



## **Haushalts- und Finanzausschuss**

### **106. Sitzung (öffentlich)**

29. Oktober 2009

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 11:15 Uhr

Vorsitz: Anke Brunn (SPD)

Protokoll: Rainer Klemann, Karin Wirsdörfer, Stefan Ernst;  
Franz-Josef Eilting (Federführung)

### **Verhandlungspunkt:**

**Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2009 und zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB AG erklärten Garantie (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2009)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 14/9380

Ergänzung  
der Landesregierung  
Drucksache 14/9510

Zweite Ergänzung  
der Landesregierung  
Drucksache 14/9910

Stellungnahmen 14/2664, 14/2671, 14/2672, 14/2736, 14/2880, 14/2889

Zuschrift 14/1862

### **Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

Der einzige Sachverständige, Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability), trägt zunächst – in Ergänzung seiner schriftlichen Stellungnahme 14/2889 – sein Statement vor und beantwortet dann die Nachfragen der Abgeordneten.

\* \* \*

**Vorsitzende Anke Brunn:** Meine Damen und Herren, ich eröffne die 106. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses. Da keine Änderungswünsche zur Tagesordnung vorliegen, können wir direkt in die Beratung einsteigen. Ich rufe auf:

**Gesetz über die Feststellung eines zweiten Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2009 und zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Fonds für eine Inanspruchnahme des Landes Nordrhein-Westfalen aus der im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung zugunsten der WestLB AG erklärten Garantie (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2009)**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 14/9380

Ergänzung  
der Landesregierung  
Drucksache 14/9510

Zweite Ergänzung  
der Landesregierung  
Drucksache 14/9910

**Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

Ich bin Herrn Prof. Siekmann besonders dankbar dafür, dass er heute zu dieser Anhörung – die wir insbesondere aufgrund der Zweiten Ergänzung durchführen – erschienen ist; denn es gab ein gewisses Hin und Her, das im Grunde von uns verursacht worden war. Aufgrund der zahlreichen Absagen von eingeladenen Sachverständigen haben wir Herrn Siekmann nämlich gefragt, ob er überhaupt bereit ist, heute zu uns zu kommen. Er war dazu bereit. Die Fraktionen haben darum gebeten, die Anhörung durchzuführen, auch wenn ausschließlich Herr Prof. Siekmann hier öffentlich Stellung nimmt. Ich bin ihm doppelt dankbar dafür, dass er auch bereit gewesen ist, sich darauf einzulassen.

Herr Prof. Siekmann hat im Vorfeld eine schriftliche Stellungnahme eingereicht, auf die später Bezug genommen werden kann. Des Weiteren liegen Stellungnahmen und eine Zuschrift vor, die uns zum Teil zu der ursprünglich für August dieses Jahres geplanten Anhörung und zum Teil zu der heutigen Anhörung zugegangen sind, so dass wir diese ebenfalls in die Auswertung einbeziehen können.

Zunächst darf ich Herrn Prof. Siekmann bitten, kurz – wir hatten an einen Zeitrahmen von zehn Minuten gedacht – in seine Stellungnahme einzuführen. Sie haben das Wort, Herr Prof. Siekmann; Sie haben gewissermaßen Plein pouvoir.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. – Ich bedanke mich noch einmal ausdrücklich für diese Einladung, der Folge zu leisten ich als eine selbstverständliche Bürgerpflicht ansehe.

Zusätzlich meine ich aber auch, dass das Parlament als der vom Volk gewählte Souverän eine besondere Hochachtung verdient. Erlauben Sie mir deswegen zwei kurze Bemerkungen, wenngleich es mir natürlich nicht zusteht, insoweit irgendwelche Hinweise oder auch nur Ratschläge zu geben.

Erstens. Die Aktionäre der WestLB AG sind ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts. Wenn diese Aktionäre als Körperschaften des öffentlichen Rechts einer Einladung des Parlaments nicht Folge leisten, halte ich das für sehr problematisch. Schließlich unterliegen die hier in Rede stehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts der Aufsicht des Landes. Nach meiner persönlichen Meinung ist es letztendlich eine Frage der Rechtsaufsicht, dass Vertreter dieser Körperschaften auch im Parlament erscheinen. Das gehört sich einfach so und ist auch juristisch geboten.

Zweitens. Auch den oft gehörten Einwand in Bezug auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse muss man sehr differenziert betrachten. Dass öffentliche Unternehmen, die zu 100 % im Eigentum von Körperschaften des öffentlichen Rechts stehen, sich gegenüber ihren Trägern nur sehr begrenzt auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berufen können, haben wir ja im letzten Jahr noch einmal vom Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen bestätigt bekommen.

Damit möchte ich diese Vorbemerkungen beenden und zur Sache selbst kommen. Wie Sie auch an meiner Stellungnahme sehen, beschäftigen wir uns nicht zum ersten Mal mit der WestLB AG – Sie nicht, aber ich auch nicht. Ich habe schon vor über zehn Jahren Vorträge zur WestLB AG gehalten, die ich Ihnen so kurzfristig leider nicht hier vorführen kann. Seinerzeit hatte ich bereits Material gesammelt. Wenn man sich das Geschäftsgebaren der WestLB AG im Jahr 1989/1999 etwas näher angeschaut hat, war – vielleicht mit etwas Pessimismus – im Grunde schon damals abzusehen, dass sich das Ganze in problematische Regionen bewegen würde.

Wenn über die Rettung und Neuausrichtung der WestLB AG nachgedacht wird, stellt sich für mich vor allen Dingen aber die grundsätzliche Frage: Welche Funktion kann eine solche Bank überhaupt erfüllen? – In Nordrhein-Westfalen haben wir nun seit fünfeinhalb Jahren die NRW.BANK als Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie ist explizit zu dem Zweck gegründet worden, öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Daher ist in der Tat zu fragen, wozu es dann noch einer WestLB AG bedarf. Diese Frage muss vorrangig erörtert werden, bevor es um sogenannte Geschäftsmodelle geht. Letzteres ist eine Aufgabe der Unternehmensberater und der Großkanzleien. Der Staat hingegen muss sich überlegen – an dieser Stelle sind vor allen Dingen Sie als Parlament gefragt –, welche öffentliche Aufgabe dieses Institut erfüllen soll. Eine solche öffentliche Aufgabe muss gesetzlich klar geregelt sein.

Wenn entsprechende Aufgaben festgelegt sind, müssen sie nachprüfbar sein. Sie müssen auch nachgeprüft werden – an erster Stelle selbstverständlich durch das Parlament, nämlich die Ausschüsse als Repräsentanten des Volkes, und an zweiter Stelle gleichfalls durch die Rechnungshöfe. Auch dort gibt es meinem Vernehmen nach erhebliche Defizite. Meistens wird vorgebracht, das Ganze werde ja durch Wirtschaftsprüfer untersucht. Prüfungen durch Wirtschaftsprüfer sind sicher sinnvoll, aber auf keinen Fall hinreichend – noch nicht einmal aus ökonomischer Sicht und erst

recht nicht aus staatsrechtlicher Sicht. Unternehmen des Staates müssen aus juristischer Sicht zumindest dann kontrolliert werden, wenn der Staat für sie haftet. Wenn er Steuermittel für sie einsetzt, ist deren Verwendung lückenlos zu überprüfen. Das ist auf jeden Fall festzuhalten.

Gestatten Sie mir nunmehr einige Bemerkungen zu Kernfragen Ihres Fragenkatalogs. Die erste Frage bezog sich auf die Entwicklung der Geld-, Kredit- und Kapitalmarktsituation in den letzten Monaten. In meiner Stellungnahme habe ich vor allem einige Anmerkungen zum Thema Kreditklemme gemacht. Nach allen mir zur Verfügung stehenden Unterlagen wird immer wieder ins Feld geführt – auch in den offiziellen Publikationen der Deutschen Bundesbank und der Europäischen Zentralbank, die hier ja auch nicht vertreten sind –, dass eine Kreditklemme noch nicht wirklich zu beobachten ist, obwohl vonseiten der Wirtschaft vereinzelt immer wieder beklagt wird, dass Kredite vom Bankensystem nicht mehr hinreichend vergeben würden. Aus den Statistiken lässt sich das nicht ohne Weiteres ableiten. Diesen Punkt will ich hier aber nicht vertiefen; dazu habe ich ja schriftlich einiges ausgeführt.

Der nächste Punkt, der aus meiner Sicht und vor allen Dingen aus juristischer Sicht im Augenblick sehr viel wichtiger ist, betrifft die Garantieübernahmen für strukturierte Wertpapiere, die bei der Phoenix Light Limited in Irland untergebracht sind. Im Gegenzug zur Übernahme dieser problematischen – ursprünglich innovativen und jetzt toxischen – Wertpapiere hat die Phoenix Light Limited Schuldverschreibungen ausgegeben, die in der WestLB AG auf der Aktivseite verbucht werden und damit das Eigenkapital deutlich entlasten. Der Wert dieser Schuldverschreibungen ist nun sehr stark in Zweifel gezogen worden, weil die Phoenix Light Limited, deren innere Strukturen – die ich nicht kenne; sie sind wohl auch nicht veröffentlicht – selbstverständlich nicht über jeden Zweifel erhaben sind, wahrscheinlich nicht über entsprechendes Kapital verfügt.

Aus diesem Grund hat die BaFin auch schon einmal eine Garantie des Landes in Höhe von 5 Milliarden € verlangt. Im Vergleich zum gesamten Landeshaushalt ist das ein erheblicher Betrag. Danach sind noch weitere Garantien gefordert worden. Erst war das im Juni dieses Jahres der Fall, und zwar wohl mit der Ankündigung, dass die Bank ansonsten binnen weniger Tage geschlossen werden müsse. Das Ganze ist dann wieder etwas verschoben worden. Letztlich ist jetzt eine Garantie abgegeben worden – nach meinen Informationen, die aber nicht unbedingt öffentlich sind, Ende August dieses Jahres.

Diese Garantieübernahme könnte gegen Art. 83 Satz 1 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung verstoßen; denn danach ist hierfür eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich. Allerdings nimmt der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen eine Einschränkung vor. Diese gesetzliche Ermächtigung sei nämlich dann nicht notwendig, wenn es sich nicht um neue Garantien handle. In dem Dickicht und Nebel im Umfeld der WestLB AG ist allerdings auch nicht klar, inwieweit das Land aufgrund der alten Gewährträgerhaftung und Anstaltslast ohnehin schon für derartige Verbindlichkeiten haftet. Das könnte so sein. Wenn dies der Fall wäre, bräuhete das im Nachtragshaushalt nicht noch einmal ausdrücklich festgestellt zu werden; denn dann wäre eine gesetzliche Ermächtigung nicht erforderlich.

Da die ganze Angelegenheit aber nicht zu klären ist und auch in den Gesetzesbegründungen nicht darauf hingewiesen worden ist, muss für alle praktischen Zwecke meines Erachtens davon ausgegangen werden, dass die gesetzliche Ermächtigung erforderlich war. Diese gesetzliche Ermächtigung lag aber nicht vor. Sie kann auch nicht nachgeholt werden. Hier gibt es auch kein Notbewilligungsrecht, an das man ja auch denken könnte.

In einem vergleichbaren Fall – der etwas anders lag, sich aber nicht so sehr unterscheidet, dass man ihn nicht heranziehen könnte – hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen in einem Urteil vom 28. August 2009 entschieden, dass Sachsen bei einer solchen Garantieübernahme ohne die notwendige gesetzliche Ermächtigung gegen die Vorschriften der dortigen Landesverfassung verstoßen hat, die diesbezüglich fast wortwörtlich mit der nordrhein-westfälischen Landesverfassung übereinstimmt. – Mit Blick auf die Uhr breche ich an diesem Punkt ab. Er ist wahrscheinlich brisant genug. Sie können ja Fragen stellen und auch in meine schriftliche Stellungnahme schauen.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Herzlichen Dank, Herr Prof. Siekmann. Vertiefende Ausführungen dazu, unter anderem der Hinweis auf das Gerichtsurteil aus Sachsen, sind in der Tat in Ihrer Stellungnahme enthalten. – Nun bitte ich die Kolleginnen und Kollegen, ihre Fragen zu stellen.

**Ewald Groth (GRÜNE):** Herr Prof. Siekmann, wir sind Ihnen sehr dankbar dafür, dass Sie trotz aller Widrigkeiten heute zu dieser Anhörung gekommen sind und uns hier so vortragen, wie Sie es gerade getan haben. Das ist sehr erhellend gewesen. Ich halte fest: Die erforderliche Ermächtigung lag nicht vor. Trotzdem ist die Garantie gegeben worden. Die Ermächtigung kann man auch nicht nachholen.

Das bedeutet ja – damit komme ich zu meiner Frage –, dass insoweit auch die Rechte des Parlaments eingeschränkt worden sind, weil sich im weiteren Verlauf eine Art Präjudiz ergibt – zumindest für die Mehrheit des Parlaments, nämlich die regierungstragenden Fraktionen; für die Opposition noch lange nicht, weil wir das auch kritisiert haben. Jedenfalls sind die Rechte des Parlaments an dieser Stelle nicht berücksichtigt worden. Sehe ich das richtig?

**Gisela Walsken (SPD):** Herr Prof. Siekmann, ich sage Ihnen ganz herzlichen Dank dafür, dass Sie heute für diesen interessanten Vortrag zu uns gekommen sind und uns auch Ihre schriftliche Stellungnahme zur Verfügung gestellt haben.

Ich würde gerne unmittelbar an Ihre letzten Sätze anknüpfen und Sie um eine Einschätzung zu der Situation bitten, die wir jetzt mit diesem Nachtragshaushalt vorliegen haben. Der Nachtrag ist bereits seit etlichen Monaten ins Parlament eingebracht. Er sieht vor, die über die 5 Milliarden € hinausgehende neue Garantie in Höhe von 1,5 Milliarden € zeitlich bis zum 30. November dieses Jahres zu befristen, um im Zusammenhang mit dem SoFFin eine Überbrückung hinzubekommen. Das Parlament hat diesen Nachtragshaushalt bis heute nicht verabschiedet. Daher ist die gesetzliche Ermächtigung, die Sie gerade als notwendig bezeichnet haben, nicht erfolgt. Von

den Abläufen her gestaltet sich das Ganze so, dass die Verabschiedung wahrscheinlich erst im Dezember 2009 erfolgen wird. Dann ist die Garantie mit Wirkung zum 30. November dieses Jahres bereits abgelaufen. Die Auskunft aus dem Finanzministerium lautete, das sei unschädlich. Wenn ich das jetzt vor dem Hintergrund Ihrer Einschätzung spiegele, dass eine gesetzliche Ermächtigung erforderlich sei, würde ich sehr gerne über das von Ihnen bereits Gesagte hinaus noch einmal Ihre Bewertung dieser Situation in Bezug auf die Garantie insgesamt hören.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Das ergänzt sich unabgesprochen ganz gut zwischen der Kollegin Walsken und mir. „Das ist ja unschädlich“ habe ich bei der Überprüfung, bei der juristischen Bewertung wahrgenommen, nach dem Motto: Im Außenverhältnis können wir uns hier als Landesregierung ganz wirksam verbürgen. Ich glaube, das nehmen Sie ja auch zum Anlass neuer Prüfungen. Ob es dann gegebenenfalls nach innen gegen die Landesverfassung verstößt, müsste erstens geprüft werden, und zweitens bleibt es von folgenloser Richtigkeit, selbst wenn der Verfassungsgerichtshof einen Verstoß feststellt. Es geht also nach dem Motto: Was kann man?

Ich fühle mich als Parlamentarier durch den Vorgang sicherlich nicht meinem Anspruch und meiner Stellung entsprechend behandelt. Nur, was nützt es, wenn man den Verfassungsgerichtshof jetzt anruft? Dann kriegen wir im Prinzip wieder gegebenenfalls bescheinigt, dass es nicht in Ordnung war. Aber die Bindungswirkung nach außen erschüttern wir dadurch nicht. Das heißt, unser Budgetrecht ist wirksam unterlaufen worden.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Herzlichen Dank. Die Frage ist, ob das eine Frage war. – Ich denke, das ist schon eine Frage. – Als Nächstes spricht Kollege Weisbrich und dann Kollege Sagel, anschließend kommt die erste Antwortrunde.

**Christian Weisbrich (CDU):** Herr Professor Siekmann, Sie haben hier ein paar Thesen vorgetragen, die sich für mich so angehört haben, wie: Man könnte meinen, vielleicht. Wenn Sie hier sagen, die Garantieübernahme könnte gegen die Landesverfassung verstoßen haben, dann ist das natürlich ein Vorbehalt, den kann man immer wunderbar machen, der verpflichtet zu nichts, der hat auch keine großen Bindungswirkungen.

Mich würde einmal interessieren, wenn Sie so etwas sagen, ob das Ihre Meinung ist oder was dafür spricht, dass das die herrschende Meinung in Ihrer Professoren- und Rechtsgelehrtenzunft ist? Oder ist das wirklich nur eine Einzelmeinung?

Dann bitte ich Sie um Bewertung des folgenden Sachverhalts: Die Garantie, die die Landesregierung hier ausgestellt hat, ist ja unter Haushaltsvorbehalt abgegeben worden. Wie werten Sie das im Innen- und im Außenverhältnis, wenn die Garantie unter Haushaltsvorbehalt steht?

Davon abgesehen, im Vorspann Ihrer schriftlichen Stellungnahme haben Sie eine ganze Reihe hochinteressanter Bemerkungen gemacht, die mich eigentlich an ein ganz anderes Rechtsgebiet erinnern. Sie haben hier gesagt: Wir brauchen für jedes

öffentlich-rechtliche Unternehmen einen klar definierten öffentlichen Zweck. Und Sie haben unter Punkt 3 eine Begrenzung der Tätigkeit auf das Gebiet des Landes, sprich des Gewährträgers, gefordert.

Würden Sie denn sehen, dass solche Forderungen auch für einzelne Großsparkassen, beispielsweise für die Sparkasse KölnBonn, oder darüber hinaus auch für andere öffentlich-rechtliche Unternehmen, zum Beispiel im Stadtwerkebereich, gelten? Oder sehen Sie das nur im Bezug auf die WestLB so?

Dann interessiert mich noch ein weiterer Punkt. Sie haben gesagt: So, wie hier die Konstellation ist, unterliegt das Ihres Erachtens der Prüfung durch den Landesrechnungshof. Wir haben nun eine Aktiengesellschaft. Die hat nicht die augenblickliche, sondern die vorherige Landesregierung eingerichtet. Ich entsinne mich an einen Prozess aus dem Stadtwerkebereich, der hier in Düsseldorf stattfand, wo das Oberlandesgericht klar zu dem Ergebnis kam, dass da, wo Aktienrecht gilt, alles andere zurückzutreten hat. Sehen Sie das hier bei der WestLB anders? Oder gibt es gesicherte Anhaltspunkte dafür, dass man das so darstellen kann, wie Sie das gemacht haben?

**Rüdiger Sagel (fraktionslos):** Mein Hauptkritikpunkt – auch schon in der Vergangenheit – ist immer die Transparenz bei der WestLB. Darauf möchte ich auch in meiner Fragestellung zu sprechen kommen, weil Sie das auch in Ihrer Stellungnahme angeführt haben. Es gibt da so Formulierungen, wie zum Beispiel unter Punkt 2, wo Sie schreiben:

Hintertüren, wie Klauseln: „Bankgeschäfte jeder Art“, darf es dann nicht mehr geben.

Sie werfen auch die Frage auf – wie das hier auch schon von den Kollegen angesprochen worden ist –, wie das mit den Möglichkeiten der Prüfung oder der Überprüfung auch durch die Landtagsabgeordneten, letztlich den Haushaltsgesetzgeber, gehandhabt wird.

Ich würde gerne im Detail wissen: Was heißt es denn, wenn das Gesetz so verabschiedet würde, wie es jetzt ist? Ferner möchte ich wissen: Wie sehen Sie es, wenn das nicht gemacht wird? Sie haben verfassungsrechtliche Bedenken angesprochen und dazu gerade auch noch etwas ausgeführt. Mich würde diese gesamte Transparenzfrage interessieren. Was heißt das in Konkretion aus Ihrer Sicht?

**Vorsitzende Anke Brunn:** Herzlichen Dank. – Jetzt haben Sie, Herr Prof. Siekmann, eine Reihe von Fragen, die Sie beantworten können. Bitte schön.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte mit der letzten Frage beginnen; im Kern ist die auch schon in der Frage davor angesprochen worden. Das ist die Transparenzproblematik. Die ist in der Tat sehr vielschichtig und komplex.

Sie haben zu Recht das Aktiengesetz angeführt, Herr Weisbrich. Das ist auch, wenn ich das mit meinen Kollegen, den Gesellschaftsrechtlern, diskutiere, immer wieder ein ganz schwieriger Punkt. Das Aktiengesetz ist selbstverständlich Bundesrecht und geht damit allen landesrechtlichen Vorschriften vor. Das ist richtig. Aber andererseits lässt auch das Aktienrecht zu, dass bestimmte Informationspflichten erfüllt werden, wenn man sie denn in der Satzung der Aktiengesellschaft festlegt oder eben durch Landesgesetz klärt. Da muss man die Grenzen genau ausloten.

Es gibt aber auch Kollegen des öffentlichen Rechts – da ist wirklich eine Diskrepanz zwischen den Gesellschaftsrechtlern und den Staatsrechtlern –, die sagen: Wenn der Träger einer Aktiengesellschaft der Staat – in irgendeiner seiner Ausprägungen – ist und er sich nicht über das, was da läuft, informieren kann, dann darf er die Rechtsform der Aktiengesellschaft aus staatsrechtlichen Gründen nicht mehr verwenden. Das ist aber wohl eher noch eine Mindermeinung.

Gerichtsentscheidungen, die das grundsätzlich benennen, sind mir jetzt nicht bekannt. Aber Sie wissen ja auch, dass letztes Jahr der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen jedenfalls implizit die Ruhrkohle AG, die keinen einzigen Aktionär aus dem Bereich des Staates hatte, gleichwohl Transparenz- und Informationspflichten gegenüber dem Parlament und der Regierung unterworfen hat.

Auch gibt es eine Entscheidung des bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Er hat das im Ergebnis noch verneint. Aber da waren auch grundsätzliche Ausführungen, dass das Parlament und auch die Träger solcher öffentlichen Unternehmen Transparenz schaffen müssen – eventuell über Geheimhaltungsvorschriften, dass nichts an die Öffentlichkeit gerät –, weil sonst tatsächlich das demokratisch gewählte Parlament seinen Kontrollaufgaben nicht nachkommen kann.

Das ist ein sehr schwieriger, komplexer Bereich zwischen Bundes- und Landesrecht. Aber aus dem Verfassungsrecht vor allem auch der Länder und allgemeinen öffentlich-rechtlichen Grundsätzen wird doch überwiegend schon ein solches Transparenzgebot abgeleitet. Das sage ich jetzt mit aller Vorsicht, weil das ein sehr umstrittenes Feld ist.

Jedenfalls, wenn öffentliche Mittel im nennenswerten Umfang darein fließen oder der Staat unbeschränkt und letztendlich unbedingt haftet, wie es beispielsweise bei der NRW.BANK oder bei der KfW-Bank der Fall ist, dann ist im Ergebnis – bei ganz unterschiedlichen Konstruktionsmöglichkeiten – das Schrifttum und sind auch meine Kollegen ganz überwiegend und bei allem Streit im Detail der Auffassung, dass es dann Aufsichts-, Kontroll- und Transparenzregeln geben muss. Es ist staatsrechtlich ein Unding, dass die Haftung des Staates und letztlich der Steuerzahler für ein Unternehmen keiner wirksamen Kontrolle durch die Träger unterliegt. Ich habe das auch noch einmal in den Kommentierungen nachgeprüft. Über Details wird sehr viel gestritten, aber im Ergebnis ist man sich da insoweit einig, von wenigen Ausnahmen abgesehen. Das ist dann schon die herrschende Meinung, nach der Sie gefragt haben.

Ich komme nun zum Verstoß gegen Art. 83 der Landesverfassung. Da kann ich mich nur auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts für den Freistaat Sachsen stüt-

zen, wo ein solcher Verstoß angenommen wurde, weil die Ermächtigung nicht vorlag. Das Schrifttum ist dort sehr, sehr spärlich. Soweit ich das in der Kürze der Zeit, die mir zur Verfügung stand, habe feststellen können, habe ich nichts Gegenteiliges in Erfahrung bringen können. Ich muss das schon unter dieser Vorsichtsklausel sagen. Ich habe auch nicht klären können, dass etwa im Wege einer Notkompetenz solche Verpflichtungen vonseiten der Landesregierung abgegeben werden können, ohne die hinreichende, gesetzliche Ermächtigung zu haben.

Aber die offene Flanke, weswegen ich bei den Formulierungen etwas vorsichtig war, war eine andere. Die war nämlich die, ob tatsächlich neue Risiken durch die Garantieerklärungen eingegangen werden. Das hängt in der Tat von fortbestehenden Haftungen aus der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast ab. Denn die WestLB AG war ja ursprünglich eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit unbedingter und unbegrenzter Haftung des Landes.

Davon hängt es ab. Dafür braucht man aber Insiderkenntnisse über Tatsachen, die ich nicht habe. Um welche Forderungen geht es da eigentlich letztendlich? Diese Tatsachen wurden auch meines Wissens nicht publiziert und werden wohl als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse behandelt. Ich muss das vorsichtig sagen, denn ich habe keine Insiderkenntnisse. Aber das ist meines Erachtens sehr problematisch. Für Forderungen, für die das Land haftet, muss es selbstverständlich auch Informationen bekommen. Das geht sonst im Ergebnis einfach nicht. Es bestehen aber Indizien dafür, dass jetzt Garantien übernommen werden, für die nicht bereits gehaftet wird. In dem Falle ist eine Ermächtigung erforderlich. Das kann man dann eindeutig sagen. Und wenn die Ermächtigung nicht vorliegt, ist das ein Verstoß gegen die Landesverfassung.

Welche Rolle jetzt der Haushaltsvorbehalt hat, kann man nur sehr, sehr schwer einschätzen. Danach haben Sie ja auch gefragt. Ich meine auch, man muss vorsichtig sein, weil es dazu keine mir bekannten Entscheidungen aus der Rechtsprechung gibt, ob diese Ermächtigung wirksam im Außenverhältnis ist. Also: Die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenverhältnis, Verstoß im Innenverhältnis gegen das Landesverfassungsrecht, aber nach außen zivilrechtlich wirksam, das ist wohl anzunehmen, aber es gibt dazu keine eindeutige Rechtsprechung oder Stellungnahmen im Schrifttum.

Im Kommunalrecht ist das sehr unterschiedlich. Überwiegend wird wohl schon gesagt: Verstoß gegen solche Regelungen dieser Art führen zur Unwirksamkeit, zumindest zur schwebenden Unwirksamkeit derartiger Erklärungen. Aber in diesem organchaftlichen Verhältnis zwischen Verfassungsorganen innerhalb des Landes, soweit ich überhaupt Stellungnahmen habe finden können, ist doch wohl eher die Auffassung, dass es dann wirksam, aber im Innenverhältnis rechtswidrig, verfassungswidrig zustande gekommen ist.

Es ist letztlich schwer einzuschätzen, was in diesem Kontext dieser Haushaltsvorbehalt für eine Rolle hat. Wenn er dazu führen würde, dass die Erklärung zumindest schwebend unwirksam wäre, dann würde sie die aufsichtsrechtlichen Erfordernisse, die Herr Sanio vorgetragen hat, nicht erfüllen. Dann ist sie eben unwirksam, und dann hätte die WestLB binnen weniger Tage geschlossen werden müssen. Das war

ja die Situation im Juni, weil das Eigenkapital nicht ausreichte. Deswegen gehe ich davon aus, dass die BaFin dies schon als wirksam behandelt hat.

(Christian Weisbrich [CDU]: Aber das ist doch das Ermessen von Herrn Sanio gewesen! – Widerspruch von der SPD: Nein!)

– Eine Ermessensfrage ist das meines Erachtens nicht unbedingt. Da gibt es doch schon relativ klare Vorschriften, aber auch Spielräume. Wenn jedoch die Garantieübernahme schwebend unwirksam gewesen sein sollte, dann erfüllt sie ja nicht die selbst gesetzten Prämissen der Aufsichtsbehörde, denn dann hat sie ja nicht ihren Zweck erfüllt, tatsächlich die Aktivseite der Bilanz werthaltig zu machen. Das war ja der Sinn der Sache, dass das Land die Garantie übernimmt, weil die Papiere, die dort als Aktiva verbucht sind – es sind im Zweifel ja nur elektronische Forderungen – wertlos oder nur von begrenztem Wert waren. Sonst hätte die BaFin nicht diese Maßnahmen ergreifen oder androhen dürfen.

Deswegen gehe ich mit all diesen Vorbehalten davon aus, dass diese Erklärung im Außenverhältnis wirksam war. Aber wie schon gesagt: Präjudizien, die genau diesen Fall treffen, sind mir nicht bekannt. Das ist jetzt meine Einschätzung, und es gibt auch fast keine Stellungnahme im Schrifttum. Eine vage Äußerung habe ich in einer Kommentierung gefunden, die aber eher in die Richtung ging, zu sagen: Eine solche Erklärung ist im Außenverhältnis wirksam; im Innenverhältnis ist sie ein Verstoß gegen die Verfassung.

Jetzt kommen wir zum Thema Verfassungsverstoß. Das ist ein grundsätzliches Problem, das können wir hier nicht allgemein behandeln. Im Studium hielten wir es für undenkbar, dass sich zunehmend Regierungen oder – ich sage es allgemeiner – Verfassungsorgane unter Umständen verfassungswidrig verhalten, dass dieses rechtskräftig durch Verfassungsgerichte festgestellt wird und damit keine Sanktionen verbunden sind.

Ich hatte als Student noch die Vorstellung, dass, wenn so etwas festgestellt wird – und dieser Verfassungsverstoß war nicht in einer rechtlichen Grauzone, sondern relativ klar, möglicherweise sogar bedingt vorsätzlich –, eine solche Regierung oder ein solcher Amtsträger im allgemeinen Sinne zurücktreten müsse. Diesbezüglich gibt es keine Regeln. Das Bundesverfassungsgericht hat keine Vollzugsorgane, es sind nur feststellende Entscheidungen. Das ist aber ein ganz grundsätzliches Problem, ob die Verfassungsorgane noch untereinander die Entscheidungen, die getroffen werden, beachten.

Das ist etwas, was möglicherweise – ich will das jetzt nicht Verdruss nennen – zur Skepsis im Agieren der Verfassungsorgane führt, dass man eben Verfassungsgerichtsentscheidungen nicht mehr wirklich ernst zu nehmen scheint und nur versucht, so gerade eben daran vorbeizukommen, sich durchzulavieren. Und wenn ein Gesetz für nichtig erklärt worden ist, hat das die Konsequenz, dass man dann so gerade das Nötigste tut, damit nicht eine weitere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts dazu kommt, erneut einen Verfassungsverstoß festzustellen. Das ist aber ein allgemeines Problem. Das kann ich nicht lösen, das liegt in der Konstruktion.

Ursprünglich ging man davon aus, dass, wenn ein Verfassungsgericht eine solche Entscheidung fällt, sie von allen beachtet wird oder zumindest alle sagen: Ja, das kommt nie wieder vor. Davon haben wir uns wohl in der politischen Praxis schon ein Stück entfernt. Sie haben es angesprochen, dazu kann ich Ihnen keine Lösung anbieten. Das ist eine grundsätzliche Frage im Verhältnis der Verfassungsorgane zueinander.

Präjudiz für das Parlament: Es ist in dem Sinne meines Erachtens kein Präjudiz, sondern wenn tatsächlich diese Garantieerklärung im Außenverhältnis wirksam ist, dann muss das Land im Zweifel bezahlen. Und das heißt: De facto ist dann tatsächlich ein Teil des Landeshaushalts schon ausgegeben. Das betrifft insoweit schon das Budgetrecht des Parlaments, stößt dann aber wieder an die Frage, inwieweit die Verfassungsorgane wirklich Respekt voreinander haben, dass sie insoweit nicht in die jeweiligen Kompetenzen und Aufgaben eingreifen.

Dann war noch die Aussage des BMF, das sei unschädlich. Das kann man eigentlich nur sagen, wenn man feststellt, die Garantieerklärung war wirksam und damit sind die aufsichtsrechtlichen Erfordernisse erfüllt. Zu den verfassungsrechtlichen Fragen innerhalb des Landes wird sich das Bundesministerium der Finanzen nicht äußern. Für das BMF ist als Aufsichtsbehörde der BaFin nur entscheidend: Ja, es liegt eine wirksame Garantie vor, und damit ist die WestLB AG aufsichtsrechtlich nicht mehr unterkapitalisiert.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Besten Dank. – Mir liegen noch zwei Nachfragen vor, einmal vom Kollegen Weisbrich und dann vom Kollegen Körfges. Bitte schön.

**Christian Weisbrich (CDU):** Zunächst einmal schönen Dank, Herr Prof. Siekmann, für die Erläuterungen, die Sie gegeben haben. Ich persönlich glaube allerdings, dass das Urteil, das Sie in Sachen Ruhrkohle AG herangezogen haben, nicht sonderlich vergleichbar ist zu diesem Fall. Um was ging es bei der Ruhrkohle AG? Es ging darum, dass die Regierung in der Vergangenheit permanent Auskünfte über Zahlen des Unternehmens verweigert hat, mit Hinweis auf wettbewerbsrechtliche Erfordernisse, und dass wir uns auf der anderen Seite als Parlament – zumindest etliche von uns – permanent darüber geärgert haben, dass ein Unternehmen, das ausschließlich von Staatsknete lebt, dem wir Milliarden herüberschieben, uns verweigert zu sagen, was mit diesen Milliarden passiert. Das ist doch wohl eine andere Situation. Das würde ich nicht direkt als Vergleich heranziehen. Vergleiche hinken manchmal, und ich glaube, dieser hinkt ganz besonders.

Dann noch einmal zu Ihrer Einschätzung im Zusammenhang mit Art. 83 Landesverfassung, Verstoß gegen Genehmigungen. – Sie haben sich ja sehr vorsichtig ausgedrückt: Wenn das schwebend unwirksam gewesen sein sollte, dann ... Wir haben doch eine Situation, dass die Verhandlungen mit der BaFin – vorsichtig formuliert – mehr als spannend waren und eher Verhandlungen auf einem orientalischen Basar geglichen haben als einer stringenten Rechtslogik gefolgt sind. Wir waren völlig überrascht und verblüfft, als es um die nachträglich noch zu erbringenden Garantien ging

und die BaFin das damit begründet hat, dass sie das Ausfallrisiko neu berechnet hat, eine neue Methode angewandt hat.

In dem Zusammenhang haben wir gelernt, das sei ein fehlerfreies Ermessen der BaFin gewesen. Sie hätte einen gewaltigen, breiten Ermessensspielraum. Sie hat dann Formulierungen verwandt, die das Land abgegeben hat. Der Finanzminister hat von Anfang an darauf hingewiesen, dass die Garantieerklärung des Landes unter Haushaltsvorbehalt steht. Und der war, wie Frau Kollegin Walsken zutreffend gesagt hat, eben noch nicht verabschiedet. Wenn die BaFin sich damit zufriedengegeben hat, dann hat sie ihren weiten Ermessensspielraum ausgenutzt, und dann sollten wir es dabei auch bewenden lassen. Es hat ja keinen Zweck, dass wir hier versuchen, Situationen herbeizuführen, um die WestLB umzubringen. Das wollen wir ja nicht. Wir wollen sie ja erhalten, weil sie eine Systembank für unser Land ist.

(Ewald Groth [GRÜNE]: Wer ist „wir“?)

– Ja, wir in dieser Anhörung. – Von daher sollten wir nicht so viel mit glauben, meinen, denken, fühlen argumentieren, sondern sollten sagen, und das wäre jetzt meine Frage: Streiten Sie Herrn Sanio dieses Ermessen ab? Oder können Sie akzeptieren, dass die BaFin einen breiten Ermessensspielraum hat, den ausgenutzt hat und insofern vielleicht im Hinblick auf die letzte rechtliche Präzision Unklarheiten geblieben sind, die uns aber weiter nicht zu stören brauchen?

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Es hat sich durch die vorangegangene Wortmeldung vielleicht noch etwas Zusätzliches ergeben.

Erstens. Der Kollege Weisbrich hat ja zum Hintergrund seiner Frage gesagt, dass er die WestLB für eine Systembank des Landes hält. Ich möchte Sie, Herr Prof. Siekmann, jetzt danach fragen, ob Sie – das hat auch mit Ihren generellen Einschätzungen zu tun, Sie haben sich da ja auf die Zielsetzung bezogen – die Westdeutsche Landesbank für eine Systembank halten. Wenn ja, welcher systemische Hintergrund schwebt Ihnen da vor?

Zweitens. Die Frage der Informationsrechte des Landes lässt sich unterschiedlich beurteilen, wenn man sich die Vorgänge ansieht. Ich bin an den Informationsrechten des Haushaltsgesetzgebers interessiert, und das sind wir als Landtag. Ist nach Ihrer Ansicht den Informationsrechten Genüge getan, wenn eine Landesregierung hinter die Dinge schauen kann, das Parlament aber nicht?

Bei meiner dritten Frage geht es um die prinzipielle Einschätzung. Sie haben – das ging in die gleiche Richtung, in die Herr Weisbrich und ich in der ersten Runde gefragt haben – nach dem Motto geantwortet: Es wird nach außen wohl wirksam eine Garantie übernommen worden sein.

(Christian Weisbrich [CDU]: Akzeptiert worden sein!)

– Nein, übernommen worden sein! Das Problem ist, wenn es Außenwirkung hat, ist das keine Frage von Akzeptanz, sondern eine Frage der wirksamen Übernahme. Mir geht es jetzt um die Beurteilung des Vorgangs, dass wir im Dezember mit einer Garantieübernahme parlamentarisch beschäftigt sind, die Ende November bereits abge-

laufen ist. Was ist passiert? Hat es eine wirksame Garantie gegeben? Ist das nicht eigentlich Makulatur, dass wir uns im Nachhinein mit so etwas, was überhaupt nicht mehr Gegenstand ist, beschäftigen dürfen?

(Christian Weisbrich [CDU]: Ihr wolltet das doch nicht! –  
Widerspruch von Gisela Walsken [SPD])

– Das ist juristisch spannend, Herr Weisbrich.

**Ewald Groth (GRÜNE):** Herr Professor Siekmann, ich habe Sie so verstanden, dass dieser Vorgang mit der Garantieerklärung ohne entsprechendes Haushaltsrecht eine Missachtung substanzieller Budgetrechte des Parlaments beinhaltet, dass das sozusagen die Auswirkung ist. Ich würde Sie noch einmal hinsichtlich des Aspekts fragen wollen: Die Garantie ist ja abgegeben. Was bedeutet das denn jetzt für die weiteren Beratungen, in denen wir uns auch befinden, für die Rechte des Parlaments?

Ist nicht in gewisser Weise präjudiziert, wie sich eine Parlamentsmehrheit verhalten muss, praktisch dadurch, dass der Finanzminister auch ohne Haushaltsrecht diese Garantien jetzt schon abgegeben hat? Sehen Sie dort auch noch einmal eine Einschränkung von Möglichkeiten der Parlamentarier, die in gewisser Weise jetzt gezwungen sind, in eine bestimmte Richtung weiter zu denken, zu handeln und abzustimmen?

**Vorsitzende Anke Brunn:** Gibt es noch weitere Fragen? – Dann bitte ich Herrn Siekmann, abschließend zu antworten. Bitte schön.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Institute for Monetary and Financial Stability):** Herr Weisbrich, Sie haben gesagt, der Vergleich mit der Ruhrkollege AG hinkt. – Sicherlich ist kein 1:1-Vergleich möglich. Da stimme ich Ihnen voll zu. Aber ich sehe doch insoweit eine gewisse Ähnlichkeit, als es auch da letztlich um Mittel des Landes gegangen ist, über die Informationen vom Parlament gewünscht wurden. Sie haben ja zu Recht gesagt: Das Parlament und einzelne Abgeordnete sind sehr häufig mit der Aussage abgespeist worden, es seien ja Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Das Verfassungsgericht hat sehr eindeutig gesagt, dass auch in solchen Sondersituationen, wo wir ein rein privates Unternehmen haben, in privater Rechtsform mit privaten Aktionären, Informationsrechte des Parlaments bestehen und notfalls auch die Regierung verpflichtet ist, sich solche Informationen zu beschaffen.

In der mündlichen Verhandlung hat vor allem Herr Verfassungsrichter Wieland danach gefragt: Wie kann denn die Regierung an die Informationen kommen, wenn sie sie nicht hat? – Dann muss man wohl im Vorfeld entsprechend aufpassen. Es muss eben in den Bewilligungsbescheidungen, in den Ermächtigungen und in den Garantien enthalten sein. Das muss man als Landesregierung schon im Vorfeld machen, dann kann man sich diese Informationen auf diese Art und Weise beschaffen. Es besteht kein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Milliarden teuren Subventionen oder Garantieübernahmen, die auch zu entsprechenden Zahlungen führen können. Das kann man der Entscheidung schon entnehmen.

Jetzt haben Sie auch gesagt, aus Ihrer Kenntnis mit den Verhandlungen mit der BaFin, die ich natürlich nicht kenne, dass es da wie auf einem Basar zugegangen sei – ich hoffe, ich zitiere Sie richtig. Das kann ich mir in etwa vorstellen und nachvollziehen. Aber von der Ihrer Meinung nach vorhandenen weiten Ermessensspielräumen sind meines Erachtens Abstriche zu machen.

Es ist ja vor allen Dingen um Neuberechnungen, Neubewertungen von Adressrisiken gegangen. Soweit es in den Unterlagen zu erkennen war, ist das wohl der Punkt der BaFin gewesen. Adressrisiken sind neu bewertet worden. Da gibt es sehr detaillierte Vorschriften in der sogenannten Solvabilitätsverordnung. Das ist eine geltende Rechtsnorm, die sehr, sehr detailliert und verwickelt ist. Dort sind statistisch-mathematische Methoden zur Bewertung von Adressausfallrisiken bei dem sogenannten Internal Ratings-Based Approach (IRBA) anzuwenden. Den hat wohl – das muss man daraus entnehmen – die WestLB AG angewendet. Das andere wäre ein sogenannter Standardansatz.

Das ganze Regelwerk der Solvabilitätsverordnung, auf der das und auch die Einschätzung von Herrn Sanio wohl beruhen – das kann ich jetzt nur retrospektiv sagen –, ist 250 Druckseiten lang, eine einzige Verordnung. Die ist praktisch unlesbar, weil sie in der Terminologie von einigen Finanzleuten geschrieben worden ist. Sie ist ja auch mehr oder weniger eine Übernahme dessen, was der Basel-II-Ausschuss erarbeitet hat, der aber juristisch keinerlei Grundlage hat. Das war ein Kränzchen von Experten, die sich das so ausgedacht haben. Das ist dann in Europa umgesetzt worden und später in die Solvabilitätsverordnung aufgegangen. Das ist praktisch nicht lesbar. Ich habe auch noch keinen Bankrechtsexperten, keinen Juristen gefunden, der mir gesagt hat: Ja, ich verstehe das.

Insoweit hat natürlich Herr Sanio vermutlich große Spielräume, weil kaum jemand einschätzen kann, ob diese Einschätzung von Adressausfallrisiken nachvollziehbar ist oder nicht. Ich habe jedenfalls den Unterlagen entnommen, dass es darum ging.

Ich muss um Nachsicht bitten. Wegen der unterschiedlichen Terminierung – ich bin schon gestern aus Frankfurt gekommen – habe ich diese Unterlagen in Frankfurt und nicht hier, weil ich dachte, diese Anhörung fände nicht statt. Auch die Solvabilitätsverordnung liegt mir jetzt nicht vor. Aber Sie wollen ja auch die technischen Details nicht hören.

Soweit ich es einschätzen kann, gibt es dort nicht diese großen Ermessensspielräume, sondern es geht um eine sehr komplexe Verordnung. Mit Blick auf die mathematisch-statistischen Methoden, die von der Bank entwickelt und angewendet, aber von der BaFin überprüft werden, muss ich Ihnen gestehen: Ich kann Ihnen seriös nicht sagen, ob das zu Recht oder zu Unrecht geschehen ist. Aber dort sieht man nicht a priori weite Ermessensspielräume. Das meine ich nicht.

Zur Systembank des Landes, Herr Körfges: Das frage ich mich auch. Dieser Begriff ist jetzt aufgekommen. Es war eher eine Zweckschöpfung auf Bundesebene, weil man meinte, das gesamte Finanzsystem sei systemrelevant. Dann war Opel systemrelevant. Demnächst sind verschiedene Unternehmen systemrelevant. Das ist aber so beliebig. Was ist systemrelevant? Bei Finanzunternehmen kann das schon sein,

aber dann muss man den gesamten Finanzmarkt betrachten. Bezogen auf das Land sehe ich das nicht, sondern der Bund hat die entsprechenden Gesetze gemacht. Es ist, wenn überhaupt, eine Bundesaufgabe, den Finanzmarkt vor dem Untergang durch die Insolvenz großer Banken zu retten. Details sind umstritten; ich kann sie nicht beurteilen.

Aber ich äußere mich schon sehr skeptisch zur Frage, ob es so etwas auf Landesebene gibt. Da muss man fragen: Hat die WestLB AG neben der NRW.BANK – Anstalt des öffentlichen Rechts – echte öffentliche Aufgaben zu erfüllen, wozu wir eine Landesbank brauchen, also eine Bank auf Landesebene, die von Landeskörperschaften des öffentlichen Rechts getragen wird? Das war meine Aussage.

Dann wurde von Ihnen, Herr Körfges, die Frage gestellt, ob die Landesregierung genügend Informationen bekommen habe und ob das gegenüber dem Parlament ausreiche. Dazu kann ich wirklich eine klare Aussage machen: Nein, das reicht nicht aus. Denn Haushaltsgesetzgeber ist das Parlament. Jeder einzelne Abgeordnete hat Informationsansprüche. Diese müssen zumindest in Bezug auf die Landesunternehmen durchzusetzen sein, die aus öffentlichen Mitteln unterstützt, durch öffentliche Garantien am Leben und durch öffentliche Subventionen überhaupt arbeitsfähig gehalten werden.

Sie haben gesagt, die Garantie laufe nur bis Ende November. Aber bis dahin sei der zweite Nachtrag zum Landeshaushalt nicht zu verabschieden. Das ist in der Tat eine schwierige Situation. Aber das betrifft mehr die Finanzmarktstabilisierungsanstalt, die nach letzter Änderung der Gesetzeslage, die wieder durch Großkanzleien formuliert wurde, eine Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit ist. Dazu habe ich in den Unterlagen, die ich jetzt leider nicht bei mir habe, gelesen, dass die Anstalt eine Garantie des Landes verlange, wenn man tatsächlich Risikoaktiva der WestLB AG auf die Anstalt verlagert und eine sogenannte Abwicklungsanstalt gründet, die wiederum eine nichtrechtsfähige Anstalt innerhalb dieser rechtsfähigen Finanzmarktstabilisierungsanstalt darstellt. Ich bitte um Nachsicht; das ist sehr kompliziert. Aber das haben sich Anwaltskanzleien ausgedacht, die sonst Steuersparmodelle in Irland oder auf den Cayman-Inseln ausarbeiten und

(Beifall von Hans-Willi Körfges [SPD] – Gisela Walsken [SPD]: Ja, genau! – Zuruf von Christian Weisbrich [CDU])

die jetzt wohl ein Bundesgesetz formuliert haben, das rechtsstaatliche Anforderungen kaum erfüllt. Ich möchte das vorsichtig sagen.

Nach den Unterlagen, soweit sie mir vorlagen, wird eine Garantie verlangt und gesagt, das sei vom Gesetz vorgegeben. Ich habe das im Gesetz nicht finden können – auch nicht in der dazu ergangenen Ausführungsverordnung. Das alles ist sehr kompliziert. Aber soweit ich es habe überprüfen können, konnte ich keine Rechtspflicht feststellen, dass das Land tatsächlich eine Garantie übernehmen muss.

Dann stellt sich meines Erachtens die Situation doch anders dar. Dann würde in der Tat die Garantie ablaufen – vorausgesetzt, sie ist im Außenverhältnis wirksam. Für eine neue Garantie bestünde jedenfalls keine strikte Rechtspflicht nach Bundesrecht.

Ob das politisch durchgesetzt wird, ist fraglich. Denn der Bund möchte letztlich nicht die Haftung für Banken des Landes übernehmen.

(Gisela Walsken [SPD]: Ganz genau! Das steht dahinter!)

Es ist wohl ein politisches Desiderat, soweit ich das habe den Medien entnehmen können, dass sich auch die vorige Bundesregierung, die Große Koalition von SPD und CDU/CSU, einig war, dass der Bund nicht für diese Verbindlichkeiten von Landesbanken haften wollte. Deswegen wird wohl diese Garantie verlangt. Aber eine Rechtsgrundlage dafür habe ich bisher nicht feststellen können.

(Gisela Walsken [SPD]: Klasse! Das ganze Ding umsonst!)

Ansonsten hatte noch Herr Groth gefragt, Stichworte: Einschränkung und Zwang. In der Tat wird dem Haushaltsgesetzgeber faktisch wohl nichts anderes übrigbleiben – unter der Voraussetzung, dass diese Garantie wirksam ist –, als dass entsprechende Mittel, wenn sie in Anspruch genommen werden, bereitgestellt werden, weil es sich dann um eine Rechtspflicht des Landes handelt.

Das ist ein Fall des inneren Landesverfassungsrechts. Kann das Parlament es wirklich hinnehmen, dass es verpflichtet wird, ohne dass es die entsprechenden Grundlagen dafür gelegt hat? Aber im Außenverhältnis wird der Landtag wohl nicht umhin können, faktisch entsprechende Mittel für diese Garantien bereitzustellen, weil das Land derartige Verpflichtungen eingegangen ist.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Herzlichen Dank. – Jetzt liegen mir noch zwei Rückfragen von Herrn Kollegen Weisbrich und Herrn Kollegen Groth vor. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie die Fragen kurz und stringent fassen, weil wir noch eine weitere wichtige Agenda haben.

**Christian Weisbrich (CDU):** Kurz und präzise frage ich im Hinblick auf den von Ihnen eventuell befürchteten Verfassungsverstoß. Der Sachverhalt ist doch folgender: Der Finanzminister hat die von der BaFin gewünschten Garantieerklärungen unter Haushaltsvorbehalt unterschrieben. Das heißt: mit aufschiebend bedingter Wirkung.

Bei sonstigen Rechtsgeschäften von öffentlich-rechtlichen Körperschaften machen wir Notarverträge. Dabei wird immer unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Rat unterschrieben. Das heißt also, man kann doch nicht der Landesregierung einen Verfassungsverstoß andichten bzw. anhängen. Es stellt sich doch die Frage nach der Verantwortung von Herrn Sanio. Unterschrieben wurde eindeutig aufschiebend bedingt unter Haushaltsvorbehalt. Das ist kein Verfassungsverstoß; das möchte ich hier feststellen.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Gut, dass Sie die Kompetenz dazu haben!)

**Ewald Groth (GRÜNE):** Ich möchte bei der Frage nach dem Präjudiz nachfassen. Durch die Unterschrift des Finanzministers – so die Behauptung von Herrn Weisbrich – gibt es den Haushaltsvorbehalt, und deshalb ist die Wirkung sozusagen aufgeschoben.

(Zuruf von der CDU: Das ist eine Option!)

Nach der geschilderten Auffassung wäre das Parlament völlig frei, ganz anders zu entscheiden. Die entscheidende Frage für mich lautet: Können sich die Parlamentarier am Ende im weiteren Verfahren des zweiten Nachtragshaushalts auf Folgendes zurückziehen: Das hat unser Finanzminister schon unterschrieben, dann müssen wir ihn sozusagen aus dem Feuer holen; wir sind irgendwie doch gebunden.

(Lachen von Christian Weisbrich [CDU] – Zuruf von Hendrik Wüst [CDU])

Oder haben diese Parlamentarier auch weiterhin die Verpflichtung und können sie nicht abgeben, sich wirklich nach bestem Wissen und Gewissen und mit der nötigen Transparenz die nötigen Informationen zu besorgen, um mit Blick auf das Risiko, das dort abgedeckt wird, so zu entscheiden: „Ja“, „Nein“ oder „Ich kann das nicht beurteilen.“ Werden die Parlamentarier aus dieser Pflicht herausgenommen, oder ist diese Entscheidung aus Ihrer Sicht noch offen? Wie würden Sie das beurteilen?

**Vorsitzende Anke Brunn:** Herzlichen Dank. – Die Frage von Herrn Weisbrich war eher eine Feststellung. Ich wäre Ihnen dankbar, Herr. Prof. Siekmann, wenn Sie die weitere Frage kurz beantworten könnten.

**Prof. Dr. Helmut Siekmann (Insitute for Monetary and Financial Stability):** Die Rolle dieses Haushaltsvorbehalts einzuschätzen, ist sehr schwierig. Denn auf Kommunalebene sagt die Rechtsprechung überwiegend: Wenn tatsächlich solche Vorbehalte gemacht wurden oder gegen kommunalrechtliche Formvorschriften verstoßen wurde, liegt kein Fall des § 125 vor – für diejenigen, die Juristen sind: nicht Nichtigkeit, sondern schwebende Unwirksamkeit, weil es Vertretungserfordernisse wären. Dann kann das durch Genehmigung geheilt werden. Aber ob das hier vorliegt, weil es sich um ein Innenverhältnis innerhalb des Landes – also einer juristischen Person des öffentlichen Rechts – zwischen zwei Verfassungsorganen handelt, würde ich bezweifeln. Ich kann in diesem Punkt jedoch nichts mit letzter Sicherheit sagen, weil meines Wissens noch nie entschieden worden ist, ob ein solcher Vorbehalt tatsächlich zur schwebenden Unwirksamkeit im Außenverhältnis führt. Mir ist jedenfalls keine Rechtsprechung bekannt.

Aber Sie sprachen von einem eventuell befürchteten Verfassungsverstoß. Ich habe das in meiner ursprünglichen Ausführung so formuliert: Es ist ein Verfassungsverstoß, wenn es sich um neue Risiken handelt. Ob es nur um alte Haftung geht, für die bestätigend eine Garantie übernommen wird, die dann eigentlich überflüssig wäre ... Wenn es sich um neue Risiken handelt, sehe ich einen Verfassungsverstoß. Aber ich kann nach den mir vorliegenden Informationen nicht feststellen, ob es wirklich neue Risiken sind, die in dieser Garantie übernommen werden. Das ist eine tatsächliche Frage, die man sich anhand der internen Aufzeichnungen der WestLB anschauen muss.

Der zweite Punkt, der Haushaltsvorbehalt, hängt natürlich von der Frage ab, Herr Groth, ob tatsächlich ein solcher Haushaltsvorbehalt im Außenverhältnis zur Unwirksamkeit oder schwebenden Unwirksamkeit führt. Ich würde insoweit vorsichtig sa-

gen: Er führt nicht zur Unwirksamkeit oder zur schwebenden Unwirksamkeit. Es ist eben keine Genehmigung im vertretungsrechtlichen Sinne, also im Sinne der BGB-Vertretungsvorschriften. Aber wie schon gesagt: In diesem Punkt ist mir keine Rechtsprechung bekannt. Ob etwa auf Staatsebene – im Kommunalbereich schon, aber da sind die Vorschriften auch anders –, also auf der Ebene von Ländern oder Bund, derartige Entscheidungen vorliegen, habe ich noch nicht näher nachgeprüft. Ich will das gern tun. In der mir zur Verfügung stehenden Zeit – es waren nur wenige Tage für die schriftliche Stellungnahme – habe ich im Wesentlichen nur kommunalrechtliche Entscheidungen und keine Entscheidungen zu Bund oder Ländern gefunden.

Mehr kann ich dazu jetzt nicht sagen. Die Frage, welche Wirkung, welchen Effekt dieser Haushaltsvorbehalt hat, müsste man juristisch vertieft untersuchen.

**Vorsitzende Anke Brunn:** Sehr herzlichen Dank. – Damit sind wir am Ende dieser Anhörung, meine Damen und Herren.

Es geht noch darum, die Auswertung der heutigen mündlichen Anhörung und der schriftlichen Stellungnahmen vorzunehmen. Heute ging es insbesondere um die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Zeitabläufe und der Informationsrechte des Parlaments. Das muss bei der Auswertung eine Rolle spielen.

Wir hatten vor der Durchführung dieser Sitzung einen Zeitplan ins Auge gefasst, wie wir das Gesetz verabschieden wollten. Soweit ich heute den Stand der Vorbereitungen sehe, besteht eigentlich nur Einvernehmen darüber, dass die Auswertung am 12. November stattfindet und die Verabschiedung in der ersten Dezemberwoche erfolgt. Kann ich davon ausgehen, dass das der Stand der Beratung ist?

(Gisela Walsken [SPD]: Es sei denn, ihr bewegt euch noch! –  
Gegenruf von der CDU)

– Herzlichen Dank. Dann führen wir kein weiteres Obleutegespräch dazu durch. Dann ist das so festgestellt.

Ich komme damit zum Ende dieser Sitzung. Sehr herzlichen Dank noch einmal, Herr Prof. Siekmann.

(Allgemeiner Beifall)

Ich verabschiede Sie und schließe diese Sitzung. – In fünf Minuten beginnen wir mit unserer nächsten Sitzung.

gez. Anke Brunn  
Vorsitzende

