

## Leitsätze

1. Der Landesrechnungshof kann Beteiligter im verfassungsgerichtlichen Organstreitverfahren gemäß Art. 75 Nr. 2 LV NRW, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG sein.
2. Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW ermächtigt den Landesrechnungshof außer zur Rechnungsprüfung zu einer lückenlosen rechnungsunabhängigen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes.
3. Die verfassungsunmittelbare Prüfungsbefugnis nach Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW erstreckt sich auf das gesamte staatliche Finanzvolumen und steht nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers.
4. Die Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs umfasst auch solche Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen. Die Prüfung dieser Stellen dient der Klärung, ob und inwieweit die externe Wahrnehmung von Finanzverantwortung finanzielle Auswirkungen oder Finanzrisiken für das Land zur Folge hat.
5. Zu den genannten Stellen zählt die NRW.BANK. Wegen der weitreichenden Einstandspflichten des Landes für diese Bank unterliegt auch sie der umfassenden Prüfung des Landesrechnungshofs. Prüfungsadressaten sind dabei auch die staatlichen Vertreter in den Organen der NRW.BANK sowie die Aufsichtsbehörde.
6. Der Landesrechnungshof kann bei seiner Prüfung sämtliche Auskünfte und Einsicht in alle Unterlagen verlangen, die aus seiner Sicht für die Finanzlage des Landes von Bedeutung sein können.



**V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F**  
**F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N**  
**I M N A M E N D E S V O L K E S**

**U R T E I L**

Verkündet am: 13. Dezember 2011  
Schmid  
Verwaltungsgerichtsbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 11/10

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen ...

Antragstellers,

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

1. den Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen ...
2. den Minister für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen ...
3. die Landesregierung Nordrhein-Westfalen ...

Antragsgegner,

Prozessbevollmächtigte:

beteiligt:

Landtag Nordrhein-Westfalen ...

wegen Verletzung von Prüfungsrechten des Landesrechnungshofs

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 15. November 2011

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. B e r t r a m s ,

Präsident des Oberlandesgerichts R i e d e l ,

Präsidentin des Oberlandesgerichts P a u l s e n ,

Rechtsanwalt Dr. B r a n d ,

Professor Dr. L ö w e r ,

Professor Dr. W i e l a n d und

Professorin Dr. D a u n e r - L i e b

für Recht erkannt:

Die Antragsgegner zu 1. und 2. haben dadurch gegen Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW verstoßen, dass sie den Vorlage- und Auskunftersuchen des Antragstellers vom 13. April und 15. Juni 2010 nicht entsprochen haben und diesen Ersuchen mit der Begründung entgegen getreten sind, die gesetzliche Freistellung der NRW.BANK von der Rechnungslegung schließe auch ein indirektes Prüfungsrecht des Antragstellers bei den Antragsgegnern zu 1. und 2. aus.

G r ü n d e :**A.**

Der Organstreit betrifft die Frage, ob die Antragsgegner im Zusammenhang mit der Aufsicht und Kontrolle des Landes über die NRW.BANK durch Mitglieder der Landesregierung verfassungsrechtliche Prüfungsrechte des antragstellenden Landesrechnungshofs verletzt haben.

**I.**

1. Durch das Gesetz zur Regelung der Wohnungsbauförderung vom 18. Dezember 1991 (GV. NRW. S. 561) übertrug das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) die Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes NRW (WfA) auf die Westdeutsche Landesbank Girozentrale (WestLB), eine Kreditanstalt des öffentlichen Rechts. Die WfA war ausgestaltet als organisatorisch und wirtschaftlich selbständige, nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Ihre Aufgabe war es, finanzielle Hilfen für den Wohnungsbau zu gewähren. Die WestLB hatte das Grundkapital und die Rücklagen der WfA sowie das Landeswohnungsbauvermögen in eine Sonderrücklage einzustellen. Die WestLB war damals gemäß § 112 Abs. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung NRW (LHO NRW) von den Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts ausgenommen, für die das Gesetz eine Prüfung durch den Landesrechnungshof vorsah (§ 112 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. § 111 LHO). Um die WfA weiterhin der Prüfung durch den Landesrechnungshof zu unterstellen, bestimmte § 21 Abs. 9 des Wohnungsbauförderungsgesetzes (WBFG) vom 18. Dezember 1991 (GV. NRW. S. 562), dass auf sie die §§ 112 Abs. 2 Satz 1, 91 und 100 Abs. 4 LHO entsprechende Anwendung finden.

Durch Gesetz vom 2. Juli 2002 (GV. NRW. S. 284) wurden aus dem Vermögen der WestLB die WfA, die Geschäftsbereiche Investitionsbank NRW und Öffentlicher

Pfandbrief, der Anteil am Stammkapital der InvestitionsBank Brandenburg, die Geschäftsanteile an der Landesentwicklungsgesellschaft NRW und im Einzelnen aufgeführte Spielbanken- und Lotteriebeteiligungen als Gesamtheit abgespalten und auf die neu errichtete Landesbank NRW (Landesbank) übertragen. Während § 21 Abs. 9 WBFVG unverändert blieb, wurde die Landesbank durch Änderung von § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW von den landesunmittelbaren öffentlichen Unternehmen ausgenommen, für deren Haushalts- und Wirtschaftsführung eine Prüfung durch den Landesrechnungshof vorgesehen war.

Zur Umsetzung einer Vereinbarung der EU-Kommission mit der Bundesrepublik Deutschland vom 1. März 2002, der sogenannten Verständigung II, bedurfte es einer weiteren Neuorganisation der Landesbank. Die bestehende Anstaltslast und Gewährträgerhaftung des Landes wurden als unzulässige staatliche Beihilfe betrachtet, weil die Landesbank auch wettbewerblich tätig war. Angestrebt wurde die Schaffung eines wettbewerbsneutralen, rechtlich selbständigen Förderinstituts, das weiterhin mit Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sowie zusätzlich mit einer ausdrücklichen Refinanzierungsgarantie ausgestattet sein sollte. Hierzu sollten Geschäftsbereiche mit wettbewerblicher Relevanz in eigenständige Tochterbereiche ausgegliedert und der Aufgabenbereich der Landesbank auf die Aufgaben einer Förderbank beschränkt werden. Zu diesem Zweck umschrieb § 3 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Landesbank Nordrhein-Westfalen (LandesbankG NRW) vom 16. März 2004 (GV. NRW. S. 126) die Aufgaben und Geschäfte der Landesbank wie folgt:

"Die Landesbank Nordrhein-Westfalen hat den staatlichen Auftrag, das Land und seine kommunalen Körperschaften bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben, insbesondere in den Bereichen der Struktur-, Wirtschafts-, Sozial- und Wohnraumpolitik, zu unterstützen und dabei Fördermaßnahmen im Einklang mit den Beihilfavorschriften der Europäischen Gemeinschaft durchzuführen und zu verwalten."

Die WfA hatte nunmehr als organisatorisch und wirtschaftlich selbständige, nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts der Landesbank den staatlichen Auftrag zur sozialen Wohnraumförderung zu erfüllen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 LandesbankG NRW).

Die Prüfung durch den Landesrechnungshof wurde in § 13 LandesbankG NRW wie folgt geregelt:

- "(1) Der Landesrechnungshof prüft die Führung der Geschäfte der Landesbank Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit der bestimmungsgemäßen Verwendung aller Fördermittel (Landesmittel und Eigenmittel der Landesbank).
- (2) Der Landesrechnungshof prüft die Beteiligungen der Landesbank Nordrhein-Westfalen mit Ausnahme der im Wettbewerb stehenden Gesellschaften.
- (3) § 21 Abs. 9 des Wohnungsbauförderungsgesetzes und § 91 der Landeshaushaltsordnung bleiben unberührt. Die Bestellung der Abschlussprüfer gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe e erfolgt im Einvernehmen mit dem Landesrechnungshof.
- (4) Die Landesbank Nordrhein-Westfalen stellt sicher, dass die Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung von dritter Stelle bereit gestellter Mittel durch die jeweiligen Prüforgane erfolgen kann."

In der Begründung für diese Bestimmung (Anhang zu LT-Drs. 13/5121) hieß es:

"Absatz 1 gibt dem Landesrechnungshof das Recht, in der Landesbank die Führung der Geschäfte der Landesbank im Zusammenhang mit der bestimmungsgemäßen Verwendung von Fördermitteln zu prüfen. Durch den Klammerzusatz wird klar gestellt, dass auch die mit von der Landesbank erwirtschafteten Eigenmitteln dotierten Förderprogramme durch den Landesrechnungshof geprüft werden können. Absatz 1 stellt damit eine Erweiterung der Prüfungsbefugnisse

des Landesrechnungshofs gegenüber § 91 LHO dar, der nur ein Erhebungsrecht bei der Landesbank als Mittel verwendende Stelle und keine Prüfung der Eigenmittelverwendung vorsieht. Das durch diese Vorschrift eingeräumte Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs wird insoweit nicht durch § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO beschränkt, der die Landesbank Nordrhein-Westfalen von einer Prüfung durch den Rechnungshof weitgehend ausnimmt. Die Vorschrift des § 13 geht § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO insoweit als speziellere Norm vor.

Nach Absatz 2 kann der Landesrechnungshof auch Beteiligungen der Landesbank Nordrhein-Westfalen prüfen mit Ausnahme der Wettbewerbsbeteiligungen. Dies stellt insbesondere sicher, dass eine Übertragung von Landesgesellschaften mit staatlichen Aufgaben auf die Landesbank Nordrhein-Westfalen keine Beschneidung von Prüfungsbefugnissen des Landesrechnungshofs zur Folge hätte.

Absatz 3 dient der Klarstellung, dass die Prüfungsbefugnisse bei der Wohnungsbauförderungsanstalt und aus § 91 LHO (z. B. Prüfung bei Stellen, an die die Mittel von der Landesbank weitergereicht werden) nicht berührt sind. Bei der Bestellung der Abschlussprüferinnen und Abschlussprüfer ist das Einverständnis des Landesrechnungshofs einzuholen.

Absatz 4 dient der Klarstellung, dass die zur Verwendung an die Landesbank Nordrhein-Westfalen weitergeleiteten Mittel von dritter Seite (z. B. Bund, EU, KfW) durch den Landesrechnungshof oder andere mit der Prüfung befasste Stellen geprüft werden können."

Durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Landesbank Nordrhein-Westfalen und zur Änderung anderer Gesetze vom 30. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 443) erhielt die Landesbank die Bezeichnung NRW.BANK. Das Landesbankgesetz NRW wurde umbenannt in Gesetz über die NRW.BANK (NRW.BANK G).

Die NRW.BANK ist gemäß § 1 NRW.BANK G ein Kreditinstitut in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt der öffentlichen Rechts. Sie hat nach § 3 Abs. 1 und 2 NRW.BANK G ausschließlich einen staatlichen Förderauftrag zu erfüllen. Hierzu kann sie gemäß § 3 Abs. 4 NRW.BANK G unter anderem alle banküblichen Finanzierungsinstrumente einsetzen. Nach § 4 Abs. 2 NRW.BANK G tragen die Gewährträger (Land NRW, Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe) eine Anstaltslast. Sie haben sicher zu stellen, dass die NRW.BANK ihre Aufgaben erfüllen kann. § 4 Abs. 3 NRW.BANK G sieht eine Haftung der Gewährträger für die Verbindlichkeiten der NRW.BANK nach Maßgabe der Satzung vor (Satz 1). Eine Inanspruchnahme der Gewährträger soll erst möglich sein, wenn eine Befriedigung aus dem Vermögen der NRW.BANK nicht zu erlangen ist (Satz 2). Die Gewährträger haften jedoch unmittelbar gesamtschuldnerisch für die von der Bank aufgenommenen Darlehen und begebenen Schuldverschreibungen, die als Festgeschäfte ausgestalteten Termingeschäfte, die Rechte aus Optionen und andere Kredite an die NRW.BANK sowie für Kredite, soweit sie von der Bank ausdrücklich gewährleistet werden (Satz 3). Der Verwaltungsrat, in dem unter anderem das für Finanzen zuständige Mitglied der Landesregierung – der Antragsgegner zu 1. – vertreten ist, überwacht die Geschäftsführung (§§ 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 NRW.BANK G). Die im Verwaltungsrat kraft Gesetzes vertretenen Mitglieder der Landesregierung sind gemäß § 6 Abs. 2 NRW.BANK G zugleich Mitglieder der Gewährträgerversammlung. Diese hat über die in § 7 Abs. 1 NRW.BANK G genannten Angelegenheiten von besonderer Bedeutung zu entscheiden. Hierzu gehört unter anderem die Feststellung des Jahresabschlusses. Die staatliche Aufsicht über die NRW.BANK führt gemäß § 11 NRW.BANK G das Innenministerium. Sie erstreckt sich darauf, dass die Tätigkeit der NRW.BANK im Einklang mit Recht und Gesetz steht.

**2.** Unter Hinweis auf § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW und § 13 Abs. 1 LandesbankG (später § 13 Abs. 1 NRW.BANK G) verweigerte die NRW.BANK gegenüber dem Antragsteller die Vorlage erbetener Auskünfte oder legte Unterlagen nur auszugsweise vor. Daraufhin kündigte der Antragsteller gegenüber dem Finanzministerium

NRW eine Prüfung an um festzustellen, ob und inwieweit dieses seine Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten gegenüber der NRW.BANK ausübe, wie es die Risiken für das Land aus den vom Land garantierten und refinanzierten Förderaktivitäten der NRW.BANK überwache und im Rahmen seiner Zuständigkeit den Erfolg der Bank evaluiere. Das Finanzministerium lehnte eine Vorlage von Unterlagen und die Erteilung von Auskünften mit der Begründung ab, die Freistellung der NRW.BANK von der Rechnungslegung schließe auch ein indirektes Prüfungsrecht des Antragstellers beim Finanzministerium aus.

In seinem Jahresbericht 2009 stellte der Antragsteller fest, er habe nicht prüfen können, wie das Finanzministerium seine Aufgaben gegenüber der NRW.BANK insbesondere im Hinblick auf die Gewährträgerhaftung des Landes wahrnehme. Die Gewährträgersversammlung der NRW.BANK habe die Bestellung des Abschlussprüfers ohne das gesetzlich vorgeschriebene Einvernehmen mit dem Antragsteller beschlossen. Diese Feststellung hat der Haushalts- und Kontrollausschuss des Landtages als nicht haltbar bezeichnet und hierzu ausgeführt: In Kenntnis der Argumentation des Antragstellers habe der Landtag in der vergangenen Wahlperiode eine abweichende Auffassung vertreten und diese in § 13 NRW.BANK G umgesetzt. Die Argumentation von Landesregierung und Landtag von damals habe nach wie vor Bestand. Die NRW.BANK unterliege dem KWG und somit der Kontrolle durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und die Bundesbank. Diese Aufsichtsbehörden seien auf die Besonderheiten des hochkomplexen Bankgeschäfts fachlich und personell spezialisiert. Neben einem ausdifferenzierten Meldewesen verfügten diese Aufsichtsbehörden über geeignete Sanktionsmechanismen. Hinzu komme die Staatsaufsicht durch das Innenministerium. Angesichts dieser Prüfungsdichte könne von einem prüfungsfreien Raum keine Rede sein (LT-Drs. 14/10563, S. 28 f.).

**3.** Durch Gesetz vom 8. Dezember 2009 (GV. NRW. S. 772) wurde die WfA mit Wirkung vom 1. Januar 2010 aufgelöst, ihr Vermögen verblieb bei der NRW.BANK und wurde Stammkapital der Bank. Dadurch wurde die Zweckbindung des bisher

in einer Sonderrücklage geführten Vermögens der WfA ebenso aufgehoben wie ihre organisatorische und wirtschaftliche Selbständigkeit. Zugleich entfiel die frühere Regelung in § 21 Abs. 9 WBFG über die separate Prüfung der WfA durch den Antragsteller. § 13 Abs. 1, 2 und 4 NRW.BANK G (zuvor § 13 Abs. 1, 2 und 4 LandesbankG) blieben hinsichtlich der Prüfung durch den Antragsteller unverändert.

Gegen diese Gesetzesänderung hatte unter anderem der Antragsteller im Rahmen einer öffentlichen Ausschussanhörung am 3. September 2009 erhebliche Bedenken geltend gemacht (LT-APr. 14/935, S. 18 ff.; LT-Stellungnahme 14/2744). Er wandte ein, die Stärkung der Haftkapitalbasis der NRW.BANK um etwa 18,6 Mrd. Euro ermögliche eine ganz erhebliche Ausweitung der Landestätigkeit in einem ohnehin schon sehr umfangreichen Nebenhaushalt ohne umfassende parlamentarische Kontrolle. Dieser Nebenhaushalt könne betragsmäßig erheblich größer werden als der Landeshaushalt. Der Landtag sei weder über den Gesamtumfang des Bilanzvolumens und des Volumens der Kapitalmarktgeschäfte der NRW.BANK unterrichtet, noch würden die Förderschwerpunkte unter parlamentarischer Beteiligung abgestimmt. Die Wohnungsbauförderung sei in ihrer Höhe maßgeblich durch die von der NRW.BANK vorgegebenen Eckwerte und die Konkurrenz zu anderen Förderungen der Bank gebunden. Diese würden der Haushaltskontrolle praktisch entzogen. Auf Grund der Einstandspflicht des Landes für die NRW.BANK könne eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit in erheblichem Umfang stattfinden. Hierdurch sowie durch mögliche Bankverluste könnten das bisherige Landeswohnungsbauvermögen gemindert oder aufgezehrt und die Regelungen zur Verschuldungsgrenze durch einen Nebenhaushalt unterlaufen werden. Das Gesetz lasse keine Prüfung der wirtschaftlichen Verwaltung und Verwendung des in die NRW.BANK integrierten Landeswohnungsbauvermögens mehr zu, obwohl hierdurch in der Vergangenheit erhebliche Einsparpotentiale erzielt worden seien. Es erlaube nur noch die Prüfung der bestimmungsgemäßen Verwendung der Fördergelder. Die verbleibenden Prüfungsrechte ermöglichten nicht mehr, die weitere Entwicklung des Vermögens und die damit verbundenen Risiken nachzuvollziehen.

Der Landesrechnungshof werde gehindert, seinem in Art. 86 Abs. 2 LV NRW normierten Auftrag nachzukommen. Er erhalte nicht mehr die Informationen, die er benötige, um den Landtag umfänglich über Finanzrisiken und die wirtschaftliche Verwendung öffentlicher Mittel zu informieren und zu prüfen, ob die gesetzlich vorgesehene Zustimmung zur Bestellung des Abschlussprüfers der NRW.BANK erteilt werden könne.

4. Mit Schreiben vom 13. April 2010 rügte der Antragsteller gegenüber dem Finanzministerium NRW, dass die Beschlussfassung der Gewährträgerversammlung der NRW.BANK zur Bestellung des Abschlussprüfers erneut ohne das gesetzlich vorgeschriebene Einvernehmen des Antragstellers erfolgt sei. Im Zusammenhang mit der Fortsetzung der Prüfung der Aufgabenwahrnehmung des Finanzministeriums NRW gegenüber der NRW.BANK beanstandete der Antragsteller wiederum, er sei durch die bisher unzureichende Auskunftserteilung in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt worden und bitte darum, zunächst folgende Unterlagen vorzulegen und die dazu erforderlichen Auskünfte zu erteilen:

- Jahresabschlüsse und Berichte über die Prüfung der jeweiligen Jahresabschlüsse der NRW.BANK ab dem Jahr 2004
- Unterlagen über die Auswertung der jeweiligen Jahresabschlüsse und der Berichte über die Prüfung der Jahresabschlüsse der NRW.BANK durch das FM
- Unterlagen zur Vorbereitung auf die Sitzungen des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse sowie die Sitzungsprotokolle
- Unterlagen zu der sogenannten Budgetplanung der NRW.BANK
- Unterlagen zur Abfassung bzw. Änderung des Corporate Governance Kodex der NRW.BANK
- Haben sich Verbesserungen seit der Einführung des Kodex für die Interessen des Landes als Gewährträger ergeben? Wenn ja, welche? Vorlage der Unterlagen

- Welche konkreten Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten sind aufgrund der Rechte und Pflichten des Landes als Gewährträger wahrgenommen worden? Vorlage der Unterlagen

Nachdem das Finanzministerium NRW an seiner Auffassung festgehalten hatte, dem Auskunfts- und Vorlagebegehren des Antragstellers nicht nachkommen zu können, trat dieser mit Schreiben vom 15. Juni 2010 erneut an das Finanzministerium NRW heran. Er wies auf Presseberichte über Investitionen der NRW.BANK hin in sogenannte Griechenland-Anleihen in Höhe von 700 Mio. Euro, in Portugal-Anleihen in Höhe von 2.100 Mio. Euro und in Italien-Anleihen in Höhe von 4.000 Mio. Euro. Ferner führte er an, nach Angaben im Finanzbericht der NRW.BANK stünden auf der Aktivseite der Jahresbilanz "Schuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere" in Höhe von rund 59,2 Mrd. Euro "Verbrieften Verbindlichkeiten" in Höhe von rund 63,3 Mrd. Euro auf der Passivseite gegenüber. Auf der Passivseite der Bilanz seien mehr als 23 Mrd. Euro Eventualverbindlichkeiten aufgeführt, von denen 22,85 Mrd. Euro aus Kreditderivaten stammten. Es sei nicht erkennbar, dass die genannten Geschäfte gemäß § 3 Abs. 5 Satz 1 NRW.BANK G in direktem Zusammenhang mit der Erfüllung der gesetzlich fixierten Aufgaben der Bank stünden. Vielmehr bestünden danach Anzeichen, dass in erheblichem Umfang allgemeine Bankgeschäfte getätigt würden, die europarechtlich für ein Institut mit Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht zulässig und mit dem gesetzlichen Auftrag nicht zu vereinbaren seien. Der Aufklärung bedürften darüber hinaus die besonderen Risiken, die sich aus den eingegangenen Eventualverbindlichkeiten für den Landeshaushalt ergäben. Ihre Gefährlichkeit habe die Finanzmarktkrise deutlich gezeigt. Ferner sei bemerkenswert, dass der Finanzbericht der NRW.BANK für das Jahr 2009 in erheblichem Umfang Lang- und Kurzstreckenflüge ausweise und die Gesamtflugstrecke gegenüber dem Vorjahr um mehr als 10 % gewachsen sei. Die Unterstützung des Landes bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben durch die NRW.BANK könne sich – abgesehen von gelegentlichen Reisen nach Berlin oder Brüssel – prinzipiell nur auf das Gebiet des Hoheitsträgers erstrecken.

Ergänzend bat der Antragsteller um Auskunft und erläuternde Unterlagen zu den folgenden Fragen:

- Welche Informationen hat das Finanzministerium (FM) zu den hier in Rede stehenden Finanzinstrumenten erhalten?
- Sind die sich aus den oben genannten Finanzinstrumenten ergebenden Gefahren für den Landeshaushalt im Einzelnen untersucht worden und wie hat das FM die finanziellen Risiken eingeschätzt?
- Warum sind die vorgenannten Eventualverbindlichkeiten nicht zurückgeführt worden, sondern im Gegenteil gegenüber dem Jahre 2008 noch um fast eine Milliarde Euro gewachsen?
- Hält das FM die vorgenannten Engagements der NRW.BANK für vereinbar mit den Aufgaben der NRW.BANK als Förderbank des Landes? Wenn ja, aus welchen Gründen? Wenn nein, was hat das FM veranlasst?
- Welche Aufgaben lagen den durchgeführten Flugreisen zugrunde und waren diese nach Auffassung des FM mit den Förderaufgaben der NRW.BANK als Förderbank des Landes Nordrhein-Westfalen vereinbar? Wenn ja, aus welchen Gründen? Wenn nein, was hat das FM veranlasst?
- Wurden zu den vorgenannten Fragenkomplexen Beschlüsse im Risikoausschuss, im Prüfungsausschuss, im Verwaltungsrat und/oder in der Gewährträgerversammlung der NRW.BANK gefasst? Wenn ja, welche?
- Welche Ausführungen hat der Abschlussprüfer in den Prüfungsberichten für die Jahresabschlüsse der NRW.BANK zu den o. g. Fragenkomplexen gemacht? Falls ja, welchen Handlungsbedarf hatte das FM gesehen und was hat es veranlasst?

Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung weiterer Mandate von Vorstandsmitgliedern der NRW.BANK in anderen Unternehmen bat der Antragsteller um Auskunft und erläuternde Unterlagen zu den folgenden Fragen:

- Welche Informationen hat das FM hierzu erhalten und wie wurden diese auch im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben des Public Corporate Governance Kodex der NRW.BANK ausgewertet?
- Welche Beschlüsse zu den Mandaten der Vorstandsmitglieder der NRW.BANK wurden im Verwaltungsrat/Präsidialausschuss und/oder in der Gewährträgerversammlung gefasst?
- Welche Regelungen zur Behandlung der Vergütung der weiteren Mandate der Vorstandsmitglieder wurden getroffen?

Gleichfalls mit Schreiben vom 15. Juni 2010 wandte sich der Antragsteller wegen derselben Umstände an das Innenministerium NRW als staatliche Aufsichtsbehörde über die NRW.BANK gemäß § 11 NRW.BANK G und erbat die folgenden Auskünfte:

- Welche Informationen hat das IM zu den hier in Rede stehenden Finanzinstrumenten erhalten?
- Hat das IM die Vereinbarkeit der vorgenannten Engagements der NRW.BANK mit dem aus europarechtlichen Gründen sehr restriktiv zu verstehenden gesetzlichen Auftrag der NRW.BANK als Förderbank des Landes geprüft? Wenn ja, zu welchem Ergebnis ist es gelangt, wie lautet die Begründung und was wurde ggf. veranlasst?
- Hat das IM als zuständige Aufsichtsbehörde die sich daraus ergebenden Risiken für das Land geprüft? Falls ja, zu welchem Ergebnis hat die Prüfung geführt, wie lautet die Begründung und was wurde ggf. veranlasst?

Im Zusammenhang mit der Wahrnehmung weiterer Mandate von Vorstandsmitgliedern der NRW.BANK in anderen Unternehmen fragte der Antragsteller:

- Welche Informationen hat das IM hierzu erhalten und wie wurden diese auch im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben des Public Corporate Governance Kodex der NRW.BANK ausgewertet?

Unter Wiederholung und Vertiefung der Ausführungen im bisherigen Schriftverkehr sahen sich das Finanzministerium NRW und das Innenministerium NRW gehindert, diesen Auskunftersuchen nachzukommen. Das Finanzministerium stellte in seinem Antwortschreiben abschließend fest, die NRW.BANK betreibe ihre Geschäfte auf der Grundlage und im Rahmen von gesetzlichen, aufsichtsrechtlichen und satzungsrechtlichen Vorgaben und verfüge daher u. a. über Governance-Strukturen zur Einhaltung der für sie geltenden Regelungen.

Mit Schreiben vom 13. Juli 2010 wandte sich der Antragsteller sodann an die Staatskanzlei NRW und rügte eine Verletzung seiner verfassungsrechtlichen Prüfungsrechte hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung des Finanzministeriums und des Innenministeriums gegenüber der NRW.BANK insbesondere im Hinblick auf die Gewährträgerhaftung des Landes. Er machte geltend, § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW sehe keine Einschränkung des verfassungsgemäßen Prüfungsauftrags in Form einer Freistellung des Gewährträgers von der Prüfung durch den Antragsteller vor. Er habe auch weder den Prüfungsadressaten ausgetauscht, noch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der NRW.BANK zum Gegenstand der Prüfung gemacht, sondern nur die Aufgabenwahrnehmung durch Finanzministerium und Innenministerium.

## II.

1. Mit dem am 27. September 2010 eingeleiteten Organstreitverfahren beantragt der Antragsteller festzustellen,

dass die Antragsgegner dadurch gegen Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW verstoßen haben, dass sie

1. das an das Finanzministerium gerichtete Vorlage- und Auskunftersuchen vom 13. April 2010 (Az. I B – 2008 – 51 – 1)

2. das an das Finanzministerium gerichtete Vorlage- und Auskunftersuchen vom 15. Juni 2010 (Az. I B – 2008 – 51 – 1)
3. das an das Innenministerium gerichtete Vorlage- und Auskunftersuchen vom 15. Juni 2010 (Az. I B – 380 E – 4 – 5)

nicht oder nicht hinreichend erfüllt haben.

Er macht geltend:

**a)** Das Begehren sei zulässiger Gegenstand eines Organstreitverfahrens. Es gehe um eigene Rechtspositionen des Antragstellers, die in einem Verfassungsrechtsverhältnis gegründet seien. Diese ergäben sich aus der Funktionsgarantie der Finanzkontrolle in Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 LV NRW. Der Klageanspruch gründe nicht schon in einfachgesetzlichen Normen, sondern sei entscheidend von Verfassungsrecht geprägt. Zwar werde der Streit um einzelne Maßnahmen der Prüfungsdurchführung grundsätzlich als nicht verfassungsrechtlich beurteilt. Soweit es jedoch um die Durchsetzung von Rechten des Antragstellers gegenüber der Landesregierung und ihren Mitgliedern gehe, also in der Verfassung verankerte Staatsorgane beteiligt seien, werde die Streitigkeit im Kern verfassungsrechtlich geformt. Die Finanzkontrolle sei ein Herzstück der parlamentarischen Kontrolle im Budgetkreislauf. Das Parlament könne seine Kontrolle effektiv nur mit Hilfe der Rechnungshöfe ausüben. Art und Weise dieser Kontrolle seien in Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 LV NRW verfassungsunmittelbar und nicht substituierbar festgelegt. Zudem gehe es um die verfassungsrechtlich fundierte Notwendigkeit einer lückenlosen Rechnungsprüfung.

**b)** Richtiger Antragsgegner sei das Organ, das die beanstandete Maßnahme zu verantworten habe. Der Antragsgegner zu 1. sei für die Erfüllung der an ihn gerichteten Vorlage- und Auskunftersuchen verantwortlich. In sein Ressort falle die Beteiligung an der NRW.BANK, er sei gemäß § 6 Abs. 2 NRW.BANK G Mitglied der Gewährträgerversammlung und gemäß § 8 Abs. 1 Buchstabe a) NRW.BANK G auch des Verwaltungsrats. Zudem sei er zuständig für die Sicherheit und Stabilität

der Landesfinanzen, auch gegenüber potentiell Existenz bedrohenden Risiken, die vom Verhalten der NRW.BANK ausgingen. Er leite seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung, allerdings unter Beachtung der Richtlinien, die der Ministerpräsident vorgebe, Art. 55 Abs. 2 LV NRW.

Der Antragsgegner zu 2. führe nach § 11 Abs. 1 Satz 1 NRW.BANK G die staatliche Aufsicht über die NRW.BANK. Er habe dafür zu sorgen, dass die Tätigkeit der Bank im Einklang mit den Gesetzen erfolge. Die restriktive Bestimmung der Aufgaben der NRW.BANK diene auch dazu, finanzielle Risiken von der Tätigkeit der Bank für das Land in Grenzen zu halten. Der Antragsgegner zu 2. dürfe sich bei Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht auf ein Risikomanagement der Bank verlassen.

Unabhängig davon, ob die Ministerpräsidentin Richtlinien für das beanstandete Verhalten erlassen habe, sei letztlich die Antragsgegnerin zu 3. zur Wahrung des Budgetrechts des Landtags zu einer wirksamen Haushaltskontrolle berufen. Sie müsse sich das Verhalten ihrer Minister zurechnen lassen.

**c)** Der Antragsteller sei als oberstes Landesorgan im Sinne von Art. 75 Nr. 2 LV NRW beteiligungsfähig. Zumindest sei er anderer Beteiligter, der durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sei. Er sei auch weder dem Landtag noch der Landesregierung eingegliedert oder bloßes Hilfsorgan anderer Verfassungsorgane.

**d)** Dem Antragsteller stehe kein einfacherer Weg offen, die Erfüllung der Vorlage- und Auskunftspflicht durchzusetzen. Gegenüber der Landesregierung als Verfassungsorgan und seinen Teilen könne er weder Verwaltungsakte erlassen noch um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nachsuchen.

**e)** Die Anträge seien begründet. Der Anspruch auf Erteilung von Auskünften und Überlassung von Unterlagen sei nicht nur einfachgesetzlich in § 95 LHO NRW sta-

tiert, sondern folge aus der Funktionsgarantie der Finanzkontrolle gemäß Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 LV NRW. Danach erstreckte sich der Prüfungsauftrag des Antragstellers auf die Rechnung sowie die Kontrolle der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Soweit der Landeshaushalt betroffen sei, dürfe es keine kontrollfreien Räume geben. Die Finanzkontrolle müsse sich auch auf die mittelbare Landesverwaltung erstrecken, soweit sie Auswirkungen auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes haben könne und soweit die parlamentarische Verantwortung reiche. Informationsrechte der Rechnungshöfe hätten als Hilfsgarantien eine verfassungsrechtliche Grundlage. Mit ihnen werde die Funktionsfähigkeit der Rechnungsprüfung sichergestellt. Diese Rechte könnten nicht nach Belieben vom einfachen Gesetzgeber eingeräumt, aufgehoben oder modifiziert werden. Für eine wirkungsvolle Finanzkontrolle seien unbekannte Sachverhalte mit Bezug zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes zu erforschen. Das gelte auch für finanzielle Risiken, die sich noch nicht zu Verlusten für die Landesfinanzen verdichtet hätten. Daher gehöre zur verfassungsrechtlich abgesicherten Prüfungskompetenz auch die Berechtigung, Akten oder Auskünfte zu potentiell finanzwirksamen Umständen zu verlangen. Wegen der unbegrenzten Haftung der NRW.BANK gehöre im Grundsatz die gesamte Geschäftstätigkeit dazu, die zu einer Inanspruchnahme des Landes führen und Landesvermögen verringern könne. Gerade die Finanzkrise habe deutlich gemacht, welche Existenz bedrohenden Risiken mit der Tätigkeit von Finanzinstituten verbunden seien, für die Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bestünden.

Da der Informationsanspruch Verfassungsrang genieße, könne er nur Beschränkungen unterliegen, die sich aus der Verfassung selbst ergäben. Entsprechend der Rechtslage bei Informationsansprüchen von Abgeordneten bestehe etwa zur Respektierung eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung ein gewisser Einschätzungsspielraum für die Bestimmung von Art und Weise sowie Zeitpunkt der Beantwortung. Anders als bei parlamentarischen Anfragen komme es jedoch bei der Rechnungshofkontrolle außerhalb interner Willensbildungsprozesse auf alle Details an. Nur so könne festgestellt werden, ob weitere Nachforschungen erfor-

derlich seien, um Unregelmäßigkeiten aufzudecken. Die Geheimhaltungsbedürftigkeit von Informationen stehe der Auskunftspflicht nicht entgegen, weil die Mitglieder des Antragstellers selbst der Verschwiegenheitspflicht unterlägen.

Aus der Tätigkeit der NRW.BANK ergäben sich erhebliche finanzielle Risiken für das Land. Es hafte als Gewährträger gemäß § 4 Abs. 3 Satz 3 NRW.BANK G gesamtschuldnerisch für bestimmte bedeutsame Verbindlichkeiten. Diese Haftung sei unmittelbar, unbedingt und unbegrenzt. Die NRW.BANK refinanziere sich nach eigenen Angaben als fünftgrößter deutscher Emittent am internationalen Kapitalmarkt. Der Umfang der Haftung sei so groß, dass sie bei Inanspruchnahme die Landesfinanzen auf Dauer ruinieren würde. Die Bilanzsumme der Bank habe für das Geschäftsjahr 2009 mehr als 160 Mrd. Euro betragen, mehr als dreimal so viel wie der gesamte Haushalt des Landes. Die signifikante Erhöhung des Haftkapitals um einen zweistelligen Milliardenbetrag durch Vollintegration der WfA habe zudem eine deutliche Ausweitung des finanziellen Risikos für das Land zur Folge. Die Gefahren ihrer Geschäftstätigkeit für die Landesfinanzen seien am Beispiel der WestLB und anderer Landesbanken abzulesen. Derartige Risiken für den Landeshaushalt seien wirtschaftlich nur dann vertretbar, wenn die Banktätigkeit einer rigorosen Aufsicht und Kontrolle durch die Landesregierung und den Landtag unterworfen werde. Es bedürfe zumindest einer Prüfung der Risiken durch den Antragsteller, damit der Landtag seine Verantwortung insoweit effektiv wahrnehmen könne. Es gehe dabei nicht um eine (umfassende) Prüfung der NRW.BANK als juristisch selbständiger Einheit des Landes und Garantieempfänger, sondern eine Prüfung "bei" dieser aus Anlass der Prüfung der Garantie gewährenden Landesbehörden.

**f)** Etwaige Einschränkungen der Prüfung durch das einfache Landesrecht seien auch dann unwirksam, wenn sie gegen Bundesrecht verstießen. So gingen etwa die einheitlich und unmittelbar in den Ländern geltenden Bestimmungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) nach Art. 31 GG kollidierendem Landesrecht vor. Die NRW.BANK erfülle die Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 HGrG

und unterliege daher der Prüfung durch den Antragsteller. Dies gelte unabhängig davon, ob die NRW.BANK ein Unternehmen im Sinne von § 55 Abs. 2 HGrG sei. Die Möglichkeiten, öffentliche Unternehmen nach § 48 Abs. 2 Sätze 2 und 3 HGrG von der Rechnungsprüfung freizustellen, bestünden nicht. Diese Bestimmungen gälten nicht unmittelbar in den Ländern und die zusätzlichen Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 HGrG seien gegeben. § 112 Abs. 2 LHO NRW schließe zwar die Anwendung von § 111 LHO NRW für die NRW.BANK aus, beantworte aber nicht abschließend die Frage nach der Prüfungsbefugnis des Antragstellers. Eine hierdurch nicht ausgeschlossene abweichende Regelung finde sich in § 13 NRW.BANK G. Diese Vorschrift sei unter Berücksichtigung höherrangigen Rechts so auszulegen, dass im Ergebnis nahezu jeder Bereich der Tätigkeit der NRW.BANK der Prüfung durch den Antragsteller unterliege. Da die NRW.BANK lediglich Fördermaßnahmen durchführen und verwalten dürfe, stehe ihre gesamte Tätigkeit im Zusammenhang mit der bestimmungsgemäßen Verwendung aller Fördermittel im Sinne von § 13 Abs. 1 NRW.BANK G. Auch wenn der Antragsteller die NRW.BANK nicht als solche prüfe, erlaube § 91 LHO NRW eine Prüfung der zuständigen Minister, anlässlich der in erheblichem Umfang interne Vorgänge der Bank geprüft werden dürften.

Die NRW.BANK unterliege umfassender Aufsicht, die nicht nur auf eine reine Rechtsaufsicht beschränkt sein dürfe. Da der Vorstand der Bank keine eigene demokratische Legitimation besitze, sei es verfassungsrechtlich geboten, dass das Volk maßgeblichen Einfluss behalte. Es müsse seinen Willen durch den demokratisch legitimierten Träger der Bank auch im Einzelfall durchsetzen können. Für die gebotene Effektivität demokratischer Legitimation genüge es nicht, dass die Vertreter der demokratisch legitimierten Trägergemeinwesen im Verwaltungsrat eine eindeutige Mehrheit hätten. Bei der Prüfung, ob die Antragsgegner ihren Aufsichtspflichten nachgekommen seien, dürfe es zwar nicht zu einem "Mitplanen" des Antragstellers kommen. Diese Gefahr bestehe jedoch nicht, weil sich die Prüfung nur auf abgeschlossene Vorgänge beziehe. Dies sei zeitlich auch schon vor der Rechnungsprüfung möglich und geboten.

## 2. Die Antragsgegner beantragen,

die Anträge gemäß § 19 VerfGHG als unzulässig zu verwerfen, hilfsweise als unbegründet zurückzuweisen.

Sie tragen vor:

**a)** Die Anträge seien bereits unzulässig. Es bestehe kein verfassungsrechtliches, sondern lediglich ein verwaltungsrechtliches Rechtsverhältnis. Es sei entscheidend nicht von der Verfassung selbst, sondern durch nachgeordnete Bestimmungen geprägt. Die Beteiligten stritten um die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Prüfungsrechts des Antragstellers. Im Kern betreffe der Streit die Frage, ob die Sonderregelung des § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW i. V. m. § 13 Abs. 1 NRW.BANK G den Vorgaben des Haushaltsgrundsätzegesetzes genüge. In diesem Zusammenhang sei unerheblich, dass die Verfassung eine institutionelle Garantie der Rechnungsprüfung und eine Bestandsgarantie zu Gunsten des Antragstellers enthalte. Diese seien durch die Sonderregelung in § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW nicht bedroht. Der Antragsteller sei im Übrigen kein Verfassungsorgan, sondern nur eine oberste Landesbehörde, die im Kern der Exekutive zuzuordnen sei. Der Antragsteller sei auch nicht als anderer Beteiligter im Sinne von Art. 75 Abs. 2 LV NRW antragsberechtigt. Er stehe nach Rang und Funktion nicht einem obersten Landesorgan gleich, das berufen sei, an der Bildung des Staatswillens mitzuwirken. Allenfalls in Angelegenheiten, die den verfassungsmäßigen Kernbereich der Bestandsgarantie, Unabhängigkeit oder Aufgaben des Antragstellers betreffen, könne der Rechtsweg zu den Verfassungsgerichten eröffnet sein.

**b)** Der Antrag betreffe Unterlassungen der Antragsgegner, die nicht zum Gegenstand eines Organstreits gemacht werden könnten. Die Vorlage- und Auskunftsbegehren des Antragstellers beträfen ihn nicht in seinem verfassungsrechtlich garantierten Rechtskreis. Eine entsprechende Verpflichtung bestehe schon einfachge-

setzunglich nicht. Sie ergebe sich erst recht nicht aus Verfassungsrecht. Dementsprechend fehle es auch an der erforderlichen Antragsbefugnis, weil eine Verletzung des Antragstellers in verfassungsmäßigen Rechten ausscheide.

**c)** Der Organstreit richte sich im Übrigen zu Unrecht gegen die Antragsgegner. Bei genauer Betrachtung wende sich der Antragsteller nicht gegen die Weigerung der Antragsgegner. Er greife vielmehr die Regelungen in § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW i. V. m. § 13 Abs. 1 NRW.BANK G an, so dass richtiger Antragsgegner ausschließlich der Landesgesetzgeber hätte sein können. Der Antragsgegner könne eine inzidente Überprüfung einer gesetzlichen Maßnahme nicht dadurch erreichen, dass er die Antragsgegner zur Missachtung der gesetzlichen Beschränkung des Prüfungsauftrags auffordere. Jedenfalls könne die Antragsgegnerin zu 3. nicht für die Erfüllung der Informations- und Auskunftsbegehren des Antragstellers in Anspruch genommen werden. Die Beteiligungsverwaltung obliege dem Antragsgegner zu 1., die Staatsaufsicht dem Antragsgegner zu 2.

**d)** Mit Blick darauf, dass der Antragsteller im Kern die Regelungen in § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW i. V. m. § 13 Abs. 1 NRW.BANK G aus dem Weg räumen wolle, sei der Antrag zudem verfristet. Lediglich mit Blick auf die vordergründig beanstandeten Weigerungen der Antragsgegner, den Ersuchen des Antragstellers nachzukommen, sei der Antrag fristgemäß gestellt. Das Fristerfordernis werde umgangen, wenn die Frist jederzeit durch das Provozieren einer neuen ablehnenden Entscheidung neu zu laufen begänne.

**e)** Dem Antragsteller fehle auch das Rechtsschutzinteresse, weil er im Jahr 2004 gegen die einschlägigen Rechtsnormen um Rechtsschutz hätte nachsuchen können. Zudem handele der Antragsteller widersprüchlich und rechtsmissbräuchlich, weil er nunmehr nach etwa sechs Jahren gegen § 13 NRW.BANK G vorgehe, den er im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens selbst mitgestaltet habe.

f) In der Sache stünden dem Antragsteller bezogen auf die NRW.BANK keine Informations- und Auskunftsansprüche außerhalb ihrer Fördergeschäfte zu. Das Prüfungsrecht des Antragstellers werde durch § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW i. V. m. § 13 Abs. 1 NRW.BANK G in Einklang mit höherrangigem Recht entsprechend ausgeformt. Diese Bestimmungen verstießen weder gegen Bundesrecht noch gegen die Landesverfassung. Eine Prüfung sei nicht nach § 55 Abs. 1 HGrG geboten, weil § 55 Abs. 2 HGrG insoweit für öffentliche Unternehmen vorrangig sei. Die NRW.BANK sei ein derartiges Unternehmen, weil sie wirtschaftliche Ziele verfolge und dafür weitgehende Handlungsspielräume besitze. Sie sei ein Kreditinstitut, das über die unbeschränkte Erlaubnis zum Betreiben von Bankgeschäften verfüge. Ihrer Verpflichtung als Förderbank könne sie nur und umso besser nachkommen, wenn und soweit sie nach wirtschaftlichen Grundsätzen agiere. Staatliche Garantien allein führten nicht zum Wegfall der Unternehmenseigenschaft. Als Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts könne die NRW.BANK von der Prüfung durch den Rechnungshof entsprechend § 48 Abs. 2 Sätze 2 und 3 HGrG freigestellt werden. Dies sei für die Fälle ermöglicht worden, in denen eine anderweitige ausreichende Prüfung gewährleistet sei und sei selbst in den Fällen des § 55 Abs. 1 HGrG anzuerkennen. Von dieser Freistellungsoption habe der Landesgesetzgeber mit § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW Gebrauch gemacht.

§ 13 NRW.BANK G eröffne nur ein beschränktes Prüfungsrecht. An seiner Formulierung sei der Antragsteller beteiligt gewesen. Damit habe festgehalten werden sollen, dass Vorgänge, die im Zusammenhang mit Fördermitteln des Landes stünden, der Kontrolle durch den Antragsteller unterliegen sollten. Eine im Gesetzgebungsverfahren thematisierte Ausweitung des Prüfungsauftrags auf die Passiva und die Refinanzierungsmittel der NRW.BANK habe sich nicht durchgesetzt. Vielmehr sei die Neuregelung seinerzeit von allen Fraktionen getragen und auch vom Antragsteller befürwortet worden. Auch aus § 91 LHO ergebe sich nicht die Möglichkeit, die gesamte Geschäftstätigkeit der NRW.BANK zu prüfen. Die Vorschrift gelte nach § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW nicht für die NRW.BANK, sondern nach

§ 13 Abs. 3 Satz 1 NRW.BANK G nur für Empfänger einer durch die Bank geförderten Maßnahme. Ohnehin verwalte die NRW.BANK keine Landesmittel oder Vermögensgegenstände des Landes, sondern nur Mittel, die zu ihrer eigenen Vermögensmasse gehörten. Insgesamt habe sich der Gesetzgeber letztlich für eine Mischung verschiedener Kontroll- und Prüfungsinstrumente der Geschäftstätigkeit der NRW.BANK entschieden, die bei Bedarf nur von ihm selbst korrigiert werden könne.

Den Begehren des Antragstellers sei auch nicht unter dem Gesichtspunkt stattzugeben, dass dieser die Wahrnehmung von Kontroll- und Überwachungspflichten sowie der Staatsaufsicht gegenüber der NRW.BANK prüfen wolle. Grundsätzlich sei dem Antragsteller durch die Verfassung die Prüfung des Finanzgebarens des Landes im weiteren Sinne übertragen. Hiervon sei (nur) die unmittelbare Landesverwaltung einschließlich der Sondervermögen erfasst, bei denen es keine prüfungsfreien Räume geben dürfe. Nicht unter den verfassungsrechtlichen Prüfauftrag fielen jedoch die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die einer eigenen Haushalts- und Wirtschaftsführung unterlägen. Diesbezüglich könne dem Antragsteller eine Prüfungsbefugnis lediglich einfachgesetzlich verliehen werden. Dies sei durch § 13 NRW.BANK G nur in beschränktem Umfang geschehen. Soweit über das Fördergeschäft der NRW.BANK hinaus beim Antragsgegner zu 1. Aufgaben der Beteiligungsverwaltung in Organen der NRW.BANK wahrgenommen würden, gehe es nicht um die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Ein hinreichend enger Bezug zum Landeshaushalt oder zum Landesvermögen fehle. Lediglich Serviceleistungen zur Vorbereitung von Sitzungen der Organe der NRW.BANK würden erbracht. Finanzwirksame Handlungen würden ausschließlich in den Gremien durch eigenverantwortlich handelnde Vertreter vorgenommen. Die Staatsaufsicht des Antragsgegners zu 2. betreffe gleichfalls nicht unmittelbar die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Dabei gehe es nur um die Vereinbarkeit der Banktätigkeit mit Recht und Gesetz. Hierbei könnten zwar auch Sachverhalte betroffen sein, die der Rechnungshofkontrolle unterlägen. Dies gelte unabhängig vom jeweiligen Risikopotential aber

nicht für die Bereiche, die der Gesetzgeber ausdrücklich aus der Kontrolle durch den Rechnungshof ausgenommen habe. Abgesehen davon betreffen die Fragen des Antragstellers an den Antragsgegner zu 2. nur die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung, die ohnehin nicht seiner Rechtsaufsicht unterfalle.

Die Prüfung von Finanzrisiken im Bereich der NRW.BANK durch den Antragsteller sei ferner nicht unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation geboten. Der Landtag allein entscheide verantwortlich darüber, welche Informationen er für eine verantwortliche Wahrnehmung der parlamentarischen Überwachungsfunktion für erforderlich halte. Er könne sich für eine Rechnungshofkontrolle entscheiden oder für eine Prüfung durch eine andere Instanz, die er für geeigneter halte. Begrenzte Kapazitäten des Rechnungshofs könnten sogar die Wahl anderer Kontrollinstanzen gebieten, weil die Funktionsfähigkeit des Rechnungshofs nicht durch Überlastung gefährdet werden dürfe. Ergebe sich letztlich keine Prüfungsbefugnis des Antragstellers, so ändere daran auch nichts, dass die von der Prüfung ausgenommenen Bereiche auf Grund gesetzlicher Einstandspflichten des Landes besonderen Haftungsrisiken unterlägen. Die Prüfung durch den Antragsteller sei hier erst dann eröffnet, wenn sich solche Risiken in der Haushaltsrechnung oder im Vermögen des Landes niederschlugen. Eine vorbeugende Kontrolle finanzieller Risiken stehe dem Antragsteller im Übrigen auch deshalb nicht zu, weil hierdurch die Grenze zwischen Kontrolle des Haushaltsvollzugs und den allein Verfassungsorganen zugewiesenen Entscheidungsräumen überschritten würde. Namentlich der verfassungsrechtlich garantierte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung würde auf diese Weise ausgehöhlt. Die Erfüllung der Informations- und Auskunftsbegehren des Antragstellers würde zu einem nicht tolerierbaren Hineinwirken in die Erfüllung ministerieller Aufgaben sowie in die unternehmerische Geschäftsführung der NRW.BANK führen.

**3.** Dem Landtag NRW ist von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben worden.

**B.**

Der Antrag ist gemäß Art. 75 Nr. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – LV NRW –, § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. des Verfassungsgerichtshofgesetzes – VerfGHG NRW – zulässig.

**I.**

Der Antragsteller ist beteiligtenfähig. Dabei kann die umstrittene Frage dahingestellt bleiben, ob der Landesrechnungshof selbst zu den obersten Landesorganen im Sinne von Art. 75 Nr. 2 LV NRW, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG NRW zählt.

Offen gelassen bei BVerfGE 92, 130, 133 m. w. N.; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 20. November 1997 – VerfG 12/97 –, NVwZ-RR 1998, 209 f.

Der Antragsteller ist jedenfalls für Verfahren der hier in Rede stehenden Art als durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteter "anderer Beteiligter" im Organstreitverfahren im Sinne dieser Vorschriften anzuerkennen. Der Antragsteller ist eine selbständige, nur dem Gesetz unterworfenen "oberste Landesbehörde", deren Mitglieder den Schutz richterlicher Unabhängigkeit genießen und der unmittelbar durch Art. 86 Abs. 2 Satz 1 und Art. 87 LV NRW Prüfungsrechte eingeräumt werden. Damit hat die Landesverfassung dem Antragsteller diejenige Selbständigkeit verliehen, die erforderlich ist, um originär verfassungsmäßige Rechte gegenüber anderen Verfassungsorganen im Organstreitverfahren zumindest als anderer Beteiligter im Sinne von Art. 75 Nr. 2 LV NRW geltend machen zu können.

Ebenso Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, Art. 75 Rn. 25 a. E.; Löwer, NWVBl. 2009, 125, 133 m. w. N.; ders., in: HdbStR III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 18; m. w. N.; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 449 f.; Siekmann, in: Sachs, GG, 5. Aufl. 2009, Art. 114 Rn. 25; Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. III, 5. Aufl. 2003, Art. 114 Rn. 17; Heun, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2008, Art. 114, Rn. 19 m. w. N.; v. Mutius/Nawrath, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2011, Art. 114 GG Anm. 13; Jarass,

in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 114 Rn. 4; a. A. Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm, Die Verfassung des Landes NRW, 3. Aufl. 1994, Art. 87 Anm. 6 m. w. N.; Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, § 26 Rn. 996 m. w. N.; ablehnend für den Bundesrechnungshof auch Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger, §§ 63, 64 Rn. 126 m. w. N., der allerdings die Parteifähigkeit der Landesrechnungshöfe nach Maßgabe des jeweiligen Landesverfassungsrechts für möglich hält, sofern sich Kompetenzen im Wesentlichen aus der Verfassung selbst und nicht aus einfachem Gesetzesrecht ergeben.

Ohne die Anerkennung der Beteiligtenstellung des Antragstellers wären verfassungsrechtlich eingeräumte Kompetenzen des Landesrechnungshofs insbesondere dann nicht wehrfähig, wenn sie von der Regierung missachtet würden und die Parlamentsmehrheit dies nicht beanstandete. Zumindest in Fällen wie dem vorliegenden, in denen der Antragsteller geltend macht, dass Mitglieder der Landesregierung die Ausübung seines verfassungsrechtlich gewährleisteten Prüfungsrechts behindern, ist mithin seine Beteiligtenfähigkeit anzuerkennen.

Auch die Antragsgegner können als Organe oder als Teile eines obersten Landesorgans Beteiligte in einem Organstreitverfahren sein.

Vgl. VerfGH NRW, OVG 52, 297, 301.

## II.

1. Der Antragsteller ist gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG NRW antragsbefugt. Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Antragsgegner Rechte des Antragstellers, die aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, verletzt haben. Dies könnte dadurch geschehen sein, dass sie eine Beantwortung der in den streitgegenständlichen Vorlage- und Auskunftersuchen gestellten Fragen abgelehnt haben. Als rechtserhebliche Maßnahme im Sinne von § 44 Abs. 1 VerfGHG NRW kommt jedes Verhalten der Antragsgegner in Betracht, das geeignet ist, dem Bereich des Verfassungslebens angehörende Rechte des Antragstellers zu beeinträchtigen.

Vgl. BVerfGE 118, 277, 317 f.; siehe ferner Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 983 f.

Hierzu gehören die Antwortschreiben der Antragsgegner zu 1. und 2. auf die Vorlage- und Auskunftersuchen des Antragstellers, soweit darin abgelehnt wird, den verfassungsrechtlich begründeten Prüfungsrechten des Antragstellers nachzukommen.

2. Gegenstand des Organstreits ist auch ein verfassungsrechtliches Verhältnis zwischen den Beteiligten. Der Antragsteller rügt die Verletzung unmittelbar durch die Landesverfassung übertragener Prüfungsrechte gegenüber Mitgliedern des Verfassungsorgans Landesregierung. Er macht mithin eine Verletzung von Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW geltend, der ihn zur Gewährleistung einer effektiven Wahrnehmung der parlamentarischen Finanzkontrolle zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung berechtigt. Es geht ihm gerade um die Klärung der Frage, ob und inwieweit ihm von Verfassung wegen und nicht lediglich auf der Grundlage einfachgesetzlicher Normen Prüfungsbefugnisse verliehen worden sind. Das streitige Rechtsverhältnis ist demnach – auch mit Blick auf das Auftreten von Beteiligten, die von der Verfassung mit eigenen Kompetenzen ausgestattet sind – maßgeblich vom Verfassungsrecht geprägt.

Vgl. Löwer, NWVBl. 2009, 125, 132; Haverkate, AöR 107 (1982), S. 539, 556 ff.; Kopp, JuS 1981, 419, 422 ff.; Belemann, DÖV 1979, 684.

Dies schließt es aus, insoweit von einer in die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte fallenden öffentlich-rechtlichen Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art auszugehen.

Vgl. in Abgrenzung dazu BVerwGE 116, 92 f.; OVG NRW, DÖV 1979, 682.

### III.

Die Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG NRW ist eingehalten. Der Antrag ist innerhalb von sechs Monaten nach den Antwortschreiben der Antragsgegner auf die Vorlage- und Auskunftersuchen des Antragstellers gestellt worden. Dabei ist es unerheblich, ob sich der Antragsteller gegen die einfachgesetzlichen Regelungen in § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW i. V. m. § 13 Abs. 1 NRW.BANK G hätte wenden können. Ebenfalls bedeutungslos ist, ob der Antragsteller davon abgesehen hat, gegen die Nichtbeantwortung früherer Prüfbitten Rechtsschutz einzuholen. Entscheidend ist allein, ob die Antragsgegner verfassungsrechtlich verpflichtet waren, den streitgegenständlichen Vorlage- und Auskunftersuchen nachzukommen. Insofern ist die Antragsfrist gewahrt. Der Umstand, dass der Antragsteller durch neue Prüfungersuchen den Streit über das Bestehen verfassungsrechtlich gesicherter Mitwirkungspflichten aktualisieren kann, stellt die rechtzeitige Einreichung des Organstreits nicht in Frage. Es ist vielmehr eine Frage des materiellen Rechts, inwieweit jeweils aktuell (gegebenenfalls erneut) verfassungskräftige Rechtspositionen des Antragstellers verletzt worden sind. Das Fristerfordernis des § 44 Abs. 3 VerfGHG NRW schließt lediglich Anträge gegen länger als sechs Monate zurückliegende Maßnahmen oder Unterlassungen aus.

### IV.

Der Antragsteller besitzt auch das für den Organstreit erforderliche Rechtsschutzinteresse. Er hat im Zusammenhang mit der Formulierung von § 13 NRW.BANK G im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens keine naheliegende Handlungsoption ungenutzt gelassen, durch die er den zwischen den Beteiligten entstandenen Verfassungsverstreit hätte vermeiden können. Mit Blick auf die begrenzten Einflussmöglichkeiten des Antragstellers im Gesetzgebungsverfahren spricht nichts dafür, dass er den Landtag zu einer Gestaltung der Gesetzeslage in seinem Sinne hätte veranlassen können. Die Präsidentin des Antragstellers hat bereits während der Ausschussanhörung am 13. Februar 2004 betreffend das Gesetz über die Landesbank

NRW unmissverständlich deutlich gemacht, zur Vermeidung von Nachteilen für das Land und den Landeshaushalt müssten die auf die Landesbank übertragenen Fördermaßnahmen auch in Zukunft geprüft werden können. Ein umfassendes Prüfungsrecht bei der Landesbank hat sie seinerzeit den §§ 53 und 55 HGrG entnommen.

Vgl. Ausschussprotokoll 13/1143, S. 2.

Dies erklärt ihr Einverständnis mit der während der Ausschussberatungen formulierten Fassung des § 13 NRW.BANK G.

Vgl. Ausschussprotokoll 13/1158.

Zudem war dem Antragsteller seinerzeit nicht bekannt, dass die NRW.BANK später § 13 Abs. 1 NRW.BANK gegen ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs anführen würde und auch die Antragsgegner nicht bereit sein würden, dem Antragsteller diejenigen Unterlagen und Informationen zur Verfügung zu stellen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hielt. Schließlich war der Wegfall einer durch § 21 Abs. 9 WBFVG umfassend gewährleisteten Rechnungsprüfung im Bereich der Wohnungsbauförderung mit Wirkung zum 1. Januar 2010 seinerzeit nicht absehbar. Bei dieser Sachlage kann von einem widersprüchlichen Verhalten und Rechtsmissbrauch des Antragstellers keine Rede sein.

**C.**

Der gegen die Antragsgegner zu 1. und 2. gerichtete Antrag ist begründet.

Die Antragsgegner zu 1. und 2. haben dadurch gegen Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW verstoßen, dass sie den Vorlage- und Auskunftersuchen des Antragstellers vom 13. April und 15. Juni 2010 mit der Begründung entgegen getreten sind, die gesetzliche Freistellung der NRW.BANK von der Rechnungslegung schließe auch ein indirektes Prüfungsrecht des Antragstellers bei den Antragsgegnern zu 1. und 2. aus. Dem Vorgehen des Antragstellers gegen den Antragsgegner zu 3. misst der Verfassungsgerichtshof hingegen keine eigenständige Bedeutung bei. Der Antragsteller hat gegenüber der Staatskanzlei lediglich das Vorgehen der Antragsgegner zu 1. und 2. beanstandet und um Auskunft gebeten, ob die Landesregierung an der von diesen geäußerten Auffassung festhält. Damit hat der Antragsteller nur sein gegen die Antragsteller zu 1. und 2. gerichtetes Begehren nochmals bestärkt und letztmalig versucht, auf anderem Weg eine gerichtliche Auseinandersetzung zu vermeiden.

**I.**

Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW ermächtigt den Landesrechnungshof außer zur Rechnungsprüfung zu einer lückenlosen rechnungsunabhängigen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes (unten 1.). Die verfassungsunmittelbare Prüfungsbefugnis nach Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW erstreckt sich auf das gesamte staatliche Finanzvolumen und steht nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers (unten 2.). Die Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs umfasst auch solche Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen. Die Prüfung dieser Stellen dient der Klärung, ob und inwieweit die externe Wahrnehmung von Finanzverantwortung finanzielle Auswirkungen oder Finanzrisiken für das Land zur Folge hat (unten 3.). Zu den genannten Stellen zählt die NRW.BANK. Wegen der weitreichenden Ein-

standspflichten des Landes für diese Bank unterliegt auch sie der umfassenden Prüfung des Landesrechnungshofs. Prüfungsadressaten sind dabei auch die staatlichen Vertreter in den Organen der NRW.BANK sowie die Aufsichtsbehörde (unten 4.). Aus § 13 NRW.BANK G und § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW ergibt sich nichts anderes (unten 5.). Der Landesrechnungshof kann bei seiner Prüfung sämtliche Auskünfte und Einsicht in alle Unterlagen verlangen, die aus seiner Sicht für die Finanzlage des Landes von Bedeutung sein können (unten 6.).

1. Nach Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW prüft der Landesrechnungshof die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Vorschrift ist weitgehend Art. 114 GG in der Fassung des Zwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl. I S. 357) angeglichen worden. Anlass hierfür war die Verpflichtung nach § 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) – HGrG –, das Haushaltsrecht nach den Grundsätzen des Haushaltsgrundsätzegesetzes zu regeln.

Vgl. LT-Drs. 7/617, S. 1, 6 und 12; LT-Drs. 7/1188, S. 2.

Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW verleiht dem Landesrechnungshof verfassungsrechtlich denselben Prüfungsauftrag wie Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG dem Bundesrechnungshof. Der Landesverfassungsgeber hat die Vorschrift dem Verfassungsrecht des Bundes bewusst nachgebildet und sich dadurch auch die Motive des Bundes für seine eigene Verfassungsnovelle zu eigen gemacht.

Vgl. Giesen/Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes NRW, 1972, Verf. Art. 86 Rn. 7.

Nach dem Vorbild des Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG hat zudem Art. 87 Abs. 1 Satz 2 LV NRW die Mitglieder des Landesrechnungshofs mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet.

Hierzu Bertrams, NWVBl. 1999, 1, 3 f.

Darüber hinaus haben Art. 87 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LV NRW die verfassungsrechtliche Selbständigkeit des Landesrechnungshofs gegenüber der Landesregierung betont sowie die Rechte des Parlaments noch weitergehend gestärkt.

Vgl. Bericht des Hauptausschusses, LT-Drs. 7/1188, S. 2.

Unter Berücksichtigung dieser landesverfassungsrechtlichen Besonderheiten ist danach zur Bestimmung des Bedeutungsgehalts von Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW ergänzend auf die Entstehungsgeschichte von Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG zurückzugreifen. Dessen Neufassung wurde erst im Laufe der parlamentarischen Beratungen im federführenden Rechtsausschuss eingebracht. Im schriftlichen Bericht hieß es hierzu, der Rechnungshof solle näher an das Parlament herangeführt werden; eine sinnvolle Wahrnehmung des Budgetrechts erfordere Kenntnis zahlreicher Daten, die der Bundestag ohne Mithilfe des Rechnungshofes nicht erlangen könne. Darüber hinaus sei eine Novellierung des Artikels 114 auch erforderlich, "um Zweifel auszuräumen, ob bestimmte Tätigkeiten des Rechnungshofes verfassungsrechtlich überhaupt zulässig sind. Hierher gehört vor allem das Recht auf Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung."

Vgl. zu BT-Drs. V/3605, S. 13.

Ausgehend von diesen Erwägungen hat Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG und in gleicher Weise Art. 86 Abs. 2 Abs. 1 LV NRW mit dem hergebrachten Begriffspaar der Haushalts- und Wirtschaftsführung den Rechnungshof verfassungsunmittelbar außer zur Rechnungsprüfung zu einer lückenlosen rechnungsunabhängigen Prüfung ermächtigt.

Vgl. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2010, Art. 86 Rn. 14; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2001, Art. 114 Rn. 52, 81, 83, 111, 123; Heun, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2008,

Art. 114, Rn. 23 f.; Löwer, NWVBl. 2009, 125, 129; Hufeld, in: HdBStR III, 3. Aufl. 2005, § 56 Rn. 9; Sauer/Blasius, DÖV 1986, 545, 555; Karehnke, DÖV 1972, 145, 148.

Dieser Verfassungsauftrag betrifft als "Generalauftrag" für eine effektive Finanzkontrolle die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung am Maßstab der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Vgl. BVerfGE 127, 165, 212 ff.; BVerwGE 116, 92, 98.

Während die Haushaltsführung nach dem Wortsinn den Haushaltsvollzug erfasst, meint Wirtschaftsführung die gesamten finanzwirtschaftlichen Betätigungen des Staates außerhalb des Haushalts (bei "Flucht aus dem Budget") oder bei noch nicht festgestelltem Haushaltsplan.

Vgl. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 114 Rn. 68 ff.; Karehnke, DÖV 1972, 145, 151 f.

Die Regelung eröffnet dem Rechnungshof insbesondere auch eine Prüfung bereits zu einem Zeitpunkt, bevor sich das Verwaltungshandeln rechnungsmäßig niedergeschlagen hat.

Vgl. Giesen/Fricke, Das Haushaltsrecht des Landes NRW, 1972, Verf. Art. 86 Rn. 8.

Die Erweiterung des Prüfungsauftrags durch die Haushaltsrechtsreform 1969 beruht auf der Erkenntnis, dass in den Haushaltsplänen und Haushaltsrechnungen des Bundes und der Länder deren gesamte finanzwirtschaftliche Betätigung nicht vollständig zum Ausdruck kommt. Diese wird vielmehr, vor allem im Bereich der Vermögenswirtschaft, in erheblichem Umfang bestimmt durch staatliche Willensakte außerhalb des Haushaltsplans, teilweise durch Gesetze, die nicht Haushaltsgesetze sind, durch Regierungs- und Verwaltungshandeln, teilweise durch Vertreter des Staates als Mitglieder von Organen der Unternehmungen des Privatrechts oder des öffentlichen Rechts, sowie durch Haushalts- oder Wirtschaftspläne der

einzelnen Unternehmungen. Eines der Ziele der Haushaltsrechtsreform 1969 war es, auch diesen haushaltsmäßig relevanten Bereich umfassend der Prüfung zu unterwerfen.

Vgl. BVerwGE 98, 163, 170; Knöpfle, Die Zuständigkeit der Rechnungshöfe für die Prüfung der Körperschaften des öffentlichen Rechts, 1988, S. 49.

Auch in der schriftlichen Begründung des Haushaltsausschusses zum Haushaltsgrundsätzegesetz heißt es ausdrücklich, nach der Neufassung des Art. 114 GG sei die Zulassung prüfungsfreier Räume nicht mehr statthaft.

Vgl. zu BT-Drs. V/4378, 4379, zu § 40 HGrG, S. 7.

Entsprechend dem so bezeichneten Sinn und Zweck der Regelung in Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG schließt sie aus, eine Finanzverantwortung ohne begleitende Finanzkontrolle zuzulassen.

Vgl. BVerwGE 116, 92, 99; Blasius, NWVBl. 1997, 367, 369.

Damit betrifft sie zumindest jedes parlamentarisch verantwortete Staatshandeln, das sich auf den Haushalt und das Vermögen des Bundes bzw. Landes auswirken kann. Dementsprechend sind vom Rechnungshof stets auch bei bundes- bzw. landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder öffentlichen Unternehmen die Auswirkungen auf den Staatshaushalt zu prüfen.

**2.** Die durch Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW gewährleistete lückenlose Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs steht nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers. Sie kann insbesondere nicht durch gesetzliche Regelung bereichsspezifisch beschränkt werden. Durch einfaches Gesetz können lediglich die Befugnisse des Rechnungshofs erweitert werden. Wortlaut und Entstehungsgeschichte von Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW bringen deutlich zum Ausdruck, dass dem Landesrechnungshof gerade deshalb eine von Landesregierung und Landtag unabhängige

ge Stellung und eine lückenlose Finanzkontrolle zugewiesen wurde, weil der Verfassungsgeber die Mithilfe eines umfassend und unabhängig prüfenden Rechnungshofes als Voraussetzung für eine sinnvolle Wahrnehmung des Budgetrechts und der parlamentarischen Kontrolle über Regierung und Verwaltung angesehen hat. Die rechnungsunabhängige Prüfung des Landesrechnungshofs ist für eine demokratisch verantwortete Haushalts- und Wirtschaftsführung unabdingbar.

Vgl. BVerfGE 127, 165, 214; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 348 ff.

Dementsprechend hat die umfassende Finanzkontrolle durch den Rechnungshof zumindest dieselbe Reichweite wie das parlamentarische Budgetrecht. Dieses bezieht sich auf das vollständige staatliche Finanzvolumen und unterstellt es der letztgültigen Entscheidung des Parlaments.

Vgl. etwa BVerfGE 119, 96, 118 f.; StGH Bad.-Würt., Urteil vom 6. Oktober 2011 – GR 2/11 –, S. 14 des Urteilsabdrucks.

Der Landesrechnungshof ist damit verfassungsrechtlich als das maßgebliche Gremium ausgestaltet, das dem Parlament zur Ausübung des Budgetrechts die notwendigen Erkenntnisse zu vermitteln und auf dieser Basis eine effektive, von der Verfassung vorausgesetzte Finanzkontrolle zu ermöglichen hat. Das Parlament darf seine Budgetverantwortung nicht auf andere Akteure übertragen. Es darf sich auch durch Gesetz keinen finanzwirksamen Mechanismen ausliefern, die zu nicht überschaubaren haushaltsbedeutsamen Belastungen ohne vorherige konstitutive Zustimmung führen können. Dieses Verbot der Entäußerung der Budgetverantwortung beschränkt nicht etwa unzulässig die Haushaltskompetenz des Gesetzgebers, sondern zielt gerade auf deren Bewahrung.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 7. September 2011 – 2 BvR 987/10 u. a. –, Rn. 122 ff., 125 des Urteilsabdrucks.

Damit der Landtag seine Budgetverantwortung vollständig informiert selbständig wahrnehmen kann, eröffnet die Verfassung auch nicht die Möglichkeit, die lückenlose unabhängige Prüfung der Landesfinanzen und aller Vorgänge mit Auswirkungen auf diese durch den Landesrechnungshof einfachgesetzlich auszuschließen.

**3.** Der Verfassungsauftrag zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung gemäß Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW erfasst jedenfalls umfassend die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes selbst. Nach dem verfassungsrechtlichen Generalauftrag des Rechnungshofs sind von dieser lückenlosen Prüfung der Landesfinanzen auch Vorgänge erfasst, die sich als "Flucht aus dem Budget" erweisen. Darum handelt es sich beispielsweise, wenn Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen, indem sie etwa Vermögensgegenstände des Landes verwalten oder das Land Gewährleistungen für sie übernommen hat. Die Rechnungshofprüfung dient hier der Klärung, ob und inwieweit die externe Wahrnehmung von Finanzverantwortung finanzielle Auswirkungen oder Finanzrisiken für das Land zur Folge hat, die nach Einschätzung des Parlaments ein Einschreiten gebieten.

Zum Schutz der Landesfinanzen und zur Sicherung der umfassenden Wahrnehmung parlamentarischer Budgetverantwortung kann der Landesrechnungshof nicht nur bei externen Stellen prüfen, die staatliche Finanzverantwortung wahrnehmen. Darüber hinaus sind Prüfungsadressaten auch Vertreter des Staates in Organen von Beteiligungsunternehmen,

vgl. BVerwGE 98, 163, 170; Püttner, die öffentlichen Unternehmen, 2. Aufl. 1985, 195 f.,

sowie die Aufsichtsbehörden.

Vgl. BVerfGE 127, 165, 214 f.

Auch sie nehmen staatliche Finanzverantwortung wahr. Jede staatliche Finanzverantwortung muss mit einer begleitenden Finanzkontrolle durch den Rechnungshof einhergehen.

Vgl. BVerwGE 116, 92, 99.

In beiden Fällen haben staatliche Vertreter im Rahmen des jeweiligen Aufgabenbereichs gesamtstaatliche Interessen wirksam zur Geltung zu bringen. Die ihnen zu diesem Zweck auferlegte Verantwortung ist jedenfalls dann zugleich Finanzverantwortung für Belange des Landes, wenn sich aus ihrem Handeln oder Nichthandeln finanzielle Auswirkungen auf den Landeshaushalt ergeben können.

4. Zu den externen Stellen, die Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen, zählt jedenfalls die NRW.BANK. Sie nimmt in besonderer Weise Finanzverantwortung für das Land wahr; gemäß § 3 NRW.BANK G hat sie einen staatlichen Förderauftrag zu erfüllen. Für die NRW.BANK hat der Gesetzgeber dementsprechend eine besonders weitreichende Einstandspflicht des Landes als Gewährträger begründet, die auch der Höhe nach nicht beschränkt ist. Das Land haftet unmittelbar gesamtschuldnerisch für die von der Bank aufgenommenen Darlehen und begebenen Schuldverschreibungen, für die als Festgeschäfte ausgestalteten Termingeschäfte, für die Rechte aus Optionen und andere Kredite an die NRW.BANK sowie für Kredite, soweit sie von der Bank ausdrücklich gewährleistet werden. Die finanzwirksamen Entscheidungen der NRW.BANK, die den Umfang verfügbarer Mittel für Landesfördermaßnahmen beeinflussen und eine umfangreiche Haftung des Landes begründen können, werden nicht im Parlament, sondern in den Organen der NRW.BANK getroffen. Allerdings ist dem Landtag die Kontrolle und Einwirkung auf Entscheidungen zu Lasten des Landeshaushalts nicht gänzlich entzogen. Eine mittelbare Kontrolle besteht dadurch, dass Mitglieder der Landesregierung, die gegenüber dem Landtag verantwortlich ist, im Verwaltungsrat und in der Gewährträgersammlung der NRW.BANK vertreten sind sowie die staatliche Aufsicht über die NRW.BANK wahrnehmen. Indem sich die Landesregierung auch für die Ausübung dieser Tätigkeiten gegenüber dem Landtag zu verantworten hat,

kann dieser mittelbar unvertretbar hohen Belastungen und Risiken für den Landeshaushalt durch die Tätigkeit der NRW.BANK entgegen wirken. Der Landtag kann dies jedoch nur dann wirksam tun, wenn er rechtzeitig über die Einhaltung der rechtlichen Grenzen der NRW.BANK als Förderbank des Landes sowie über weitreichende und risikoreiche Geschäfte der Bank hinreichend genaue Kenntnis erhält. Hierzu dient unter anderem – ebenso wie etwa parlamentarische Anfragen an die Landesregierung – die verfassungsrechtlich gewährleistete rechnungsunabhängige Prüfung durch den Landesrechnungshof. Vor diesem Hintergrund kann der Rechnungshof unter dem Gesichtspunkt der finanziellen Belange des Landes bei der NRW.BANK sowie bei den staatlichen Vertretern in ihren Organen und bei der Aufsichtsbehörde umfassend prüfen.

Ob verfassungsrechtlich oder bundesgesetzlich darüber hinaus eine unmittelbare Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der NRW.BANK selbst geboten ist, soweit eine Inanspruchnahme der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast des Landes nicht in Rede steht, kann offen bleiben. Eine derartige Prüfung ist hier nicht im Streit.

Vgl. zu dieser weitergehenden Problematik in verfassungsrechtlicher Hinsicht Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 338 ff. m. w. N.; Schwarz, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2001, Art. 114 Rn. 53 m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2011 – 8 C 53.09 –, NVwZ-RR 2011, 561, 565; zu den bundesrechtlichen Vorgaben hierzu im Haushaltsgrundsätzegesetz ausführlich etwa Haverkate, Prüfungsfreie Räume, in: Zavelberg (Hrsg.), Die Kontrolle der Staatsfinanzen, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechenkammer, 1989, S. 197, 199 ff., 204 ff., 208 ff. m. w. N., sowie Eibelshäuser/Wallis, in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2011, § 55 HGrG Anm. 3 m. w. N.

**5.** Der Ausübung des verfassungsrechtlichen Prüfauftrags des Landesrechnungshofs bei der NRW.BANK stehen § 13 NRW.BANK G und § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW nicht entgegen. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes steht – wie dargelegt – nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Daher ist der

Landesrechnungshof zur Prüfung finanzieller Belange des Landes auch bei öffentlichen Unternehmen berechtigt, für die gemäß § 48 Abs. 2 Satz 2 HGrG durch Gesetz zugelassen worden ist, dass die entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Rechnungshofkontrolle des Landes entfällt.

Vor diesem Hintergrund kommt es nicht mehr darauf an, ob die Regelungen in § 112 Abs. 2 Satz 2 LHO NRW und § 13 Abs. 1 NRW.BANK G auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts überhaupt einen Ausschluss weitergehender Prüfungsrechte mit Blick auf die Landesfinanzen etwa nach der gemäß § 13 Abs. 3 Satz 1 NRW.BANK G unberührt bleibenden unmittelbaren Anwendung von § 91 Abs. 3 LHO NRW i. V. m. § 88 Abs. 1 und 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO NRW beinhalten.

Vgl. zur Unterscheidung zwischen "unmittelbarer" und "entsprechender" Anwendung von § 91 BHO: Bay.VGH, Urteil vom 16. Februar 1995 – 9 B 94.778 –, NVwZ 1996, 1130, 1131; siehe auch Stackmann, DVBl. 1996, 414, 417; Lohl, DÖH 12 (1971), S. 24, 41; Karehnke, DÖH 16 (1975), S. 27, 60; Rübner, in: Festschrift Menzel, 1975, S. 67, 70 f., 73 f.

**6.** Der Landesrechnungshof kann in Ausübung seiner Befugnis nach Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW sämtliche Auskünfte und Einsicht in alle Unterlagen verlangen, die aus seiner Sicht für die Finanzlage des Landes von Bedeutung sein können. Die Verfassungsbestimmung setzt durch die Verwendung des Begriffs "prüft" und mit Blick auf den Zweck der Regelung voraus, dass dem Landesrechnungshof ein Mindestbestand von Erhebungsrechten verfassungsrechtlich garantiert ist. Diese Erhebungsrechte stellen den Zugang zu den relevanten Informationen auch gegen den Willen der geprüften Stelle sicher. Die Unterrichtung darf nicht von der Kooperationsbereitschaft des zu Prüfenden abhängig sein. Hierzu gehört jedenfalls das Recht, die für die Beurteilung der Landesfinanzen relevanten Auskünfte und Unterlagen von den jeweils Finanzverantwortlichen zu erhalten.

Ähnlich Engels, in: Bonner Kommentar zum GG, Stand: August 2010, Art. 114 Rn. 236 f.; v. Mutius/Nawrath, in: En-

gels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2011, Art. 114 GG Anm. 36.

Dabei zählt die von der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit erfasste Auswahl des Prüfungsgegenstandes zum Kernbereich der bereits durch die Verfassung übertragenen Prüfaufgaben des Rechnungshofs.

Vgl. Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2001, Art. 114 Rn. 123.

## II.

Nach diesen Maßstäben haben die Antragsgegner zu 1. und 2. durch die Zurückweisung der Vorlage- und Auskunftersuchen des Antragstellers vom 13. April und 15. Juni 2010 gegen Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW verstoßen.

1. Die Ersuchen des Antragstellers beziehen sich auf die Tätigkeiten der staatlichen Vertreter in Organen der NRW.BANK sowie auf die Tätigkeiten der Aufsichtsbehörde. Diese unterliegen dem verfassungsrechtlichen Prüfungsauftrag des Antragstellers, weil sie Einfluss auf das wirtschaftliche Handeln der NRW.BANK haben. Dieses kann seinerseits auf Grund der bestehenden staatlichen Einstandspflichtigen Auswirkungen auf den Landeshaushalt haben. Mit Blick auf die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung des Landes kann sich die grundsätzlich eigenständige Wirtschaftsführung der NRW.BANK erheblich auf den Landeshaushalt auswirken. Darüber hinaus hat die Wirtschaftsführung der NRW.BANK unmittelbaren Einfluss auf die Höhe der für staatliche Fördermaßnahmen verfügbaren Mittel. Soweit etwa auf Grund verlustreicher Risikogeschäfte nicht mehr genügend Fördermittel für die vom Gesetzgeber für notwendig gehaltenen Fördermaßnahmen bereit stehen, müssten ergänzende Mittel aus dem allgemeinen Landeshaushalt aufgebracht werden.

Der Antragsgegner zu 1. ist als Vertreter in Verwaltungsrat und Gewährträgerversammlung der NRW.BANK zulässiger Adressat einer Prüfung der Landesfinanzen

durch den Antragsteller. Darüber hinaus erstreckt sich die Prüfung auf den das Innenministerium leitenden Antragsgegner zu 2. Das Innenministerium führt nach § 11 NRW.BANK G die staatliche Aufsicht über die NRW.BANK. Im Rahmen der allein streitgegenständlichen Prüfung der Tätigkeit von Vertretern des Landes in Bezug auf die NRW.BANK kann der Landesrechnungshof alle Unterlagen verlangen, die den staatlichen Vertretern im Rahmen ihrer Tätigkeit bekannt werden und zur Beurteilung der Vertretung finanzieller Interessen des Landes relevant sind. Die umfangreichen Aufgaben von Gewährträgersammlung nach § 7 NRW.BANK G und Verwaltungsrat nach § 9 NRW.BANK G ermöglichen dem Landesrechnungshof über die Prüfung beim Antragsgegner zu 1. Einblicke in sämtliche Tätigkeiten der Bank, die auf Grund staatlicher Einstandspflichten für den Landeshaushalt relevant werden können. Dasselbe gilt für den Antragsgegner zu 2. als Leiter der Aufsichtsbehörde. Dieser gestattet § 11 Abs. 3 NRW.BANK G, sich jederzeit über die Angelegenheiten der Bank zu unterrichten, insbesondere sämtliche Geschäfts- und Verwaltungsvorgänge nachzuprüfen sowie Berichte und Akten anzufordern.

**2.** Konkret bestand angesichts aktueller Entwicklungen für den Antragsteller besonderer Anlass, möglichen Gefahren der Tätigkeit der NRW.BANK für den Landeshaushalt und für die parlamentarische Budgetverantwortung hinsichtlich staatlicher Förderprogramme durch Prüfersuchen näher nachzugehen. Das Land hat bereits im Zuge der Bankenkrise durch das Risikofondsgesetz vom 28. Oktober 2008 (GV. NRW. S. 636) ein Sondervermögen geschaffen, um erhebliche Inanspruchnahmen aus verlustreichen Schuldverschreibungen der WestLB AG decken zu können. Vergleichbare Risiken mit erheblichen Kostenfolgen für den Landeshaushalt waren auch bei der NRW.BANK nicht von vornherein auszuschließen, weil die NRW.BANK letztlich aus der WestLB hervorgegangen ist. Anlässlich der Eingliederung der WfA in die NRW.BANK waren darüber hinaus bei der Ausschussanhörung am 3. September 2009 ganz überwiegend erhebliche Bedenken dahingehend geäußert worden, ob die finanzielle Ausstattung der Wohnungsbauprogramme weiterhin gesichert sei und künftig noch eine hinreichende parlamenta-

rische Kontrolle über die Verwendung des Vermögens ausgeübt werden könne (vgl. LT-Drs. 14/10158, S. 5). Schließlich hat der Antragsteller in seinen Vorlage- und Auskunftersuchen vom 15. Juni 2010 Pressemeldungen und Angaben aus der Jahresbilanz der NRW.BANK angeführt, die aus seiner Sicht auf aufklärungsbedürftige Risiken im Zusammenhang mit der Staatsschuldenkrise hinwiesen und Zweifel an der Einhaltung des gesetzlichen Förderauftrags durch die NRW.BANK begründeten. Gerade auch das mit Blick auf die unbegrenzte Haftung des Landes und eine Bilanzsumme der NRW.BANK von über 160 Mrd. Euro unkalkulierbare und außerordentlich hohe Haftungsrisiko für den Landeshaushalt legte bei dieser Sachlage eine sorgfältige und unabhängige Prüfung durch den Landesrechnungshof besonders nahe. Es bestanden danach auch nachvollziehbare Gründe, die Prüfung auf die Rechtsaufsicht über die NRW.BANK zu erstrecken.

**3.** Keiner Klärung bedarf, ob sämtliche Einzelfragen und Vorlageersuchen des Antragstellers vom verfassungsrechtlich gewährleisteten Mindestbestand von Erhebungsrechten erfasst sind. Jedenfalls durften die Antragsgegner zu 1. und 2. die Beantwortung der Vorlage- und Auskunftersuchen nicht mit der Begründung ablehnen, die gesetzliche Freistellung der NRW.BANK von der Rechnungslegung schließe auch ein indirektes Prüfungsrecht des Antragstellers bei ihnen aus. Soweit der Antragsteller nicht Auskunft zu offenen Entscheidungsprozessen begehrt, ist der Antragsgegner zu 1. auch nicht berechtigt, die Beantwortung mit der Begründung abzulehnen, der verfassungsrechtlich garantierte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung werde ausgehöhlt.

Vgl. z. B. Kamp, in: Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, 2010, Art. 86 Rn. 16.

Unter Wahrung der Grenzen der Regierungsverantwortung dient der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab der Wirtschaftlichkeit nicht nur der Prüfung abgeschlossener Sachverhalte, sondern darüber hinaus auch der zukunftsgerichteten Information der Entscheidungsträger über finanzrelevante Tatsachen und Problemzusammenhänge.

Vgl. Zavelberg, in: v. Arnim (Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S. 17, 19, 21; Bertrams, NWVBl. 1999, 1, 4.

Die Anfragen des Antragstellers an den Antragsgegner zu 1. betreffen ganz überwiegend abgeschlossene Vorgänge und stellen keine Eingriffe in offene Entscheidungsprozeduren dar. Der Antragsgegner zu 2. wird die Beantwortung der an ihn gerichteten Fragen nicht mit der Begründung insgesamt ablehnen dürfen, nur die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung sei betroffen. Die Anfrage betrifft ersichtlich im Kern die Einhaltung des gesetzlichen Auftrags der NRW.BANK und die hierauf bezogenen Informationen sowie Tätigkeiten der Aufsichtsbehörde.

Dr. Bertrams

Riedel

Paulsen

Dr. Brand

Prof. Dr. Löwer

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb