

Köln, den 18. April 2007

Grundsätzliche schriftliche Stellungnahme

Prof. Dr. Michael Sachs Universität zu Köln

zur vom Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages durchgeführten

Öffentlichen Anhörung in Berlin am 23. April 2007,
13.00 bis 15.30 Uhr, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 2.600,

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der ERP-Wirtschaftsförderung

(ERP-Wirtschaftsförderungsneuordnungsgesetz)

- **Drucksache 16/4664** -

Professor Dr. Michael Sachs, Universität zu Köln

Zusammenfassung:

1. Aus verfassungsrechtlicher Sicht bestehen gegen den Gesetzentwurf keine Einwände.
2. Die Entscheidungsbefugnisse der Gesetzgebungsorgane hinsichtlich der Verwendung der Erträge des in die KfW eingebrachten ERP-Sondervermögens werden nicht geschmälert.

Stellungnahme :

zu 1.:

Gegenstand der verfassungsrechtlichen Würdigung ist nur der oben bezeichnete Gesetzentwurf. Etwaige allgemeine verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Bestand des ERP-Sondervermögens des Bundes, die von ihm vorgenommenen Finanzleistungen oder auch seine Behandlung im Zusammenhang mit der Höhe der Staatsschulden überhaupt sind nicht berücksichtigt.

a) Die einzige in der Begründung des Gesetzentwurfs angesprochene verfassungsrechtliche Problematik ist die der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die dort aus der Natur der Sache abgeleitet wird. In der Tat ist für die Regelung von Organisationsfragen für ein Sondervermögen des Bundes einerseits keine ausdrückliche Rechtsgrundlage im Grundgesetz ersichtlich, andererseits aber eine Regelung durch den Bund der Sache nach unabweisbar.

b) Inhaltliche Verstöße gegen das Grundgesetz sind nicht erkennbar. Insbesondere werden Grundrechtspositionen der Gläubiger des Sondervermögens nicht berührt, da der Bund nach Art. 2 § 1 des Entwurfs im Außenverhältnis nur Mitschuldner wird, also zu dem weiterhin haftenden ERP-Sondervermögen lediglich als zusätzlicher Verpflichteter hinzu tritt.

Grundgesetzliche Rechte des Bundestages sind ebenfalls nicht verletzt, da schon kein Eingriff in die Rechte des Bundestages festgestellt werden kann. Dies zeigt der folgende Vergleich der insoweit bestehenden Rechte des Bundestages nach geltendem und nach vorgesehenem Recht.

zu 2.:

In der Begründung des Gesetzentwurfs, Allgemeiner Teil, I., S. 10 (bzw. 7) unten, wird die Frage angesprochen und bejaht, ob die Beteiligungsrechte des Parlaments bei der Ausgestaltung der ERP-Wirtschaftsförderung auch in Zukunft gewahrt sind; dabei geht es weniger um die Frage, ob und in welchem Umfang die Beteiligung des Parlaments bzw. der Gesetzgebungsorgane nach dem Grundgesetz, ggf. über Art. 110 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 hinaus, geboten ist, als um die rechtstatsächliche Feststellung, ob die Beteiligung der Gesetzgebungsorgane gegenüber der bisherigen Rechtslage verkürzt werden würde, wie dies in der bisherigen parlamentarischen Behandlung der Problematik, aber unabhängig vom jetzt vorliegenden Gesetzentwurf, zum Teil befürchtet worden ist (vgl. *Waldhoff*, DÖV 2005, 674, 681; *ders.*, Deutscher Bundestag, Protokoll 15/72, S. 1216; *Hauser*, ebda).

a) Bisherige Beteiligung: Nach § 7 Satz 1 ERP-Verwaltungsgesetz in der geltenden Fassung werden alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens für jedes Rechnungsjahr vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen in einem Wirtschaftsplan veranschlagt. § 7 Satz 2 ERP-Verwaltungsgesetz sieht vor, dass die Einnahmen nach den hauptsächlichsten Quellen, die Ausgaben nach den hauptsächlichsten Verwendungszwecken gesondert anzugeben sind. Der Wirtschaftsplan wird gemäß § 7 Satz 3 ERP-Verwaltungsgesetz vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz fest-

gestellt; in diesem Rahmen ist die Beteiligung der Gesetzgebungsorgane, insbes. des Bundestages, sicher gestellt.

b) Beteiligung nach dem Gesetzentwurf: Nach dem im Entwurf vorgesehenen neuen § 7 ERP-Verwaltungsgesetz stellt – insoweit unverändert – das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen einen Wirtschaftsplan auf (Abs. 1 Satz 1). Dieser enthält jetzt nach Satz 2 „die für die Wirtschaftsförderung des Sondervermögens vorgesehenen Fördermaßnahmen und Programme sowie die dafür einzusetzenden Mittel“; der so umschriebene Inhalt bleibt hinter der bisherigen Rechtslage nicht zurück, er enthält vielmehr (nach Satz 3 und Satz 5) zusätzliche Elemente, die über den nach geltendem Recht vorgesehenen Inhalt noch hinaus gehen. Unverändert vorgesehen ist weiterhin die Feststellung durch Gesetz, so dass die parlamentarische Beteiligung im bisherigen Umfang grundsätzlich gesichert ist.

In Anfragen an die Bundesregierung (Fragen 3/269, 271; auch schon Frage 1/254, ferner den Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, BT-Drs. 16/548, und die Aussagen des Sachverständigen Prof. Dr. Waldhoff, Wortprotokoll der 72. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit, Protokoll 15/72, S. 1216, und dessen schriftliche Stellungnahme Ausschussdrucksache 15 (9) 1460, und seine daran anknüpfende Publikation: Verfassungsrechtliche Probleme des ERP-Sondervermögens, DÖV 2005, 674 [681]) wird demgegenüber die Besorgnis deutlich, dass im Gesetzgebungsverfahren von Seiten der KfW getroffene Festlegungen nicht mehr zur Disposition der Bundesregierung und letztlich des Parlaments stehen könnten. Insofern ist für das zukünftige Recht in der Tat eine Neuerung zu beachten, dass nämlich nach § 6 Abs. 2 des Entwurfs ein Vertrag zwischen dem Sondervermögen (ERP-SV) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) geschlossen werden soll, der nach lit. d) insbes. die Sicherung der Verwendung der Erträge entsprechend den Rahmenvorgaben des Sondervermögens zum Inhalt haben soll. Nach der im Vertragsentwurf (Fassung vom 26. März 2007) in § 12 Abs. 1 Satz 2 vorgesehenen Regelung bereitet das BMWi jährlich gemeinsam mit der KfW ein Grundlagenpapier für den Entwurf des Wirtschaftsplans vor, das die Grundlage für dessen Erstellung im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Abstimmung mit dem BMF darstellt. Die Reichweite der verfahrensrechtlichen wie der inhaltlichen Bindung des BMWi durch diese Klausel ist nicht näher bestimmt; zumindest wird man annehmen müssen, dass die ernstliche Bemühung um ein gemeinsames Papier geschuldet wird und dass die Festlegungen des gemeinsamen Papiers nicht gänzlich unberücksichtigt bleiben können. Damit ist ein gewisser Einfluss der KfW auf den Inhalt des dem Kabinett zur Einbringung in den Bundestag vorzulegenden Entwurfs des Wirtschaftsplangesetzes vertraglich festgeschrieben.

Ob derartige vertragliche Bindungen im Hinblick auf das Verhalten von Mitgliedern der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren rechtswirksam wären und ob sie ggf. von der KfW gerichtlich geltend gemacht oder sonst durchgesetzt werden könnten, ist allerdings gegenüber dem exklusiven Geltungsanspruch der Verfassung und der auf sie gem. Art. 65 Satz 4 GG gestützten Geschäftsordnung fraglich, bedarf aber keiner abschließenden Beurteilung. Denn jedenfalls die Bundesregierung ist in ihrer Beschlussfassung über das Einbringen des Gesetzentwurfs schon nach der vertraglichen Bestimmung nicht auf den Inhalt der Vorlage festgelegt. Um so weniger kann es eine Festlegung des Bundestages auf den Inhalt der eingebrachten Gesetzesvorlage geben; insbesondere ist für einen Ausschluss von Änderungsanträgen, wie er nach § 82 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundestages bei Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen vorgesehen ist, nichts ersichtlich.

Ferner wird in Anfragen an die Bundesregierung (s. wiederum Frage 3/269) die Besorgnis deutlich, dass die KfW bzw. ihr Vorstand nicht an im Gesetzgebungsverfahren erfolgte Änderungen des Wirtschaftsplans gebunden sein könnte. Diese Besorgnis ist unbegründet. Der durch Gesetz festgestellte Wirtschaftsplan gem. § 7 Abs. 1, 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs ist als Gesetz für jeden Adressaten bindend, namentlich für die KfW, die gem. § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfs zusammen mit dem BMWi zur Umsetzung des Wirtschaftsplans berufen ist. Der Verweis des § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfs auf den nach § 6 Abs. 2 des Gesetzentwurfs geschlossenen Vertrag im Hinblick auf die Umsetzung des Wirtschaftsplans ändert an der Bindungswirkung der gesetzlichen Festlegungen des Wirtschaftsplans nichts, sondern betrifft (zu § 6 Abs. 2 lit. d) nur die näheren Modalitäten der Umsetzung. Dies wird durch § 12 Abs. 2 des Vertragsentwurfs lediglich bestätigt.

Die gesetzliche Bindung der KfW an den Wirtschaftsplan kann durch die Befugnisse des Vorstands der KfW nicht berührt werden. Diese betreffen lediglich die Organkompetenz, also die Befugnis, für die KfW zu handeln und zu entscheiden, bewegen sich also von vornherein nur im Rahmen der gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten der Anstalt des öffentlichen Rechts. Wenn die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 8 ausführt, die nach § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die KfW vorgesehene Zuständigkeit des KfW-Vorstandes für die Geschäftsführung und Vermögensverwaltung werde nicht beeinträchtigt, trifft dies auf der Ebene der Organbefugnisse innerhalb der KfW durchaus zu, berührt aber umgekehrt die gesetzliche Umsetzungspflicht der KfW nicht, von der ihre Organe, insbes. der Vorstand, wie bereits erwähnt, auszugehen haben. Notfalls wäre die Einhaltung dieser Pflicht im Wege der Aufsicht nach § 12 Abs. 1 KfW durchzusetzen.