



Haushalts- und Finanzausschuss

39. Sitzung (öffentlich)

3. Dezember 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:40 Uhr

Vorsitz: Christian Möbius (CDU)

Protokoll: Karin Wirsdörfer; Franz-Josef Eilting (Federführung)

Verhandlungspunkt:

Vermögensposition der Versicherten bei der Provinzial-Neuordnung sicherstellen

Antrag
der Fraktion der FDP
Drucksache 16/4023

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Die Sachverständigen tragen zunächst ihre Statements vor und beantworten anschließend Fragen der Ausschussmitglieder.

Eine Übersicht über die Wortbeiträge der Sachverständigen und die schriftlichen Stellungnahmen ist den Tabellen auf der folgenden Seite zu entnehmen.

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Gesamtbetriebsrat Konzern Provinzial NordWest Holding AG	Albert Roer (Vorsitzender)	16/1286	3, 13, 20, 27, 32, 36
	Prof. Dr. Siegfried Broß (Bundesverfassungsrichter a. D.)	16/1280	5, 15, 22, 23
Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz	Prof. Dr. Meinrad Dreher, LL. M.	16/1295	6, 17, 25, 33, 35

Weitere Stellungnahmen:

Organisationen/Verbände	Sachverständige	Stellungnahmen
Der Direktor des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe	Dr. Wolfgang Kirsch	16/1276
Die Direktorin des Landschaftsverbandes Rheinland	Ulrike Lubek	16/1284

Zusätzlich eingegangen:

Zuschrift 16/417

* * *

Vorsitzender Christian Möbius: Sehr geehrte Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich begrüße Sie sehr herzlich zur 39. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses. Zu dieser öffentlichen Anhörung begrüße ich auch die Vertreterinnen und Vertreter der Medien und die sonstigen zahlreich erschienenen Zuschauerinnen und Zuschauer sowie vom Sitzungsdokumentarischen Dienst Frau Wirsdörfer und Herrn Eilting.

Mein besonderer Gruß gilt den Sachverständigen, die unserer Einladung in die heutige Sitzung gefolgt sind. Ich weise darauf hin, dass diese Sitzung live im Internet übertragen wird. Auf der Landtagsseite www.landtag.nrw.de ist ein entsprechender Stream eingerichtet. Ich gehe davon aus, dass alle Anwesenden damit einverstanden sind, dass ihre Äußerungen dort eingestellt werden.

Die Tagesordnung haben Sie mit der Einladung 16/533 – 2. Neudruck – erhalten. Der letzte Neudruck war erforderlich, weil wir wegen der zu erwartenden hohen Zuschauerzahl in den Plenarsaal ausgewichen sind.

Wir haben heute den folgenden Tagesordnungspunkt:

Vermögensposition der Versicherten bei der Provinzial-Neuordnung sicherstellen

Antrag
der Fraktion der FDP
Drucksache 16/4023

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Antrag der FDP-Fraktion wurde durch das Plenum am 26. September 2013 zur federführenden Beratung an den Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen. Den Sachverständigen, die unserer Einladung gefolgt sind, möchte ich ganz herzlich danken. Ihre schriftlichen Stellungnahmen liegen vorne am Eingang noch einmal zusätzlich aus. Bitte gehen Sie, sehr geehrte Herren Sachverständige, davon aus, dass Ihre schriftlichen Ausführungen von den Kolleginnen und Kollegen gelesen worden sind. Ich bitte Sie daher, in Ihren mündlichen Ausführungen nur das Ihnen Wichtige noch einmal deutlich herauszustellen.

Auf Ihren Tischen finden Sie ein Tableau, das eine Zuordnung der eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen sowie einen Vorschlag für die Reihenfolge der Rednerinnen und Redner enthält. Daher rufe ich – dem Tableau entsprechend – als ersten Sachverständigen Herrn Albert Roer auf. Ich darf Sie um Ihre Stellungnahme bitten.

Albert Roer (Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats Konzern Provinzial Nord-West Holding AG): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Ich freue mich, dass der Landtag und der Haushalts- und Finanzausschuss sich mit dem Thema Provinzial Versicherung in dieser Sitzung beschäftigt, weil wir genau heute vor einem Jahr im Provinzial NordWest Konzern die

Situation hatten, dass unser Unternehmen an ein großes privates Versicherungsunternehmen hier in Deutschland verkauft werden sollte.

Dieser Verkauf ist letztlich durch vielfältige Initiativen, die deutlich gemacht haben, dass die Provinzial NordWest, die Westfälische Provinzial eine Einrichtung, eine Institution in Westfalen mit einer langen Tradition ist, abgewehrt worden. Sie geht zurück auf die Jahre 1722 und 1836, als die Feuerversicherung der Provinz Westfalen als öffentliche Versicherung gegründet worden ist.

Uns Betriebsräten und Arbeitnehmervertretern geht es darum, dieses Unternehmen als öffentliches Unternehmen mit öffentlichem Auftrag gesichert zu wissen, sodass es dieser Verpflichtung, nämlich den öffentlichen Auftrag, Versicherungsschutz in Westfalen anzubieten, nachkommen kann, genauso wie es hier im Rheinland die Rheinprovinz und die Lippische Landes-Brand in Detmold für Lippe macht. Wir möchten, dass dies auch für Westfalen, aber auch für den Rest unseres Geschäftsgebietes, nämlich für Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern entsprechend gesichert ist.

Wir sehen diese Sicherung gefährdet durch den Antritt, den es im letzten Jahr gegeben hat, nämlich den Verkauf dieser Versicherung betreiben zu wollen. Das ist eine Situation, die uns deutlich gemacht hat, dass wir uns in solch einer Lage befinden könnten, die für uns völlig unvorstellbar war. Denn wir waren fest davon ausgegangen, dass wir ein Unternehmen sind, das auch als öffentliches Unternehmen so abgesichert ist, dass es gar nicht zum Verkauf anstehen kann, insbesondere aufgrund der Tatsache, dass der Landtag Nordrhein-Westfalen im Jahr 2001 erstmalig ein Gesetz beschlossen hat, das sich mit den Rechtsverhältnissen der Westfälischen Provinzial auseinandersetzt. Dieses Gesetz war von der damaligen Landesregierung ausdrücklich so begründet, dass man die Westfälische Provinzial als öffentliche Wettbewerbsversicherung zukunftsfest aufstellen wollte.

Man hat damals das Sozietätengesetz abgelöst, das das strenge Gemeinnützigkeitsprinzip vorsah. Es war so, dass alle Mittel der Versicherung ausschließlich den Versicherungsnehmern zur Verfügung standen und es im Grunde kein Eigentum und keine Mittelverfügbarkeit Dritter an der Provinzial gab. Das wurde durch das gemilderte Gemeinwohlprinzip abgelöst, das im Gesetz seinerzeit festgeschrieben war, als gesagt wurde: Es soll Gewährträger für die Provinzial geben. Die Mittel sollen jedoch weiterhin dem Unternehmen zur Verfügung stehen. Die Gewährträger sollen aber eine angemessene Vergütung für die übernommene Gewährträgerhaftung bekommen.

Dieses Gesetz aus dem Jahr 2001 hat auch die Möglichkeit vorgesehen, die Westfälische Provinzial in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln. Damals war das mit den anstehenden Fragen zur Unternehmenssteuerreform begründet worden, da ansonsten das Unternehmen wirtschaftliche Nachteile in erheblicher Größe erleiden würde, wenn die Möglichkeit der Verrechnung von Gewinnen und Verlusten zwischen Sach- und Lebensversicherung nicht möglich gewesen wäre. Wenn man die Begründung liest, ist diese Umwidmungsmöglichkeit ausdrücklich auf diesen Sachverhalt bezogen worden. Ansonsten sagt das Gesetz auch, dass unveränderbare Grundsätze für die Provinzial im Gesetz geregelt werden sollen.

Schauen wir uns die heutige Situation an. Wenn es richtig ist, dass wir tatsächlich verkaufbar wären, also der öffentliche Auftrag in Zweifel gezogen wird und die Bindung des Gesetzes mit der Umwandlung in die Aktiengesellschaft weggefallen sein soll, dann hätte im Prinzip das Gesetz, das der Landtag einstimmig beschlossen hat, nämlich das Sicherungsgesetz für die Provinzial, im Ergebnis dazu geführt, dass die Provinzial heute eben nicht mehr gesichert ist, sondern verkaufbar wäre.

Uns wäre sehr daran gelegen, dass der damalige politische Wille wieder Geltung erlangt und alle Beteiligten im Grunde wissen, dass die Provinzial Teil der öffentlich-rechtlichen Familie ist und auch bleiben soll und bleiben muss. Wir dürfen nicht privatwirtschaftlich verwertet werden, sodass unsere Mittel letztlich für andere Aufgaben Verwendung finden, nämlich zum Beispiel für Dinge, die der Landschaftsverband bzw. die Sparkassen für ihre Finanzierungen benötigen. Das ist der zentrale Antritt, warum wir heute hier sind und diese Dinge vertreten wollen. Deswegen begrüßen wir es sehr, dass es diesen Antrag gibt, der die Möglichkeit bietet, diese Debatte führen zu können.

Prof. Dr. Siegfried Broß (Bundesverfassungsrichter a. D.): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr verehrte Damen und Herren Abgeordnete! Mir liegt bei dieser Problematik vor allem daran, deutlich zu machen, dass bei Privatisierungen öffentlicher Infrastrukturbereiche im großen Umfang die Selbstdefinitions- und die politische Gestaltungsmacht des Staates, die politische Gestaltungsfähigkeit leidet.

Die Standardbedingungen für die Bundesrepublik Deutschland werden, wenn Sie an die Privatisierung bei Bahn und Post für die Beförderungsleistungen und bei der Versorgung mit Energie, Wasser usw. denken, letztlich nicht mehr von den parlamentarisch Verantwortlichen und gewählten Abgeordneten und Regierungsmitgliedern definiert, sondern von intransparenten Akteuren.

Hier entsteht eine Gefährdungslage, und zwar nicht nur für die Grundrechte. Den Älteren unter uns – ich sehe außer mir niemanden mehr in dieser Altersklasse aus der Mitte der 60er-Jahre des vorigen Jahrhunderts – ist sicher noch der Grundsatz geläufig: Keine Flucht des Staates in das Privatrecht, um sich der Grundrechtsbindung zu entziehen. – Das spielt bei Privatisierungen eine große Rolle. Der Staat ist verpflichtet, kommt dem aber häufig bei Privatisierungen nicht nach, nämlich dem Schutzauftrag für die Grundrechte gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

Das Bundesverfassungsgericht hat erst vor nicht allzu langer Zeit im Zusammenhang mit dem Flughafen Frankfurt am Main erneut auf diese Seite des Problems aufmerksam gemacht. Ich bemühe mich seit Jahren, einen anderen Aspekt ebenfalls in den Blickpunkt der interessierten Öffentlichkeit und der Politik zu rücken, nämlich, dass auch die Staatsorganisationsebene, die Strukturelemente des Staatswesens Bundesrepublik Deutschland – Demokratie-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip – bei Privatisierungen im Infrastrukturbereich betroffen sind.

Hier – ich hatte es eingangs erwähnt – geht die Gestaltungsmacht des Staates zunehmend verloren. In diesen Bereich gehört auch eine Elementarversicherung, wie sie hier in Rede steht. Es ist nämlich nicht so, dass allein das Individualinteresse der

Hauseigentümer betroffen ist, sondern es besteht ein überragendes Gemeinwohlinteresse an einer Elementarversicherung. Jede Immobilie findet über das Privateigentum Eingang in das Volksvermögen und bestimmt deshalb mit ihrer Werthaltigkeit – auch bei solchen Katastrophen, wie wir sie in den letzten Jahren häufig erlebt haben – den Wert des Volksvermögens, wenn über eine Elementarversicherung eine Immobilie abgesichert ist. Alleine in Deggendorf müssen im Zusammenhang mit dem letzten Hochwasser weit über 150 Häuser abgebrochen werden. Durch die Privatisierung sind nicht mehr alle Elementarschäden versichert oder aber die Beiträge so hoch, dass sich die Hauseigentümer das nicht mehr wirtschaftlich leisten können.

Mir liegt daran, was die Politikfähigkeit, Gestaltungsmacht und Definition der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland betrifft, dass diese Infrastrukturbereiche in der staatlichen Hand bleiben und nicht übertragen werden, und das am Ende noch bindungslos.

Wenn nun schon eine Privatisierung vorgenommen wurde, dann ist zu fragen: Lässt es sich rückgängig machen? Viele Konzessionsverträge laufen 2015 aus, und wir haben schon eine große Zahl von Reprivatisierungen beispielsweise in Berlin beim Wasser, und in Baden-Württemberg erfolgt – nicht ganz rühmlich – der Rückkauf von einigen Teilen an der EnBW durch den Staat. Sie kennen das alles.

Aber in jedem Fall, und das gilt auch für das heute anstehende Problem, ist der Staat verpflichtet, einerseits von der Grundrechtsseite her, aber auch von der Staatsorganisations- und Staatsstrukturebene her – Demokratie-, Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip –, sicherzustellen, dass der Gemeinwohlaufrag mit Gemeinwohlbindungen auch in das privatisierte Unternehmen weiterwirkt.

Prof. Dr. Meinrad Dreher, LL. M. (Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Eine Fusion zwischen der Provinzial in Düsseldorf und in Münster ist rechtlich schon deswegen schwierig, weil beide Holdinggesellschaften unterschiedliche Rechtsformen aufweisen: in Düsseldorf ist es eine Anstalt des öffentlichen Rechts, in Münster eine Aktiengesellschaft.

Darüber hinaus und vor allem aus der jüngeren Geschichte der Unternehmen gibt es rechtliche Besonderheiten, die das angedachte Fusionsvorhaben zumindest auf mittlere Sicht nicht zulassen. Ich beschränke mich im Folgenden auf die Rechtsverhältnisse der früheren Westfälischen Provinzial, die 2005 mit der Provinzial Nord zur Provinzial NordWest mit Holdingsitz in Münster fusionierte.

Dazu lassen sich zusammenfassend folgende Feststellungen treffen, die primär das Europarecht und das Versicherungsrecht betreffen:

Erstens. Der Rechtsstatus der Westfälischen Provinzial war bis zum Jahre 2001 der einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, die im Interesse der Versicherten und des Gemeinwohls zu führen war. Nach dem Recht des Landes Nordrhein-Westfalen hatten die Träger insbesondere keine Rechte an dem Vermögen der Unternehmen und an seinen Erträgen.

Zweitens. Dieser Rechtszustand wurde in einem intransparenten Verfahren von November 2001 bis Mai 2005 geändert. Noch im Oktober 2001 hatten die Träger des

Unternehmens keine Vermögensbeteiligung an diesem Unternehmen. Im Mai 2005 besaßen sie hingegen allein in ihrer Verfügungsgewalt liegendes Aktieneigentum. Sie waren damit gleichsam über Nacht Inhaber eines Milliardenvermögens geworden. Eine Gegenleistung haben sie dafür nicht erbracht.

Drittens. Träger der Westfälischen Provinzial waren bis zum November 2001 zu 50 % der Landschaftsverband Westfalen Lippe, zu jeweils 25 % die WestLB und der Sparkassenverband Westfalen-Lippe. Die durch Landesgesetz vom 16. November 2001 und spätere Maßnahmen der landesrechtlichen Aufsicht erfolgte Neuordnung der Trägerschaft war rechtswidrig. Denn sie begünstigte mit den Sparkassen im erheblichen Umfang im Wettbewerb stehende Institutionen, denen das Land Nordrhein-Westfalen aus Neutralitätsgründen keinen Wettbewerbsvorteil durch die Schenkung von sehr wertvollen Unternehmensteilen zukommen lassen durfte.

Darüber hinaus entsprach ein solches Vorgehen auch nicht den Interessen der Versicherten, auf die die landesrechtliche Rechtsaufsicht hätte achten müssen. Da das Land Nordrhein-Westfalen in Missachtung der Rechtslage dennoch so handelte, verstößt die Privatisierung der Westfälischen Provinzial gegen das EU-Beihilferecht und das Versicherungsaufsichtsrecht.

Viertens. Nicht betroffen von den beihilferechtlichen Feststellungen ist dagegen insoweit der Landschaftsverband Westfalen-Lippe. Er war zwar ebenfalls Träger und dann Aktionär der Provinzial Westfalen; aufgrund seiner sozialen Tätigkeiten ist er aber kein Unternehmen im Sinne des Beihilferechts.

Fünftens. Die Rechtsfolge eines solchen Verstoßes ist nach der Rechtsprechung die Nichtigkeit der jeweiligen Rechtsakte. Hinzu kommt die Verpflichtung der Begünstigten, die erlangten Vorteile einschließlich Zinsen durch Rückzahlung auszugleichen.

Sechstens. Die Zulässigkeit von Ausschüttungsbeschlüssen bei der Provinzial NordWest Holding AG ist derzeit Gegenstand eines laufenden Gerichtsverfahrens zwischen der Arbeitnehmer- und der Aktionärsseite. Der Ausschüttungsbeschluss der Holding AG für das Geschäftsjahr 2012 belief sich auf einen Rekordbetrag von mehr als 70 Millionen € für die Aktieneigentümer. Vor dem Hintergrund der zuvor genannten Nichtigkeit der Erwerbsakte ist auch der Ausschüttungsbeschluss nichtig.

Siebtens. Das zuvor angesprochene Handeln des Landes Nordrhein-Westfalen und der früheren Träger bzw. der heutigen Aktieneigentümer sowie die Rechtsfolgen dieses Handelns betreffen somit den Kern der Unternehmensverfassung eines der Fusionspartner. Dies führt unter anderem wegen der außerordentlich weit gehenden Verstöße gegen das EU-Beihilferecht zu zahlreichen offenen Rechtsfragen. Infolgedessen lässt sich die Fusion erst nach Klärung aller dieser Rechtsfragen verwirklichen.

Achtens. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft bringt die Disponibilität der Aktien mit sich. Genau darin mag für manche Beteiligte der Charme dieser Rechtsform für öffentliche Versicherer liegen. Die Veräußerung von Aktieneigentum in der Weise, wie sie mit der beabsichtigten Fusion verbunden ist, führt zur Konzentration von öffentlichen Unternehmen. Damit einher geht der Verlust der rechtlichen Eigenheiten, die die Existenz öffentlicher Unternehmen bisher rechtfertigen, zum Beispiel die Er-

füllung eines regional bezogenen Gemeinwohlauftrags und die bestmögliche Beteiligung der Versicherten statt der Gewinnerzielung.

Sollte die beabsichtigte Fusion der Einstieg in eine Kette weiterer Fusionen öffentlicher Versicherer sein, könnte dies nicht nur das Ende öffentlicher Versicherer mit Sitz in Nordrhein-Westfalen, sondern auch ein Rütteln an den Grundfesten der öffentlichen Versicherung als solche bedeuten.

Neuntens und letztens. In einer Fragestunde des Landtags am 25. September 2013 sagte der Finanzminister des Landes zum Thema Beihilferecht und Provinzial-Fusion laut Protokoll:

„Dafür gibt es im Augenblick keine Prüfungen und kein Prüfungsergebnis, weil sich die Frage momentan noch nicht stellt.“

Meine sehr geehrte Damen und Herren, das Verschenken eines äußerst werthaltigen Wettbewerbsversicherers an andere Unternehmen ist keine beihilferechtliche Bagatelle. Das Land sollte mit seinen längst überfälligen Prüfungen bald beginnen. Denn nach dem beihilferechtlichen Debakel mit der WestLB droht eine beihilferechtliche Wiederholungsvorstellung mit der Provinzial-Fusion.

Vorsitzender Christian Möbius: Vielen Dank, Herr Prof. Dreher. – Mir liegen Wortmeldungen der Kolleginnen und Kollegen vor. Als Erstes für die CDU-Fraktion Herr Kollege Volker Jung.

Volker Jung (CDU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Zunächst einmal gilt mein Dank und der Dank der CDU-Landtagsfraktion Ihnen, den Sachverständigen, für die umfangreichen Stellungnahmen sowohl schriftlich als auch hier mündlich. Ich darf für uns feststellen, dass wir sehen, dass es einen großen Konsens gibt, dass das öffentlich-rechtliche Versicherungswesen gestärkt werden soll, und man schauen muss, ob es gegebenenfalls hier oder dort neu zu ordnen ist.

Für uns, für die CDU-Landtagsfraktion, kann ich auf jeden Fall sagen, dass die Gespräche zwischen den beiden Provinzialen wichtig sind. Wir schauen genau hin, was da passiert. Wie man den Zeitungen entnehmen kann, ist es offensichtlich seitens der Landesregierung nicht so. Da sieht man das vielfach anders.

Mir geht es im Kern darum, ein paar Dinge zu verstärken. Daher habe ich einige Fragen an Herrn Roer: Was ist konkret Ihre Erwartungshaltung in Richtung der Landesregierung, aber auch an uns, an die Parlamentarier, an das Parlament?

Sie haben in Ihrer Stellungnahme eine Gesetzesinitiative angeregt. Vielleicht könnten Sie uns detaillierter darstellen, wie diese aussehen könnte.

An alle drei Sachverständigen habe ich folgende zwei Fragen: Die rheinischen Personalräte haben vorgetragen, dass sie bewusst in einer Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert sind und sich nicht in einer AG-Lösung aufgestellt haben, um zu verhindern, dass sie privatisiert werden. Könnte eine Gesamtlösung eine solche Anstalt des öffentlichen Rechts sein? Das wäre aus unserer Sicht für die Beschäftigten eine wirklich gute Lösung.

Die andere Möglichkeit wäre eine AG-Lösung, allerdings unter der ganz klaren Bedingung, dass sie den Auftrag des Gesetzgebers, also den öffentlichen Auftrag, erfüllt. Wie könnte diese Lösung, wenn man sie nähme, konkret aussehen?

Robert Stein (fraktionslos): Vielen Dank für die Stellungnahmen. Ich habe eine konkrete Nachfrage zu den Ausführungen von Herrn Roer. Sie haben gerade im Rahmen des Gemeinwohlprinzips erläutert – das steht ja auch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme –, dass die Gewährträger eine angemessene Vergütung für die übernommene Gewährträgerhaftung erhalten sollen. Jetzt stellt sich mir konkret die Frage: Können Sie beziffern, in welchem Rahmen eine solche Vergütung akzeptabel ist? Oder sind Sie der Auffassung, dass eine Gewinnausschüttung gar nicht stattfinden darf? Oder kann man sagen, dass ein gewisser Prozentsatz des Gewinns für die Gewährträger zulässig sei?

Zur selben Frage interessiert mich auch, wie Sie dazu stehen, Herr Prof. Dreher.

An alle drei Experten habe ich allgemein die Frage, ob Sie das Gefühl haben, dass der Gesetzgeber hier einfach geschlafen hat, oder ob es Ihrer Meinung nach ein sehr fahrlässiges Verhalten ist. Da Sie ja den Gesetzgebungsprozess noch einmal analysiert haben, hätte ich hierzu gerne eine eingehende Bewertung von Ihnen gehört.

Ralf Witzel (FDP): Wir haben als FDP-Landtagsfraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen diese Anhörung beantragt, weil wir es wichtig finden, dass wir uns ergebnisoffen mit den Problemen beschäftigen, die im Raum stehen. Es ist viel Interessantes in Ihren schriftlichen Stellungnahmen schon zum Ausdruck gekommen. Das wollen wir in unserer Fraktion im Nachgang gründlich auswerten, für uns bewerten und mit im Blick behalten, was die zukünftigen Entscheidungen angeht. Das ist ja auch der Sinn von Meinungsbildungen im Rahmen von Anhörungen.

Ich habe Fragen zunächst an das Aufsichtsratsmitglied Albert Roer. Was vermuten Sie – welche politische Intention wurde mit dem WPVG im Jahr 2001 hinsichtlich der Unternehmensreform verfolgt? – Bei der letzten großen Gesetzgebung zur Provinzial haben alle vier Fraktionen, meine auch, mitgewirkt. Die Probleme wurden damals nicht so gesehen, wie sie sich heute im Nachhinein herausstellen. Meine Frage an Sie ist: Welcher Auftrag ist damals bei der letzten großen Gesetzgebung zum WPVG der Westfälischen Provinzial-Versicherung ins Stammbuch geschrieben worden? In welchem Umfang und wie wird dieser öffentliche Auftrag heute noch von der Provinzial NordWest erfüllt?

Es wird häufig auch vorgetragen, dass sich beim Rechtsformwechsel im Jahr 2005, also vier Jahre nach dem eigentlich zugrunde liegenden Gesetzgebungsakt, alle Beteiligten über die Umwandlung der Anstaltsholding in eine Aktiengesellschaft einig gewesen seien. Stimmt diese Annahme, und warum hat sich, wenn es damals Einigkeit gab, bis heute die Sicht geändert und stellt sich viel differenzierter dar?

Zum Zweiten habe ich Fragen an den Sachverständigen, Herrn Prof. Dr. Broß. Es wird ja häufig von privaten Versicherern vorgetragen, dass die Provinzial die gesamte Angebotspalette in ihrem Portfolio habe. Es wurde daher die Frage aufgeworfen:

Sind nicht die öffentlichen Versicherungsangebote in früheren Jahren und Jahrzehnten notwendiger gewesen, weil dafür noch größerer Bedarf bestanden hat, als es heute der Fall ist mit vielen Wettbewerbern, vielen internationalen Konzernen, die auf dem deutschen Markt sind? Daher würde mich interessieren – nach dem, was Sie eingangs vorgetragen haben –, wo Sie den öffentlichen Auftrag im Versicherungswesen sehen. Warum sind Sie der Auffassung, dass dieser ausdrücklich heute und für die Zukunft noch zeitgemäß ist?

Dann möchte ich Sie fragen, Herr Prof. Dr. Broß: Wir haben ja die aktuelle Situation, dass wir in den Landesteilen Rheinland und Lippe öffentlich-rechtliche Versicherungen als Anstalt öffentlichen Rechts haben, und in Westfalen eben nicht mehr. Da ist die AG. Kann eigentlich ein Land in seiner Landesgesetzgebung nach Landesteilen differenzieren, wo es diesen Auftrag geben soll und wo nicht? Und kann es ihn auch so unterschiedlich organisieren, wobei wir wissen, dass damit letzten Endes auch die Frage der institutionellen Garantie dieser Organisation davon abhängt?

Herr Prof. Broß, ist nach Ihrer Rechtsauffassung mit der Privatisierung der Westfälischen Provinzial Versicherung auch der öffentliche Auftrag untergegangen, der mit dem WPVG aus dem Jahr 2001 den Anstalten als Zweck aufgegeben worden ist?

Schließlich habe ich noch Fragen an den dritten Sachverständigen, Herrn Dr. Meinrad Dreher. Es ist ja schon brisant, was Sie hier vortragen. Sie hatten eingangs schon auf laufende Gerichtsverfahren in der Frage der Angemessenheit der Ausschüttung und ihrer Höhe hingewiesen. Ich habe dazu auch Fragen hier im Parlament an die Landesregierung gestellt. Es wird ja seit 1996 immer wiederholt, dass dies durch die Gesetzgebung alles kein Problem sei. Wir wissen, es gibt eine fünfjährige Rückwirkung dessen, was im Jahr 2001 beschlossen wurde. Also meine Frage an Sie: Wie konnte in all den Jahren vorher die Rechtsaufsicht des Landes diese Vorgänge unbeanstandet lassen?

Zweitens. Sie haben sich in Ihrer Stellungnahme – ich konnte sie vorhin nur noch flüchtig lesen – kritisch zu dem Thema Rücklagenumwandlung und Stammkapital geäußert. Vielleicht können Sie so freundlich sein, dies noch einmal auszuführen, ebenso wie die Problematik des Organschaftsrechts. Uns ist damals, bei der Gesetzgebung im Jahr 2001 als Abgeordnete gesagt worden – das haben auch alle vier Fraktionen seinerzeit verstehen können –, die Provinzial Versicherung solle keine Nachteile gegenüber anderen Wettbewerbern haben. Um das sicherzustellen, müsse man bei der Rechtsform diese Flexibilität bekommen, weil nur mit der Umwandlungsoption als AG die steuerlichen Vorteile des Organschaftsrechts in Anspruch genommen werden könnten. Wie sehen Sie das im Nachhinein?

Meine letzte Frage an Sie, Herr Prof. Dreher. Sie haben vorhin ausgeführt, das Ganze habe erhebliche Konsequenzen auf den Landeshaushalt. Da wäre meine Frage: Welche? – Der Finanzminister und die Landesregierung müssen ja das Interesse haben, für den Landeshaushalt, dem es schlecht genug geht, die optimale Position zu erreichen. Was wäre aus Ihrer Sicht für den Landeshaushalt die Konsequenz?

Stefan Zimkeit (SPD): Zunächst auch im Namen der SPD-Fraktion herzlichen Dank an die Sachverständigen, auch an die nicht anwesenden, für die schriftlich eingereichten Stellungnahmen und besonders an die anwesenden, die ihre auch mündlich ergänzt haben.

Ich möchte einleiten, wie der Kollege von der CDU, mit einer kurzen Stellungnahme als Grundlage für meine Frage. Wir möchten noch einmal ausdrücklich betonen, wie wichtig es uns als SPD-Fraktion gemeinsam mit den Grünen und der Landesregierung ist, den öffentlich-rechtlichen Auftrag der Provinzial zu erhalten. Insofern begrüßen wir es sehr, dass es durch die eingeleiteten Diskussionen, unter anderem auch unter der Moderation der Landesregierung, gelungen ist, den Verkauf von Anteilen an Private zu verhindern – und das, wie es die jüngsten Stellungnahmen zeigen, auch kontinuierlich.

Vor diesem Hintergrund möchte ich die erste Frage insbesondere an Herrn Roer, aber auch an Herrn Broß stellen. Herr Roer, die Beihilfe-problematik ist gerade angesprochen worden. Jetzt wissen wir, welche Folgen solche Beihilfediskussionen haben können. Herr Dreher hat das am Beispiel der WestLB erläutert. Insofern hätte ich gerne von Ihnen eine Bewertung dieser Frage gehört. Und von Ihnen, Herr Broß, möchte ich gerne wissen, wie Sie das beurteilen und ob es nicht durch die angestoßene Beihilfediskussion erhebliche zusätzliche Risiken gibt, den öffentlich-rechtlichen Auftrag der Provinzial abzusichern.

Es ist mehrfach über das Verhältnis des Aktienrechts zum Landesrecht gesprochen worden, was Fragen von Rückabwicklung und rechtlicher Wirkung angeht. Als rechtlicher Laie ohne juristischen Hintergrund hat man immer den Hinweis, dass bei sich widersprechenden Rechtsprechungen oder Ansprüchen das Bundesrecht das stärkere ist, also dass bei Fragen, die zu entscheiden sind, das Aktienrecht anzuwenden sei. Meine Frage an die beiden Professoren ist daher: Wie ist das vor dem Hintergrund der Diskussion hier zu sehen?

Dann möchte ich noch Herrn Roer und Herrn Dreher ansprechen. Ich habe erst einmal einen Widerspruch in Ihren Aussagen bemerkt, was die Bewertung der damaligen Gründung einer Aktiengesellschaft im Bereich Westfalen betrifft. Herr Roer betonte – und vor diesem Hintergrund ist auch die Zustimmung aller Beteiligten in den Aufsichtsgremien erfolgt –, dass die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft sowohl den öffentlich-rechtlichen Auftrag als auch die Provinzial stärken sollte. Herrn Dreher habe ich jedoch so verstanden, dass dies vor dem Hintergrund geschehen sei, die Möglichkeit einer Veräußerung an Private zu betreiben. Ich würde gerne bitten, das noch einmal zu bewerten und diesen Widerspruch aufzulösen.

Zum Schluss möchte ich betonen, dass ich der Meinung bin, dass wir alle Diskussionen in die Richtung führen sollten, die Provinzial zu stärken und den öffentlich-rechtlichen Auftrag beizubehalten.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Auch von der grünen Fraktion zunächst einmal meinen herzlichen Dank an die Sachverständigen für die Ausführungen und schriftlichen Stellungnahmen.

Diese Anhörung findet während eines laufenden Prozess statt, bei dem das Land nach Auffassung der FDP-Fraktion Stellung beziehen soll – bis hin dazu, dass die FDP-Fraktion feststellt, dass ein Scheitern einer Fusion eine erneute schwere wirtschafts- und finanzpolitische Niederlage der Ministerpräsidentin und ihres Finanzministers sei. Somit wurde jetzt schon der Schwarze Peter verteilt, ohne dass die Landesregierung unmittelbar in diesen Fusionsprozess eingreifen könnte. Von daher fällt es mir schwer, die Anhörung ganz zu verstehen.

Deswegen ist aus meiner Sicht auch der Beitrag von Herrn Prof. Dreher erklärbar, der sich im Wesentlichen auf beihilferechtliche Fragestellungen bezieht. Daher möchte ich meine erste Frage an Sie richten: Herr Professor, welchen Unterschied würde es nach Ihrer Auffassung machen – falls es nicht zu einer Fusion käme –, wenn die Anteile der Westfälischen Provinzial an die AXA oder an einen anderen privaten Versicherer gehen würden? Welchen Unterschied würde das für Ihre beihilferechtliche Beurteilung bedeuten?

Meine zweite Frage, die ich gerne an beide Professoren richten möchte, ist: Ließe sich erklären, warum die schwarz-gelbe Landesregierung, die von 2005 bis 2010 im Amt war, zu einer anderen beihilferechtlichen Einschätzung kam als Herr Prof. Dreher? Denn ansonsten hätte sie ja aufsichtsrechtlich tätig werden müssen. Namentlich Dr. Linssen als Finanzminister hätte handeln und für eine Rückabwicklung des Prozesses, so wie Sie, Herr Prof. Dreher, plädieren, eintreten und entsprechende Maßnahmen einleiten müssen.

Ich hätte gerne einen Hinweis, wenn Sie es können, Herr Prof. Dreher, ob Ihnen bekannt ist, wie viele Wettbewerber – denn letztlich sind das die Hauptklagebefugten – im Moment unterwegs sind und gegen die damalige Aktion Klage eingereicht haben. Vielleicht könnten Sie dann nachreichen, welchen Stand diese Bemühungen vor Gericht bzw. vor der Europäischen Union haben.

Meine nächste Frage geht an Herrn Roer. Ich habe eben aus dem Antrag der FDP-Fraktion zitiert, in dem die FDP-Fraktion eine gestaltende Rolle der Landesregierung bei dem Prozess einfordert. Welche Rolle sollten Ihrer Meinung nach die Landesregierung und insbesondere die Landtagsfraktionen in diesem Prozess spielen? Sollten sie diesen Fusionsprozess begleiten? Welche Auskünfte sollten die Landtagsfraktionen und die Landesregierung bekommen, um dies aktiv gestalten zu können? Wie würden Sie sich bzw. die Geschäftsleitung der jeweils beteiligten Unternehmen mit der Landesregierung und den Landtagsfraktionen abstimmen wollen, um dieses Begehren der FDP möglich zu machen? Denn ohne Kenntnis der Unterlagen ist eine Begleitung schwer möglich. – Dies sollte für die erste Runde reichen.

Dietmar Schulz (PIRATEN): Vielen Dank an die Herren Sachverständige, die hier anwesend sind, für ihre schriftlichen Stellungnahmen und ergänzenden Ausführungen. Gleichmaßen gilt mein Dank natürlich auch den Sachverständigen, die leider nicht anwesend sind, aber ihre schriftlichen Stellungnahmen eingereicht haben.

Wir haben sowohl gelesen als auch teilweise gehört, dass es im Zusammenhang mit der Provinzial – ich nenne es pauschal – aufsichtsrechtliche Versäumnisse gegeben

hat, deren Auswirkungen unter Umständen auch heute noch fort dauern und die sich auf jede weitere Rechtshandlung, die vonseiten der Provinzial in der Zukunft vorgenommen werden, auswirken könnten. Diese könnten unter Umständen auch haushaltsrechtlich relevant sein. Darüber hinaus wird das Haushaltsrecht auch für die Frage der retrospektiven Bewertung aller Aktionen, die in diesem gesamten Provinzial-Kontext gelaufen sind, eine Rolle spielen.

Meine Frage ist daher: Wie weit sehen Sie alle drei, die Sie heute hier als Sachverständige anwesend sind, Handlungsnotwendigkeiten des Landesgesetzgebers wie aber auch Gestaltungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers im Hinblick darauf, dass nicht nur EU-beihilferechtliche Problematiken für die Fortsetzung etwaiger außerhalb des Landesparlaments oder ohne Einbeziehung des Landesparlaments laufenden Fusionsüberlegungen drohen? Inwieweit haben Sie Vorstellungen oder gar Empfehlungen davon, wie der Landesgesetzgeber sich hier gegebenenfalls einstellen muss, um Vorsorge, auch im Gemeinwohlinteresse der Versicherung, walten zu lassen im Hinblick darauf, dass hier eventuell auch gesetzgeberische Notwendigkeiten umgesetzt werden müssen? Vielleicht haben Sie dazu Anregungen, die wir aus der heutigen Anhörung mitnehmen können.

Dies bitte ich unabhängig von der Frage zu beantworten, ob hier Aktienrecht oder doch eventuell der öffentlich-rechtliche Auftrag, der diesen Provinzial-Versicherungsgeschäften anhaftet, Vorrang hat. Eventuell findet das Aktienrecht ja überhaupt keine Anwendung, sodass die öffentlich-rechtliche Bindung der Provinzial, die seit über 100 Jahren besteht, nicht einfach „den Bach herunter geht“ und wir hier für eine Fortsetzung der öffentlich-rechtlichen Bindung vonseiten des Landesgesetzgebers Sorge tragen können.

Vorsitzender Christian Möbius: Somit kommen wir zur Antwortrunde, und ich erteile den Sachverständigen das Wort. Als Erster wird Herr Roer die Möglichkeit zur Beantwortung der Fragen erhalten.

Albert Roer (Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats Konzern Provinzial Nord-West Holding AG): Ich will gerne auf die gestellten Fragen antworten. Es hat zum Teil ja auch Fragen gegeben, die sich wiederholt haben, beispielsweise: Was ist unsere Erwartungshaltung hier an die Fraktionen im Landtag oder auch an die Landesregierung?

Ich habe eingangs versucht, das auszuführen. Ich bin davon überzeugt, dass das Gesetz aus dem Jahr 2001, das der Landtag seinerzeit formuliert und beschlossen hat, wenn man es von der Gesetzesbegründung her nimmt und liest, eigentlich alle Dinge sehr zutreffend beschreibt: den öffentlichen Auftrag, die Bindung und die Antwort auf die Fragen: Wem dient die Provinzial im öffentlichen Auftrag? Wie sind die Mittel, die dort erwirtschaftet werden, zu verwenden? Ist auf die Provinzial ein gemildertes Gemeinwohlprinzip anzuwenden? – Das war ja damals die ausdrückliche Beschreibung des Gesetzgebers für die Aufstellung der Provinzial. Auch im Gesetzesbegründungsverfahren ist beschrieben worden, dass das unveränderbare und unverrückbare Grundsätze seien und dass man der Provinzial mit Blick auf die Wettbe-

werbssituation zugestehen wolle, die innere Organisation selber zu ändern und zu bestimmen, damit das dann über Satzung und Begleitung geregelt würde.

Unsere Problematik, die wir heute sehen, ist die, inwieweit eine Öffnungsmöglichkeit, die nur die innere Organisation betreffen sollte, nämlich die Umwandlungsmöglichkeit, am Ende dazu genutzt worden ist. Da taucht die Frage auf: Welche Überlagerungen haben dazu geführt, den gesetzgeberischen Willen komplett ins Gegenteil zu verkehren, das heißt, aus der Sicherung nicht nur eine Verunsicherung, sondern eine Verkaufbarkeit gemacht zu haben.

Es ist ja auch gefragt worden: Wie sehen wir das Thema „Umwandlung in eine Aktiengesellschaft“, und wie sind wir dort beteiligt gewesen? – Jawohl, es ist richtig, wir haben in den Gremien 2005, als es um das Thema Fusion der Westfälischen Provinzial mit der Provinzial Nord Brandkasse ging, auf der Arbeitnehmervertreterseite und auch bei den Betriebsräten der Umwandlung in die Aktiengesellschaft zugestimmt, weil die Provinzial Nord Brandkasse bereits Aktiengesellschaft war und dort dieselbe Sach- und Problemlage auftauchte, die wir heute in der Diskussion mit Düsseldorf haben, dass nämlich wir Anstalt öffentlichen Rechts waren, die Provinzial Nord Brandkasse Aktiengesellschaft war und die Fusion nur unter einem einheitlichen Rechtsdach möglich war.

In Kiel gibt es aber einen öffentlichen Vertrag, der das Thema der Provinzial Nord Brandkasse regelt. Dort hat der Landtag im Grunde mit dem Sparkassenverband einen öffentlichen Vertrag abgeschlossen, in dem festgehalten wurde, dass die Provinzial Nord Brandkasse auch als AG einen öffentlichen Auftrag hat und diesen im Geschäftsgebiet zu erfüllen hat. Dadurch wurde sichergestellt, dass die Provinzial Nord Brandkasse in der Hand öffentlicher Eigentümer ist und es ausgeschlossen wird, dass ein privater Eigentümer gestaltenden Einfluss auf die Provinzial Nord Brandkasse nehmen kann.

Der Landtag hat sich in dem öffentlichen Vertrag ausdrücklich vorbehalten, dass er bei allen Veränderungen zu beteiligen ist. Das heißt also: In Kiel, Schleswig-Holstein, hat der Landtag seine Beteiligungsrechte gesichert und festgeschrieben. Für uns hat sich nie die Frage gestellt, ob mit der Umwandlung in die AG die Grundsätze untergegangen sind, die der Landtag hier im Jahr 2001 in das Gesetz geschrieben hat. Wir waren fest davon überzeugt, so wie das in der Begründung stand, dass die Grundsätze, nämlich der öffentliche Auftrag, die Gemeinwohlorientierung, die Frage, was darf an Entschädigung und Vergütung an die Träger gezahlt werden, alles Dinge sind, die natürlich auch für die Aktiengesellschaft weitergelten.

Wir sind in der Tat im letzten Jahr erschrocken gewesen, dass plötzlich von unseren früheren Gewährträgern – jetzt Aktionären – eine Position aufgebaut worden ist, zu sagen: Nein, das, was uns da zugefallen ist, ist fungibles Eigentum, und das können wir jetzt verkaufen. Die Absicht war ja, das für einen Betrag von deutlich über 2 Milliarden € an einen großen deutschen Versicherer zu verkaufen. Da wurde uns erst deutlich, was hier offensichtlich stattgefunden hat: dass es zu einer gravierenden Veränderung gekommen ist, dass man uns in der Tat wie fungibles Eigentum gesehen hat und sich damit die Position des Unternehmens und die Position der Versicherer maßgeblich verändert haben.

Unsere Erwartung ist eigentlich, dass der Landtag, die Landesregierung, die ja eindeutig zuständig waren, da sie ja das Gesetz formuliert haben, die Dinge wieder an sich ziehen und über Gesetzgebungsverfahren regeln, wie der Landschaftsverband und die Sparkassen – es sind beides öffentliche Einrichtungen – die Aufgaben zu erfüllen haben. Wir denken, dass man hier über Möglichkeiten verfügt, entweder über Verpflichtungen, die man den Trägern über Gesetze aufgibt, oder aber indem man das Gesetz über die Westfälische Provinzial tatsächlich so wieder ins Leben ruft, dass man sagt: Jawohl, man hat die Möglichkeit, sie in eine Anstalt öffentlichen Rechts zurückumzuwandeln. Denn damals in der Gesetzesbegründung wurde auch gesagt, dass die Veränderungen in den Rechtsgrundlagen der Westfälischen Provinzial dazu dienen sollen, irgendwann einmal auf Sicht eine einheitliche Landschaft in Nordrhein-Westfalen erschaffen zu können, nämlich der öffentlichen Versicherer mit der Rechtsform der Aktiengesellschaft und der Anstalt öffentlichen Rechts.

Im Rheinland geht dieses gar nicht. Das heißt also, der Gesetzgeber müsste aus unserer Sicht die Möglichkeit haben, diese Dinge wieder an sich zu ziehen. Denn wir sind in der Tat der Auffassung, dass das Aktienrecht hier nicht greift, sondern dass es hier gebundenes Vermögen der Versicherten gab, über die das Land verfügte, und das Land diese Kontrolle auch wieder sicherstellen und herstellen muss.

Prof. Dr. Siegfried Broß (Bundesverfassungsrichter a. D.): Man muss sich zunächst zurückerinnern an die große Phase der Privatisierung vor ca. zehn bis 15 Jahren. Man muss sehen, dass eine unreflektierte Privatisierungseuphorie, häufig garniert mit einem hymnischen Überschuss, geherrscht hat. Das hat bei der Organisation der Privatisierung den Blick verstellt, vor allem auch den Blick in die Verfassung. Das ist das eine.

Das Zweite: Die Privatrechtsordnung, wenn ich jetzt an die Konstruktion einer Aktiengesellschaft denke, ist auf die Rechtsbeziehungen des Gleichordnungsverhältnisses abgestellt, nämlich auf Menschen, private Institutionen, aber nicht auf staatliche Einrichtungen. Deshalb war von vornherein angelegt, dass es Unebenheiten geben muss. Wenn man sich an die Verfassung erinnert hat, dann hat man sie halt geändert, wenn man es als störend empfunden hat, wie man es bei der Privatisierung von Bahn und Post oder auch bei der Arbeitsgemeinschaft in der Sozialgesetzgebung noch vor wenigen Jahren gesehen hat. Das alles halten Sie sich bitte vor Augen. Die Unebenheiten, die dabei entstanden sind, sind jetzt zu korrigieren. Ich halte das Problem der Aktiengesellschaft nicht für vital störend, solange nur öffentliche Träger beteiligt sind und keine privaten Dritten.

An dem reinen internen Bereich, der nun nicht den Publikumsverkehr, sondern die Rechtssicherheit im Geschäftsverkehr betrifft – also Vertrauen im Geschäftsleben, wie zum Beispiel die Gewinnverwendung, die Bezüge oder dergleichen mehr, ohne dass die Probleme des Landesrechts, des Aktienrechts oder sonst entgegenstehendes Bundesrechts tangiert werden –, hat der Rechtsverkehr kein Interesse; davon ist nur die Versichertengemeinschaft betroffen. Deshalb habe ich die Frage aufgeworfen, ob Beiträge zu senken oder zu erstatten sind und nicht erkleckliche Gewinne an die Träger zu verteilen sind. Das ist ein anderes Problem, was vom öffentlichen Auf-

trag her fortwirkt: das Äquivalenz- und Adäquatprinzip bei öffentlichen Abgaben für bestimmte Zwecke.

Das Verhalten des Gesetzgebers war hier fehlsam, was die Satzung betrifft, dass den Trägern so großer Spielraum für die Gestaltung der Organisation und Folgebeschlüsse eingeräumt wurde. Da gibt es ältere Entscheidungen, schon im 33. Band, dass nämlich der Gesetzgeber nicht ungebunden Satzungsgewalt und damit Gestaltungsmacht übertragen darf, sondern dass er die Eckpunkte ... Das ist wieder das Problem der Grundrechtsbindung und des Demokratieprinzips. Anders ist es beim Lippeverbandsgesetz und beim Emscherverbandsgesetz; das ist ein Sonderproblem. Aber so ungebunden wie hier die Satzung dem Willen der Gewährträger freien Lauf ließ, ist es ein Verstoß gegen diese Entscheidung.

Dann hat es möglicherweise auch an Folgendem gehapert. Ich habe mich nicht so vertieft wie Prof. Dreher und Herr Roer in die Entstehung eingearbeitet, aber ich habe in meiner Stellungnahme auf eine alte Entscheidung des Bundesgerichtshofs hingewiesen, im 47. Band, nämlich dass der Staat nichts zu verschenken hat. Er darf kein staatliches Vermögen unter Wert vergeben – das ist eine Schenkung –, unabhängig davon, ob das in der Landesverfassung oder im Grundgesetz steht. Das ist eine Ausprägung von Rechtsstaatsprinzip und Demokratieprinzip: Verschenken staatlichen Vermögens ist schlicht Willkür. Der Staat darf solche Wohltaten nicht vornehmen.

Bei der letzten Gesetzgebung sind Pannen passiert. Ich habe ja schon eine im Zusammenhang mit der Satzung genannt. Halten Sie sich aber bitte auch immer vor Augen, dass viele Unebenheiten systemimmanent angelegt sind, weil eben für Privatisierung öffentlicher Aufgaben, öffentlicher Institutionen und Infrastrukturbereiche die Privatrechtsordnung und die speziellen Gesetze nicht geschaffen sind.

Da war noch eine Frage wegen der öffentlichen Versicherer, die sich ja nicht nur mit der Elementarversicherung beschäftigen. Ich bin schlicht für eine Beschränkung. Daraus habe ich nie einen Hehl gemacht, und zwar unter Subsidiaritätsgesichtspunkten, dass die öffentlichen Versicherer auf die öffentlichen Aufgaben beschränkt bleiben und sie den privaten Versicherern, den Sachversicherern und den Lebensversicherern, keine Konkurrenz zu machen haben. Das beruht auf einem alten Gedanken, der aus der kommunalen Ebene stammt, gilt aber auch für das Landesgebiet aller Länder in Deutschland, dass der Staat im wirtschaftlichen Bereich – um den geht es in den übrigen Versicherungsbereichen, soweit es sich nicht um Elementarversicherungen und dergleichen handelt – nur zur Lückenfüllung tätig werden darf. Im Übrigen haben die Privaten sogar einen Abwehranspruch. Dies ist auf der Kommunalebene ganz ausgeprägt. Sie haben ja gesehen, welche verheerenden Folgen das bei der Privatisierung der Landesbank hatte, als der Geschäftsbetrieb weltweit und global ausgeweitet wurde. Das verheerende Ergebnis liegt auf dem Tisch.

Ob in den beiden Landesteilen unterschiedlich organisiert werden darf, ist eine Frage der Organisationshoheit des Staates. Wichtig ist, dass das Demokratie-, das Rechtsstaats- und das Sozialstaatsprinzip gewahrt werden und der parlamentarische Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen den öffentlichen Auftrag sicherstellen kann. Das bedeutet natürlich eine Bindung und Einengung bei den Organen. Wegen

des öffentlichen Auftrags haben beide Institutionen keine eigene Grundrechtsposition gegenüber dem Land Nordrhein-Westfalen und seinem Gesetzgeber.

Bei der Beihilfeproblematik besteht natürlich – das wird Sie nicht überraschen – ein gewisser Dissens zwischen Herrn Dreher und mir, da ich dem öffentlichen Auftrag anhängen und deshalb überall für Hinderung der Privatisierung bin. Dann stellt sich die Beihilfeproblematik nicht. Wenn aber privatisiert ist, dann gebe ich Herrn Dreher recht – mit einigen Ausnahmen: zum Beispiel nicht im Krankenhausbereich, nicht im Wasserbereich usw. In meinem Bericht bei Karlsruhe läuft gerade eine Musterklage des Bundesverbands der privaten Kliniken wegen Verdachts der Gewährung von Beihilfe gegen einen Landkreis, der den Verlust der Kreisklinik übernommen hat. Da bin ich anderer Meinung.

Solange nur der Binnenbereich und nur öffentliche Träger betroffen sind, sehe ich das Problem beim Aktienrecht, Gesellschaftsrecht, Landesrecht nicht. Es ist eine andere Konstellation, als das Bundesverfassungsgericht im 45. Band im Zusammenhang mit der Hamburger U-Bahn und schon vorher im 24. Band zur Hamburger Deichordnung entschieden hat, weil es dort so war, dass die Freie und Hansestadt Hamburg qua Landesrecht eigene zivilrechtliche Institute im Widerspruch zu den bundesrechtlichen – Dienstbarkeiten usw. – entwickelt hat. Das geht nicht. Aber die Problematik sehe ich jetzt in unserem Bereich, zumal nur der Binnenbereich betroffen ist, nicht.

Jetzt hoffe ich, dass ich nichts vergessen habe, und es erschöpfend war.

Prof. Dr. Meinrad Dreher, LL. M. (Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz): Ich gehe zunächst auf die Frage der CDU-Fraktion ein: Lösung als Anstalt des öffentlichen Rechts oder als Aktiengesellschaft, und wie könnte eine Lösung aussehen? Aus meiner Sicht – auf die Nuancierung hat Herr Prof. Broß schon hingewiesen – besteht kein Privatisierungsverbot. Es gibt aus meiner Sicht weder ein Privatisierungsverbot aus der Verfassung noch aus dem Europarecht heraus. Grundsätzlich ist es möglich, zu privatisieren. Das ist das Primat des Gesetzgebers. Er hat es auch schon vielfach getan; er hat es auch im Versicherungsbereich 1994 angewandt, als er die öffentlich-rechtliche Monopolversicherung aufgehoben und Private in dem Bereich zugelassen hat.

Aber, das ist der Kern der Sache: Es besteht zwar kein Privatisierungsverbot, jedoch ein Gebot, das Recht bei der Privatisierung zu beachten. Auf diese Weise kommt es zu verfassungsrechtlichen Themen, zu landeshaushaltsrechtlichen Themen, zu EU-beihilferechtlichen Problemen und zu versicherungsrechtlichen, insbesondere zu versicherungsaufsichtsrechtlichen Problemen. Die Frage war von Ihnen, ob der Landesgesetzgeber geschlafen habe oder sogar fahrlässig gewesen sei. Das sind jetzt keine wissenschaftlichen Kategorien. Meine Kategorien lauten: rechtmäßig oder rechtswidrig. Und in den Kategorien bin ich zu den Ihnen vorgetragenen Schlüssen gekommen.

Dann die Fragen der FDP-Fraktion: zwei Themen, die verknüpft sind. Ich will die Reihenfolge umdrehen. Die erste Frage war nach der Rückwirkung, die zweite nach

der Rücklagenumwandlung. Ich beginne mit der Rücklagenumwandlung. Das bedeutet, dass Stammkapital aufgrund der neuen Gesetzeslage begründet werden durfte. Darin sehe ich eine gegenleistungsfreie Selbstzuordnung früheren Anstaltsvermögens. Das heißt, das Vermögen, das den früheren Versicherten gehörte, das dem Gemeinwohl gewidmet war, am Ende, wenn die Anstalten liquidiert worden wären, den Versicherten, insbesondere dem Gemeinwohl zugefallen wäre, hat man jetzt sozusagen privatnützig bestimmten Einrichtungen zugeordnet. Das sind die Träger und die heutigen Aktieneigentümer, die, anstatt dem Gemeinwohlinteresse verpflichtet zu sein, privatnützig im Rahmen der rechtlichen Vorgaben handeln, die Sie wiederum erlassen. Das betrifft die Sparkassenseite.

Das bedeutet, man hat zunächst einmal Anstaltsvermögen privatnützig zugeordnet und dieses Vermögen dann verzinst. Man hat also weiteres Geld aus Überschüssen oder aus dem Anstaltsvermögen entnommen, um diese Umwandlung noch zusätzlich zu bedienen. Das war der Vorgang, in dem ich ein Beihilfeelement, eine Begünstigung mit europarechtlichen Folgen sehe.

Jetzt kommt die Rückwirkung, die deswegen so spektakulär ist, weil sie im Jahr 2001 für fünf Jahren in dem Gesetz begründet wurde. Das ist insofern interessant, als die erste Umwandlung von Anstaltsvermögen in Stammkapital 1997 erfolgte. Das heißt, man hat genau auf den Zeitpunkt rückgewirkt, in dem im Jahr 1997 das Stammkapital um über 70 Millionen erhöht wurde. Man hat das legitimiert – das lässt sich alles schön in der Dokumentation des Landes Nordrhein-Westfalen zum Gesetzgebungsverfahren nachlesen –, weil man Klarheit schaffen wollte. Aber Klarheit schaffen geht gar nicht. Entweder gab es früher einen rechtmäßigen oder einen rechtswidrigen Zustand. Nachträglich kann man Rechtswidriges vielleicht heilen oder dergleichen. Das war aber dem Landesgesetzgeber gar nicht bewusst, dass es um Heilung oder um sonstige nachträgliche Dinge ging, sondern es ging darum, etwas zu legitimieren, was vorher nicht legitimiert war. Das ist das Ziel der Rückwirkung gewesen, die auch staatsrechtlich sehr interessant ist, weil man da über Landeslegislaturperioden hinweggeht. Das zu beurteilen würde ich Herrn Broß überlassen. Aber es ist in jeder Hinsicht interessant und bemerkenswert; ich nannte es in meinem Papier sogar spektakulär.

Die dritte Frage bezog sich auf das Organschaftsrecht. Begründet war ja das Gesetz mit dem Nachteil, den öffentlich-rechtliche Anstalten hätten, weil sie nicht wie Private aufgrund der Steuerrechtslage Organschaftsverträge schließen könnten und sich deswegen steuerrechtliche Vorteile, die die privaten Lebensversicherer zu dem Zeitpunkt hatten, nicht zunutze machen könnten. Das Ganze sollte deswegen zu einer Gleichstellung der öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalten führen, denen dieses Privileg versagt war, indem man ihnen die Möglichkeit gab, sich in eine private Aktiengesellschaft umzuwandeln.

Das alles wurde – da besteht ein gewisser Dissens, den auch einer der Abgeordneten angesprochen haben – aus meiner Sicht durch eine Gemeinwohlrhetorik Richtung öffentlicher Auftrag überdeckt, die Sie ernster genommen haben, als es damals veranlasst war. Dieses war dann später so, dass die Gleichstellungsthematik in sich zusammengebrochen ist. Denn einen Monat, bevor das Gesetz hier im Landtag ver-

abschiedet werden sollte, hat der Bundesgesetzgeber sein Steuerrecht geändert. Das heißt, es gab überhaupt keinen Anlass mehr für Gleichstellung. Ich habe in meiner Stellungnahme auch geschrieben, dass aufgrund der Vorlaufzeiten in der Landesgesetzgebung, die Sie alle viel besser kennen als ich, viele Entwürfe diskutiert werden. Und einen Monat vorher – das gilt sowohl im Bund, wo die Steuerrechtsänderung war, als auch im Land mit diesem Gesetz von 2001 – war völlig klar, dass die Gleichstellungsproblematik kein Thema mehr für ein solches Gesetz, das 2001 hier verabschiedet wurde, war. So viel zum Organschaftsrecht.

Jetzt komme ich zu den Folgen für das Landeshaushaltsrecht. Herr Broß hat es schon beantwortet: Der Staat darf kein Vermögen verschenken. Das geht nicht, er muss es entweder verkaufen oder behalten, oder er darf es im Rahmen seiner rechtlichen Möglichkeiten öffentlichen Zwecken widmen.

Dann komme ich zu den Fragen der SPD-Fraktion. Das Verhältnis von Aktienrecht zu Landesrecht ist hier aus meiner Sicht insofern kein Thema, als es nicht um die Hierarchie von Bundes- und Landesrecht geht. Sie haben ja zutreffend festgestellt: Bundesrecht bricht Landesrecht. Es geht hier aber nicht um die Hierarchie, sondern um die Einhaltung von Recht. Die Einhaltung von Bundesrecht, sei es in der Form von Verfassungsrecht, sei es in der Form von Versicherungsaufsichtsrecht, kann ein Landesgesetzgeber nicht durchbrechen, die Einhaltung von Europarecht erst recht nicht. Insofern ist das die entscheidende Frage, die der Landesgesetzgeber nicht überspielen kann.

Zum Ziel der Umwandlung hatte ich mich schon geäußert: Gleichstellungsthematik auf dem Papier, gewollt überdeckt mit öffentlich-rechtlicher Gemeinwohrrhetorik; und dann Wegfall dieses Gleichstellungsarguments. Trotzdem wurde dann die Gesetzgebung durchgezogen. Das lässt sich in den Gesetzesmaterialien alles studieren.

Nun komme ich zu den Fragen aus der Fraktion der Grünen: der Unterschied zur Veräußerung an AXA oder an private sonstige Versicherungsunternehmen. – Mit Veräußerung habe ich persönlich kein Problem in einem Privatisierungsprozess, den ich ja bei Einhaltung des Rechts für zulässig hielte. Aber Veräußerung bedeutet Gegenleistung. Was wir hier in diesem Verfahren hatten, in dem von mir betrachteten Segment bei der Westfälischen Provinzial, war, dass es sich nicht um eine Veräußerung, sondern um eine Schenkung handelte. Es war eine Fremd- und Selbstzuordnung von Anstaltsvermögen in privatnütziges Aktieneigentum. Und darin liegt der Kern der Dinge. Das heißt also: Gleich ist gleich und ungleich ist ungleich, wie der Jurist sagt. Deswegen wäre eine Veräußerung unter Einhaltung der rechtlichen Kautelen kein Problem.

Dann wurde ich gefragt, ob denn die damalige Landesregierung das nicht geprüft habe und anderer Ansicht gewesen sei. Das erschließt sich mir nicht. Ich habe lediglich aus dem Plenarprotokoll zitiert. Dort heißt es: Es sei noch keine beihilferechtliche Prüfung erfolgt.

Was in Brüssel sicher nicht besonders gut ankommt, ist eine beihilferechtliche Doppelmoral, wenn Sie den Ausdruck gestatten. Der Fall Klausner ist Ihnen sicherlich allen bekannt. Dort geht es um die Klage eines österreichischen Holzhändlers, mit dem

das Land Nordrhein-Westfalen Verträge geschlossen hat, der nun 120 Millionen € bekanntermaßen vom Land haben möchte. Es war ein Vertrag aus dem Jahr 2007 – hier geht es um Geschichten aus dem Jahr 2005, das ist historisch in der Nähe –, wobei sich das Land gegenüber der Kommission sozusagen selbst angezeigt und sich auf Beihilferecht berufen hat, dass es einen beihilferechtswidrigen Vertrag abgeschlossen habe. Da muss natürlich schon eine gewisse beihilferechtliche Sensibilität bestehen. Der Fall läuft ja – das ist ja schon bemerkenswert –, sodass offensichtlich das Beihilferecht in verschiedenen Facetten dem Land durchaus bekannt ist. Allerdings hat man ja beihilferechtliche Experten zurzeit nach Rheinland-Pfalz ausgeliehen, um die Nürburgring-Affäre bewältigen zu können. Ich habe das Gefühl, man sollte sie langsam zurückholen.

Zur nächsten Frage: Ob Mitbewerber klagen, kann ich nicht sagen. Das ist für mich auch ohne Interesse, weil ich hier als Experte bin und kein persönliches Interesse an der Sache habe. Ich weiß nicht, ob Dritte klagen, ich weiß auch nicht den Stand eines eventuellen Verfahrens. Es ist nicht mein persönliches Interesse.

Zuletzt zu der Piratenfraktion: Handlungsnotwendigkeit und Gestaltungsmöglichkeiten des Landesgesetzgebers. – Aus meiner Sicht wäre eine Umwandlung möglich, das sagte ich ja bereits. Es muss dabei nur das Recht eingehalten werden. Gestaltungsmöglichkeiten wären da, wenn der politische Wille vorhanden ist. Dann verzichten wir natürlich auf die Gemeinwohlthematik, das muss man sehen. Wegen der aktuellen Verfahrenslage sollte erst einmal eine rechtliche Anpassung an das, was nötig ist, erfolgen. Dann kann man das durchaus verwirklichen, allerdings mit mehr Schmerzen, weil Verkaufen ein anderer Prozess ist als Verschenken.

Albert Roer (Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats Konzern Provinzial Nord-West Holding AG): Ich hatte gesehen, dass ich auch zur Beihilfeproblematik gefragt worden bin und dazu nicht geantwortet habe. Das will ich gerne tun, da ich auch die Auffassung von Herrn Prof. Broß teile. Für uns war die Beihilfeproblematik überhaupt kein Thema, weil wir davon ausgegangen waren, dass hier kein fungibles Eigentum an der Provinzial durch die Umwandlung erworben worden ist. Das wäre natürlich ein Problem. Offensichtlich – mindestens nach meinem Wissen – hat es in den Vorgesprächen zum Verkauf im letzten Jahr eine Rolle gespielt, dass derjenige, der kaufen wollte, diese Frage wohl gegenüber denen, die verkaufen wollten, aufgeworfen hat, inwieweit es hierbei eine Beihilfeproblematik geben könnte.

Die kann ja nur entstehen, wenn es fungibles Eigentum ist. Wenn es eine Trägerschaft ist, die hier wahrgenommen wird, und sich das im öffentlichen Bereich abspielt, kann das nach unserer Auffassung keine Beihilfeproblematik sein. Das hieße aber, dass man an der Stelle klarstellen muss, wie das gemeint und gewollt war.

Das betrifft auch das Thema Stammkapitalbildung. Wenn man in die Gesetzesbegründung von 2001 schaut, ist dort ausgeführt worden, dass die Stammkapitalbildung lediglich dazu da ist, die Austauschbarkeit öffentlicher Träger zu ermöglichen. Das Stammkapital – so ist es in der Begründung erläutert worden – war ausdrücklich so angelegt, dass es keine Liquidität aus dem Unternehmen herauszieht, dass damit kein Eigentumstatbestand geschaffen wird. Es wird ausdrücklich lediglich als Rech-

nungsgrundlage für eine angemessene Verzinsung, für eine angemessene Vergütung für die Gewährträgerhaftung beschrieben.

So ist ja auch die ganzen Jahre gehandelt worden, dass eine abgestimmte Verzinsung, die auch über die Satzung festgelegt werden sollte – diese musste vom Finanzministerium genehmigt werden –, sicherstellt, dass nur Mittel abfließen, die quasi eine Entschädigung für die Gewährträgerhaftung sind. Die ist ja mit der AG-Lösung weggefallen, sodass diese Verpflichtung der Sparkassen und des Landschaftsverbands aus der Gewährträgerhaftung gar nicht mehr gegeben ist. Wir haben im Moment die kuriose Situation, dass Haftungen weggefallen sind, dafür aber deutlich höhere Vergütungen in Form von Dividenden erfolgen bzw. ein höherer Vermögenswert des Unternehmens genutzt wird. Das ist unsere Problematik, die wir da sehen.

Wenn man das ganze Thema lösen will, muss man zum Ursprung zurückkehren in der Aufstellung, wie der Landtag das einmütig im Jahr 2001 gesehen hat. Das war eine völlig übereinstimmende Auffassung des Landtags und auch der Landesregierung. Wenn man diesen damals gewollten politischen Willen wieder zur Geltung bringt, haben wir doch Frieden in dieser Frage sowie eine Rechtssicherheit und Einheitlichkeit in unserem Land, was die Thematik Rheinprovinz, Lippische Landes-Brand und auch die Westfälische Provinzial bzw. Provinzial NordWest betrifft. Deswegen ist das eigentlich sehr konzentriert unser Antritt, zu sagen: Das, was der Gesetzgeber wollte, möchten wir gerne haben – gar nichts anderes, nichts Neues und nichts Erweitertes.

Vorsitzender Christian Möbius: Ich weise darauf hin, dass uns der Sachverständige Dr. Broß in zehn Minuten verlassen muss. Deshalb bitte ich Sie, jetzt nur Fragen an Herrn Prof. Dr. Broß zu stellen.

Dirk Wedel (FDP): Herr Prof. Broß, ich habe zunächst eine Verständnisfrage. Gerade habe ich Sie so verstanden, dass Sie auch verfassungsrechtliche Bedenken dagegen haben, dass die Kompetenz zur Umwandlung der ehemaligen Anstalt und die Ausgestaltung der Satzungen vom Gesetzgeber auf die seinerzeitigen Gewährträger delegiert worden ist. Habe ich das an der Stelle richtig verstanden?

Dann habe ich noch eine zweite Frage: Sie haben an verschiedenen Stellen, insbesondere in Ihrer schriftlichen Stellungnahme, verfassungsrechtliche Bedenken dahin gehend geäußert, dass Sie insbesondere bei dem Punkt Vergabe von Staatsvermögen unter Wert oder aber bei der Auskehrung von Betriebsgewinnen Probleme sehen. Sie hatten gerade auch beschrieben, dass möglicherweise Grundrechte – weil sich das im Innenverhältnis bewegt – nicht tangiert sind. Sehen Sie denn beispielsweise bei den Altversicherten, die noch Verträge aus einer ganz alten Zeit haben, eventuell subjektive verfassungsrechtliche Rechtspositionen an der Stelle verletzt? Oder sehen Sie es so, dass hier möglicherweise aus objektiv verfassungsrechtlichen Grundsätzen – ich meine, in diese Richtung zielt auch die Frage des Kollegen Schulz, was die Vergangenheitsbewältigung angeht – Handlungen seitens des Gesetzgebers geboten sind?

Prof. Dr. Siegfried Broß (Bundesverfassungsrichter a. D.): Mit den Grundrechtspositionen habe ich die Institutionen gemeint, die gegenüber dem Landesgesetzgeber keine haben. Man kann durch Gesetz und auch in der Definition und dem Abstecken des Rahmens für die Satzung der Versicherung festlegen, dass der Gesetzgeber gehalten ist, die Position etwa von Altverträgen zu regeln. Es gibt eine lange Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im 31. Band ff. zur Rechtsumwandlung als solche. Dass solche vermögensmäßigen Positionen geschaffen werden, ist möglich. Man muss abwägen, und der Gesetzgeber ist gehalten, zu definieren, wie groß der Eigenanteil ist. Das wären hier die Versicherungsleistungen, die der Vertragspartner erbringt, nicht im Versicherungsfall die Position der Versicherung. Verträge können nicht einfach weggewischt werden. Das ist ein sehr sensibler Bereich.

Daher liegt es mir daran, dieses Äquivalenz- und Adäquanzprinzip noch einmal in Erinnerung zu rufen, das an und für sich das Ganze überlagert. Das ist in all den Jahren völlig untergegangen. Niemand hat mehr daran gedacht. Es ist der Rechtsprechung anerkannt. Der Bundesgerichtshof hat dazu schon vor ca. 35 Jahren Stellung genommen und ausgeführt: Wenn ein solcher Bereich privatisiert wird, der vorher öffentlich-rechtlich war, dann ist das möglich, wenn bestimmte Fixpunkte beachtet werden. Dazu gehört dann auch, dass das Äquivalenz- und Adäquanzprinzip entsprechend der Öffentlich-Rechtlichen gebührend beachtet wird. Es besteht also keine beliebige Gestaltungsfreiheit.

Robert Stein (fraktionslos): Vielen Dank, Herr Prof. Dr. Broß. Ich möchte explizit nachfragen. Mir ist noch nicht ausreichend klar geworden, inwieweit eine Gewinnausschüttung an die Träger überhaupt mit der Aufgabe der Provinzial vereinbar ist. Kann man da eine Grenze ziehen, wie viel Prozent Gewinn als Ausschüttung an die Träger akzeptabel ist? Oder müsste man es in irgendeiner Form den Versicherungsnehmern, wie Sie es auch ausgeführt haben, zugutekommen lassen, und zwar in Gänze?

Prof. Dr. Siegfried Broß (Bundesverfassungsrichter a. D.): Ich habe es jetzt akustisch nicht ganz verstanden. Ging es um die Höhe des Gewinns?

Robert Stein (fraktionslos): Es ging um die Frage, wie viel Prozent Ausschüttung an die Träger akzeptabel ist.

Prof. Dr. Siegfried Broß (Bundesverfassungsrichter a. D.): Natürlich kann der Gesetzgeber in der Satzungsermächtigung diese Gewinnproblematik nicht definieren, weil er nicht weiß, wie der Geschäftsverlauf ist. Aber er kann einen Rahmen abstecken, zum Beispiel prozentual im Verhältnis zum Umsatz, zum Betriebsgewinn usw. Das vermisste ich – außer ich habe es überlesen. Das kann keinesfalls den Trägern überlassen werden. Das ist genau die Fortwirkung des Gemeinwohlauftrags, der vormals öffentlich-rechtlichen Aufgabe. Diese bleibt erhalten. Ich möchte daran erinnern, dass es kein spezifisches Problem der Provinzial ist mit der Elementarversicherung. Diese Diskussion haben wir auch bei den Krankenkassen, ob und in wel-

chem Umfang bei Gewinnen die Beiträge zu senken oder sogar zu erstatten sind. So ist es hier, weil es unter Geltung des rein öffentlich-rechtlichen Äquivalenz- und Adäquanzprinzip keine Möglichkeit für einen Hoheitsträger gibt, sich beliebig finanzielle Mittel zu verschaffen.

Ralf Witzel (FDP): Ich habe nach dem Sachvortrag von Herrn Prof. Broß auch noch Aspekte, die zu einer Nachfrage führen. Sie hatten ausgeführt, Vertrauensschutz und Verjährung würden in Fällen von verfassungsrechtlich bedenklichen Vorgehensweisen nicht greifen. Habe ich diese Formulierung bei Ihnen so richtig verstanden, dass Sie schon sehen, dass die Landesregierung den Auftrag hat, zu handeln, und sich nicht einfach weiterer Aktionen enthalten kann?

Des Weiteren sind Sparkassen und Landschaftsverband der Auffassung, sie könnten alleine verfügen, weil sie jetzt fungibles, zivilrechtliches AG-Eigentum haben, und die Politik sich da heraushalten sollte, was die weitere Disposition über die Provinzial angeht. Sehen Sie das auch so?

Ich muss Sie natürlich als ehemaligen Richter am Bundesverfassungsgericht fragen: Der Finanzminister weist häufig darauf hin, wenn wir als Parlament genau dieser Frage der Vermögenspositionen nachgehen, was denn das Land bekommen hat, welche Anschaffungskosten für die, die es erworben haben, angefallen sind. Er verweist dann auf die Verschwiegenheit auch dem Parlament gegenüber mit dem Hinweis, die heutigen Eigentümer wollten nicht, dass über diese Vorgänge gesprochen wird. Halten Sie das aus verfassungsrechtlicher Sicht für zulässig, auch was die Abgeordneteninformationsrechte angeht?

Und wie bewerten Sie die fünfjährige Rückwirkung, die dargestellt wurde? Wenn zu dem Zeitpunkt Handlungen nicht gesetzeskonform sind und das erst ein paar Jahre später mit fünfjähriger Rückwirkung geheilt werden soll, dann muss doch trotzdem eine Aufsichtsbehörde, wenn ich das richtig sehe, in der Zeit, in der die Verstöße erfolgen, tätig werden. Die kann doch nicht antizipieren: In drei Jahren kann der Gesetzgeber das dann ändern.

Prof. Dr. Siegfried Broß (Bundesverfassungsrichter a. D.): Bei diesem Punkt sind sich Herr Dreher und ich einig: Verstöße gegen Verfassungs- und europäisches Gemeinschaftsrecht werden nicht toleriert. Da laufen natürlich auch keine Verjährungsfristen, und es kann auch kein Vertrauensschutz greifen. Das wäre auf der Stufe unterhalb der Verfassung, des Gemeinschaftsrechts. Den Beschluss, den ich zitiert habe, habe ich selber entworfen, weil ich jahrelang beim Verfassungsgericht für Europarecht zuständig war. Der hatte eine pikante Hintergrundnote, nämlich kollusives Zusammenwirken einer Landesregierung mit einem Beihilfeempfänger.

Insgesamt muss man sagen: Bei eklatanten Verfassungsverstößen – und die sehe ich bei Strukturverstößen gegen das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip – kann keine Verjährung greifen, kann der Gesetzgeber auch nicht rückwirkend Heilungsvorschriften in Bezug auf den Verfassungsverstoß treffen, weil nämlich damit die Normhierarchie auf den Kopf gestellt würde: die Verfassung unter Vorbehalt des einfachen Gesetzgebers.

Das Gleiche – das hat Herr Dr. Dreher schon ausgeführt – gilt natürlich für das Gemeinschaftsrecht. Auch wenn ich häufig als etwas kritisch eingestuft werde, aber als Richter ist man seriös und als Wissenschaftler, der ich bin, ebenso. Die Normhierarchie ist ganz klar. Das Gemeinschaftsrecht steht über dem deutschen Verfassungsrecht. Deshalb kann der deutsche Gesetzgeber nicht bei Verstößen dagegen, wie es damals thematisiert wurde, Verjährungsvorschriften greifen lassen und eine Rückforderung ausschließen. Das ist schlicht daneben.

Vorsitzender Christian Möbius: Noch Fragen an Prof. Broß? – Vielen Dank, Herr Prof. Broß. Ihr Zug hat fünf Minuten Verspätung. Ich habe gerade auf der Internetseite nachgeschaut. Das Taxi wartet. – Zu Herrn Kollegen Mostofizadeh.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Ich bin ein wenig erstaunt darüber, dass Fragen kommentiert werden. Ich hatte danach gefragt, ob Mitbewerber geklagt haben oder nicht. Für mich war das von Belang. Wenn es für Sie, Herrn Prof. Dreher, nicht von Belang ist, dann mag das so sein.

Aber bei einer Frage habe ich mich vielleicht nicht richtig ausgedrückt. Mir ging es nicht darum, ob der damalige Verkaufs- bzw. Umwandlungsprozess bei der Provinzial von Ihnen anders bewertet würde, wenn es an einen privaten Dritten gegangen wäre, sondern ich frage mich nach all dem, was Sie vorgetragen haben, welchen Unterschied es jetzt, also 2013 oder 2014, machen würde, wenn die Anteilseigner die Provinzial an einen privaten Dritten verkaufen würden oder eine Fusion etwa mit der Provinzial Rheinland eingingen. Das würde an der Argumentation bezüglich der Vergangenheit nichts ändern. Insofern müssten Sie, wenn ich Sie richtig verstanden habe, dafür plädieren, dass es einzig und allein zu einer Rückabwicklung kommt, dass das Land in die alte Vermögensposition zurückversetzt wird. Meine Frage ist, ob ich es richtig verstanden habe oder ob es anders zu interpretieren ist.

Stefan Zimkeit (SPD): Da bei Herrn Broß ja nicht mehr die Gelegenheit war zu fragen, richte ich meine Frage nun an die beiden noch anwesenden Sachverständigen: Verstehe ich Sie beide richtig, dass Sie für den Fall, den wir alle, zumindest wir als SPD, nicht wollen, dass wieder an den Verkauf von Anteilen gedacht wäre, sagen, aus rechtlichen Gründen sei dies überhaupt nicht zulässig?

Zweite und letzte Frage, diesmal an Herr Roer. Herr Broß hat ja vorgeschlagen, die Provinzial in ihren Geschäftsmöglichkeiten sehr stark einzuschränken. Dies hätte aus meiner Sicht erhebliche Auswirkungen auf das Unternehmen, insbesondere auch auf die Beschäftigten, was Beschäftigungsmöglichkeiten angeht. Wie bewerten Sie diesen Vorschlag zur Beschränkung der unternehmerischen Tätigkeit der Provinzial?

Dirk Wedel (FDP): Ich habe auch noch einige Fragen. Inwieweit war es das Ziel des Umwandlungsprozesses der Provinzial Münster in den Jahren 2001 bis 2005, den ehemaligen Trägern, die nun vorhandenen Rechte eines Aktionärs, beispielsweise das Veräußerungsrecht, zuzuschreiben?

Eine andere Frage: Wenn ich es richtig verstanden habe, dann würde die Wiederherstellung des früheren Rechtszustandes letztlich auf den Zeitpunkt 2001 abzielen. Was ist denn mit allem, was danach passiert ist? Müsste das ebenfalls alles rückabgewickelt werden? Ich denke insbesondere an Auskehrungen. Würde das an einer Rückabwicklung teilnehmen?

Sie haben ausgeführt, dass auch Wettbewerber unmittelbar beihilferechtliche Rechtspositionen an der Stelle hätten. Können Sie das zu den subjektiv rechtlichen Dingen vielleicht noch ein wenig näher ausführen?

Dann meine letzte Frage an Sie: Inwieweit ist das Land NRW jetzt verpflichtet, objektivrechtlich tätig zu werden? Denn ich hatte das in Ihrer Zusammenfassung in den Punkten 1.4 bis 1.5 so verstanden, dass hier auch eine Rechtspflicht zum Handeln seitens des Landes vorliegen würde.

Wilfried Grunendahl (CDU): Ich habe Fragen an Herrn Roer. Herr Roer, die Provinzial NordWest hat ja mehrere Eigentümer. Direkt nach Bekanntwerden der Verkaufsabsicht des Sparkassenverbandes haben sich die Gremien des Landschaftsverbandes mit dem Thema befasst. Es ist sehr kurzfristig ein Beschluss gefasst worden, der damals lautete: Aufnahme von Fusionsverhandlungen. Zweiter Zusatz: Kein Verkauf an Private.

Das Ganze läuft jetzt seit fast einem Jahr. Wir sind mittlerweile so weit, dass sich wohl herausstellt, dass es keine Vollfusion gibt, dass aber unterhalb der Vollfusion durchaus Möglichkeiten vorhanden sind, dafür zu sorgen, dass die Provinzial in Zukunft besser aufgestellt sein wird. Ich hätte ganz gerne von Ihnen gewusst, wie Sie diese Dinge bewerten.

Meine zweite Frage, die ich an Sie habe: Die Provinzial ist aus meiner Sicht sehr gut aufgestellt. Ich meine, dass es derzeit überhaupt nicht notwendig ist, Diskussionen darüber zu führen, ob hier finanzielle Hilfen von öffentlicher Seite notwendig sind. Ich bin umgekehrt der Meinung, dass eine öffentliche Diskussion einen Schaden für die Provinzial darstellt. Von daher wäre es klug, diese öffentliche Diskussion schnellstmöglich zu beenden. Ich würde gerne von Ihnen wissen, wie Sie das beurteilen. Denn ich vermute, dass jeder Tag, der länger darüber diskutiert wird, ein Schaden für die Provinzial darstellt.

Bei meiner dritten und letzten Frage geht es noch einmal um den öffentlichen Auftrag, den Sie heute sehr deutlich dargestellt haben. Sie haben von einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Versicherungsleistungen gesprochen. Könnten Sie uns hier deutlich machen, wo ganz konkret der Unterschied liegt zwischen der Westfälischen Provinzial auf der einen Seite und anderen Versicherungsgebern in der Region auf der anderen Seite?

Prof. Dr. Meinrad Dreher, LL. M. (Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz): Ich denke, Ihrer ersten Äußerung liegt ein Missverständnis zugrunde. Die Frage war von Belang. Nur es war für mich rechtlich nicht von Belang, ob es die AXA war oder ein anderer privater Versicherer. Darin liegt das Missverständnis begründet.

Die Frage, um die es jetzt geht: Gibt es einen Unterschied, ob es jetzt im Jahr 2013/2014 verkauft wird? Habe ich die Frage so richtig verstanden: dass das, was jetzt vorhanden ist, verkauft wird? – Ja. Das ist das Thema der rechtlichen Fortwirkung. Wie wirkt sich früheres rechtswidriges Tun auf einen solchen Verkauf heute aus? – Grundsätzlich – und dabei bleibe ich – habe ich die Ansicht und bin damit in weiten Teilen mit Verfassungsrechtlern und wohl mit allen Europarechtlern einig, dass es kein Privatisierungsverbot gibt. Das heißt, dass ein Verkauf möglich wäre. Das ist das Primat des Gesetzgebers, das wir alle befolgen müssen in den unterschiedlichen Hierarchiestufen. Wenn der Gesetzgeber diese einhält, ist er darin frei und muss auch frei sein. Denn es auch ist Teil des Demokratieprinzips, unliebsame Entscheidungen hinzunehmen, weil sie demokratisch legitimiert sind.

Das heißt, es wäre grundsätzlich heute möglich, wenn sich nicht Fehler aus der Vergangenheit rechtlich fortsetzen würden. Da ich diese Fehler in der Vergangenheit sehe und da das Beihilferecht in der Rechtspyramide ganz oben steht, wie Herr Broß gerade ausgeführt hat, setzen sie sich fort. Ich kann mir gar nicht vorstellen, dass unter Berücksichtigung des Gesellschaftsrechts irgendein Unternehmen ein solches Fusionsvorhaben anfassen würde. Denn nach dem Erstellen der Due Diligence – das ist die Prüfung, welche Risiken bei Unternehmenskauf oder -verschmelzung bestehen – würde jeder die Finger davon lassen. Banken würden auch gar nichts finanzieren, weil es viel zu spektakulär ist, wenn ein Fusionsvorhaben mit beihilferechtlichen Fragen, mit verfassungsrechtlichen Fragen, mit versicherungsaufsichtsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Fragen belastet ist. Jeder würde dann die Finger davon lassen. Es würde mich sehr wundern, wenn überhaupt Interesse daran bestünde.

Aus der Sicht der Organe, der Fusionswilligen, sehe ich Rechtsprobleme wiederum für die Organe. Aber das ist ein ganz anderes Thema. Es gäbe aber durchaus Rechtsprobleme, wenn sie es trotzdem machen würden.

Die Antwort darauf lautet, dass es möglich ist, aber nur, wenn das, was sich an Fehlern aus der Vergangenheit gezeigt hat, heute durch Maßnahmen kompensiert wird, sodass dann das Recht eingehalten wird.

Das führt mich gleich zur Frage von Ihnen, die sich teilweise damit überschneidet. Ich sagte gerade: Die früheren Begünstigungen müssten rückgängig gemacht werden. Das heißt aber nicht, dass ich ausschließlich sehe, dass es hier überhaupt keinen Weg gibt, das Vorhaben zu verwirklichen. Das Vorhaben ist dann verwirklichbar, wenn – bezogen auf das Beihilferecht – die Gegenleistung für die Begünstigung einschließlich Zinsen erfolgt. Dann kommen sehr schwierige rechtliche Fragen, an wen die Zahlung denn erfolgen muss. Ich nenne ein Beispiel, damit das klar wird: Der Liquidationserlös wurde früher dem Gemeinwohl zugeordnet. Er wurde 2001 durch die Umwandlungsvorgänge im Ergebnis privatnützig zugeordnet. Das heißt, was früher für den Fall der Zerschlagung an Ertrag dem Gemeinwohl anheimgefallen wäre, fällt heute den Aktionären zu, geht in deren Eigentum über.

Das ist eine sehr bedeutsame Änderung, und das hat der Gesetzgeber ohne jede Gegenleistung privatnützig zugeordnet. Dieser Teil, der schwer zu beziffern ist, sich aber durch Wirtschaftsprüfergutachten ermitteln lässt, würde sicher dem Land zufallen.

Die Vermögenssubstanz, die zulasten der Versicherten geschmälert wird, jetzt insbesondere im Hinblick auf die Neuordnung des Aufsichtsrechts durch Solvency II – was Sie wahrscheinlich alle kennen, wo es um die Eigenkapitalisierung der Unternehmen geht, wo die Versicherten besser dastehen, wenn mehr Eigenmittel im Unternehmen sind –, ist den Versicherten wieder zuzuordnen.

Insgesamt heißt das also: Wenn die Begünstigung einschließlich Zinsen nachträglich aufgehoben wird, dann lässt sich das Vorhaben aus meiner Sicht verwirklichen. Es gibt noch ein paar Schwierigkeiten, weil die Kommission sehr streng ist und sagt, man kann nicht einfach heilen durch Zahlung.

Das führt auch zu der Frage, was das Land Nordrhein-Westfalen machen müsste. Man muss das beihilferechtlich mit Hilfe der Kommission in Ordnung bringen. Man kann nicht einfach selbst sagen, wir zahlen, und damit ist das Ganze geheilt.

Eine Frage lautete: Was passiert mit den Ausschüttungen, wenn der Zustand aus dem Jahr 2001 wiederhergestellt werden muss? – Da setzt sich dasselbe Thema fort. Sie sind Teil dessen, was an Begünstigungen einschließlich der Zinsen auszugleichen ist.

Dann wurde noch die Frage gestellt: Können Wettbewerber klagen? – Ja. Beihilferecht schafft – das hat der Europäische Gerichtshof geklärt – subjektive Rechtsposition, wenn Beihilfen nicht angezeigt werden. Das ist eine Frage, bei der ich keine positive Kenntnis habe, ob solche Klagen erwogen werden bzw. schon vorhanden sind. Aber rein rechtlich ist das möglich, dass Wettbewerber, die davon Kenntnis erlangen, sich vor deutschen Gerichten darauf berufen können.

Objektivrechtlich ist es so, dass jeder Träger öffentlicher Gewalt, so sagt es der EuGH in ritualisierter Form, verpflichtet ist, das Europarecht einzuhalten, und damit natürlich auch das Land Nordrhein-Westfalen und jeder Beamte. Das gilt für den Beamten, der die Genehmigungsakte prüft, für den Beamten, der sie heute prüfen müsste genauso wie für die BaFin, die sie heute prüfen müsste, also für jeden Träger öffentlicher Gewalt. Das ist die Antwort des Europäischen Gerichtshofs. Wenn sich offensichtliche Fragen hinsichtlich des Europarechts stellen, dann spricht natürlich, wenn es zu so einem Gerichtsverfahren kommen sollte, der EuGH bei Zweifeln das letzte Wort.

Albert Roer (Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats Konzern Provinzial Nord-West Holding AG): Es war die Frage gestellt worden, wie das mit der möglichen Begrenzung der Tätigkeit aussehe, da Herr Prof. Broß ja die Elementarversicherung angesprochen hat. Wir gehen bei uns davon aus, dass so, wie der öffentliche Auftrag definiert war, und zwar nicht nur bei uns in Nordrhein-Westfalen, sondern auch in Schleswig-Holstein und in anderen Ländern, und er in der Gesetzesbegründung niedergeschrieben war, ein umfassender Auftrag ist, der sich viel weiter erstreckt, der auch im Land wahrgenommen werden soll. Er ist auch heute Morgen hier von allen Beteiligten als unstrittig dargestellt worden. Das ist aus meiner Situation heraus ausgesprochen wichtig, denn das ist die zentrale Grundlage für die Existenz und die Arbeit dieses Unternehmens, aber auch der Rheinprovinz, der Lippischen, der Bayeri-

schen Versicherungskammer. Man kann also alle Öffentlichen hier aufzählen, die darin ihre Grundlage haben, weil sie in der Tat einen öffentlichen Auftrag wahrnehmen.

Weil wir das so sehen, ist der so umfassend, wie er im Gesetz beschrieben ist, und führt auch nicht zu einer Einschränkung unserer Geschäftstätigkeit. In der Realisierung der Dinge, wie sie im Gesetz vorgesehen waren, so wie wir sie zumindest aus dem Gesetz herauslesen und interpretieren, stellt sich für uns auch nicht die Beihilfeproblematik, weil es eben kein verwertbares Eigentum an der Provinzial gibt, auch nicht bei denen, die aus der Trägerschaft in die Aktionärsposition gekommen sind. Es ist im Grunde weiterhin Gut der Versicherten, das letztlich hier treuhänderisch durch Landschaftsverband und Sparkassen verwaltet wird.

Die Sparkassen haben ja wie wir ebenfalls einen öffentlichen Auftrag. Und wenn man das einmal historisch betrachtet, ist der öffentliche Auftrag der Versicherungen in der Definition über hundert Jahre älter als der der Sparkassen – und auch der trägt und wird ja nicht bestritten. Aus unserer Sicht ist er auch sehr richtig, damit man hier insgesamt den öffentlichen Finanzdienstleistungsverbund sicherstellt, der gerade in der heutigen Zeit sehr wichtig ist.

Für uns, Herr Grunendahl, ist es so, dass wir in der Debatte und Diskussion damals festgestellt haben, dass es natürlich Initiativen gab, insbesondere auch die des Landschaftsverbandes, der sich damals klar positioniert und als Verband und Parlament letztlich Verkaufsbeschlüsse abgelehnt und sich deutlich hinter eine Stabilisierung und Stärkung der Provinzial NordWest gestellt hat.

Auch die Landesregierung ist tätig geworden. Das muss man auch sagen. Aber der Sparkassenverband zum Beispiel hat sehr bewusst nie eine Beschlussfassung herbeigeführt, die einen Verkauf ausschließt. Ich habe bisher die Stellungnahmen, auch die der Landesregierung, vielleicht falsch verstanden, aber so verstanden, dass man letztlich nicht in der Lage sei, einen Verkauf zu verhindern, weil hier ja Aktienrecht greift. Wenn ich die Absage von Herrn Kirsch zur heutigen Anhörung richtig lese, ist das auch eine Position, zu sagen: Das Land hat eigentlich gar nichts mehr damit zu tun. Wir können mit dem, was wir bekommen haben, machen, was wir wollen.

Das ist eine Position, die wir für die Provinzial als nicht verträglich ansehen. Die Provinzial ist im Grunde so eingeordnet wie die übrigen öffentlichen Versicherer hier im Land. Wir meinen, dass es die Aufgabe des Landesgesetzgebers ist, dafür eine klare Linie herzustellen.

Öffentliche Diskussion schadet uns. Ja, ganz eindeutig. Das ist auch nicht unsere Absicht, hier die Dinge mit dem Ziel der Schädigung zu betreiben. Wir sind aber schon der Auffassung, dass wir Rechtsklarheit für unser Unternehmen brauchen. Die ist auch zwingend notwendig, damit Ruhe und Sicherheit wieder einkehren. Aufgrund der heute gegebenen Situation sagen wir, dass es einzelne Träger gibt, die sich klar bekannt haben, aber nicht alle. Und es ist eben nicht wirklich klar, ob die Verfasstheit unseres Unternehmens einen Verkauf an Dritte und privat tatsächlich ausschließt. Das möchten wir sichergestellt wissen, wie es für die anderen öffentlichen Versicherer auch der Fall ist.

Vorsitzender Christian Möbius: Vielen Dank, Herr Roer. – Die nächste Fragerunde wird von Herrn Witzel, FDP-Fraktion, eröffnet.

Ralf Witzel (FDP): Ich möchte gerne bei den Ausführungen des Aufsichtsratsmitglieds Alber Roer nachhaken. Sie haben gerade das Thema Verantwortung der Sparkassen angesprochen. Wir hatten vor Kurzem eine umfangreiche Anhörung hier im Landtag mit sehr vielen nordrhein-westfälischen Sparkassenvertretern. Es ist dort in eigener Angelegenheit, was die Sparkassenfamilie angeht, sehr nachhaltig dafür plädiert worden, eigentlich alles in Form einer Anstalt öffentlichen Rechts zu betreiben, bis hin zu Wirtschaftsbetrieben, was zum Beispiel die neue Sparkassenakademie oder andere Dinge angeht. Das ist hier sehr profunde von der Sparkassenseite vorgetragen worden.

Jetzt ist die Provinzial die öffentliche Assekuranz analog zum öffentlichen Anbieter, wenn man im Drei-Säulen-Modell entsprechend denkt. Wie im privaten und genossenschaftlichen Bereich findet dies auch die Entsprechung bei den Sparkassen. Ist es eigentlich aus der Analogie heraus nicht nahe liegend, dass auch die Sparkassen mit derselben Begründung, die sie für sich und ihre eigene Organisation in Anspruch nehmen, dies als die richtige Organisationsform für die Provinzial Versicherung innerhalb der S-Finanzgruppe sehen und dort auch lokalisieren wollen?

Sie haben weiter das Thema Ausschüttungen in einer der letzten Diskussionsrunden heute angesprochen. Wie weit birgt die Problematik der Ausschüttungen Gefahren für die Provinzial und für die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags aus Ihrer Sicht? Sie hatten das ja auch als eine wichtige Motivation für das dargestellt, was Sie als Aufsichtsratsmitglieder gerichtlich an Interessen verfolgen.

Herr Roer, Sie haben die Absicherung des öffentlich-rechtlichen Status der Provinzial NordWest auch durch Handlungen des Landesgesetzgebers oder durch die Landesregierung eingefordert. Was ist aus Ihrer Sicht die Gefahr, wenn das nicht erfolgt, und wie könnten dann weitere Entwicklungen aussehen?

Ich komme nun zum Thema „Umwandlung in eine Aktiengesellschaft“. Wir haben ja im Jahr 2001 die letzte große Provinzial-Gesetzgebung gehabt. Mit diesem Gesetz für sich genommen war ja die Provinzial nicht AG. Ich bin nach den seinerzeitigen Äußerungen der vier Landtagsfraktionen, die damals bei der letzten Gesetzgebung 2001 Verantwortung getragen haben, ausdrücklich davon überzeugt, dass alle letzten Endes das Beste für die Provinzial gewollt haben. Ansonsten hätten sie sich nicht, was ja nicht der Regelfall ist, im parlamentarischen Betrieb einvernehmlich zu dieser Lösung durchgerungen.

Auch meine Fraktion war damals als Oppositionsfraktion mit dabei und hat nicht die Probleme bei den Vorschlägen seitens der Regierung gesehen. Ob man das aus heutiger Sicht nach den Erfahrungen, die man bei der Entwicklung in den weiteren Jahren gesammelt hat, noch einmal tun würde, ist fraglich. Damit ist ja eigentlich, Herr Roer, das Entscheidende nicht nur die Gesetzgebung von 2001, sondern vor allem das – das ist ja ohne das Parlament erfolgt –, was dann im Frühjahr 2005 erfolgt ist. Vielleicht könnten Sie diesen Prozess, von dem andere Sachverständige gesagt

haben, darüber sei eigentlich öffentlichen, parlamentarischen und allgemein zugänglichen Quellen wenig zu entnehmen, ein wenig erläutern. Man kann lediglich im Handelsregister sehen, dass am 20. Mai 2005, zwei Tage vor dem Landtagswahltermin, der am 22. Mai war, die Änderung dort eingetragen wurde.

Meine letzte Frage an Sie: Ich habe es als sehr sympathisch gefunden, was Sie für Schleswig-Holstein beschrieben haben, nämlich dass bei wesentlichen Änderungen das Parlament als Gesetzgeber auch gefragt wird, dass es quasi einen Parlamentsvorbehalt gibt. Es kann immer in der Zukunft sein, dass sich Dinge ändern, die man zum Zeitpunkt der Gesetzgebung so nicht absehen konnte. Wir sind aber als Parlament die erste Gewalt, die diese Anhörung durchführt. Ich denke, es wäre eine große Absicherung, wenn es einen solchen Parlamentsvorbehalt für grundlegende, strukturelle Änderungen auch geben würde.

Vielleicht könnten Sie so nett sein – Sie kennen die Verhältnisse in Schleswig-Holstein besser als wir –, zu erläutern, was genau dort geregelt ist und wo das, was Sie als Schutznorm dargestellt haben, in Schleswig-Holstein abgesicherter ist als in Nordrhein-Westfalen.

Ich habe dann noch eine Frage an Herrn Prof. Dr. Dreher. Sie hatten vorhin beanstandet, dass es Schenkungsakte zur Vermögensverlagerung gegeben habe. Nun weisen die Sparkassen darauf hin, dass sie selber ja auch Anschaffungskosten hatten. Sie hatten Aufwendungen in Höhe eines Bruchteils ihrer Anteile. Die Hälfte des Trägeranteils des Landschaftsverbands ist so verschenkt worden. Es gibt aber einen zweiten Teil, der von der WestLB erworben worden ist. Das ist seinerzeit vom Sparkassenverband ganz transparent publiziert worden. Es wurden Anschaffungskosten von 330 Millionen genannt. Daher meine Frage: Ist eigentlich der Vorwurf von Ihnen berechtigt, es handele sich um eine alleinige Schenkung? Denn die Sparkassen hatten doch auch Anschaffungskosten in der Größenordnung eines dreistelligen Millionenbetrages. Ich denke, es gehört zu einer fairen Sicht der Dinge, bei der Gesamtaufnahme zu berücksichtigen, wer etwas bekommen und wer etwas gegeben hat.

Insgesamt freut es mich, dass alle Fraktionen deutlich gemacht haben, dass die Provinzial eine Zukunft haben soll, muss und sicherlich auch haben wird. Es ist auch ausdrücklich die Auffassung unserer Fraktion, dass die Provinzial eine faire Entwicklungschance braucht.

Robert Stein (fraktionslos): Herr Roer, wenn ich Ihre Ausführungen gerade richtig verstanden habe, haben Sie sinngemäß gesagt, es gibt keine beihilferechtliche Relevanz, weil es beihilfetechnisch bei der Provinzial auch nichts zu verwerfen gebe; denn im Prinzip gehöre alles den Versicherten. Wenn ich jetzt dieser Logik folge – sofern ich Sie richtig verstanden habe, ansonsten bitte ich das zu beleuchten –, wäre es dann nicht zwingend notwendig, zu sagen, dass die Gewinne, die die Provinzial erwirtschaftet, zum größten Teil in der Konsequenz über Rückerstattungen von Beiträgen oder zukünftigen Beitragsminderungen an die Versicherten ausgezahlt werden müssten?

Ich habe da Kopfschütteln bei Herrn Dr. Dreher aufgrund dieser Ausführungen vernommen. Auch danach möchte ich Sie noch gerne fragen. Denn wenn ich Sie richtig verstanden habe – das war eindeutig –, sagen Sie: Dieser Prozess ist beihilferechtlich relevant. Von daher müsste man beihilferechtlich etwas zu verwerten haben. Können Sie das spezifizieren, was man da beihilfetechnisch verwerten kann?

Dietmar Schulz (PIRATEN): Aus den bisherigen Antworten auf die diversen Fragen und den allgemeinen Ausführungen haben wir festgestellt, es gibt Gemeinwohlinteressen, es gibt eine öffentlich-rechtliche Bindung des Versicherungsvermögens. So stellen sich im Zusammenhang von Schenkungen, von Beteiligungsrecht unter Berücksichtigung der Rechtsform, die hier vorliegt – wir haben es hier mit einer Holding zu tun, in der verschiedene Teilgesellschaften gebündelt sind –, nicht zuletzt auch steuerrechtliche Fragen. Die Frage nach dem Gemeinwohl und nach der öffentlich-rechtlichen Bindung endet ja nicht an den Türen der Verwaltungsgesellschaften oder der Holding, sondern geht weit darüber hinaus. Da ist selbstverständlich nicht nur das Land unter Umständen mit im Boot, sondern gegebenenfalls auch der Bund.

Ich habe den Eindruck, dass sich unter Berücksichtigung des Umstandes, dass hier auch Gewinne erzielt werden, körperschaftsteuerrechtliche Fragen stellen. Wenn ich bedenke, dass allein aufgrund der Gemeinwohlinteressen, die nun von der Provinzial sehr hoch gehängt werden, nicht zuletzt auch steuerliche Sondergestaltungsmöglichkeiten in Rede stehen bis hin zu der Feststellung, dass sich dann, wenn hier an die Träger Gewinne nach Steuern ausgeschüttet werden, die Frage stellt, ob nicht auch erhebliches Besteuerungspotenzial rückwirkend besteht, nämlich bis 1997 in dreifacher Millionenhöhe, sodass durchaus auch eine Relevanz der Befassung des Landes Nordrhein-Westfalen eine Rolle spielen könnte, nicht nur unter versicherungsaufsichtsrechtlicher Hinsicht, sondern auch unter Berücksichtigung fiskalischer Interessen des Landes wie aber auch des Bundes. Wenn man sich die Konstruktion genauer anschaut, könnte man fast davon ausgehen, dass es sich bei der Geschichte um ein Steuersparmodell handele. Vielleicht könnten die Sachverständigen hierzu noch die eine oder andere Ausführung machen. Falls darüber eine Expertise mitgeliefert werden kann, wäre ich sehr dankbar.

Der nächste Punkt, der sich unter Berücksichtigung jedweder Fusionsüberlegungen natürlich auch wiederum unter Berücksichtigung des Vertrages zur Westfälischen Provinzial ergibt, zielt auf die Frage von Erzielung von Gewinnen, der nämlich nicht Hauptzweck der Gesellschaft nach diesem Vertrag ist, und auf der anderen Seite auf den öffentlich-rechtlichen Auftrag der Flächendeckung. Muss man sich da auch die Frage stellen, ob unter Berücksichtigung der alten gesetzlichen Gegebenheiten im Zusammenhang mit den dann stattgefundenen Vermögensverlagerungen nicht ebenfalls der Flächendeckungsauftrag der Provinzial Versicherung hier in Gefahr steht, was dann, wenn hier eine Teilprivatisierung erfolgt, wiederum Vorsorge seitens des Landesgesetzgebers auslösen müsste?

Es wurde heute zwar immer wieder erwähnt, dass der Landschaftsverband Westfalen-Lippe hier und heute absagt, auf seine schriftliche Stellungnahme und darauf, verweist, dass es sich schließlich und endlich um eine Aktiengesellschaft handele.

Wenn ich die Stellungnahme des Direktors des Landschaftsverbandes, die hier vor mir liegt, lese, finde ich es ziemlich flapsig, zu sagen, dass das Land Nordrhein-Westfalen damit überhaupt nichts zu tun habe, man sei ja schließlich eine Aktiengesellschaft. Die Nummer finde ich ziemlich hart. Ich finde es schade, dass sich der Direktor des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe heute nicht einmal hier den Fragen stellt, wie er dazu kommt, zu sagen: Wir sind mit der Deutschen Bank, der AXA Versicherung oder der Allianz Versicherung gleichzusetzen, die ansteht, gegebenenfalls die PNWH und deren Gesellschaften zu übernehmen.

Und wenn das auch ein bisschen eingeschlafen zu sein scheint, aus welchen Gründen auch immer, bin ich mir ziemlich sicher, dass im Hintergrund selbstverständlich ein beharrliches und beredtes Interesse seitens der Allianz Versicherung besteht, hier die Anteile zu übernehmen. Denn immerhin haben wir es ja alleine bei dem in Rede stehenden Landesbereich mit ca. 2,5 Millionen festen Bestandskunden zu tun. Das lässt sich keine Versicherung vom Brot nehmen. Ich bin mir ziemlich sicher, dass wir heute in diesem Punkt nicht zum letzten Mal zusammensitzen. Von daher will ich diese Aufklärung noch weiter betreiben. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie, die noch anwesenden Experten, zu den gerade gestellten Fragen und Anregungen Stellung nehmen könnten.

Vorsitzender Christian Möbius: Gibt es weitere Fragen seitens der Abgeordneten? – Das ist nicht der Fall. Dann bitte ich Herrn Roer, mit der Beantwortung zu beginnen.

Albert Roer (Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats Konzern Provinzial Nord-West Holding AG): Ich möchte als Erstes auf die Fragen von Herrn Witzel antworten. Es wurde konkret bezüglich des öffentlichen Vertrages in Schleswig-Holstein gefragt. Das ist ein Vertrag, der im Jahre 2004 neu abgeschlossen worden ist und den Vorgängervertrag ersetzt hat. Speziell im § 8 des Vertrages ist geregelt worden, dass der Landtag zu befassen ist, wenn es um Veränderungen dieses Vertrages geht. Die Begründung führt auch aus, dass der Landtag die Letztentscheidungsinstanz ist, wenn es um die Fragen der Aufstellung der Provinzial Nord Brandkasse geht, auch in dem Konstrukt Einbringung in die Provinzial NordWest.

Die Ausschüttung und die Frage, was mit der Substanz ist und wie die Dinge aufgestellt sind, wird bei uns so gesehen, dass wir sagen: Das, was wir heute ausschütten, auch mit Blick auf die Diskussion, die wir im letzten Jahr hatten, brauchen wir in der Tat, wie es letztlich das Gesetz formuliert hat, als Thesaurierungsmasse, um die Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen auch langfristig erfüllen zu können. Anders als bei anderen Unternehmen wie bei der Allianz bzw. der AXA haben wir ja bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen auch, wenn man sich das genau ansieht, keine Aktionäre, die im Grunde freie Mittel in das Unternehmen hineingeben können, weil sie dem öffentlichen Haushaltsrecht unterliegen.

Sowohl die Sparkassen als auch der Landschaftsverband können nicht unbegrenzt Mittel hereingeben, weil man im Zweifel dann umgekehrte Tatbestände hätte, dass hier aus öffentlichen Kassen Gelder verwendet werden, die wiederum beihilferechtl-

che Relevanz haben könnten. Wir müssen daher als Provinzial die Mittel, auch die Sicherheitsmittel, selber erwirtschaften. Von daher sagen wir: Es ist wichtig, dass die Mittel im Unternehmen bleiben, um den öffentlichen Auftrag erfüllen zu können.

Der Abgeordnete Stein fragte nach den Mitteln, die nicht gebraucht werden. Über viele Jahre hat es tatsächlich auch Beitragsrückgewährungen gegeben. Das ist gar nicht unüblich, dass Prämien, die nicht gebraucht wurden, an die Versicherungsnehmer zurückerstattet wurden. Nach dem bis 2001 geltenden Prinzip, dem strengen Gemeinnützigkeitsprinzip, war es so, dass wir Beitragsrückerstattungen tatsächlich an die Versicherungsnehmer vorgenommen haben. Das ist dann in dieses gemilderte Prinzip umgewandelt worden. Damit war es dann auch möglich, an die Gewährträger Gelder für die Gewährträgerhaftung zu zahlen, was aus meiner Sicht auch in Ordnung ist. Wir stehen gar nicht an, das zu kritisieren, sondern es geht um die Fragen: Sind die Verhältnisse richtig? Ist die Höhe richtig? Ist das angemessen? – Das sind die Fragen, die uns bewegen. Wir wollen selbstverständlich Beiträge leisten. Wir sind auch ein Unternehmen, das im Wettbewerb gut dasteht. Von daher ist das überhaupt nicht unser Antrieb.

(Robert Stein [fraktionslos]: Es gab aber Beitragsrückerstattungen!)

– Nach 2001 gab es keine Beitragsrückerstattungen. Seitdem sind die Mittel im Unternehmen thesauriert worden oder sind als Dividenden zum Teil an die Gewährträger ausgeschüttet worden.

Das Thema „Steuersparmodell“ auf die Provinzial bezogen habe ich nicht richtig verstanden. Wir zahlen natürlich ganz normal Steuern. Wenn es eine Steuerdebatte gab, ist sie in Verbindung mit der Fragestellung „Zusammenführen der Provinzial Rheinland mit der Provinzial in Münster“ aufgekommen. Vielleicht macht der Landschaftsverband geltend, weil er seine Anteile ja in die Vermögensbeteiligungsgesellschaft übertragen hat, dass dort nun Steuern anfallen würden, wenn man eine Rückabwicklung durchführen würde. Da ist es so – das hat der Landschaftsverband in seinen Beteiligungsberichten ja auch geschrieben –, dass er im Grunde durch die Verlagerung der Provinzial aus dem direkten Halten in die Vermögensbeteiligungsgesellschaft Steuern spart und die Mittel der Provinzial lediglich mit einem geringen Steuerabzug zufließen. Wie man das dann wertet, muss jeder für sich überlegen. Es werden Steuern gespart, das ist richtig, aber laut eigenen Ausführungen des Landschaftsverbandes. Das ist überall in den Beteiligungsberichten nachlesbar.

Prof. Dr. Meinrad Dreher, LL. M. (Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz): Zunächst zur Frage von Ihnen, Herr Witzel. Sie hatten mich nach den Anschaffungskosten gefragt. Das zeigt, dass man wie leider immer bei Rechtsfragen differenzieren und die Abfolge der beihilferelevanten Akte betrachten muss.

Ich will noch einmal rekapitulieren: Vor 2001 gab es ein Anstaltsvermögen, das war dem Gemeinwohl gewidmet. Dann kam das Gesetz. Es hat die Möglichkeit eröffnet, daraus Aktieneigentum zu schaffen, hat aber nicht gesagt, dass es sein muss, und hat auch nicht gesagt, dass dieses Aktieneigentum ohne Gegenleistung vergeben wird. Im Gesetzesakt selbst sehe ich noch keinen beihilferelevanten Tatbestand. Der

Tatbestand ist erst später gekommen. Im Jahr 2002, als der Verkauf an die WestLB für 330 Millionen € erfolgt ist, war das aus meiner Sicht lediglich ein spekulativer Erwartungswert. Sie hätten einen Euro oder 500 Millionen bezahlen können, sie hätten stiften und schenken oder sonst etwas machen können. Aber im Beihilferecht geht es nicht darum, ob man an irgendjemand Beliebigen Zahlungen im Hinblick auf subjektive Erwartungen leistet, die künftig in Rechtsvorgängen münden, und darin wiederum ein Beihilferechtsakt, eine Begünstigung liegt.

Dieser Beihilferechtsakt wurde erst im Jahr 2005 begründet, indem dann die Umwandlungsvorgänge, die privatnützige Begründung von Aktieneigentum, hoheitlich durch das Land genehmigt wurde und die ganze Sache ins Handelsregister eingetragen wurde. Das sind die zwei Wirksamkeitsakte. Darin liegt dann der gestufte, aber zum Abschluss kommende Beihilfetatbestand. Dies geschah also nicht bereits in der Gesetzgebung. Der Gesetzgeber hat keine Begünstigung selber geschaffen, sondern in den nachfolgenden Akten liegt die Begünstigung. Deswegen beinhaltet die Zahlung dieser 330 Millionen aus meiner Sicht eine subjektive Erwartung, und es sind keine Anschaffungskosten im Sinne eines Vorerwerbs mit Kosten, die ohne Weiteres dabei abzusetzen sind. Das ist eine schwer zu klärende Frage, die einige Juristen beschäftigen könnte, wenn man ihr im Einzelnen nachgehen wollte.

Dann gab es die Frage nach dem Beihilferecht. Tatsächlich habe ich hier mit Ihnen, Herr Roer, eine Divergenz. Denn ich warne davor zu sagen, Beihilferecht spielt hier keine Rolle. Wie sieht es denn aus? – Die Kommission geht nicht von hypothetischen Sachverhalten aus. Sie leben ja im Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft und nicht im Aufsichtsrat einer Anstalt. Die Kommission geht von den realen Phänomenen aus. Und das reale Phänomen, also der Lebenssachverhalt, die Rechtstatsachen, also die Umwandlung, das Bestehen einer im Handelsregister eingetragenen Aktiengesellschaft, das Bestehen von Aktieneigentum, erfolgte Ausschüttungen, also Dividendenzahlungen – das alles sind Realakte, und das wird die Europäische Kommission gegebenenfalls interessieren. Sie prüft, ob in diesen Akten eine Beihilfe liegt und schaut nicht von realen Phänomenen weg, nur weil nach Ansicht eines nationalen Gerichts ein anderer Rechtszustand eigentlich der richtige wäre. Hier gilt ganz eindeutig der Vorrang des Europarechts, und der führt dazu, dass man Beihilferecht nicht ausklammern kann.

Dann gab es noch Ihre Frage nach dem Steuerrecht bei Rückabwicklung. In der Tat ist das ein Thema. Ich bin aber nicht der Experte für das Steuerrecht.

Der Flächendeckungsauftrag, Regionalprinzip, ist kennzeichnend für öffentliche Versicherungen. Das sagte ich schon in meiner mündlichen Stellungnahme. Je größer die Einheiten werden, umso mehr gibt man auch das Prinzip der öffentlichen Versicherung auf. Denn das ist keine Verwurzelung mehr im Land, sondern das ist dann großflächig wie privat. Da stellt sich die Grundfrage, ob es noch legitimierbar ist. So wenig, wie man öffentliche Einrichtungen – das ist grundrechtlich eindeutig und allgemeine Meinung – ausschließlich zur Gewinnerzielung betreiben darf, so wenig kann man wahrscheinlich auch sagen: Regionalprinzip und Gemeinwohlauftrag ja, aber immer größere Einheiten jenseits des eigenen Bundeslandes befinden sich auf der anderen Seite.

Vorsitzender Christian Möbius: Der Kollege Witzel hat noch eine Nachfrage. Bitte schön.

Ralf Witzel (FDP): Ich habe eine letzte Nachfrage. Es haben ja – da habe ich aufmerksam zugehört – alle fünf Fraktionen hier im Landtag heute deutlich gemacht, dass sie keine Verkaufsüberlegungen an wen auch immer für die Provinzial forcieren. Ich denke, das ist für Sie als Provinzial-Gesellschaft auch ein wichtiges Signal. Dennoch ist von den anwesenden Sachverständigen eingefordert worden, dass wir nicht einfach nichts tun dürfen. Es ist vieles an Problemen beschrieben worden, was wir uns im Nachgang in aller Ruhe und Sachlichkeit, ohne einen Schnellschuss zu machen, zu Gemüte führen und überdenken müssen.

Meine letzte Frage an Sie betrifft sowohl die Sphäre Landesregierung als auch die Sphäre Landesgesetzgeber, also Parlament: Was ist zu tun? – Es kann ja nicht jeder all das regeln. Sie haben auch viel Wünschenswertes angesprochen. Daher möchte ich es gerne abfragen auch für die Verantwortlichkeit, die dem Parlament und der Landesregierung zukommt. Was ist da Ihre Empfehlung? Was ist aus Ihrer Sicht zu tun, um das sicherzustellen, was zumindest als Zielbeschreibung im parlamentarischen Raum nicht strittig war?

Prof. Dr. Meinrad Dreher, LL. M. (Johannes-Gutenberg-Universität, Mainz): Was zu tun ist, ergibt sich nach meiner Sicht aus den Rechtsgrundsätzen. Ich bin fern davon, politische Statements zu halten. Das war vorhin ja das Missverständnis. Ich kommentiere die Fragen nicht, sondern argumentiere lediglich aus rechtlicher Sicht. Von daher ist es nach meiner Auffassung rechtlich geboten, die beihilferechtliche Lage zu klären. Es gibt natürlich in diesem Zusammenhang sehr viele weitere Detailfragen, die nicht ganz einfach sein dürften, um einen beihilferechtmäßigen Zustand herzustellen, die versicherungsaufsichtsrechtliche Lage zu klären und einen entsprechenden Zustand im Interesse der Versicherten herbeizuführen, um dann sicher – das ist auch eine Folge – rechtlich aus dem Beihilferecht Transparenz einzufordern über die vergangenen Vorgänge.

Denn das Beihilferecht ist eindeutig: Die EuGH-Kommission hat bei Privatisierungen entweder ein transparentes Bieterverfahren oder eine sachverständige Bewertung über den Wert der Güter, die die öffentliche Hand an Private vergibt, gefordert. Dann kann man vielleicht, wenn es hier im öffentlichen Bereich liegt, also von einem öffentlichen Träger zu einem anderen, von einem Bieterverfahren absehen, sodass sich nicht Dritte daran beteiligen können. Aber von dem zweiten Teil der europarechtlichen Vorgaben kann man nicht absehen, das ist die Transparenz. Hier besteht aus meiner Sicht auch Notwendigkeit, Transparenz zu schaffen.

Aus diesen rechtlichen Erwägungen muss dann im parlamentarischen und im Regierungsbereich die Konsequenz gezogen werden, ob man an dem Vorhaben festhalten will – unter Ausgleich der bisher bestehenden aus meiner Sicht rechtlichen Defizite ist das Vorhaben möglich – oder man vor den damit verbundenen Maßnahmen kapituliert. Das ist aus meiner Sicht die Alternative in dem ganzen Verfahren.

Albert Roer (Vorsitzender des Gesamtbetriebsrats Konzern Provinzial NordWest Holding AG): Ich will noch etwas zum Thema Privatisierung sagen. Der öffentliche Vertrag, der in Schleswig-Holstein abgeschlossen wurde, sieht ausdrücklich vor, dass es eben keine Privatisierung geben sollte und dies auch nicht gewollt ist.

Ich habe alle Einlassungen, die zu Beginn erfolgt sind, so verstanden, dass alle Fraktionen gesagt haben, sie stehen zum öffentlichen Auftrag. Von daher wäre mein Wunsch und meine Bitte, dass man die Debatte so weiterführt, dass man prüft, was denn zu tun ist, um im Grunde den Zustand wiederherstellen zu können, der tatsächlich im Jahr 2001 von diesem Parlament gewollt war: dass man diese Dinge auf den Weg bringt und sich mit den Fragen, die ich gar nicht abschließend beurteilen und bewerten kann, auseinandersetzt und als Zielsetzung sagt, dass das, was hier Bekenntnis aller fünf Fraktionen war, also der öffentliche Auftrag, nicht strittig ist und erfüllt werden soll. Dafür sollten dann die Grundlagen auch so geschaffen werden, dass es zweifelsfrei ist und damit die Provinzial NordWest eine sichere Zukunftsperspektive als öffentlicher Versicherer hat.

Vorsitzender Christian Möbius: Vielen Dank, Herr Roer. Das war ein schönes Schlusswort.

Ich darf den Sachverständigen der heutigen Anhörung ganz herzlich für ihre Unterstützung danken. Wir werden die heutige Anhörung nach Abschluss unserer Haushaltsberatungen im Haushalts- und Finanzausschuss auswerten. Das Wortprotokoll der heutigen Anhörung wird Ihnen natürlich selbstverständlich baldmöglichst zugänglich gemacht.

Ich wünsche Ihnen, liebe Sachverständige, liebe Kolleginnen und Kollegen und auch den zahlreichen Zuschauern eine gute und vor allen Dingen sichere Heimfahrt.

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Christian Möbius
Vorsitzender

11.03.2014/13.03.2014

17