestypen – das eine ist ein bilateraler Vertrag zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten und das andere ein internes Verwaltungsgesetz – dennoch hängen sie zusammen. Das ERP-Verwaltungsgesetz existiert nicht unabhängig vom Staatsvertrag vom 15. Dezember 1949. Die Frage der Rechtmäßigkeit der Abführung von Mitteln aus dem ERP-SV ist nach meinem Verständnis deshalb vor dem Hintergrund des deutsch-amerikanischen Abkommens von 1950, dem ERP-Verwaltungsgesetz sowie zusätzlich dem deutsch-amerikanischen Abkommen zur Übertragung der ERP-Mittel an die Bundesrepublik aus dem Jahr 1966 zu klären.

2. Substanzerhaltungsgebot

Aus den Ausführungen zur Geschichte des ERP-SV dürfte deutlich geworden sein, dass das Substanzerhaltungsgebot von zentraler Bedeutung ist. Dies wird auch im ERP-Verwaltungsgesetz aus dem Jahr 1953, das die Aufgaben des Sondervermögens festgelegt, in § 5(1) unterstrichen. Danach darf der Bestand des Sondervermögens nicht angetastet werden, sondern muss in voller Höhe erhalten bleiben. Die Bezeichnung "Sondervermögen" betont die Unabhängigkeit des Fonds. Das ERP-Sondervermögen ist vom übrigen Vermögen des Bundes abgetrennt und haftet auch nicht für die Verbindlichkeiten des Bundes. Dieser Zustand ist nach dem ERP-Verwaltungsgesetz § 4 (1) aufrechtzuhalten. Durch die geplante Abführung von 2 Mrd. € aus dem ERP-SV wird nicht nur der Bestand des Sondervermögens reduziert. Mit der Übertragung des ERP-SV zur KfW wird die Trennung des Sondervermögens vom übrigen Vermögen des Bundes aufgehoben, es sei denn, es wird auch dort als Sondervermögen ausgewiesen. Beide Schritte bedürften insofern einer Modifizierung des bestehenden Gesetzes zur Verwaltung des ERP-Vermögens.

Neben Substanzerhaltung und Selbständigkeit des ERP-Vermögens scheint mir insbesondere die Frage, wer nach einer Übertragung der Mittel an die KfW über die Vergabe der Mittel aus dem ERP-Sondervermögen entscheidet, zentral zu sein. Historisch gesehen, oblag die Entscheidungsgewalt über die Investition des Sondervermögens zunächst der ECA; sie wurde nach Beendigung des European Recovery Program 1953 an das Marshall-Plan Ministerium und schließlich an das Wirtschaftsministerium übertragen. Die Vergabe von Krediten oder später von Mitteln für Entwicklungshilfe, Forschungsförderung und die Förderung der transatlantischen Beziehungen unterlag dabei der parlamentarischen Kontrolle. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau wurde mit der Abwicklung der Kreditvergabe beauftragt. Im Kontext einer geplanten Übertragung des ERP-SV wäre insofern insbesondere zu prüfen, welche Kompetenzen die KfW übertragen bekommt und inwieweit die parlamentarische Kontrolle bei der Mittelvergabe sichergestellt wird. Ein Verlust dieser parlamentarischen Kontrollfunktion würde nach meinem Dafürhalten gegen die historische Intention der Gesetze, die auch als Bestandteil der amerikanischen Demokratisierungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg zu verstehen sind, verstoßen.

Neben den historischen Argumenten sind auch strukturelle Bedenken angebracht. Nach der derzeitigen Struktur der KfW Bankengruppe scheint mir nach einer Übertragung der ERP-SV an die KfW insbesondere der Bereich der Forschungsförderung und der Förderung der transat-

lantischen Beziehungen durch Stipendienprogramme nicht mehr kompetent abgedeckt zu sein. Im Hinblick auf die historische Zweckbestimmung des ERP-Sondervermögens, nämlich revolvierende Kredite für die *Förderung der deutschen Wirtschaft* zu vergeben, erscheint mir angesichts der gegenwärtigen Strukturdiskussionen eine stärkere Nutzung der Mittel für die Förderung des *Wissenschaftsstandortes* Deutschlands sachgemessen. Die österreichische Regierung hat dies bereits erkannt und in einem neuen Abkommen mit den USA zur Übertragung der ERP-Mittel in eine Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung politisch umgesetzt.

Themenblock II:

1. Abstimmungsbedarf mit den USA

Da mit der Tilgung der Schulden im Jahr 1966 das ERP-Sondervermögen in vollem Umfang in deutsches Eigentum und deutsche Verantwortung übergegangen ist, könnte man davon ausgehen, dass es keine Abstimmungspflicht mit den USA hinsichtlich der Verwaltung und Verwendung des ERP-Sondervermögens gibt. Ich bin allerdings kein Jurist und habe diese Frage nicht rechtlich geprüft. Historisch gesehen müsste neben dem Staatsvertrag von 1949/1950 und dem ERP-Verwaltungsgesetz von 1953 insbesondere das 1966 geschlossene deutsch-amerikanische Abkommen, das die Übertragung der Mittel an die Bundesrepublik regelt, im Hinblick auf die Notwendigkeit von Abstimmungsprozessen mit den USA bzw. im Hinblick auf die Notwendigkeit der Formulierung von Ergänzungsabkommen geprüft werden.

Im Falle Österreichs wurde für die Verwendung von Mitteln aus dem ERP-Sondervermögen zur Errichtung einer neuen Nationalstiftung die Zustimmung der USA eingeholt. Es ist insofern zu vermuten, dass bei einem ähnlich gelagerten Sachverhalt auch die Bundesrepublik die amerikanische Zustimmung im Sinne einer Ergänzung des Übertragungsabkommens von 1966 einholen muß. Unabhängig von der formaljuristischen Seite scheint mir jedoch aufgrund der historischen Bedeutung des ERP-Sondervermögens für die deutsch-amerikanischen Beziehungen im Falle einer deutlichen Akzentverschiebung hinsichtlich der Zweckbestimmung des ERP-SV nach § 2 des Gesetzes über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens vom 31.8.1953, eine Rücksprache mit USA angemessen zu sein.

2. Ordnungs- und strukturpolitische Auswirkungen

Auf mögliche ordnungs- und strukturpolitische Auswirkungen der Übertragung des ERP-SV zur KfW habe ich oben bereits hingewiesen. Ich möchte dies an dieser Stelle noch etwas konkretisieren und zwar unter zwei Ge-

sichtspunkten, *erstens* der besonderen Verantwortung der Bundesrepublik für die im Zuge der EU-Erweiterung notwendig werdenden Strukturanpassungsmaßnahmen insbesondere in unseren unmittelbaren mittelosteuropäischen Nachbarländern, aber auch im Baltikum und *zweitens* des von der Bundesregierung angestoßenen Programms zur Förderung des Wissenschaftsstandortes Deutschland, Stichwort: Eliteuniversitäten und Stopp des "brain drain" in die USA.

Im Zusammenhang mit den ERP-Mitteln scheint mir der Mitte der 1990er Jahre eingeschlagene Weg, über Stipendienprogramme für mittelosteuropäische Studierende deren universitäre Ausbildung zu verbessern und über diese zukünftigen gesellschaftlichen und vielleicht auch politischen Eliten die bereits geschaffenen Grundlagen für die Stabilisierung der Demokratie und für ein besseres Verständnis der europäischen Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme zu konsolidieren und auszubauen, von besonderer Bedeutung zu sein. Mit der Übertragung von ERP-Mitteln an die KfW wird dieser Aspekt gegenüber den Wirtschaftsförderungsmaßnahmen sicherlich ins Hintertreffen geraten. Wie der Erfolg der Viadrina – um nur ein Beispiel zu nennen – zeigt, ist die Nachfrage nach Stipendienprogrammen enorm.

In der gegenwärtigen strukturpolitischen Diskussion wird immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, neue Impulse zu setzen und insbesondere die Bereiche Forschung, Entwicklung und Innovation zu stärken. Dies setzt jedoch eine Adaptation und Ausweitung der Finanzierungsinstrumente voraus. Die österreichische Bundesregierung hat zu diesem Zweck die Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung eingerichtet, die unabhängig von den jährlich über den Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mitteln zur nachhaltigen Finanzierung von Forschungsvorhaben beitragen soll. Die Verlagerung von ERP-Mitteln in Forschungsstiftungen stellt eine in strukturpolitischer Hinsicht zeitgemäße Widmung der Marshall-Plan-Gelder dar. Eine solche Widmung entspräche dem Geist und der Zielsetzung der Marshall-Hilfe, nämlich im Sinne einer langfristig wirksamen und Nachhaltigkeit versprechenden Investitionspolitik die Wirtschaft zu konsolidieren und zu fördern.

Zu den übrigen Punkten, die in den Themenblöcken I und II genannt werden (Auswirkungen auf die Wirtschaftsförderung, alternative Übertragungswege, Alternativen zur Übertragung, beihilferechtliche Auswirkungen) sehe ich mich nicht im Stande, eine gutachterliche Stellungnahme abzugeben.