



**DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES**

**Urteil
In dem Organstreitverfahren**

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im 4. Sächsischen Landtag, vertreten durch die Fraktionsvorsitzende Antje Hermenau, MdL, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Lothar Hermes,
Münchner Straße 34, 01187 Dresden,

gegen

- 1) den Sächsischen Staatsminister der Finanzen, Carolastraße 1, 01069 Dresden,
- 2) die Staatsregierung des Freistaates Sachsen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Archivstraße 1, 01099 Dresden,

- Antragsgegner -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas Mayen,
Mozartstraße 4 bis 10, 53115 Bonn,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz sowie die Richter Jürgen Rühmann, Matthias Grünberg, Ulrich Hagenlocher, Hans Dietrich Knoth, Rainer Lips, Hans v. Mangoldt, Martin Oldiges und Hans-Heinrich Trute

aufgrund der mündlichen Verhandlung am 29. April 2009

für Recht erkannt:

- 1. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1) die Rechte des Sächsischen Landtages aus Art. 95 Satz 1 SächsVerf dadurch verletzt hat, dass er für den Freistaat Sachsen am 28. Dezember 2007 eine Garantie bis zur Höhe von 1,65 Mrd. Euro zu Gunsten der Landesbank Sachsen AG und anderer Begünstigter abgegeben und diese Garantie mit Erklärung vom 15. Februar 2008 um 1,1 Mrd. Euro auf insgesamt 2,75 Mrd. Euro erhöht hat.**
- 2. Es wird festgestellt, dass die Antragsgegnerin zu 2) die Rechte des Sächsischen Landtages aus Art. 93 Abs. 1 SächsVerf dadurch verletzt hat, dass der Antragsgegner zu 1) der Kreditvorlage der Landesbank Sachsen Europe plc. vom 26. Mai 2005 zu Gunsten des Kreditnehmers Ormond Quay Funding plc. über eine Aufstockung der Kreditlinie von 224,5 Mio. Euro auf 1,735 Mrd. Euro in der Sitzung des Kreditausschusses der Sächsischen Landesbank vom 16. Juni 2005 zugestimmt hat.**
- 3. Im Übrigen werden die Anträge verworfen.**
- 4. Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin zwei Drittel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.**

G r ü n d e:

A.

Die Antragstellerin, Fraktion im 4. Sächsischen Landtag, macht die Verletzung der Rechte des Sächsischen Landtages aus Art. 93 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf durch die Antragsgegner wegen der Übernahme von Garantien im Umfang von insgesamt 2,75 Mrd. Euro im Zusammenhang mit der Veräußerung der Anteile an der Landesbank Sachsen AG geltend. Darüber hinaus behauptet sie eine Rechtsverletzung wegen der Zustimmung der Antragsgegner zur Gewährung einer Kreditlinie an die Ormond Quay Funding plc. (Ormond Quay) in Höhe von insgesamt 1,735 Mrd. Euro in der Sitzung des Kreditausschusses der Landesbank Sachsen AG vom 16. Juni 2005 so-

wie der Nichtuntersagung der Erhöhung dieser Kreditlinie zur Durchführung von Finanzmarktgeschäften.

I.

1. Die durch Gesetz vom 4. Juli 2007 (SächsGVBl. S. 303) in die Landesbank Sachsen AG umgewandelte Landesbank Sachsen Girozentrale AöR (Sachsen LB) hielt sämtliche Anteile der Landesbank Sachsen Europe plc. (Sachsen LB Europe) mit Sitz in Dublin, Irland. Im Oktober 1999 gab die Sachsen LB eine Patronatserklärung mit dem Inhalt ab, dafür Sorge zu tragen, dass die Sachsen LB Europe in der Weise geleitet und finanziell ausgestattet wird, dass sie stets in der Lage ist, allen ihren Verbindlichkeiten fristgerecht nachzukommen. Die Sachsen LB Europe investierte unter anderem über Zweckgesellschaften unter der Bezeichnung Ormond Quay, Sachsen Funding und Synopse ABS in so genannte asset backed securities (ABS), mit Kreditforderungen besicherte Anleihen, die von Investmentbanken herausgegeben wurden. Eine gesellschaftsrechtliche Verbindung zwischen der Sachsen LB Europe und den Zweckgesellschaften bestand nicht.

Die Kosten für den Erwerb der ABS finanzierten die Zweckgesellschaften zu einem wesentlichen Teil über so genannte asset backed commercial papers (ABCP), kurzfristige Schuldverschreibungen, deren Bonität zum einen von der Qualität der erworbenen ABS-Anleihen und zum anderen von der Bonität des Sicherungsgebers abhing, der Liquiditätslinien und Kreditgarantien bereitzustellen hatte. Als Sicherungsgeber des Anlagevermögens von Ormond Quay traten die Sachsen LB und die Sachsen LB Europe auf.

Die Sachsen LB stellte Ormond Quay einschließlich deren Ankaufgesellschaften erstmals im Jahr 2003 eine jeweils bis zum 15. Dezember 2015 laufende Liquiditätslinie in Höhe von 56 Mio. Euro, 12 Mio. USD sowie 12 Mio. GBP zur Verfügung. Im Juni 2004 erhöhte die Sachsen LB diese auf 100 Mio. Euro, 40 Mio. USD sowie 12 Mio. GBP und gewährte ferner einen weiteren Kredit zur Durchführung alternativer Refinanzierungen mit kürzerer Laufzeit in Höhe von 25 Mio. Euro. Im Februar 2005 wurde die Liquiditätslinie auf 120 Mio. Euro, 55 Mio. USD und 25 Mio. GBP erhöht. Ende Mai 2005 wurden die Kreditlinien einheitlich auf Euro umgestellt und auf insgesamt 220,375 Mio. Euro erhöht. Einen Monat später erhöhte die Sachsen LB die Liquiditätslinie auf 1,735 Mrd. Euro. Das Programmvolumen von Ormond Quay wurde im Jahr 2003 zunächst auf 2 Mrd. Euro begrenzt und im April 2004 auf 5 Mrd. Euro erhöht. Mit der Erhöhung der Liquiditätslinien im Juni 2005 wurde – ohne zahlenmäßige Begrenzung – eine Erhöhung des Portfolios unter den Vorbehalt der Genehmigung des Vorstandes der Sachsen LB gestellt. Insgesamt durfte die Kreditlinie durch Ormond Quay nicht höher als zu 4,2 % des jeweiligen Programmvolumens in Anspruch genommen werden.

Die Sachsen LB Europe schloss mit Ormond Quay am 6. Mai 2004 eine Vereinbarung mit der Bezeichnung „issuer valuation agreement“, die am 17. Juli 2004 und 7. Juli 2005 geändert wurde (IVA). Nach dieser Vereinbarung verpflichtete sich die Sachsen LB Europe zur täglichen Beobachtung und Bewertung des Wertpapierportfolios von Ormond Quay. Für den Fall, dass einzelne oder sämtliche Wertpapiere auf weniger als 97 % des Anschaffungskurses fielen, ver-

pflichtete sich die Sachsen LB Europe zur Veräußerung des entsprechenden Bestandes und zum Ausgleich des 4 % übersteigenden Verlustes oder Fehlbetrages.

Die in der Sitzung des Kreditausschusses des Verwaltungsrates der Sachsen LB vom 10. Oktober 2003 unter dem Vorsitz des Antragsgegners zu 1) behandelten Kreditvorlagen zu den Kreditlinien von Ormond Quay und deren Ankaufgesellschaften beschrieben deren Anlagen in ABS-Strukturen und deren Refinanzierung über ABCP. Es wurde dargestellt, dass die Sachsen LB und die Sachsen LB Europe Erträge durch das Arrangieren hochqualitativer ABS-Portfolios und der mit der Gewährträgerhaftung des Freistaates Sachsen bis 2015 bestehenden Möglichkeit erzielen, diese auf Grund des hierdurch bestehenden stabilen Ratings günstig zu refinanzieren. Die Vorlage führte aus, eine Inanspruchnahme der (unbesicherten) Kreditlinie sei unwahrscheinlich und diene als Überbrückung kurzfristiger Verwerfungen am ABCP-Markt. Das Ausfallrisiko der Anlagen trügen die ABCP-Investoren und die Sachsen LB als Fazilitätsgeber.

Die im Kreditausschuss am 30. Juni 2004 mit dem Ergebnis einer Zustimmung behandelte Kreditvorlage über die Erweiterung der Kreditlinien nahm auf die Zustimmung des Kreditausschusses im Oktober 2003 Bezug und ließ das zwischenzeitlich abgeschlossene IVA unerwähnt. Ohne hierzu im Einzelnen auszuführen, hob die Vorlage als Vorteil des Engagements hervor, das Ausfallrisiko der Anlagen trügen die ABCP-Investoren. Daneben war der Kreditvorlage eine Stellungnahme des Kreditrisikomanagements der Sachsen LB vom 17. Juni 2004 beigelegt. Darin wurde ausgeführt:

„ (...) Über die vertraglichen Verpflichtungen, den KN [Kreditnehmer] während der Programmlaufzeit für Bewertungsverluste zu entschädigen (bei Kursverfall einzelner Assets unter 97 % wird die Liquiditätslinie wahrscheinlich gezogen), Liquiditätsdefizite zu überbrücken und aus inadäquatem Hedging resultierende Verluste auszugleichen, übernehmen die Sachsen LB Europe PLC (zu 96 %) und die Sachsen LB (zu 4 %) fast alle wesentlichen wirtschaftlichen Risiken aus der Finanzierungsstruktur für das € 5 Mrd. Programm. Da die Ratingagenturen bei ihrem Rating für die emittierten CPs wesentlich auf diese Verpflichtung abstellen, und für die CPs ein Mindest-Rating von A-1+/P-1 vorgeschrieben ist, beinhaltet die Struktur einen indirekten Ratingtrigger bezüglich der weiterhin von der Gewährträgerhaftung erfassten Verpflichtungen der Sachsen LB Europe PLC und der Sachsen LB. [Hervorhebung und Unterstreichungen im Original] (...)“

(...) Insgesamt kann das von der Sachsen LB Europe PLC als sehr gering eingeschätzte Refinanzierungsrisiko für die im Pool befindlichen Assets von uns mangels eigener Marktkennntnis nicht abschließend bewertet werden. (...)

Die Sachsen LB Europe PLC hat sich verpflichtet, die im Pool enthaltenen Assets täglich einer Marktbeurteilung zu unterziehen und sofort zu verkaufen, wenn ein oder mehrere Assets unter 97 % (...) notieren. Beim Verkauf entstehende tatsächliche Verluste sind zunächst durch die von uns bereitgestellte Liquiditätslinie (First Loss bis 4 %), danach von der Sachsen LB Europe zu tragen. Eine Vollinanspruchnahme der beantragten Linien ist daher nur zu erwarten, wenn das gesamte Portfolio unter einem Kurswert von 96 % oder darunter veräußert wird (...).

(...)

Gemäß Fachpresse sind die Kursabschläge trotz der sehr guten Ratings darin begründet, dass sich die Investoren insbesondere beim Kauf von CDO (erlaubter Portfolioanteil 100 %; avisierte 10 %) weniger an den Ratings als am Marktwert der im Portfolio enthaltenen Assets orientieren. Dieser wird gemäß der aktuellen Ratingmethodologie von Moody's und S&P allerdings nicht in die Ratingermittlung einbezogen (bei einer entsprechenden Änderung der Ratingmethodik wären u.E. bei diesen Assets somit Herabstufungen zu befürchten).

(...)

Falls sich die Sachsen LB entschließt, Papiere mit Kursschwankungen ins Eigenportfolio zu übernehmen, können evtl. Verluste aus Geschäften mit dem KN später durch Kurserholungen bzw. vollständiger Rückzahlung der Assets subventioniert werden. Zu beachten wären bei dieser Strategie lediglich die tatsächlichen Zahlungsausfälle über die Laufzeit der Assets und Verluste aus möglichen Refinanzierungsschäden.

(...)

Fazit:

Unter Berücksichtigung der Möglichkeit, zu veräußernde Assets bis zur Endfälligkeit in den Eigenbestand der Sachsen LB übernehmen zu können, erscheint uns das Risiko aus der Finanzierungsstruktur insgesamt überschaubar. (...)

Der Erweiterung der Liquiditätslinie im Februar 2005 stimmte der Kreditausschuss der Sachsen LB im Umlaufverfahren zu. Die Kreditvorlage erwähnte abermals das IVA nicht und verwies auf ein Ausfallrisiko der ABCP-Investoren. Die dem Kreditantrag beigefügte Stellungnahme Kreditrisikomanagement vom 13. Januar 2005 nahm hinsichtlich der Geschäftsstruktur und der mit ihr verbundenen Risiken auf die (als Anlage beigefügte) Stellungnahme vom 17. Juni 2004 Bezug. Im Fazit wurden mit Blick auf die lange Laufzeit der Papiere veränderte Rahmenbedingungen nicht ausgeschlossen, wobei auf die Möglichkeit des Erwerbs der ABS durch die Sachsen LB in diesem Fall hingewiesen wurde.

Auf einen bereits am 30. August 2004 erteilten Auftrag der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) führte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Zeitraum vom 4. Oktober 2004 bis zum 29. April 2005 eine Prüfung des Geschäftsbetriebes der Sachsen LB gemäß § 44 Abs. 1 Kreditwesengesetz (KWG) durch, über die ein schriftlicher Bericht vom 29. April 2005 vorgelegt wurde. Die Prüfung, die sich auch mit der Tätigkeit im Geschäftsfeld „Synthetic Assets“ befasste, kam insoweit zu folgenden Feststellungen:

„ Eine transparente Dokumentation, die es einem sachverständigen Dritten erlaubt hätte, die Geschäfte in **selbst gemanagten außerbilanziellen strukturierten Finanzierungsprodukten** vollständig festzustellen und hinsichtlich ihres Risikogehalts beurteilen zu können, lag uns nicht vor. (...) Aus den uns im Rahmen unserer Prüfung zur Verfügung gestellten Entscheidungsvorlagen für den **Kreditausschuss des Verwaltungsrates** geht hervor, dass der Kreditausschuss über die jeweiligen Einzelgeschäfte informiert wurde, die eine Risikoübernahme durch die Sachsen LB beinhalteten. (...) Eine vollständige Übersicht über das Ge-

samt volumen der von der SLBE initiierten und gemanagten außerbilanziellen strukturierten Finanzierungsprodukte auf Ebene des Verwaltungsrats der Sachsen LB wäre selbst dann nicht möglich gewesen, wenn der Kreditausschuss selbst alle ihm in dem fraglichen Zeitraum von zwei Jahren vorgelegten Einzelbeschlüsse gesammelt und aufaddiert hätte. (...) Bei der Risikomessung wird grundsätzlich dem Umstand nicht Rechnung getragen, dass die Portfolien, die durch die Einzweckgesellschaften gehalten werden, hinsichtlich der Ausfallrisiken restrukturiert sind. (...) So übernimmt die Sachsen LB in zwei der drei Stichproben nach unseren Feststellungen ein Erstverlustrisiko aus dem gesamten unterliegenden außerbilanziellen Kreditvolumen.“ [Hervorhebungen im Original]

Im Ergebnis sah die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die mit dem auf die Sachsen LB Europe ausgelagerten Geschäftsfeld Synthetic Assests verbundenen Risiken nicht als den Anforderungen des § 25a KWG entsprechend überwacht und gesteuert an. Der sich aus der Prüfung ergebende unmittelbare zusätzliche Risikovorsorgebedarf in Höhe von 38 Mio. Euro, von denen 23 Mio. Euro auf vier Einzelkreditprüfungen und 15 Mio. Euro auf eine Pauschalwertberichtigung im Synthetic Asset-Bereich entfielen, sei nach Angaben der Bank in Abstimmung mit der BaFin im Jahresabschluss 2004 berücksichtigt worden. Hinsichtlich der ABS und Engagements in außerbilanzielle Zweckgesellschaften wurde für die derivativen Kreditrisiken ein Pauschalwertberichtigungssatz von 0,04 % zu Grunde gelegt.

In seiner Sitzung vom 16. Juni 2005 stimmte der Kreditausschuss der Sachsen LB der Erweiterung der Liquiditätslinie auf rund 1,7 Mrd. Euro zu. Die Entscheidung erging einstimmig unter Teilnahme des Antragsgegners zu 1). In der entsprechenden Kreditvorlage wurde das Gesamtvolumen von Ormond Quay einschließlich der Ankaufgesellschaften per 31. März 2005 auf 3,563 Mrd. Euro beziffert. Unter Hinweis auf die letztmals bestehende Möglichkeit, das Engagement der Gewährträgerhaftung als maßgebliche Voraussetzung des Geschäftsmodells zu unterstellen, wurde beantragt, den Kredit nicht wie bislang schrittweise, sondern – abweichend von den Standardvorgaben der Größenklassensteuerung – durch eine von der Sachsen LB Europe planmäßig zu belegende Vorratslinie bereit zu stellen. Nach einer der Vorlage beigelegten Planung sollte die Inanspruchnahme der Kreditlinie von 178 Mio. Euro im Jahr 2005 über 343 Mio. Euro im Jahr 2006 auf 1,243 Mrd. Euro im Jahr 2009 steigen. Die Sachsen LB könne dabei die Fazilität jederzeit „einfrieren“. Vorstand und Kreditausschuss der Sachsen LB sollten mindestens einmal jährlich über Portfolioentwicklung und -zuwachs informiert werden. Der Antrag lässt das IVA abermals unerwähnt und verweist auf ein Ausfallrisiko der ABCP-Investoren. Der Beschlussvorlage für den Kreditausschuss war eine Stellungnahme des Kreditrisikomanagements vom 24. Mai 2005 beigelegt, die hinsichtlich der Geschäftsstruktur und der mit ihr verbundenen Risiken wieder auf die (als Anlage beigelegte) Stellungnahme vom 17. Juni 2004 Bezug nahm. Eine der Kreditvorlage beigelegte Erläuterung zur Inanspruchnahme der Liquiditätsfazilität erwähnte ebenfalls das Verlustrisiko der Sachsen LB in Höhe der eingeräumten Kreditlinie von 4 % der Anleihen und dasjenige der Sachsen LB Europe hinsichtlich eines 4 % übersteigenden Verlustes. In der Sitzung des Kreditausschusses am 16. Juni 2005 führte der zuständige Kreditdezernent auf die Nachfrage eines Kreditausschussmitgliedes zum Maximalausfall aus, dass die Sachsen LB und die Sachsen LB Europe alle Risiken aus Kursverlusten der Papiere zu tragen hätten.

Ein Mitarbeiter der Innenrevision der Sachsen LB informierte deren Verwaltungsrat in der Sitzung vom 9. Oktober 2006 darüber, dass sämtliche im Prüfungsbericht vom 29. April 2005 getroffenen Feststellungen und Empfehlungen im Geschäftsfeld „Synthetic Assets“ vollständig abgearbeitet bzw. umgesetzt worden seien, was von einem anwesenden Vertreter der Bundesbank als plausibel und nachvollziehbar bestätigt wurde.

Das Investitionsvolumen der Zweckgesellschaften in ABS-Tranchen hohen Ranges, die zu einem wesentlichen Anteil mit hypotheckenbesicherten Immobilienkrediten aus den USA unterlegt waren und durch kurzfristige Anleihen refinanziert wurden, stieg nachfolgend von etwa 4 Mrd. Euro zum Ende des Jahres 2003 auf ca. 26 Mrd. Euro zum 30. Juni 2007. Das Programmvolumen von Ormond Quay betrug im August 2007 über 17 Mrd. Euro. Vorkehrungen für die Übernahme der Anleihen in den eigenen Bestand der Sachsen LB bei auftretenden Marktstörungen wurden nicht getroffen.

Der Haushaltsplan des Freistaates Sachsen für die Jahre 2003 und 2004 enthielt im Einzelplan 15 Kapitel 1521 unter dem Titel 121 02 eine Veranschlagung für Einnahmen aus Gewinnausschüttungen von Unternehmen des öffentlichen Rechts in Höhe von jeweils 2 Mio. Euro, die nach der Erläuterung die voraussichtlichen Zins- und Dividendenzahlungen aus der Beteiligung des Freistaates Sachsen am Sachsen Finanzverband erfasste. Im Titel 831 02 waren Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts in Höhe von 36,4 Mio. Euro (2003) bzw. 62,8 Mio. Euro (2004) veranschlagt. Der Haushaltsplan für die Jahre 2005 und 2006 enthielt mit entsprechender Zweckbestimmung und Erläuterung unter dem Titel 121 02 eine Veranschlagung in Höhe von jeweils 5 Mio. Euro. Im Titel 831 02 wurden für Kapitalzuführungen an Unternehmen des öffentlichen Rechts für das Jahr 2005 28,5 Mio. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2006 wurden insoweit keine Ausgaben vorgesehen. Das Kapitel 1510 Titel 870 01 sah Mittel für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen, die auch zur Abwendung von Schadenfällen und zur Realisierung von Sicherheiten eingesetzt werden konnten, in Höhe von 45 Mio. Euro (2005) bzw. 50 Mio. Euro (2006) vor.

2. Infolge der amerikanischen Hypothekenmarktkrise und der mit ihr einhergehenden Abwertung der ABS wurde es im Sommer 2007 zunehmend schwieriger, die Kosten für die Anschaffung der Anleihen zu refinanzieren. Obwohl der Sachsen LB kurzfristig ein Kreditrahmen von 17,3 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt wurde, wandte sich der Präsident der BaFin mit Schreiben vom 25. August 2007 an den Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen und wies darauf hin, dass Verhandlungen über eine Übernahme der Sachsen LB durch die Landesbank Baden Württemberg (LBBW) angesichts der existenzbedrohenden Lage der Sachsen LB kurzfristig zum Abschluss kommen müssten, um bankaufsichtliche Maßnahmen zu vermeiden. Am 26. August 2007 kam eine Grundlagenvereinbarung zu Stande, nach der im ersten Schritt die Anteile an der Sachsen LB treuhänderisch auf die LBBW zu übertragen und – nach einer Unternehmensbewertung zum 31. Dezember 2007 – die Anteile gegen Gewährung von im Rahmen einer Kapitalerhöhung zu schaffenden Anteilen an der LBBW in diese mit wirtschaftlicher Wirkung zum 1. Januar 2008 einzubringen waren. Als vorweggenommener Barausgleich war von der LBBW an die Anteilseigner der Sachsen LB ein Betrag von 250 Mio. Euro zu zahlen, den diese als Ertragszuschuss an die Sachsen LB zu gewähren hatten. Die Grundlagenvereinbarung sah für den Fall, dass die Unternehmensbewertung eine Kernkapitalquote nach den Grundsätzen

des § 10 KWG von weniger als 4 % ergeben sollte und eine einvernehmliche Lösung zur Abwendung dieser existenzgefährdenden Krise nicht gefunden wird, das Recht der LBBW vor, die Grundlagenvereinbarung mit Wirkung für alle Parteien zu kündigen und einen eventuellen Treuhandvertrag einseitig zu beenden.

Nachdem sich die Marktpreise für die Anleihen in ABS-Strukturen bis Mitte Dezember 2007 nochmals deutlich verschlechterten, mussten die Parteien der Grundlagenvereinbarung davon ausgehen, dass im Rahmen der vorzunehmenden Unternehmensbewertung nachhaltige Abschläge auf die Vermögenswerte der Sachsen LB vorzunehmen gewesen wären. Dies hätte möglicherweise dazu geführt, dass ein positiver Unternehmenswert der Sachsen LB nicht mehr hätte festgestellt werden können. Die LBBW forderte unter diesen Umständen eine vollständige Freistellung von den Engagements der Sachsen LB und drohte damit, die von ihr nach Abschluss der Grundlagenvereinbarung bereit gestellte Liquidität zurückzufordern. Um zu vermeiden, dass die LBBW von ihrem möglicherweise bestehenden Kündigungsrecht Gebrauch macht, wurden unter Beteiligung des Präsidenten der BaFin Verhandlungen aufgenommen. Die Parteien verständigten sich in deren Ergebnis am 13. Dezember 2007 auf ein Eckpunktepapier, das sinngemäß vorsah:

- Die Anteile an der Sachsen LB werden von der LBBW entsprechend der Grundlagenvereinbarung zu einem Kaufpreis von 328 Mio. Euro übernommen.
- Ein Teil der strukturierten Portfolien verbleiben in der Sachsen LB. Der Freistaat Sachsen stellt zur Abdeckung der Mark-to-Market Verluste einen Betrag von 500 Mio. Euro zur Verfügung, der bei der Berechnung des Kaufpreises Berücksichtigung fand.
- Die strukturierten Portfolien (Ormond Quay, Sachsen Funding, Synapse ABS) werden zum Buchwert in eine Zweckgesellschaft eingebracht und bis zur Endfälligkeit gehalten.
- Die Liquidität der Zweckgesellschaft in Höhe von insgesamt 17,492 Mrd. Euro wird in Höhe von knapp 50 % von der LBBW (erste Tranche) und in Höhe von gut 50 % anstelle eines Einsatzes der Sicherungsreserve der Girozentralen/Landesbanken von Instituten, die dieser Gruppe angehören, erbracht (zweite Tranche).
- Der Freistaat Sachsen wird zur Absicherung von tatsächlichen Zahlungsausfällen innerhalb der Portfolien eine Garantie von 2,75 Mrd. Euro bereitstellen. Davon wird eine Teilgarantie über mindestens 1 Mrd. Euro in 2007 und der Restbetrag zeitnah in 2008 erbracht.
- Die zweite Tranche haftet nach der Inanspruchnahme der ersten Tranche, wobei die Garantie vor den vorgenannten Tranchen in Anspruch genommen wird.
- Durch die Einbringung der Strukturen in die Zweckgesellschaft entfällt die Gewährträgerhaftung des Freistaates Sachsen durch Neufinanzierung.

Art. 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplanes des Freistaates Sachsen für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 (Haushaltsgesetz 2007/2008) und die Festlegung der Finanzausgleichsmassen und der Verbundquoten in den Jahren 2007 und 2008 vom 15. Dezember 2006 (SächsGVBl. S. 502) enthält in § 12 Abs. 2 bis 4 folgende Regelungen:

„(2) Das Staatsministerium der Finanzen wird ermächtigt, in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 im Zusammenhang mit der Kapitalausstattung von Unternehmen des privaten Rechts, an denen der Freistaat Sachsen beteiligt ist, sowie Unternehmen in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, bei denen der Freistaat Sachsen Gewährträger oder Träger ist, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von insgesamt 300.000.000 Euro jährlich zu übernehmen.

(3) Darüber hinaus kann das Staatsministerium der Finanzen, insbesondere zur Förderung des Wohnungsbaues, sowie, wenn eine anderweitige Finanzierung nicht möglich ist und ein erhebliches volkswirtschaftliches Interesse an der Durchführung der Maßnahmen besteht, der Wirtschaft und des sozialen Bereiches, nach Maßgabe der jeweils gültigen Bürgschaftsrichtlinien Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen in Höhe von bis zu 1.750.000.000 Euro jährlich übernehmen.

(4) Gewährleistungsübernahmen nach Absatz 3 bedürfen der Einwilligung des Haushaltshalts- und Finanzausschusses des Sächsischen Landtages, soweit sie 50.000.000 Euro im Einzelfall übersteigen.“

Um die Voraussetzungen für die Umsetzung des Eckpunktepapiers zu schaffen, beauftragte die Antragsgegnerin zu 2) den Antragsgegner zu 1) am 18. Dezember 2007, die Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses nach § 12 Abs. 4 Haushaltsgesetz 2007/2008 zur Übernahme der Garantie einzuholen und beschloss, der Antragsgegner zu 1) dürfe bei der Übernahme der nach dem Eckpunktepapier zu leistenden Sicherheit von den geltenden Bürgschaftsrichtlinien abweichen. Am selben Tag beantragte der Antragsgegner zu 1) die Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses des Sächsischen Landtages zur Übernahme von Gewährleistungen nach § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 im Umfang von insgesamt 2,75 Mrd. Euro zur Solvenz-sicherung der Sachsen LB, wobei die Einwilligung in Höhe von 1,65 Mrd. Euro für das Haushaltsjahr 2007 und in Höhe von weiteren 1,1 Mrd. Euro für das Haushaltsjahr 2008 erfolgen solle.

Ebenfalls am 18. Dezember 2007 bat der Antragsgegner zu 1) um die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses zur überplanmäßigen Zuführung einer Bürgschaftsrücklage bis zur Höhe von 825 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2007 bei Kapitel 1510 Titel 914 01 des Haushaltsplanes auf der Grundlage von § 5 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2007/2008. In seiner 40. Sitzung am 19. Dezember 2007 erteilte der Haushalts- und Finanzausschuss des Sächsischen Landtages diese Einwilligungen, im Hinblick auf die das Haushaltsjahr 2008 betreffende Gewährleistung mit Wirksamkeit zum 1. Januar 2008. In seiner 97. Sitzung am 20. Dezember 2007 stimmte der Sächsische Landtag der Übernahme der Gewährleistung zu (PlenProt. 4/97, S. 8055; Drs. 4/10737).

Der Antragsgegner zu 1) holte die Stellungnahme einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein, in der neben der Tragfähigkeit des der Grundlagenvereinbarung zu Grunde liegenden Unternehmenskonzeptes und alternativer Finanzierungsmöglichkeiten das Risiko der Inanspruchnahme aus der Garantie beurteilt werden sollte. Die am 21. Dezember 2007 abgegebene Stellungnahme kommt hierzu im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- Das Risiko der Inanspruchnahme aus der Garantie könne nach drei verschiedenen Maßstäben beurteilt werden, nämlich der aktuellen Marktbewertung der Papiere, anhand des aktuellen Ratings und der für die Ratingklasse angegebenen Ausfallwahrscheinlichkeit sowie der Schätzung der Ausfallwahrscheinlichkeiten auf der Basis von Modellrechnungen.
- Unter Berücksichtigung aktueller Marktwerte sei in dem von der Garantie abgedeckten Portfolio mit einem Verlust in Höhe von 882 Mio. Euro zu rechnen. Angesichts geringer Handelsvolumina seit August 2007 enthalte der Marktpreis jedoch nur einen eingeschränkten Informationsgehalt.
- Eine Schätzung auf der Basis von Modellen könne in der kurzen Zeit nicht vorgenommen werden. Die Sachsen LB halte solche Modelle nicht vor. Modellrechnungen der LBBW, die zu einem Verlust zwischen

176 Mio. Euro und 893 Mio. Euro kämen, könnten im Einzelnen nicht eingesehen und müssten auch vor dem Hintergrund der Verhandlungssituation betrachtet werden.

- Von den in das Portfolio einzubringenden Wertpapieren seien 512 von 518 mit der besten Einstufung „AAA“ bewertet. Die Ratings seien ganz überwiegend aktuell und seit August 2007 nicht im nennenswerten Umfang herabgestuft worden, obwohl die Agenturen ihre früheren Einschätzungen nach Auskunft der Sachsen LB intensiv überprüften. Unter Berücksichtigung der für die Forderungen gestellten Sicherheiten ergebe sich eine tatsächliche Ausfallwahrscheinlichkeit von Null.
- Angemerkt werden müsse jedoch, dass die „Subprime-Krise“ durch ein rasch schwindendes Vertrauen in die Qualität von Bonitätseinstufungen durch Ratingagenturen ausgelöst worden und daher eine auf Ratingeinstufungen basierende Schätzung mit großen Unsicherheiten behaftet sei. Eine Schätzung des zum Zeitpunkt der Endfälligkeit der jeweiligen Wertpapiere zu erwartenden Verlustes sei derzeit nicht abschließend möglich. Die Möglichkeit der Nichtinanspruchnahme stelle sich im Vergleich zu anderen Szenarien als zumindest vergleichbar wahrscheinlich dar.

Am 28. Dezember 2007 gab der Antragsgegner zu 1) für den Freistaat Sachsen zu Gunsten der Sachsen LB und anderer Begünstigter eine Höchstbetragsgarantie ab, die unter anderem folgende Regelungen enthält:

„(...)“

- 1.1. Der Freistaat Sachsen (der „**Garant**“) übernimmt hiermit alle mittelbaren und unmittelbaren Risiken der Landesbank Sachsen AG aus tatsächlichen Zahlungsausfällen, die sich aus oder im Zusammenhang mit den strukturierten Portfolien Sachsen Funding I, Synapse ABS und Ormond Quay (einschließlich ...) ab dem 28.12.2007 ergeben. Die betreffenden strukturierten Portfolien sind in der Anlage 1 aufgelistet (nachstehend insgesamt die „**Garantierten Vermögensgegenstände**“).
- 1.2. Diesbezüglich garantiert der Freistaat Sachsen dem Begünstigten hiermit vorbehaltlich Klauseln 1.9 und 4 – unbedingt und unwiderruflich auf erstes schriftliches Anfordern des Begünstigten die Zahlung bis zum Höchstbetrag.
- 1.3. „**Begünstigter**“ dieser Garantie ist zunächst die Landesbank Sachsen AG. Sobald und soweit die garantierten Vermögensgegenstände in einer Zweckgesellschaft zusammengefasst und die geplante Refinanzierungstransaktion durchgeführt worden ist, ist Begünstigter dieser Garantie diese Zweckgesellschaft. Wurden die Garantierten Vermögensgegenstände in mehreren Zweckgesellschaften zusammengefasst, sind diese Zweckgesellschaften Begünstigte dieser Garantie im Hinblick auf die von ihnen jeweils gehaltenen garantierten Vermögensgegenstände. Die Landesbank Sachsen AG oder der Verwalter hat dem Garanten Änderungen des Begünstigten vorab anzuzeigen.

„**Höchstbetrag**“ ist EUR 1,65 Mrd. Dieser Betrag wird sich im Falle einer entsprechenden Entscheidung des Garanten um EUR 1,1 Mrd. auf EUR 2,75 Mrd. erhöhen.

„**Tatsächliche Zahlungsausfälle**“ bezeichnet (i) den Betrag aller Nichtzahlungen von (x) Zinsforderungen für einen Zeitraum von mindestens 6 Monaten oder (y) Tilgungsforderungen auf Ga-

rantierte Vermögensgegenstände, (ii) alle Verluste aus dem Verkauf von Garantierten Vermögensgegenständen, (iii) alle Verluste aus der Bereinigung einer Refinanzierungsaktion, und/oder (iv) den Totalverlust von garantierten Vermögensgegenständen, sofern der betreffende Schuldner insolvent ist. Bei dem strukturierten Portfolio Sachsen Funding I bezieht sich die Garantie zunächst auf jeweils 90,0 % dieser Beträge; ab dem Zeitpunkt der Übertragung dieses Portfolios in eine Zweckgesellschaft sind die Anschaffungskosten maßgeblich.

(...)

„Verlust aus Verkauf“ bezeichnet den Verlust, der aus einem durch den Verwalter initiierten Verkauf eines oder mehrerer Garantierter Vermögensgegenstände entsteht. Bei einem Verkauf betrifft der Verlust die Differenz aus dem Buchwert des Garantierten Vermögensgegenstandes und des hierfür erzielten Verkaufspreises.

„Verlust aus der Bereinigung einer Refinanzierungstransaktion“ bezeichnet den Verlust, der nach der Ausübung einer „Bereinigungsoption“ (clean up call) durch die Landesbank Baden-Württemberg unter den Refinanzierungstransaktionsdokumenten (i) zehn Jahre nach dem Tag des Abschlusses der Refinanzierungstransaktion oder (ii) nach dem der Buchwert der Garantierten Vermögensgegenstände weniger als 10 % des Buchwertes gem. Anlage 1 beträgt, aus dem Verkauf der Garantierten Vermögensgegenstände entsteht. Der Garant hat der Ausübung einer „Bereinigungsoption“ zuvor schriftlich zuzustimmen; der Garant wird seine Zustimmung erteilen, wenn unter Berücksichtigung der Gegebenheiten die Ausübung einer „Bereinigungsoption“ im Sinne eines angemessenen Interessenausgleichs zwischen dem Garanten und den refinanzierenden Banken wirtschaftlich sinnvoll erscheint und der Verwalter nach Konsultationen mit dem Garanten und den refinanzierenden Banken einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet.

(...)

- 1.6. Diese Garantie ist eine selbständige und nicht akzessorische Garantie. Die §§ 765 ff. BGB finden keine Anwendung.

(...)

- 1.10. Wenn und soweit auf einen Garantierten Vermögensgegenstand eine Zahlung aus der Garantie geleistet worden ist, sind dem Garanten die betreffenden Garantierten Vermögensgegenstände im Wege der nachrangigen Subrogation und, soweit rechtlich möglich, im entsprechenden Betrag zu übertragen. Die Verfolgung der Ansprüche erfolgt durch den Verwalter.

(...)

8. **Beschränkter Rückgriff**

Die Ansprüche des Garanten gegen eine Zweckgesellschaft sind auf die von dieser gehaltenen Vermögenswerte beschränkt. Der Garant tritt mit seinen Ansprüchen hinter alle anderen Gläubiger jeder Zweckgesellschaft zurück. Diese Beschränkungen gelten auch nach Auslaufen der von einer

Zweckgesellschaft abgeschlossenen Refinanzierungstransaktion noch für einen weiteren Zeitraum von zwei Jahren und einem Tag.“

In seiner 99. Sitzung am 24. Januar 2008 genehmigte der Sächsische Landtag nachträglich die Zuführung von 825 Mio. Euro als Bürgschaftsrücklage für das Haushaltsjahr 2007 gemäß Art. 96 Satz 3 SächsVerf auf der Grundlage einer entsprechenden Beschlussempfehlung des Haushalts- und Finanzausschusses (Drs. 4/10835).

Auf entsprechende Anfrage des Antragsgegners zu 1) teilte die mit der Beurteilung des Inanspruchnahmerisikos beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit Schreiben vom 12. Februar 2008 mit, die aktuelle Entwicklung gebe im Ergebnis zu einer Änderung der Einschätzung keinen Anlass. Zwar seien im Januar 2008 Wertpapiere in einem Volumen von 170 Mio. Euro auf „AA“ herabgestuft worden und solche in einem Volumen von weiteren 860 Mio. Euro in der Kategorie „AAA“ im Ausblick auf „negativ“ gesenkt worden. Auf der Basis historischer Ausfallwahrscheinlichkeiten ergebe sich unter Berücksichtigung der Laufzeit der Wertpapiere ungeachtet dessen bei Verwertung gestellter Sicherheiten weiterhin eine Ausfallwahrscheinlichkeit von „Null“.

Am 15. Februar 2008 gab der Antragsgegner zu 1) eine die Höchstbetragsgarantie vom 28. Dezember 2007 ergänzende Erklärung ab, nach der sich die Garantiesumme von 1,65 Mrd. Euro um 1,1 Mrd. Euro auf nunmehr 2,75 Mrd. Euro erhöht.

Die E. AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft (E.) erstattete im Auftrag des Antragsgegners zu 1) am 7. März 2008 ein Gutachten zu den Ursachen und Begleitumständen des Ausbaus der Kapitalmarktaktivitäten der Sachsen LB, der Bewertung der Steuerungs-, Unterrichts- und Kontrollsysteme sowie -praxis ab dem Jahr 2003 sowie der aktuellen Krisenbewältigung. Eine Zusammenfassung dieses Gutachtens erhielt die Antragstellerin am 11. März 2008 zur Kenntnis.

II.

In der mündlichen Verhandlung hat die Antragstellerin beantragt:

1. Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner zu 1) die Rechte des Sächsischen Landtages aus Art. 93 und Art. 95 Satz 1 SächsVerf dadurch verletzt hat, dass er für den Freistaat Sachsen am 28. Dezember 2007 eine Garantie bis zur Höhe von 1,65 Mrd. Euro zu Gunsten der Landesbank Sachsen AG und anderer Begünstigter abgegeben und diese Garantie mit Erklärung vom 15. Februar 2008 um 1,1 Mrd. Euro auf insgesamt 2,75 Mrd. Euro erhöht hat.
2. Es wird festgestellt, dass die Antragsgegnerin zu 2) das Recht des Sächsischen Landtages aus Art. 93 Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsVerf verletzt hat, indem sie den Antragsgegner zu 1) gebeten hat, die Voraussetzungen für die Finanzierung der unter 1. ge-

nannten Maßnahme durch Einwilligung in die Übernahme der unter 1. genannten Gewährleistungen zu schaffen.

3. Es wird festgestellt, dass die Antragsgegner die Rechte der Antragstellerin sowie des Sächsischen Landtages aus Art. 95 Satz 1 SächsVerf dadurch verletzt haben,

a) dass sie der Kreditvorlage der Sachsen LB Europe plc. vom 26. Mai 2005 zu Gunsten des Kreditnehmers Ormond Quay plc. über eine Aufstockung der Kreditlinie von 224,5 Mio. Euro auf 1.735 Mio. Euro in der Sitzung des Kreditausschusses der Sächsischen Landesbank vom 16. Juni 2005 zugestimmt haben und

b) dass sie es im Juli 2005 unterlassen haben, der Sachsen LB eine Erhöhung der Kreditlinie gegenüber der Ormond Quay Funding plc. auf 1,735 Mrd. Euro zur Durchführung von Finanzmarktgeschäften unter Ausnutzung des issuer valuation agreements vom 6. Mai 2004 in der Fassung vom 7. Juli 2005 zu untersagen.

Zur Begründung führt die Antragstellerin aus:

1. Die Abgabe der Garantieerklärung durch den Antragsgegner zu 1) verletze das Budgetrecht des Sächsischen Landtages.

a) Nach Art. 93 Abs. 1 SächsVerf müssten alle Ausgaben und Einnahmen des Landes in den Haushaltsplan eingestellt werden. Das gesamte staatliche Finanzvolumen sei der Budgetentscheidung und -kontrolle des Landtages zu unterstellen; das Haushaltsbewilligungsrecht als eines der wichtigsten Instrumente parlamentarischer Regierungskontrolle sei wirksam auszugestalten. Das Budgetrecht werde verletzt, wenn die Staatsregierung oder der Staatsminister der Finanzen die im Haushaltsgesetz verankerten wirtschaftlichen und sozialpolitischen Grundentscheidungen dadurch missachteten, dass sie Ausgaben über den dort festgesetzten Rahmen oder für andere als die dort angegebenen Zwecke vornähmen.

Art. 95 Satz 1 SächsVerf regle hingegen die einer gesetzlichen Ermächtigung bedürftige Aufnahme von Krediten und Übernahme von Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen könnten. Wesensmerkmal einer Gewährleistung sei die Übernahme fremder Risiken bei einer erst in der Zukunft liegenden Eintrittspflicht. Eine Gewährleistung dürfe daher nicht übernommen werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme zu rechnen sei; für sie sei eine Deckung im Haushaltsplan vorzusehen, wenn bereits im laufenden Haushaltsjahr mit einer Inanspruchnahme zu rechnen sei. Schließlich dürften Staatsgarantien nur an Unternehmen der Privatwirtschaft gegeben werden, weil deren Förderung Zweck des in Art. 95 Satz 1 SächsVerf i.V.m. § 12 Abs. 3 und 4 Haushaltsgesetz 2007/2008 vorgesehenen Instrumentariums sei.

- b) Die vom Antragsgegner zu 1) abgegebenen Garantieerklärungen über insgesamt 2,75 Mrd. Euro erfüllten diese Voraussetzungen nicht.

aa) Es sei von einer hohen Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme aus der Garantie auszugehen, mit der Folge, dass für die Übernahme einer Gewährleistung kein Raum mehr gewesen sei. Der Antragsgegner zu 1) habe eine unmittelbare Einstandspflicht des Freistaates Sachsen begründet, für die eine im Haushaltsplan ausgewiesene Verpflichtungsermächtigung durch Haushaltsgesetz hätte festgestellt werden müssen.

Mit der Höchstbetragsgarantie würden nicht nur tatsächlich entstehende Verluste bei Eintritt der Endfälligkeit der erworbenen Anleihen abgedeckt, sondern auch solche, die zu einem früheren Zeitpunkt eintreten, insbesondere wegen einer mindestens sechs Monate andauernden Nichtzahlung von Zinsen oder Verlusten aus der vorzeitigen Veräußerung von garantierten Vermögensgegenständen. Im Übrigen müsse der Freistaat Sachsen letztlich auch dafür einstehen, dass angemessene Zinszahlungen an die die Liquidität der neu zu gründenden Zweckgesellschaft sichernden Kreditgeber erfolgen könnten, wobei unklar bleibe, was unter einer Verzinsung „im angemessenen Umfang“ überhaupt zu verstehen sei. Die Garantie bewirke, dass die Zweckgesellschaft, die im Übrigen über Stamm- oder Eigenkapital nicht verfüge, bis zu einem Verlust in Höhe 2,75 Mrd. Euro fortgeführt werden könne und übernehme so die Funktion einer das Eigenkapital ersetzenden Liquiditätshilfe.

Die Antragsgegner könnten die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme nicht unter Berufung auf die Stellungnahme einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft verneinen. Soweit dort die Ausfallwahrscheinlichkeit im Hinblick auf die Möglichkeit der Verwertung von Sicherheiten mit „Null“ bewertet werde, verkenne dies, dass der Freistaat Sachsen nach den Regelungen der Höchstbetragsgarantie vor der Verwertung von Sicherheiten eintreten müsse. Die Stellungnahme lasse die zum Zeitpunkt ihrer Erstellung in Wissenschaft und Fachkreisen bereits lebhaft geführte kritische Diskussion über die Aussagekraft von Ratings im Bereich der strukturierten und verbrieften Kredite ebenso unberücksichtigt wie die bereits im Dezember 2007 in großem Umfang bestehenden Zahlungsverzögerungen und -ausfälle in den den Anleihen zu Grunde liegenden Forderungspaketen. Dies könne anhand von fünf Forderungspaketen belegt werden, die in die neu gegründete Zweckgesellschaft nunmehr übernommen worden seien. Schließlich werde in der Stellungnahme selbst zum Ausdruck gebracht, dass die Deckung von Verlusten durch die Garantie des Freistaates Sachsen notwendige Voraussetzung für die Überlebensfähigkeit der neu zu gründenden Zweckgesellschaft sei.

Die Antragsgegner selbst gingen ebenfalls von einer Inanspruchnahme aus der Garantie aus. Dies ergebe sich aus der noch im Jahr 2007 beantragten Bürgschaftsrücklage in Höhe von 825 Mio. Euro. Mit dieser Rücklage würde eine Vorsorge in Höhe von 30 % der Garantiesumme geschaffen, was deutlich über das sonst übliche Maß von etwa 3 % hinausreiche.

Schließlich könnten die Antragsgegner sich auch nicht auf einen Einschätzungs- oder Prognosespielraum bei der Wahrscheinlichkeitsbeurteilung berufen, weil diesem eine erhöhte Darlegungslast in einem Gesetzgebungsverfahren korrespondieren müsse. Selbst aber wenn man den Antragsgegnern einen der verfassungsgerichtlichen Prüfung nicht unterliegenden Prognosespielraum zubilligen würde, hätten sie nicht die verfügbaren und für eine Beurteilung erforderlichen Daten über den Immobilienmarkt in den USA ihrer Entscheidung zu Grunde gelegt.

bb) Die Höchstbetragsgarantie erfülle auch sonst nicht die Merkmale einer Gewährleistung nach Art. 95 SächsVerf, weil – angesichts der vormals bestehenden unbeschränkten Haftung des Freistaates Sachsen für die Verluste aus den Geschäften der Zweckgesellschaften in Höhe von (mindestens) 17,3 Mrd. Euro – die Ausreichung wirtschaftlich nicht zu Gunsten der Sachsen LB, sondern zu eigenen Gunsten erfolge. Aus diesem Sachverhalt ergebe sich auch, dass Hauptzweck des Vertrages nicht etwa die Übernahme eines Risikos für einen Dritten, sondern die Minimierung eines bereits existenten eigenen Risikos gewesen sei.

cc) Mit der Abgabe der Garantieerklärung habe der Antragsgegner zu 1) die ihm gemäß § 12 Haushaltsgesetz 2007/2008 eingeräumte Gewährleistungsermächtigung überschritten und hierdurch Art. 95 SächsVerf verletzt.

Die Gewährleistung werde nicht zur Förderung der Wirtschaft im Sinne des § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 ausgereicht. Sie habe dazu gedient, die Voraussetzungen für die endgültige Übernahme der Sachsen LB durch die LBBW zu schaffen und den Freistaat Sachsen von seiner bis dahin bestehenden Haftung zu befreien. § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 könne auch nicht so verstanden werden, als dürfe eine nach dieser Vorschrift ausgereichte Gewährleistung einem Unternehmen gemäß § 12 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2007/2008 zu Gute kommen. Der Gesetzgeber habe in § 12 Abs. 2 und 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 vielmehr klarstellen wollen, dass Gewährleistungen zu Gunsten von Unternehmen, an denen der Freistaat Sachsen selbst beteiligt sei, nur bis zu einer Höhe von 300 Mio. Euro übernommen werden dürften. Damit liege der Höchstbetrag um das 6,5-fache über dem Betrag der nach § 12 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2007/2008 eingeräumten Ermächtigung.

Habe der Antragsgegner zu 1) aber seine nach dem Haushaltsgesetz eröffnete Ermächtigung überschritten, liege darin eine Verletzung von Art. 95 Satz 1 SächsVerf und nicht lediglich eine fehlerhafte Anwendung einfachen Rechts. Der dort geregelte staatsschuldenrechtliche Gesetzesvorbehalt sichere das parlamentarische Bewilligungsrecht als Kern des Haushaltsverfassungsrechts.

dd) Die Garantie hätte auch nicht auf der Grundlage der geltenden Bürgschaftsrichtlinien vom 12. Januar 2001 übernommen werden dürfen, die die jeweilige Ermächtigung zur Übernahme von Gewährleistungen nach dem Haushaltsgesetz konkretisierten, weil nach ihnen Bürgschaften nicht bei einem hohen Risiko der Inanspruchnahme und nicht zu Gunsten von Unternehmen übernommen werden dürften, die im Eigentum von Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts stünden.

Soweit die Antragsgegnerin zu 2) mit Kabinettsbeschluss vom 18. Dezember 2007 die Erlaubnis gegeben habe, von der geltenden Bürgschaftsrichtlinie abzuweichen, entspreche dies nicht den Anforderungen des § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008, weil diese Norm die Übernahme von Gewährleistungen nur auf der Grundlage abstrakt-genereller Regelungen, nicht aber im Wege einer Einzelfallentscheidung zulasse.

2. Die Antragsgegnerin zu 2) habe das Haushaltsbewilligungsrecht des Sächsischen Landtages nach Art. 93 SächsVerf ebenfalls verletzt. Sie habe – ohne dass die Voraussetzungen des Art. 95

Satz 1 SächsVerf vorgelegen hätten – den Antragsgegner zu 1) gebeten, die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Übernahme der Garantie zu schaffen.

3. Die Antragsgegner hätten die Rechte des Sächsischen Landtages und der Antragstellerin aus Art. 95 SächsVerf weiter durch die Zustimmung zur Aufstockung der Kreditlinie zu Gunsten von Ormond Quay in Kenntnis des IVA in der Sitzung des Kreditausschusses der Sachsen LB am 16. Juni 2005 verletzt. Hierdurch hätten sie ihre durch den Haushaltsgesetzgeber erteilte Ermächtigung zur Ausreichung von Gewährleistungen um das 25-fache überschritten.

a) Der Antragsgegner zu 1) gehöre kraft Gesetz und weitere Mitglieder der Antragsgegnerin zu 2) gehörten nach der Satzung dem Verwaltungsrat der Sachsen LB an, dessen Kreditausschuss über die Gewährung nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung und über die Zustimmung zur Gewährung von Organkrediten im Sinne von § 15 KWG zu entscheiden habe.

b) Obwohl den Gremienmitgliedern die Funktionsweise des IVA und damit im Ergebnis die Haftung des Freistaates Sachsen aus der Tätigkeit der Zweckgesellschaften bekannt gewesen sei, hätten sie – unter Außerachtlassung der Vorschriften des Kreditwesengesetzes – diese Vereinbarung im Juni 2004 ebenso gebilligt, wie im Juni 2005 die Erhöhung der Liquiditätsfazilitäten auf 1,7 Mrd. Euro, mit der das Anlagevolumen der Zweckgesellschaften auf etwa 43 Mrd. Euro hätte ausgeweitet werden können, ohne dass dem adäquate Sicherheiten gegenüber gestanden hätten. Im Ergebnis sei durch die Zustimmung zur Erhöhung der Kreditlinie eine Garantie des Freistaates Sachsen in diesem Umfang ausgereicht worden.

c) Eine Überschreitung der durch das Haushaltsgesetz festgelegten Grenzen könne nicht mit dem Hinweis auf die seinerzeit bestehende Gewährträgerhaftung verneint werden. Diese sei nur dann und insoweit gerechtfertigt, als der Staat durch ausreichende gesetzliche und organisatorische Vorkehrungen sicherstelle, dass die so begünstigten Kreditinstitute ihre Bankgeschäfte im Rahmen der Gesetze und unter Beachtung der gesetzlichen Sicherungen gegen übergroße Verluste in Krisenzeiten durchführten. Die durch das IVA abgedeckten Anlagengeschäfte seien außerhalb des der Sachsen LB nach § 34 des Gesetzes über die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen und die Sachsen-Finanzgruppe vom 13. Dezember 2002 (SächsGVBl. S. 333, 347] – GörK a.F.) zugewiesenen Aufgabenkanons vorgenommen worden, weil sie hiernach auf die Verfolgung einer sicheren Anlagepolitik im Rahmen der durch das europäische Bankrecht vorgesehenen Sicherungsmechanismen verpflichtet sei. Die Vereinbarung verstoße gegen Vorschriften des Kreditwesengesetzes, weil sie gemäß § 13a KWG als kreditnehmerbezogener Großkredit bei der Deutschen Bundesbank hätte angemeldet werden müssen.

4. Schließlich hätten die Antragsgegner Rechte des Sächsischen Landtages und der Antragstellerin aus Art. 95 SächsVerf dadurch verletzt, dass sie es im Juli 2005 unterlassen hätten, der Sachsen LB die Erhöhung der Kreditlinie gegenüber Ormond Quay zur Durchführung von Finanzmarktgeschäften und Ausnutzung des IVA zu untersagen. Aufgrund der den Antragsgegnern bekannten Haftungsrisiken für den Freistaat Sachsen hätten sie bereits im Jahr 2005 für eine geordnete Liquidation der Zweckgesellschaften Sorge tragen, jedenfalls aber eine Ausweitung des Anlagevolumens verhindern müssen. Es habe jederzeit die Möglichkeit bestanden, die Inanspruchnahme der Kreditlinie „einzufrieren“, mithin das weitere Anwachsen des Portfolios von

Ormond Quay zu verhindern oder durch den Verkauf der Anleihen die Gefahr einer Inanspruchnahme zu minimieren.

III.

Die Antragsgegner halten die Anträge für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.

1. Die Anträge seien insgesamt unzulässig.

a) Der Antragstellerin fehle für die Anträge zu 1. und 2. das Rechtsschutzbedürfnis. Die behauptete Rechtsverletzung sei abgeschlossen, nachdem die Garantieverpflichtung im Außenverhältnis wirksam eingegangen worden sei. Es bestehe auch kein Bedürfnis, die objektive Rechtslage zu klären. Die Anteile des Freistaates Sachsen an der Sachsen LB seien wirksam übertragen worden; vergleichbare Engagements existierten nicht. Es könne daher ausgeschlossen werden, dass der Freistaat Sachsen mit einer vergleichbaren Situation in absehbarer Zeit konfrontiert werde. Soweit die Antragstellerin auf die Gefahr einer die gebildete Bürgschaftssicherungsrücklage übersteigenden Inanspruchnahme verweise, begehre sie vorbeugenden Rechtsschutz, dessen Voraussetzungen nicht vorlägen.

b) Der Antrag zu 3. sei in beiden Varianten ebenfalls unzulässig. Die Antragstellerin sei nicht antragsbefugt.

aa) Die als verletzt gerügten Vorschriften des Kreditwesengesetzes hätten keine Verfassungsqualität und räumten der Antragstellerin keine Rechte ein. Soweit sich die Antragstellerin zur Substantiierung einer Rechtsverletzung auf die Behauptung stütze, die Antragsgegner oder auch nur die Gremien der Sachsen LB hätten dem IVA zugestimmt oder dieses genehmigt, treffe dies nicht zu. Im Gegenteil ergebe sich aus der von der Antragstellerin insoweit herangezogenen Zusammenfassung des Gutachtens der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft E., dass weder eine solche Zustimmung oder Genehmigung vorliege, noch die Aufsichtsorgane der Sachsen LB über das „Vertragswerk zu Ormond Quay“, also das IVA, informiert gewesen seien. Tatsächlich befasst gewesen sei der Verwaltungsrat und Kreditausschuss der Sachsen LB allein mit der Genehmigung von Kreditlinien, welche von der Sachsen LB gegenüber Ormond Quay eingeräumt worden seien. Die Antragsgegner hätten auf der Grundlage der ihnen für die Beschlussfassung in den Gremien vorliegenden Unterlagen die tatsächlichen Risiken der Sachsen LB Europe nicht erkennen können.

bb) Eine Verletzung eigener Rechte der Antragstellerin sei von vornherein ausgeschlossen. Eine Verletzung der Rechte des Sächsischen Landtages sei nicht geltend gemacht.

2. Die Antragsgegner hätten im Übrigen Rechte des Sächsischen Landtages oder der Antragstellerin aus Art. 93 und 95 SächsVerf durch die von der Antragstellerin beanstandeten Handlungen und Unterlassungen nicht verletzt.

a) Weder die vom Antragsgegner zu 1) eingegangene Garantieverpflichtung noch der Kabinettsbeschluss der Antragsgegnerin zu 2) vom 18. Dezember 2007, mit dem sie den Antragsgegner zu 1) beauftragt habe, die Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses nach § 12 Abs. 4 Haushaltsgesetz 2007/2008 einzuholen, verletzen das Budgetrecht des Sächsischen Landtages.

aa) Die übernommene Garantie sei eine solche im Sinne des Art. 95 Satz 1 SächsVerf.

(1) Art. 95 SächsVerf erfasse Formen der Gewährleistung, die die Übernahme der Haftung für bestimmte Risiken Dritter zum Gegenstand hätten. Es sei zwar richtig, dass unter den Begriff der Gewährleistung im Sinne dieser Verfassungsnorm nicht mehr Rechtsgeschäfte fallen könnten, bei denen der Freistaat Sachsen unmittelbar eine eigene Schuld übernehme. Zu Unrecht aber meine die Antragstellerin, es sei von Verfassungs wegen ausgeschlossen, Gewährleistungen zu übernehmen, wenn ein hohes Risiko der Inanspruchnahme bestehe. Dieses Verständnis werde zwar in Ziff. 1.5 der Verwaltungsvorschriften zu § 39 Sächsische Haushaltsordnung (SäHO) niedergelegt. Dabei handele es sich indes nicht um ein verfassungsrechtlich verankertes Begriffsmerkmal. Dasselbe gelte für die von der Antragstellerin verfassungsrechtlich nicht weiter begründete Sicht, Art. 95 Satz 1 SächsVerf gestatte die Ausreichung von Staatsgarantien nur an Unternehmen der Privatwirtschaft.

(2) Hieran gemessen handele es sich vorliegend um eine Gewährleistung im Sinne des Art. 95 Satz 1 SächsVerf. Mit der Garantie würden Verlustrisiken für Dritte, nämlich der Sachsen LB bzw. einer neuen Zweckgesellschaft, der die strukturierten Produkte zu übertragen seien, übernommen. Die bestehende Abhängigkeit der Einstandspflicht des Freistaates Sachsen von einem vorherigen Zahlungsausfall der Schuldner der jeweiligen Wertpapiere begründe eine Eventualverbindlichkeit als Wesensmerkmal einer Gewährleistung. Etwas anderes gelte auch im Hinblick auf die Haftung für über einen Zeitraum von sechs Monaten ausfallende Zins- bzw. Tilgungsforderungen nicht. Auch dies sei ohne weiteres ein durch eine Garantie absicherbares Drittrisiko. Die Antragstellerin behaupte zu Unrecht, Hauptzweck der Gewährleistungsübernahme sei eine Gegenleistung für die Übernahme der Sachsen LB durch die LBBW gewesen. Zweck der Garantie sei allein die Übernahme von Risiken Dritter zur Vermeidung einer Insolvenz der Sachsen LB und letztlich von der Übernahme der Anteile der Sachsen LB unabhängig gewesen. Ungeachtet dessen ändere auch dies an dem Charakter einer Gewährleistung nichts. Aus diesem Grund könne ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Haushaltswahrheit für die Inanspruchnahme aus der Garantie in künftigen Haushaltsjahren keine Verpflichtungsermächtigung gemäß § 38 Abs. 1 SäHO vorgesehen werden, weil diese betragsmäßig beziffert für ein konkretes Haushaltsjahr ausgewiesen werden müsse.

Der Antragsgegner zu 1) habe im Übrigen auch davon ausgehen dürfen, dass ein hohes Risiko der Inanspruchnahme aus der Garantie nicht bestehe. Die Antragstellerin verwechselte insoweit bestehende Bewertungsverluste mit dem Risiko tatsächlicher Zahlungsausfälle zum Fälligkeitszeitpunkt. Dem Antragsgegner zu 1) komme bei der Einschätzung der Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit als Prognoseentscheidung eine Einschätzungsprärogative zu, die verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar sei. Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe habe der Antragsgegner zu 1) die hohe Wahrscheinlichkeit des Eintritts des Garantiefalles verneinen dürfen. Es hätten keine Anhaltspunkte für bereits anhängige gerichtliche Auseinandersetzungen

oder Mahnungen vorgelegen, die auf einen bevorstehenden Zahlungsausfall hindeuteten. Gleichwohl habe der Antragsgegner zusätzlich die gutachterliche Stellungnahme einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft eingeholt, die auf der Basis historischer Ausfallwahrscheinlichkeiten ein Ausfallrisiko verneint habe. Soweit in der von der Antragstellerin eingeholten Stellungnahme die Meinung vertreten werde, die Ausfallwahrscheinlichkeit hätte nicht mehr auf der Grundlage von Ratings beurteilt werden dürfen, hätten den Antragsgegnern keine Anhaltspunkte vorgelegen, aus denen sich die offensichtliche Unzulässigkeit der Annahmen des von ihr zu Grunde gelegten Gutachtens ergeben hätte. Aus der methodischen Kritik gehe auch nicht hervor, dass tatsächlich eine hohe Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit bestanden habe. Aufgrund der Struktur der Anlagen könne wegen der Risikoverteilung auf Tranchen innerhalb der Anleihen das Inanspruchnahmerrisiko nicht allein auf der Grundlage von Forderungsausfällen in einzelnen Kreditverhältnissen beurteilt werden. Dieses entstehe erst dann, wenn sich die Verluste aus den ausgefallenen Krediten so weit aufaddierten, dass vorrangig haftende Tranchen vollständig aufgezehrt seien. Auch die Höhe der Bürgschaftssicherungsrücklage sei kein Indiz für die Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit. Diese hänge nicht vom Umfang des drohenden Schadens ab. Im Übrigen sei nach dem Vorsichtsprinzip lediglich mit den verfügbaren Steuermehreinnahmen – wenn auch unter Revidierung des ursprünglichen Verwendungskonzepts – im Rahmen des finanziell Möglichen eine Vorsorge aufgebaut worden. Im Übrigen sei es bislang in keinem Fall zu tatsächlichen Zahlungsausfällen gekommen.

bb) Die Maßnahme des Antragsgegners zu 1) sei auch von der Ermächtigung aus § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 gedeckt.

Sie diene der Förderung der Wirtschaft. Dieser Begriff sei im Einklang mit dem gemeinschaftsrechtlichen Beihilfebegriff weit auszulegen. Die Garantie werde zu Gunsten der Sachsen LB bzw. der ihr untergliederten Zweckgesellschaft ausgereicht und diene hiermit einem Teilnehmer der Wirtschaft. Sie sichere darüber hinaus den Bestand des Kreditinstituts, dessen Leistungen der Wirtschaft in Sachsen weiterhin zu Gute kommen könnten. An der Erhaltung der Sachsen LB bestehe ein erhebliches volkswirtschaftliches Interesse. Bei einer Schließung der Bank wären auf den Freistaat Sachsen und damit auf den Steuerzahler Belastungen in Höhe von mehreren Milliarden Euro zugekommen, was für den Freistaat und dessen Wirtschaft erhebliche Folgen gehabt hätte. Die Maßnahme habe auch der Stabilisierung des deutschen Bankenwesens und somit bundesweiten volkswirtschaftlichen Interessen gedient. Die Garantieübernahme sei nicht an die jeweils gültigen Bürgschaftsrichtlinien gebunden gewesen. Soweit dem Antragsgegner zu 1) mit Beschluss vom 18. Dezember 2007 die Erlaubnis zur Abweichung von den sonst geltenden Richtlinien erteilt worden sei, sei dies nur für den Fall geschehen, dass die Sicherheit in der Form einer Bürgschaft übernommen werde. Es könne im Übrigen keinen Unterschied machen, ob die Richtlinie abstrakt-generell oder nur für einen Einzelfall geändert werde. Zu Unrecht meine die Antragstellerin schließlich, § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 gestatte nur die Förderung eines privaten Wirtschaftsunternehmens. Es genüge, dass der Erfolg der Garantie der Wirtschaft mittelbar zu Gute komme. Etwas anderes folge auch nicht aus dem Zusammenhang von § 12 Abs. 2 und Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008. Schließlich handele es sich bei dem Garantiennehmer um ein privates Wirtschaftsunternehmen.

cc) Habe aber der Antragsgegner zu 1) davon ausgehen können, für die Maßnahme sei nur die Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses nach § 12 Abs. 4 Haushaltsgesetz 2007/2008 erforderlich, könne die Beschlussfassung der Antragsgegnerin zu 2) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein.

b) Soweit die Antragstellerin mit ihren erweiterten Anträgen eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 95 SächsVerf geltend mache, habe sie hiermit den Streitgegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens bestimmt, so dass lediglich zu prüfen sei, ob durch die beanstandeten Handlungen oder Unterlassungen der Rahmen von Art. 95 Satz 1 SächsVerf überschritten worden sei.

aa) Der Abschluss des IVA falle ebenso wenig in den Anwendungsbereich des Art. 95 Satz 1 SächsVerf wie die Abgabe der Patronatserklärung durch die Sachsen LB. Diese Regelung erfasse nach ihrer systematischen Stellung nur Verpflichtungen des Freistaates selbst und könne auf juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts keine Anwendung finden. Diese verfügten über einen eigenen Haushalt und würden haushaltsrechtlich dem Freistaat auch dann nicht zugerechnet, wenn sie zur mittelbaren Landesverwaltung gehörten. Dies werde mittelbar auch durch Art. 93 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf belegt, nach dem bei Staatsbetrieben und bei Sondervermögen nur die Ablieferungen und Zuführungen in den Haushaltsplan einzustellen seien. Ausnahmen könnten unter dem hier nicht vorliegenden Aspekt der verdeckten Gewährleistungsübernahme allenfalls dann bestehen, wenn andere Rechtsträger für Rechnung des Bundes bzw. Landes Kredit aufgenommen hätten und diese im Innenverhältnis hierfür einstehen müssten.

bb) Da weder die Antragsgegner noch die Gremien der Sachsen LB dem Abschluss des IVA zugestimmt oder dieses genehmigt hätten, scheide auch unter diesem Gesichtspunkt eine Verletzung von Art. 95 Satz 1 SächsVerf aus.

cc) Auch eine mittelbare Beteiligung der Gremien der Sachsen LB an der Abgabe der Patronatserklärung erfasse nicht den Tatbestand der Gewährleistungsübernahme nach Art. 95 Satz 1 SächsVerf. Dies gelte ebenso für die Zustimmung zu den Kreditlinien der Sachsen LB gegenüber Ormond Quay, hinsichtlich derer den Antragsgegnern ein Vorwurf auch deswegen nicht gemacht werden könne, weil diese nicht ausreichend über die Risiken von Ormond Quay informiert worden seien, und für die Nichtausübung aufsichtsrechtlicher Befugnisse gegenüber der Sachsen LB. Diese seien zudem ausschließlich durch einfachgesetzliche Bestimmungen geregelt, aus denen die Antragstellerin keine Rechte herleiten könne. Schließlich beschränkten sich die Aufsichtsbefugnisse auf die Sachsen LB und erfassten Tätigkeiten ihrer Tochterunternehmen nicht.

dd) Soweit der Freistaat Sachsen als Gewährträger der Sachsen LB hafte, könne Art. 95 Satz 1 SächsVerf auf diese gesetzlich begründete Haftung nicht angewendet werden.

c) Selbst wenn das aus Art. 93 SächsVerf herzuleitende Vollständigkeitsgebot als Prüfungsmaßstab herangezogen werde, sei dieses nicht verletzt. Die Pflicht zur Verhinderung von Risiken für den Staatshaushalt betreffe nicht das Gebot der Vollständigkeit des Haushaltsplans, sondern das – verfassungsrechtlich nicht verankerte – Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Eine Veranschlagung im Haushaltsplan könne nur für solche Ausgaben vorgenommen werden, die

nach Betrag und Fälligkeitszeitpunkt bestimmbar seien. Dies sei für drohende Inanspruchnahmen des Freistaates Sachsen aus der Haftung als Gewährträger der Sachsen LB – die im konkreten Fall auch nicht hätten vorhergesehen werden können – nicht möglich. Das verfassungsrechtliche Veranschlagungsgebot gelte im Übrigen nur für die in der jeweiligen Haushaltsperiode kassenwirksam werdenden Ausgaben. Es verstieße schließlich gegen höherrangiges Bundesrecht, wenn aus der Landesverfassung eine Pflicht zur Untersagung der Geschäfte abgeleitet würde. Hierdurch würde in die nach § 25a KWG zu gewährleistende Eigenverantwortlichkeit der Geschäftsleiter einer Bank eingegriffen.

IV.

Der Sächsische Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen. Die Fraktion DIE LINKE hat sich zum Verfahren geäußert. Sie teilt die verfassungsrechtlichen Bedenken der Antragstellerin, weil die Garantie weder nach § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 noch auf der Grundlage der geltenden Bürgschaftsrichtlinien hätte übernommen werden dürfen, sondern ein Nachtrag zum Haushaltsgesetz 2007/2008 von der Staatsregierung in den Sächsischen Landtag einzubringen gewesen sei. Im Übrigen hätten zum Zeitpunkt der Entscheidung des Haushalts- und Finanzausschusses ausreichende und belastbare Einschätzungen zur Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme des Freistaates Sachsen nicht vorgelegen, so dass unerlässliche Informationen für einen sachgerechten Entscheidungsprozess vorenthalten worden seien.

B.

Der Anträge haben teilweise Erfolg.

I.

Der Antragsgegner zu 1) hat durch die Übernahme und Erhöhung der Höchstbetragsgarantie die Rechte des Sächsischen Landtages aus Art. 95 Satz 1 SächsVerf verletzt.

1. Der auf diese Feststellung gerichtete Antrag zu 1. ist zulässig.

a) Der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf ist eröffnet.

aa) Im Organstreitverfahren können nur die in einem Verfassungsrechtsverhältnis gründenden Rechtspositionen der beteiligten Organe oder Organteile geltend gemacht werden (SächsVerfGH, Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06; vgl. BVerfGE 118, 277 [318]). Hierfür genügt es nicht schon, dass alle Beteiligte Verfassungsorgane sind. Vielmehr muss der Streitgegenstand dem Verfassungsrecht zugehören; es muss also gerade um verfassungsrechtliche Positionen gestritten werden (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Februar 2008 – Vf. 73-I-07; SächsVerfGH, Urteil vom 29. August 2008 –

Vf. 154-I-07; SächsVerfGH, Urteil vom 21. November 2008 – Vf. 95-I-08 [HS]/Vf. 96-I-08 [e.A.]).

- bb) Ein verfassungsorganschafliches Verhältnis zwischen dem Sächsischen Landtag und dem Antragsgegner zu 1) in diesem Sinne ist berührt. Der Antragsgegner zu 1) stützte sich bei der Übernahme der Höchstbetragsgarantie zwar auf § 12 Abs. 2 bis 4 des Haushaltsgesetzes 2007/2008, also auf eine einfach-gesetzliche Grundlage. Diese Kompetenzregelung bildet aber zugleich den verfassungsrechtlichen Ermächtigungsrahmen für Gewährleistungen im Sinne von Art. 95 SächsVerf; in ihrem Hintergrund steht damit das in Art. 93 und 95 SächsVerf verbürgte Budgetrecht des Landtages (vgl. Hillgruber in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Auflage, Art. 110 Rn. 75).
- b) Die Antragstellerin und der Antragsgegner zu 1) sind beteiligtenfähig, § 17 SächsVerfGHG. Die Antragstellerin ist ein mit eigener Zuständigkeit ausgestatteter Teil des Sächsischen Landtages (SächsVerfGH JbSächsOVG 3, 71 [72 f.]). Der Antragsgegner zu 1) ist – wie aus Art. 96 Satz 1 SächsVerf ersichtlich – ein mit eigener Zuständigkeit ausgestatteter Teil der Antragsgegnerin zu 2) (vgl. BVerfGE 45, 1 [28]).
- c) Die Antragstellerin ist nach § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG antragsbefugt.
 - aa) Sie kann Rechte des Sächsischen Landtages im eigenen Namen verfolgen (SächsVerfGH, Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06). Dies gilt unabhängig von der parlamentarischen Billigung der Garantieübernahme. Die Antragstellerin ist befugt, Rechte des Sächsischen Landtages unabhängig davon geltend zu machen, ob dieses Vorgehen von dessen mehrheitlichem Willen getragen wird (SächsVerfGH, Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06; vgl. BVerfGE 45, 1 [29 f.]).
 - bb) Eine Verletzung des Budgetrechts des Sächsischen Landtages (Art. 93, 95 SächsVerf) kommt sowohl unter dem Gesichtspunkt in Betracht, dass die Garantie wegen einer hohen Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit nicht mehr als Gewährleistung im Sinne von Art. 95 SächsVerf aufgefasst werden könnte (vgl. Höfling/Rixen in: Bonner Kommentar, GG, 106. Lfg., Art. 115 Rn. 162), als auch dadurch, dass eine Überschreitung der nach § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 eingeräumten Ermächtigung die Rechte des Sächsischen Landtages aus dem Gesetzesvorbehalt des Art. 95 Satz 1 SächsVerf verletzt haben könnte (vgl. Hillgruber, a.a.O.).
- d) Der Antrag zu 1. wurde innerhalb der Frist von sechs Monaten nach dem Bekanntwerden der beanstandeten Maßnahme gestellt (§ 18 Abs. 3 SächsVerfGHG). Der Antragsgegner zu 1) hat die Garantieerklärungen am 28. Dezember 2007 bzw. am 15. Februar 2008 abgegeben; der diesbezügliche Antrag ging am 25. Februar 2008 beim Verfassungsgerichtshof ein.
- e) Entgegen der Sicht der Antraggegner hat die Antragstellerin ein Rechtsschutzbedürfnis unabhängig davon, ob die Garantie im Außenverhältnis wirksam übernommen wurde oder vergleichbare, von der Haftung des Freistaates Sachsen umfasste Finanzmarktge-

schäfte infolge der Veräußerung der Anteile an der Sachsen LB künftig nicht mehr zu erwarten sind. Dem Streit liegen letztlich nicht nur die konkreten Vorgänge im Zusammenhang mit der Sachsen LB zu Grunde, sondern die darüber hinausgehende und objektiv klärungsbedürftige Frage der Auslegung von Art. 93 und 95 SächsVerf (vgl. BVerfGE 119, 302 [308]).

2. Der Antrag zu 1. ist begründet. Die Übernahme der Höchstbetragsgarantie im Umfang von insgesamt 2,75 Mrd. Euro verletzt die Rechte des Sächsischen Landtages aus Art. 95 Satz 1 SächsVerf.

a) Das parlamentarische Budgetrecht ist in Art. 93 und 95 SächsVerf näher ausgeformt. Es umfasst das Haushaltsbewilligungsrecht als eines der wesentlichen Instrumente parlamentarischer Regierungskontrolle (vgl. BVerfGE 55, 274 [303]; 82, 159 [179]; 91, 186 [202]; 119, 96 [119]). Dieses bezieht sich auf den Umfang und die Verwendung der in einer bestimmten Haushaltsperiode ausgewiesenen Mittel (Ausgaben). Nach Art. 95 SächsVerf bedarf es für eine Kreditaufnahme und die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen der Ermächtigung durch Gesetz. Kennzeichnend für die in dieser Bestimmung genannten Sicherheiten ist die Übernahme eines Risikos für einen Dritten. Geht der Freistaat Sachsen dagegen unmittelbar eine eigene, künftige Haushalte belastende Verbindlichkeit ein, die nicht Kreditaufnahme im Sinne des Art. 95 SächsVerf ist, ist nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf eine Ermächtigung im Haushaltsplan vorzusehen.

aa) Nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf sind alle Einnahmen und Ausgaben des Freistaates in den Haushaltsplan einzustellen. Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfes, der zur Erfüllung der Aufgaben im Zeitraum, für den der Haushaltsplan aufgestellt ist, voraussichtlich notwendig ist (Art. 94 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf). Ob es das hieraus abgeleitete verfassungsrechtliche Vollständigkeitsgebot (vgl. hierzu BVerfGE 119, 96 [118 f.]) gebietet, neben den im Haushaltsjahr nach dem Fälligkeitsprinzip voraussichtlich zu leistenden Ausgaben auch die Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren zu erfassen (Verpflichtungsermächtigungen, vgl. §§ 6, 38 SächsHO), ist in der verfassungsrechtlichen Literatur zur entsprechenden Vorschrift des Grundgesetzes umstritten (vgl. bejahend: Maunz in: Maunz/Dürig, GG, 19. Lfg., Art. 110 Rn. 32; Kisker, HStR IV, 2. Auflage, § 89 Rn. 62; Gröpl in: Bonner Kommentar, GG, 98. Lfg., Art. 110 Rn. 34, 95; Heintzen in: HStR V, 3. Auflage, § 120 Rn. 25; Stern, Staatsrecht II, § 50 III 2 a); Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 40. Lfg., Art. 110 GG, Rn. 9; ablehnend: Heuer in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, 11. Lfg., Art. 110 GG Rn. 13; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 230 und Fn. 617; wohl auch Hillgruber, a.a.O., Art. 110 Rn. 32). Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz folgert aus dem Zusammenhang der den Art. 110 und 115 GG inhaltlich entsprechenden Art. 116 und 117 RhPfVerf das verfassungsrechtliche Gebot, über laufende Geschäfte hinausgehende Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren im Hinblick auf die mit ihnen verbundene Einschränkung der Dispositions-

freiheit des Haushaltsgesetzgebers unter den Vorbehalt einer ausdrücklichen parlamentarischen Ermächtigung zu stellen (VerfGH Rh.-Pf. NVwZ-RR 1998, 145 [147 f.]).

Anders als das Grundgesetz betont die Verfassung des Freistaates Sachsen in Art. 94 Abs. 3 SächsVerf die Ermächtigungsfunktion des Haushaltsplanes und bezieht sich dabei ausdrücklich auf die Leistung von Ausgaben und das Eingehen von Verpflichtungen. Dem korrespondiert Art. 96 SächsVerf, der ebenfalls über den Wortlaut der entsprechenden Vorschrift des Grundgesetzes (Art. 112) hinausgehend das Notbewilligungsrecht des Staatsministers der Finanzen nicht nur auf die Ausgabenbewilligung, sondern auch auf das Eingehen von Verpflichtungen erstreckt. Soweit in den Art. 94 Abs. 3 SächsVerf und Art. 96 Satz 1 SächsVerf von Verpflichtungen die Rede ist, sind damit solche gemeint, die zur Belastung künftiger Haushalte führen (vgl. auch Haas in: Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 2. Auflage, Art. 94 Rn. 4 und Art. 96 Rn. 2). Zwar geht dies aus der Genese der Verfassungsbestimmungen nicht hervor. Einer ausdrücklichen Ermächtigung, im selben Haushaltsjahr fällige Verpflichtungen einzugehen, bedarf es allerdings nicht, weil hierfür bereits die Ausgabenermächtigung ausreicht (vgl. Dommach in: Heuer/Engels/Eibels Häuser, a.a.O., § 6 BHO Rn. 2). Eine eigenständige Bedeutung erlangt die Ermächtigung, Verpflichtungen einzugehen, nur in Bezug auf künftige Haushaltsjahre. Untersteht danach aber die unvorhergesehene Belastung künftiger Haushaltsjahre dem Notbewilligungsrecht, folgt im Umkehrschluss hieraus, dass außerhalb dessen eine Veranschlagung im Haushaltsplan zu erfolgen hat. Überschreitet die Verwaltung die im Haushaltsplan enthaltene Ermächtigung, verletzt dies das Budgetrecht des Sächsischen Landtages, wenn nicht die Ausnahmebefugnisse des Art. 96 SächsVerf eröffnet sind (vgl. VerfGH NRW NVwZ 1995, 159 [160]).

bb) Die Aufnahme von Krediten sowie jede Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Jahren führen können, bedürfen nach Art. 95 Satz 1 SächsVerf einer Ermächtigung durch Gesetz. Kennzeichnend für die dem Ermächtigungserfordernis unterliegenden Gewährleistungen ist die Absicherung künftiger Risiken zu Gunsten eines Dritten (vgl. Maunz, a.a.O., Art. 115 Rn. 23; Höfling/Rixen in: Bonner Kommentar, GG, 106. Lfg., Art. 115 Rn. 162). Teilweise wird unter Hinweis auf Nr. 5 Satz 1 der Verwaltungsvorschrift zu § 39 BHO vertreten, die Übernahme einer Gewährleistung scheide von Verfassungs wegen aus, wenn ein hohes Risiko der Inanspruchnahme bestehe. In diesem Fall sei eine Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan vorzusehen (vgl. Höfling/Rixen, a.a.O.; Nebel, a.a.O., Art. 115 GG, Rn. 19; zur einfach-rechtlichen Abgrenzung zwischen Gewährleistungsübernahme und Ausgabe: Graf in: Heuer/Engels/Eibels Häuser, a.a.O., § 39 BHO Rn. 3). Andererseits wird eine Verpflichtungsermächtigung in Abgrenzung zur Risikoübernahme – verfassungsrechtlich – nur dann für erforderlich gehalten, wenn eine eigene Schuld übernommen werden soll (vgl. Maunz, a.a.O.; Heintzen in: von Münch/Kunig, GG, 5. Auflage, Art. 115 Rn. 18, Heun in: Dreier, GG, 2. Auflage, Art. 115 Rn. 12; Wendt in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 115 Rn. 27).

Der zuletzt genannten Ansicht ist zuzustimmen. Die in Art. 95 Satz 1 SächsVerf genannten Gewährleistungen umschließen ausgehend vom allgemeinen Begriffsverständnis jede als Risikoübernahme für einen Dritten übernommene Eventualverbindlichkeit ungeachtet der konkreten Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit. Bis zur Grenze der als sicher vorauszu-
 zehenden Eintrittspflicht, bei der schon nicht mehr von Risikoübernahme die Rede sein kann, gebietet auch der Grundsatz der Vollständigkeit des Budgets sowie der Haushaltswahrheit verfassungsrechtlich nicht die Behandlung als Ausgabe bzw. Verpflichtungsermächtigung. Zwar ist bei einem hohen Inanspruchnahmerrisiko mitunter vorauszu-
 sehen, dass künftig Ausgaben zu leisten sind, bei denen indes die Höhe und der Zeitpunkt der Inanspruchnahme noch offen sind. Dem Bedürfnis, eine solche Risikobetrachtung vorzunehmen und das aus ihr folgende Ergebnis dem Haushaltsbewilligungsrecht zu unterstellen, kann jedoch auf unterschiedliche Art und Weise Rechnung getragen werden. Neben der Aufnahme einer Verpflichtungsermächtigung ist es möglich – und unter dem Blickwinkel budgetrechtlicher Grundsätze auch nicht zu beanstanden –, der Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit durch eine Risikovorsorge im Haushalt Rechnung zu tragen, indem Ausgaben für die Bildung einer das Inanspruchnahmerrisiko deckenden Rücklage veranschlagt werden. Stehen damit aber verschiedene Wege zu Verfügung, den aus der Verfassung abzuleitenden Haushaltsgrundsätzen Rechnung zu tragen, ist es von Verfassungs wegen nicht geboten, das Ausgabenrisiko in künftigen Haushaltsjahren durch eine Verpflichtungsermächtigung abzudecken. Von der Übernahme einer Gewährleistung kann allerdings nur die Rede sein, wenn die eingegangenen finanziellen Risiken ihrem Gegenstand und Umfang nach neu sind und künftig zusätzliche Belastungen nach sich ziehen können (vgl. VerfGH NRW NVwZ 1995, 159 [161]; Höfling/Rixen, a.a.O., Rn. 163).

- b) Hieran gemessen bedurfte es zur Übernahme der Höchstbetragsgarantie weder eines Ausgabenansatzes noch einer Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan der Jahre 2007/2008, sondern einer Ermächtigung durch Gesetz nach Art. 95 Satz 1 SächsVerf. Die Übernahme der Höchstbetragsgarantie war allerdings von den im Haushaltsgesetz 2007/2008 vorgesehenen Ermächtigungen nicht gedeckt.

aa) Bei der Höchstbetragsgarantie vom 28. Dezember 2007 sowie der sie ergänzenden Vereinbarung vom 15. Februar 2008 handelt es sich um eine Gewährleistungsübernahme im Sinne von Art. 95 Satz 1 SächsVerf.

(1) Der Freistaat Sachsen hat mit der Höchstbetragsgarantie keine bestehenden Verbindlichkeiten übernommen, sondern Verlustrisiken Dritter. Ihn treffen alle unmittelbaren und mittelbaren Risiken der in der Erklärung bezeichneten Begünstigten aus tatsächlichen Zahlungsausfällen aus oder im Zusammenhang mit den als garantierte Vermögensgegenstände bezeichneten Portfolien, ab dem 28. Dezember 2007.

(2) Bis zum Zeitpunkt der Garantieübernahme kam es noch nicht zu Zahlungsausfällen im Sinne der Höchstbetragsgarantie. Entsprechend bedurfte es unter diesem Gesichtspunkt nicht der Veranschlagung von Ausgaben für die übernommenen Verpflichtungen im Haushaltsplan der Jahre 2007 oder 2008.

(3) Es kann auch nicht festgestellt werden, dass die Inanspruchnahme aus der Garantie zum Zeitpunkt der Übernahme als sicher vorauszusehen gewesen wäre. Dies gilt ungeachtet der Frage, ob eine Bewertung der Anlagen auf der Grundlage der Einschätzung von Ratingagenturen zum Ende des Jahres 2007 noch als realistisch angesehen werden konnte. Die von der Antragstellerin dargestellten Zahlungsausfälle von Kreditnehmern führen – darauf weisen die Antragsgegner zu Recht hin – erst und nur dann zu einem Zahlungsausfall innerhalb der Portfolios, wenn vorrangig haftende Tranchen vollständig ausgeschöpft sind. In den Portfolien wurden lediglich ABS-Tranchen höchsten Ranges gehalten, so dass angesichts der bis zur Endfälligkeit der Anlagen sichergestellten Refinanzierung und der zum Zeitpunkt der Garantieübernahme vorliegenden Erkenntnisse zur Ausfallwahrscheinlichkeit jedenfalls nicht mit der vollen Inanspruchnahme der Garantie in einem bestimmten Haushaltsjahr gerechnet werden musste. Soweit auf der Basis einer Einzelanalyse bis zur Endfälligkeit der Anlagen Zahlungsausfälle sicher zu prognostizieren gewesen wären, hätten diese sich dennoch im Einzelnen weder der Höhe noch dem Zeitpunkt nach konkretisieren lassen, zumal es sich um eine Vielfalt von Anleihen mit unterschiedlicher Laufzeit handelte. Dem Haushaltsbewilligungsrecht konnten diese unbestimmten Ausfallrisiken in hinreichender Weise durch die tatsächlich vorgenommene Bildung einer Rücklage im Haushalt unterstellt werden.

(4) Schließlich wurden mit der Höchstbetragsgarantie zumindest teilweise Risiken abgedeckt, die nicht bereits zuvor vom Freistaat Sachsen zu tragen waren. Nach der eigenen Darstellung der Antragsgegner unterfielen die sich aus den Portfolien Sachsen Funding I und Synapse ABS ergebenden Verpflichtungen nicht mehr der Gewährträgerhaftung des Freistaates Sachsen nach § 67 Abs. 1 GörK a.F. Im Übrigen hafteten vor der Garantieübernahme auch die weiteren Anteilseigner der Sachsen LB hinsichtlich der sich aus dem Portfolio Ormond Quay einschließlich Ankaufgesellschaften ergebenden Verpflichtungen.

bb) Die in § 12 Haushaltsgesetz 2007/2008 normierten Voraussetzungen für die Übernahme der Höchstbetragsgarantie lagen nicht vor. Eine andere die Garantieübernahme deckende gesetzliche Ermächtigung ist nicht vorhanden.

(1) Infolge der durch Art. 95 Satz 1 SächsVerf an eine gesetzliche Ermächtigung gebundenen Gewährleistungsübernahme werden durch § 12 Haushaltsgesetz 2007/2008 und – soweit dessen Absatz 3 auf die Bürgschaftsrichtlinien des Freistaates Sachsen für die gewerbliche Wirtschaft und die freien Berufe (Landesbürgschaftsprogramm) in der ergänzenden Fassung vom 12. November 2001 Bezug nimmt – auch durch diese die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Übernahme einer Gewährleistung bestimmt. Dem Antragsgegner zu 1) kommt bei der Anwendung der einfach-gesetzlichen Regelung kein der verfassungsgerichtlichen Prüfung entzogener Auslegungsspielraum zu. Die in der Ermächtigungsnorm enthaltene Zweckbindung ist nicht bloßes Ordnungsprinzip, sondern Ausdruck der das organschaftliche Verhältnis von Regierung und Parlament prägenden budgetrechtlichen Aufgabenverteilung, innerhalb derer es dem Haushaltsgesetzgeber obliegt, den Einsatz der Haushaltsmittel über eine Zweckbestimmung zu steuern (vgl.

VerfGH NRW NVwZ 1995, 159 [160]). Der im Budgetrecht verankerte Grundsatz der sachlichen Spezialität (vgl. hierzu Heintzen in: HStR V, 3. Auflage, § 120 Rn. 32 f.) gebietet es daher, die das Haushaltsgesetz umsetzende Exekutive eng an die in ihm zum Ausdruck kommende Zweckbestimmung zu binden. Nur soweit die Anwendung der Ermächtigung eine tatsächliche Wertung voraussetzt, hat der Antragsgegner zu 1) eine Einschätzungsprärogative, die einer eingeschränkten Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterliegt.

(2) Hieran gemessen konnte die Garantie nicht auf der Grundlage des § 12 Haushaltsgesetz 2007/2008 übernommen werden.

(2.1) § 12 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2007/2008 enthält eine Gewährleistungsermächtigung nur bis zum Höchstbetrag von 300.000.000 Euro, so dass die streitgegenständlichen Maßnahmen hiervon nicht gedeckt sein konnten.

(2.2) Die Voraussetzungen des § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 liegen nicht vor. Diese Norm lässt über Absatz 2 hinausgehend die Übernahme von Gewährleistungen, insbesondere zur Förderung des Wohnungsbaues, sowie, wenn eine anderweitige Finanzierung nicht möglich ist und ein erhebliches volkswirtschaftliches Interesse an der Durchführung der Maßnahmen besteht, der Wirtschaft und des sozialen Bereichs nach Maßgabe der jeweils gültigen Bürgschaftsrichtlinien zu.

(2.2.1) Der Ermächtigungstatbestand schließt allerdings die Übernahme von Gewährleistungen zu Gunsten einer juristischen Person des privaten Rechts, an der der Freistaat Sachsen beteiligt ist, nicht von vornherein aus. Der Wortlaut des Absatzes 3 enthält eine solche Einschränkung nicht. Sie kann entgegen der Sicht der Antragstellerin auch nicht aus dem Zusammenhang der Absätze 2 und 3 des § 12 Haushaltsgesetz 2007/2008 geschlossen werden. Die in § 12 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2007/2008 enthaltene Ermächtigung setzt nur den Zusammenhang der Gewährleistung mit der Kapitalausstattung der dort genannten Unternehmen voraus. Mit der Absatz 3 einleitenden Formulierung „darüber hinaus“ wird die Inanspruchnahme des höheren Gewährleistungsrahmens – ohne den in Absatz 2 bezeichneten Kreis der Begünstigten von vornherein auszuschließen – von den weiteren, dort ausdrücklich genannten Tatbestandsvoraussetzungen abhängig gemacht.

(2.2.2) Die Übernahme der Gewährleistung dient jedoch nicht der Förderung der Wirtschaft. Es genügen hierfür weder lediglich (positive) mittelbare Auswirkungen der Gewährleistungsübernahme für die am Wirtschaftsleben Teilnehmenden noch der unmittelbare Vorteil des von der Gewährleistung Begünstigten. Die Auslegung des Ermächtigungstatbestandes ergibt vielmehr, dass wesensprägender Zweck der Gewährleistungsübernahme die Realisierung oder Unterstützung einer unmittelbar die Wirtschaft oder den sozialen Bereich fördernden Maßnahme sein muss. Hierfür spricht bereits die exemplarisch in § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 genannte Wohnungsbauförderung, insbesondere aber der auch im weiteren Anwendungsbereich geforderte Bezug zu einer Maßnahme, an deren Durchführung ein erhebliches volkswirtschaftliches Interesse be-

stehen muss. Danach geht es in der Ermächtigung nicht um die von der Gewährleistung selbst ausgehenden Wirkungen, sondern um die Zielrichtung der mit der Gewährleistung unterstützten Maßnahme. Genügte lediglich positive mittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaft, käme der in dem Merkmal der Förderung enthaltene Gedanke der Lenkung nicht mehr hinreichend zum Ausdruck. Dieses Verständnis liegt auch dem zum Zeitpunkt des Erlasses des Haushaltsgesetzes 2007/2008 geltenden Landesbürgschaftsprogramm zu Grunde, dessen Ziff. 1.1 die Übernahme von Bürgschaften zur Besicherung von Krediten für volkswirtschaftlich förderungswürdige und im Freistaat Sachsen durchzuführende Vorhaben gestattet. Die Übernahme der Höchstbetragsgarantie über insgesamt 2,75 Mrd. Euro dient keiner wirtschaftsfördernden Maßnahme in diesem Sinne. Die Würdigung der ihr zu Grunde liegenden Umstände ergibt, dass der das Wesen der Gewährleistung prägende Zweck darin lag, eine Begrenzung der aus den strukturierten Portfolien drohenden finanziellen Risiken für die Sachsen LB und deren Gewährträger vorzunehmen. Der vor dem Hintergrund des Wettbewerbsschutzes weit gefasste Beihilfebegriff des Art. 87 Abs. 1 EGV kann zur Auslegung des § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 nicht herangezogen werden. Die Übernahme einer Gewährleistung nach dieser Norm mag zwar gegebenenfalls gemeinschaftsrechtlichen Grenzen unterliegen. Hieraus folgt indes nicht, dass die Ermächtigung jede dem gemeinschaftsrechtlichen Beihilfebegriff unterfallende Maßnahme legitimiert.

(2.2.2.1) Bereits die dem Abschluss der Grundlagenvereinbarung vom 27. August 2007 zu Grunde liegenden Umstände lassen erkennen, dass wesentliche Zielsetzung der Maßnahme die Abwendung einer den Freistaat Sachsen mittelbar treffenden, existenzbedrohenden Krise der Sachsen LB war. Der Verfassungsgerichtshof verkennt dabei nicht, dass – wie in Ziff. I. 3. der Grundlagenvereinbarung vom 27. August 2007 konkretisiert – ein auf die Erhaltung der Sachsen LB gerichtetes Geschäftsmodell verwirklicht werden sollte. Mit ihrer Eingliederung in die LBBW-Gruppe sollten den sächsischen Sparkassen und Unternehmen die Funktionen einer Landesbank erhalten bleiben (vgl. insbesondere I. 3. a), b), d) und f) sowie V. 5. der Grundlagenvereinbarung). Dieser Zielsetzung, die auch in der Erklärung der Antragsgegnerin zu 2) zum Abschluss der Grundlagenvereinbarung vom 31. August 2007 genannt wird (PlenProt 4/87, S. 7179 ff.), kann der wirtschaftsfördernde Charakter für sich genommen nicht abgesprochen werden. Die zum Abschluss der Grundlagenvereinbarung führende Ausgangssituation war – anders als es möglicherweise noch für die Verhandlungen anzunehmen war, die vor der amerikanischen Hypothekenmarktkrise mit der West LB über einen Zusammenschluss geführt worden waren – allerdings nicht isoliert vor dem Hintergrund der Sicherung eines dauerhaften, der sächsischen Wirtschaft vorteilhaften Geschäftskonzeptes einer Landesbank zu sehen, sondern auch und vor allem vor dem Hintergrund einer durch die Sachsen LB selbstständig nicht zu bewältigenden Krisensituation. Dass die Antragsgegnerin zu 2) die Situation auch in dieser Weise gesehen und beurteilt hat, ergibt sich ebenfalls aus ihrer parlamentarischen Erklärung zum Abschluss der Grundlagenvereinbarung vom 31. August 2007 (a.a.O.). In ihr hat die Antragsgegnerin zu 2) zum Ausdruck gebracht, dass ungeachtet der der Sachsen LB am 17. August 2007 gewährten Liquiditätshilfe in den hierauf folgenden Tagen von der Sachsen LB weitere Risiken angemeldet worden seien, die die Eigentümer der Sachsen LB vor die Wahl gestellt hätten, entweder selbst

der Bank Eigenkapital zu gewähren oder über eine „Anlehnung“ an eine andere Landesbank eine die Handlungsfähigkeit sichernde Eigenkapitalbasis zur Verfügung zu stellen. Da ein Nachschießen „nicht fassbarer Beträge“ für die Antragsgegnerin zu 2) nicht in Betracht gekommen sei, seien – um die Realisierung weiterer des Eigenkapital verzehrender Verluste zu vermeiden – nach Absprache mit der Sachsen-Finanzgruppe Gespräche mit anderen Landesbanken aufgenommen worden (PlenProt a.a.O., S. 7183). Schon die mit der Grundlagenvereinbarung verfolgte Zielsetzung kann danach nicht bereits deshalb als Maßnahme zur Förderung der Wirtschaft angesehen werden, weil die Antragsgegnerin in einer nach eigenem Dafürhalten ausweglosen Situation die Interessen des Freistaates Sachsen und der sächsischen Wirtschaft bestmöglich wahren wollte.

(2.2.2.2) Die schließlich zur Übernahme der Höchstbetragsgarantie über 2,75 Mrd. Euro führende Situation im Dezember 2007 war bei objektiver Betrachtung und nach dem in einer weiteren parlamentarischen Erklärung der Antragsgegnerin zu 2) vom 20. Dezember 2007 (PlenProt 4/97, S. 8021) zum Ausdruck kommenden Verständnis noch deutlicher von der Zielsetzung der Begrenzung der den Gewährträgern der Sachsen LB drohenden Risiken und Belastungen geprägt. Lag dem Abschluss der Grundlagenvereinbarung noch die Hoffnung der Antragsgegnerin zu 2) zu Grunde, die Krise am Finanzmarkt werde bis zum Jahresende 2007 beendet sein, so dass einerseits wieder die Möglichkeit zur Refinanzierung der strukturierten Portfolien gegeben und andererseits deren Marktwert – und in der Folge auch der Unternehmenswert der Sachsen LB – wieder stabilisiert sei (PlenProt 4/87, S. 7180; PlenProt 4/97, S. 8021), drohte im Dezember 2007 die Umsetzung der Grundlagenvereinbarung vom 27. August 2007 zu scheitern, weil die LBBW nicht bereit war, die sich aus der bis dahin durchgeführten Unternehmensbewertung der Sachsen LB ergebenden Risiken zu übernehmen – und zwar auch angesichts der nach der Grundlagenvereinbarung noch fortbestehenden Haftung der Gewährträger der Sachsen LB. Die Antragsgegnerin zu 2) sah angesichts der von der Schließung bedrohten Sachsen LB – wie aus ihrer Erklärung vom 20. Dezember 2007 hervorgeht – die Verteilung des Risikos und der möglichen Lasten als die im Kern zu lösende Frage an und beurteilte angesichts der auf die Bank und deren Eigentümer im Falle einer Schließung zukommenden finanziellen Belastungen das Festhalten an der im August 2007 geschlossenen Grundlagenvereinbarung als alternativlos (PlenProt. 4/97, S. 8021). Spätestens zu diesem Zeitpunkt trat der in der Grundlagenvereinbarung verankerte Gedanke der Erhaltung der Landesbank zu Gunsten der sächsischen Wirtschaft hinter der zu bewältigenden Krisensituation zurück. War aber der maßgebliche Zweck der Gewährleistungsübernahme die Abwendung des der Sachsen LB und deren Eigentümern im Falle einer Schließung der Bank drohenden Schadens, sind die von der im Ergebnis der am 12./13. Dezember 2007 geführten Verhandlungen mit der Garantieübernahme geförderten Umsetzung der Grundlagenvereinbarung für die Wirtschaft und das Finanzwesen ausgehenden positiven Wirkungen lediglich mittelbarer Natur.

(2.2.2.3) Eine die Wirtschaft fördernde Zielrichtung der mit der Höchstbetragsgarantie unterstützten Maßnahme lässt sich schließlich auch nicht damit begründen, dass von den Teilnehmern am Finanz- und Wirtschaftsleben durch die Rettung der von der Schließung bedrohten Sachsen LB größerer Schaden abgewendet wurde. Unter diesem Gesichts-

punkt bestand zwar – wie die Antragsgegner zu Recht hervorheben – ein erhebliches, die gesamte Volkswirtschaft betreffendes Interesse an der Maßnahme. Wie aus dem Wortlaut des § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 deutlich wird, ist ein solches volkswirtschaftliches Interesse notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Gewährleistungsübernahme. Es ersetzt insbesondere nicht die auf die Förderung der Wirtschaft auszurichtende Zielsetzung der Maßnahme. Von einer solchen kann aber jedenfalls dann nicht ausgegangen werden, wenn es um die Abwendung eines unmittelbar den Staatshaushalt treffenden Schadens geht, dessen Folgen vor allem den Staat mit seinen Einrichtungen und die Bevölkerung insgesamt getroffen hätten.

(2.2.3) Ob die weiteren Voraussetzungen des § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 gegeben waren, insbesondere ob sich aus den allgemein geltenden Bürgschaftsrichtlinien Grenzen für die Übernahme der Garantie ergaben, kann offen bleiben.

II.

Der Antrag zu 2. ist unzulässig; die Antragstellerin ist nicht antragsbefugt (§ 18 Abs. 1 SächsVerfGHG). Die Möglichkeit einer Verletzung der Rechte des Sächsischen Landtages durch die Antragsgegnerin zu 2), weil diese den Antragsgegner zu 1) beauftragt hat, die Voraussetzungen für die Übernahme einer Garantie gemäß § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 zu schaffen, ist von vornherein ausgeschlossen. Dieser Auftrag betrifft ausschließlich das Verhältnis der Antragsgegner zueinander. Er entfaltet als eine die Übernahme der Gewährleistung vorbereitende Maßnahme keine rechtlichen Wirkungen gegenüber dem Sächsischen Landtag (vgl. BVerfGE 94, 351 [364]). Nach dem Wortlaut des § 12 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2007/2008 übt der Antragsgegner zu 1) eigenverantwortlich die dort eingeräumte Ermächtigung aus.

III.

Der Antrag zu 3. a) hat teilweise Erfolg.

1. Der Antrag ist nur zulässig, soweit eine Verletzung der Rechte des Sächsischen Landtages aus Art. 93 Abs. 1 SächsVerf durch die Antragsgegnerin zu 2) Gegenstand des Verfahrens ist.
 - a) Das von Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 SächsVerf i.V.m. § 18 Abs. 1 SächsVerfGHG vorausgesetzte Verfassungsrechtsverhältnis besteht allein zwischen dem Landtag und der Antragsgegnerin zu 2).
 - aa) Das Handeln des Antragsgegners zu 1) im Kreditausschuss der Sachsen LB berührt ein Verfassungsrechtsverhältnis zum Landtag.

Zwar erklärte der Antragsgegner zu 1) als Mitglied des seinerzeit gemäß § 41 Abs. 2 GörK a.F. vom Verwaltungsrat gebildeten Kreditausschusses der Sachsen LB seine Zu-

stimmung zum Kreditantrag der Sachsen LB Europe innerhalb eines einfach-rechtlich geprägten Binnenrechtsverhältnisses, das allein das auf der mittelbaren Trägerschaft beruhende Verhältnis zwischen dem Freistaat Sachsen und der Sachsen LB betraf. Dies schließt es aber nicht aus, dass er bei der Ausübung seiner ihm durch die Organmitgliedschaft vermittelten Rechte dem Landtag gegenüber verfassungsrechtlichen Bindungen unterlag. Seine Mitgliedschaft in Gremien der Sachsen LB diente auch der Absicherung der Budgethoheit des Landtages (vgl. BVerfGE 20, 56 [91]; 79, 311 [329]). Entsprechend war es geboten, dem Freistaat in den Aufsichtsgremien der Sachsen LB einen angemessenen Einfluss zu sichern. Diese verfassungsrechtlichen Maßgaben setzen die einfach-rechtlichen Vorgaben der § 112 Abs. 2 Satz 1, § 65 Abs. 1 Nr. 3 SächsVO um, bei denen es sich nicht um ein nur einfach-rechtliches Kontrollsystem handelt (so aber Gröpl, a.a.O., Art. 110 Rn. 101); das mit diesen Vorschriften zur Verfügung stehende Instrumentarium dient auch der Sicherung und dem Schutz der parlamentarischen Budgetentscheidung (vgl. hierzu Hillgruber in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl., Art. 110 Rn. 9; Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, S. 210). Im Einklang damit bestimmte § 41 Abs. 3 GörK a.F., dass der Antragsgegner zu 1) Vorsitzender des Verwaltungsrates der Sachsen LB war.

bb) Das Handeln des Antragsgegners zu 1) im Kreditausschuss der Sachsen LB ist der Antragsgegnerin zu 2) zuzurechnen.

Berührt wird das Budgetrecht nicht nur bei Aufstellung und Vollziehung konkreter Haushaltspläne (vgl. BVerfGE 20, 56 [91]; VerfGH NRW NVwZ 1995, 159 [160]). Beeinträchtigungen können darüber hinaus auch aus Handlungen resultieren, die Vorwirkungen auf zukünftige Haushalte entfalten (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06). Außerhalb der Ausübung von auf die Vollziehung des Haushaltsgesetzes gerichteten Befugnissen, die das einfach-gesetzliche Recht dem Antragsgegner zu 1) als Verfassungsorgan zuweist, und der Inanspruchnahme des Nothaushaltsrechts aus Art. 96 SächsVerf, die hier nicht in Rede stehen, ist allerdings allein die Antragsgegnerin zu 2) zur Wahrung der Rechte des Landtages berufen. Sie muss sich das Verhalten des Antragsgegners zu 1) zurechnen lassen, wenn und soweit diesem bei der Anwendung einfach-gesetzlicher Regelungen die Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts übertragen ist (vgl. BVerfGE 45, 1 [46 ff.]).

b) Die Antragstellerin ist antragsbefugt, soweit eine Verletzung der Rechte des Landtages aus Art. 93 Abs. 1 SächsVerf in Rede steht.

aa) Eine Verletzung der Antragstellerin in eigenen Rechten scheidet von vornherein aus. Fraktionen kommen eigene Rechte grundsätzlich nur im innerparlamentarischen Raum, nicht aber im Verhältnis zur Staatsregierung zu (vgl. BVerfGE 91, 246 [250 f.]).

bb) Eine Verletzung der Rechte des Landtages aus Art. 95 Satz 1 SächsVerf kommt ebenfalls nicht in Betracht, da die Zustimmung zur Gewährung der Kreditlinie an Ormond Quay auch unter Berücksichtigung der hierdurch ermöglichten Durchführung von Finanzmarktgeschäften durch die Sachsen LB oder die Sachsen LB Europe keine Ge-

währleistungsübernahme darstellte. Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang auf die Haftung des Freistaates Sachsen für die Risiken aus den Finanzmarktgeschäften nach § 67 Abs. 1 GörK a.F. bzw. der Sachsen LB aus der bereits im Jahr 1999 abgegebenen Patronatserklärung verweist, bleibt zu berücksichtigen, dass mit der beanstandeten Maßnahme der bestehende Haftungszusammenhang lediglich ausgenutzt, nicht aber ein neuer geschaffen wurde. Im Übrigen unterfällt die gesetzliche Haftung als Träger der Finanzgruppe nicht dem Gewährleistungsbegriff aus Art. 95 Satz 1 SächsVerf, da es sich bei ihr nicht um eine rechtsgeschäftlich übernommene Haftung des Freistaates für Risiken der Sachsen LB handelt (vgl. BerlVerfGH NVwZ-RR 2003, 537 [541]).

cc) Allerdings erscheint eine Verletzung der Rechte des Landtages aus Art. 93 Abs. 1 SächsVerf möglich.

Anders als es die Antragsgegner meinen, ist der Verfassungsgerichtshof nicht auf eine Prüfung der Verletzung des Art. 95 SächsVerf beschränkt. Aus dem Vorbringen der Antragstellerin wird ungeachtet der verfassungsrechtlichen Verortung in Art. 95 Satz 1 SächsVerf hinreichend deutlich, dass sie der Sache nach geltend macht, die Antragsgegner seien von Verfassungs wegen verpflichtet gewesen, die Entstehung der den Haushalt des Freistaates unmittelbar treffenden Risiken zu verhindern. Sie spricht damit das Gebot an, keine unzulässigen Vorwirkungen für zukünftige Haushalte zu schaffen, das aus Art. 93 Abs. 1 SächsVerf herzuleiten ist.

Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass durch die vom Antragsgegner zu 1) mitgetragene Zustimmung des Kreditausschusses Risiken für den Staatshaushalt geschaffen wurden, für die eine notwendige parlamentarische Ermächtigung nicht gegeben war (vgl. Maunz in: Maunz/Dürig, GG, 19. Lfg., Art. 110 Rn. 28; Hillgruber, a.a.O., Rn. 75). Es erscheint daher möglich, dass der Antragsgegner zu 1) zur Wahrung des Haushaltsbewilligungsrechts des Landtages verpflichtet gewesen wäre, die Erhöhung der Kreditlinie gegenüber Ormond Quay abzulehnen.

- c) Der Antrag wurde binnen sechs Monaten nach dem Bekanntwerden der beanstandeten Maßnahme gestellt (§ 18 Abs. 3 SächsVerfGHG). Die Antragstellerin erfuhr erst aus den mit dem Schriftsatz der Antragsgegner vom 26. Januar 2009 übersandten Anlagen Einzelheiten zu den Finanzmarktgeschäften der Sachsen LB und der hierzu erfolgten Beteiligung von Aufsichtsgremien der Bank. Entsprechend war sie erst von diesem Moment an in der Lage, die von ihr beanstandete Maßnahme konkret zu bezeichnen. Die Antragstellerin konnte damit noch in der mündlichen Verhandlung ihre Anträge unter Wahrung der Frist modifizieren.
2. Soweit der Antrag zu 3. a) zulässig ist, ist er begründet. Die Antragsgegnerin zu 2) hat durch die Zustimmung des Antragsgegners zu 1) zur Erhöhung der Kreditlinien gegenüber Ormond Quay in der Sitzung des Kreditausschusses der Sachsen LB am 16. Juni 2005 die Rechte des Landtages aus Art. 93 Abs. 1 SächsVerf verletzt.

- a) Die Budgethoheit umfasst die für ein parlamentarisch-demokratisches Gemeinwesen zentrale Befugnis des Landtages, über Höhe und Verwendungszweck der staatlichen Finanzmittel zu entscheiden. Das parlamentarische Budgetrecht erfüllt damit eine besondere demokratische Legitimationsfunktion für finanzwirksames Staatshandeln und ist zugleich ein wesentliches Instrument der parlamentarischen Regierungskontrolle, die eine rechtsstaatliche Demokratie maßgeblich prägt (SächsVerfGH, Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06; vgl. BVerfGE 55, 274 [303]; 70, 324 [356]). Entsprechend gebietet Art. 93 Abs. 1 SächsVerf, das gesamte Finanzgebaren des Freistaates der Steuerung und Kontrolle des Parlaments zu unterstellen, denn nur hierdurch kann die staatliche Haushaltswirtschaft die notwendige demokratische Legitimation erfahren (vgl. BVerfGE 45, 1 [32]; 108, 186 [216]; BVerwGE 10, 140 [143]).

aa) Die hieraus folgenden Befugnisse des Parlaments sind nicht nur bezogen auf den Zeitraum zu wahren, für den nach Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf ein Haushaltsplan aufgestellt wird. Die Dispositionsfreiheit des Gesetzgebers in Bezug auf die Zuweisung und Verwendung der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel ist auch bezogen auf künftige Haushaltsperioden zu schützen, mit der Folge, dass deren Vorbelastung unter dem Vorbehalt einer ausdrücklichen parlamentarischen Ermächtigung steht (vgl. VerfGH Rh.-Pf. NVwZ-RR 1998, 145 [147 f.]; vgl. auch SächsVerfGH, Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06).

(1) Dieses Prinzip hat in der Haushaltsverfassung konkrete Ausprägungen erfahren. Wie oben unter I. 2. a) aa) im Einzelnen ausgeführt, sind bereits in dem nach Art. 93 Abs. 1 SächsVerf aufzustellenden Haushaltsplan nicht nur diejenigen Ausgaben zu veranschlagen, die voraussichtlich in den jeweiligen Rechnungsjahren zu leisten sind. Die Exekutive bedarf auch für das Eingehen von Verpflichtungen, die voraussichtlich in künftigen Haushaltsjahren zu Ausgaben führen, einer Ermächtigung im Haushaltsplan. Darüber hinaus ist nach Art. 95 SächsVerf die durch eine Kreditaufnahme oder die Übernahme von Gewährleistungen bewirkte Vorbelastung künftiger Haushaltsperioden von einer Ermächtigung durch Gesetz abhängig. Die Norm soll die parlamentarisch unkontrollierte Eingehung von Schulden, die zu unübersehbaren, künftige Haushalte nachhaltig belastende Rückzahlungsverpflichtungen führen, verhindern (vgl. BVerfGE 67, 256 [280 f.]) und auf diese Weise das parlamentarische Budgetbewilligungsrecht gegenüber der Exekutive absichern (vgl. BVerfG a.a.O., S. 281; Heintzen in: von Münch/Kunig, GG, 5. Aufl., Art. 115 Rn. 1; Siekmann in: Sachs, GG, 5. Aufl., Art. 115 Rn. 1).

(2) Damit ist der die Dispositionsfreiheit des Landtages absichernde Vorbehalt der parlamentarischen Ermächtigung indes nicht abschließend beschrieben. Vielmehr unterfallen ihm exekutive Maßnahmen allgemein, soweit sie zu einer vorsehbaren Belastung künftiger Haushaltsperioden führen (vgl. auch Puhl, a.a.O., S. 177 für eine Ausgliederung staatlichen Finanzgebarens durch die Exekutive). Die Budgethoheit des Gesetzgebers könnte weitgehend ausgehöhlt werden, wenn im Rahmen der staatlichen Haushaltswirtschaft vorhersehbar Vorwirkungen auf künftige Haushaltsperioden erzeugt werden dürften, die angesichts ihrer außenwirksamen Begründung (vgl. dazu BVerwGE 115, 89 [94]; Siekmann, a.a.O., Art. 110 Rn. 38) eine unabweisbare Veranschlagungspflicht des

Gesetzgebers für die Zukunft schaffen würden. Durch ein solches Vorgehen würde die im Prinzip der Gewaltenteilung wurzelnde und in der Haushaltsverfassung angelegte Aufgabenverteilung zwischen Regierung und Parlament unterlaufen (vgl. BVerfGE 67, 256 [281]). Danach ist es Aufgabe der Staatsregierung, in Ausübung der ihr nach Art. 59 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf zustehenden Leitungskompetenz eigenverantwortlich die den Erfordernissen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechende Haushaltsplanung aufzustellen (SächsVerfGH, Urteil vom 23. April 2008 – Vf. 87-I-06) und für eine ebenfalls diesen Erfordernissen genügende Ausführung des Haushaltsplans (Art. 94 Abs. 2 SächsVerf) Sorge zu tragen. Insoweit ist es nach Art. 97 Abs. 1 SächsVerf auch dem Landtag selbst verwehrt, ohne Mitwirkung der Staatsregierung die dort genannten Festlegungen des Haushaltsplanes durch Beschluss einseitig zu ändern. Demgegenüber erfolgt die Feststellung des Haushaltsplanes und damit die Bewilligung der für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben erforderlichen Mittel nach Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf – vorbehaltlich der der Exekutive nach Art. 96 SächsVerf eingeräumten Befugnisse – ausschließlich durch den Gesetzgeber selbst.

bb) Der Gesetzgeber hat mit der Errichtung der Sachsen LB die Möglichkeit geschaffen, dass durch deren Betätigung finanzielle Vorwirkungen auf künftige Haushaltsperioden erzeugt werden. Die Sachsen LB wurde durch das Gesetz vom 19. Dezember 1991 (SächsGVBl. S. 461) als Selbstverwaltungsträger nach Art. 82 Abs. 3 SächsVerf errichtet. Bereits hiermit wurde für die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben beauftragte Bank ein der unmittelbaren staatlichen Kontrolle und Einflussnahme entzogener Freiraum geschaffen (vgl. Lerche in: Maunz/Dürig, GG, 30. Lfg., Art. 87 Rn. 194). Dies führt verbunden mit der Übernahme der Haftung für die von Sachsen LB begründeten Verbindlichkeiten nach § 4 Abs. 1 des Errichtungsgesetzes bzw. § 67 Abs. 1 GörK a.F. dazu, dass der Staatshaushalt für die finanziellen Folgen der unternehmerischen Betätigung der Sachsen LB eintreten muss.

cc) Die von der Errichtung der Sachsen LB insoweit ausgehende Legitimationswirkung für die Entstehung künftige Haushaltsperioden betreffender Finanzierungspflichten des Staates gilt aber nicht uneingeschränkt. Die abstrakte Übernahme der Finanzierungsverantwortung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem vom Gesetzgeber verfolgten Errichtungszweck. Eine von diesem Zweck nicht gedeckte Überschreitung der aus ihm folgenden Handlungsbefugnisse hat – wenn sich aus ihr Vorwirkungen auf künftige Haushaltsperioden ergeben – zur Folge, dass eine normativ nicht vorgesehene, den Gesetzgeber aber bei künftigen Budgetentscheidungen bindende Finanzierungsverantwortung des Freistaates entsteht. Ob sich daneben auch aus dem Haushaltsplan selbst Schranken für die Art und den Umfang der Betätigung der Sachsen LB ergeben könnten, kann offen bleiben, wenn diese nicht mehr innerhalb ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches lag.

- b) Der Staatsregierung oblagen – ungeachtet der mit der Errichtung der Sachsen LB verbundenen Verselbstständigung ihrer unternehmerischen Betätigung – Handlungs- und Kontrollpflichten, die auf den Schutz der Rechte des Landtages aus Art. 93 Abs. 1 SächsVerf gerichtet waren.

aa) Durch die Entsendung des Staatsministers der Finanzen als Vorsitzenden des Verwaltungsrates der Sachsen LB nach § 41 Abs. 3 GörK a.F. wurde sichergestellt, dass die Verantwortlichkeit für deren Geschäftspolitik zumindest auch bei einem Exekutivorgan lag. Die Bestellung des innerhalb der Staatsregierung nach § 21 GeschOSReg mit besonderen Rechten ausgestatteten Sachwalters des Haushaltsbewilligungsrechts stand in unmittelbarem Zusammenhang mit der besonderen – aus dem Verhältnis ihres Finanzgebarens zum Umfang des Staatshaushaltes herrührenden – Bedeutung der Sachsen LB für die Haushaltswirtschaft des Freistaates. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Haushaltsrecht nach § 112 Abs. 2 SÄHO im Wesentlichen auf eine vergangenheitsbezogene staatliche Rechnungsprüfung und Kontrolle ausgerichtet ist und es – zu Gunsten einer der gesetzlichen Aufgabenstellung entsprechenden freien unternehmerischen Entfaltung – hinnimmt, wenn sich der auf die Betätigung der Sachsen LB gerichtete staatliche Einfluss auf die Mitgliedschaft in den Aufsichtsgremien nach Maßgabe des § 112 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 65 Abs. 1 Nr. 3 SÄHO beschränkt hat (vgl. hierzu Eibelshäuser/Wallis in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Januar 2001, § 112 BHO Rn. 7, 9; Nebel in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 40. Lfg., § 112 BHO Rn. 3).

bb) Der Staatsminister der Finanzen war auch angesichts dieser nur eingeschränkt gegebenen Handlungsmöglichkeiten jedenfalls dann von Verfassungs wegen verpflichtet, diese mit der Zielrichtung einer Beschränkung der unternehmerischen Betätigung der Sachsen LB zu nutzen, wenn diese nicht mehr innerhalb ihres gesetzlichen Auftrages lag und die hieraus resultierenden, vorhersehbaren Risiken im Falle ihrer Realisierung den Haushaltsgesetzgeber in künftigen Haushaltsperioden in seiner Entscheidungsfreiheit erkennbar beeinträchtigten.

- c) Hieran gemessen war der Antragsgegner zu 1) zur Wahrung der Budgethoheit des Landtages verpflichtet, die Erhöhung der Kreditlinie in der Sitzung des Kreditausschusses vom 16. Juni 2005 abzulehnen.

aa) Die mit der Zustimmung zur Erhöhung der Kreditlinie ermöglichte Betätigung der Sachsen LB bzw. der Sachsen LB Europe auf den Kapitalmärkten war von ihren gesetzlichen Aufgaben nicht mehr gedeckt.

(1) Eine ausschließlich auf Gewinnerzielung gerichtete Tätigkeit als Geschäftsbank gehörte jedenfalls dann nicht mehr zu den Aufgaben der Sachsen LB nach § 34 GörK a.F., wenn diese ihrem Volumen nach erkennbar nicht mehr der Erfüllung bzw. Sicherstellung ihres in § 34 Abs. 2 bis 4 GörK a.F. näher beschriebenen öffentlichen Auftrags diene.

(1.1) Die Wahrnehmung der Funktionen einer Geschäftsbank durch die Sachsen LB verbunden mit der Befugnis, Bankgeschäfte aller Art sowie ihrem Zweck entsprechende Hilfsgeschäfte durchzuführen, war durch den in § 34 Abs. 2 bis 4 GörK a.F. zum Ausdruck kommenden öffentlichen Auftrag begrenzt. Die Sachsen LB hatte nach § 34 Abs. 1 Satz 1 GörK a.F. die Aufgaben einer Staats-, Kommunal- sowie einer Zentralbank der sächsischen Sparkassen. Der hiermit beschriebene öffentliche Auftrag wird in § 34

Abs. 2 und 3 GörK a.F. konkretisiert. Die Sachsen LB sollte als Staats- und Kommunalbank insbesondere den Freistaat Sachsen und seine kommunalen Körperschaften in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und in der Durchführung ihrer Bankgeschäfte unterstützen (§ 34 Abs. 2 GörK a.F.) und als Sparkassenzentralbank Liquiditätsmittel der sächsischen Sparkassen verwalten und diesen solche bereitstellen (§ 34 Abs. 3 GörK a.F.). Soweit die Sachsen LB nach § 34 Abs. 1 Satz 2 GörK a.F. Geschäftsbank war und ihr insoweit die Durchführung von Bankgeschäften aller Art einschließlich ihren Zwecken dienender sonstiger Geschäfte erlaubt war, sollte hiermit insbesondere die Versorgung der Wirtschaft im Freistaat Sachsen mit Bankleistungen gefördert werden (§ 34 Abs. 4 GörK a.F.). Abgesehen davon, dass § 34 Abs. 1 Satz 2 GörK a.F. die Tätigkeit als Geschäftsbank – anders als die Beschreibung in Satz 1 des § 34 Abs. 1 GörK a.F. – nicht ausdrücklich als Aufgabe benennt, ergibt sich aus § 34 Abs. 4 GörK a.F., dass die Wahrnehmung der Funktionen einer Geschäftsbank der Förderung des dort beschriebenen öffentlichen Auftrages zu dienen hatte. Die Regelung des § 34 GörK a.F. entspricht insoweit der ursprünglichen Fassung des § 2 des Errichtungsgesetzes für die Sachsen LB vom 19. Dezember 1991 (SächsGVBl. S. 461). Aus der Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zu diesem Gesetz geht hervor, dass die Errichtung der Sachsen LB als Geschäftsbank dazu beitragen solle, den Wettbewerb im Kreditgewerbe auf Landesebene zu gewährleisten, und dass vor dem Hintergrund der Aufbausituation der sächsischen Unternehmen die Aktivität einer regionalen und öffentlich-rechtlichen Wettbewerbsbank notwendig sei, die die Konzentration des Geld- und Kapitalkreislaufes auf die sächsische Region fördert (vgl. Drs. 1/1005, Begründung S. 2). Die Ergänzung von § 2 Abs. 1 des Errichtungsgesetzes durch Art. 3 des Gesetzes zur Neuordnung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen einschließlich der Sächsischen Aufbaubank GmbH vom 3. Mai 1999 (SächsGVBl. S. 190) hat keine Erweiterung des Aufgabenbereiches bewirkt, sondern lediglich Hilfgeschäfte, die den Zwecken der Aufgabenstellung entsprechenden Bankgeschäfte dienen, ausdrücklich legitimiert.

(1.2) Die so verstandene Begrenzung des Aufgabenbereiches schloss eine Betätigung aus, die ohne Bezug zum öffentlichen Auftrag den geschäftlichen Schwerpunkt der Sachsen LB auf ausschließlich ertragsorientierte Aktivitäten an den internationalen Kapitalmärkten verlagerte.

(1.2.1) Die strategische Neuausrichtung der Geschäfte der Sachsen LB zum Ende des Jahres 2001 entsprach nicht ihrem öffentlichen Auftrag. Sie hatte im Wesentlichen die Ersetzung des Kreditgeschäfts mit nicht extern (insbesondere durch Ratingagenturen) bewerteten Kreditnehmern durch das Kreditgeschäft mit extern bewerteten Kreditnehmern, insbesondere durch das so genannte Synthetic-Asset-Geschäft, zum Inhalt. Auch wenn mit dieser Neuausrichtung nicht der Rückzug aus dem Firmenkundengeschäft in Sachsen beabsichtigt gewesen sein sollte, hatte die Konzentration auf das verbriefte Kreditgeschäft zur Folge, dass die regionalen Geschäftsbankaktivitäten in den Hintergrund traten. Dies widersprach § 34 Abs. 4 GörK a.F., nach dem der Schwerpunkt der Geschäftsbankaktivitäten im regional angebundenen Bank- und Kreditgeschäft zu liegen hatte.

(1.2.2) Die Verlagerung der Geschäftsbankaktivitäten konnte auch nicht mit einer Veränderung der Rahmenbedingungen für die Erfüllung des öffentlichen Auftrages gerechtfertigt werden. Der Verfassungsgerichtshof verkennt in diesem Zusammenhang nicht, dass die Abschaffung der Gewährträgerhaftung nach Maßgabe des § 67 GörK a.F. nachhaltigen Einfluss auf die Wettbewerbssituation der Sachsen LB hatte und daher in der Zeit nach 2002 eine Neuausrichtung des Geschäftsbankmodells erforderlich wurde, um dauerhaft die Marktposition im regional tätigen Kreditgewerbe behaupten zu können. Jedenfalls bei einer unveränderten Eigenkapitalsituation war zu erwarten, dass der Wegfall der Gewährträgerhaftung zu einem Anstieg der Refinanzierungskosten führen würde. Für die in der Sitzung des Verwaltungsrates der Sachsen LB vom 30. Oktober 2001 beschlossene strategische Neuausrichtung der Bank wurden jedoch auch weitere Ursachen genannt. Infolge der bankaufsichtsrechtlichen Solvabilitätsvorschriften und eingeschränkter regionaler und nationaler Marktpotentiale wurden nur begrenzt Wachstumsaussichten für die Bank gesehen. Ungeachtet dessen wurde von der Notwendigkeit der Steigerung der Rentabilität ausgegangen, um die Ausschüttungserwartungen der Anteilseigner der Sachsen LB zu erfüllen. Die von den Anteilseignern der Sachsen LB erwartete Rentabilitätssteigerung der Bank und die mit ihr in Zusammenhang stehende Prämisse, ihr innerhalb der veränderten Rahmenbedingungen keine deutlich erhöhten Eigenmittel zur Verfügung zu stellen, fand keine eigenständige Rechtfertigung im öffentlichen Auftrag der Sachsen LB. Im Übrigen wäre es allein Sache des Gesetzgebers gewesen, veränderten Rahmenbedingungen durch eine Neubestimmung des gesetzlichen Auftrages unter Hinnahme der daraus resultierenden Haushaltsrisiken Rechnung zu tragen.

(1.2.3) Schließlich hat der Gesetzgeber die Verlagerung des Schwerpunktes der Geschäftsbankaktivitäten auch nicht im Zusammenhang mit dem Erlass des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Kreditwesen im Freistaat Sachsen vom 13. Dezember 2002 nachträglich legitimiert. Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber davon ausging, mit der Abschaffung der Gewährträgerhaftung und voraussichtlich wesentlich strenger werdenden Eigenkapitalvoraussetzungen würde der öffentliche Auftrag der Bank modifiziert oder erweitert. Obwohl der Verwaltungsrat der Sachsen LB bereits in der zweiten Jahreshälfte 2001 eine eher kritische Einschätzung zu einem auf den regionalen Markt konzentrierten Geschäftsmodell hatte und nach der Neuorientierung das Geschäftskundenkreditgeschäft in Sachsen zumindest nicht mehr der Schwerpunkt der Geschäftsbankaktivitäten sein sollte, bringt der Gesetzentwurf der Staatsregierung zum Gesetz über das öffentlich-rechtliche Kreditwesen im Freistaat Sachsen vom 31. Mai 2002 (Drs. 3/6573) hierzu nichts zum Ausdruck. Vielmehr wird dort hervorgehoben, dass innerhalb der neuen Rahmenbedingungen die regionale Identität gewahrt und der öffentliche Auftrag erfüllt werden solle (Drs. 3/6573, S. 2). Entsprechend blieb der öffentliche Auftrag der Sachsen LB auch unter den veränderten Rahmenbedingungen unverändert bestehen.

(2) Dies zu Grunde gelegt war die mit der Erhöhung der Kreditlinien gegenüber Ormond Quay ermöglichte Ausweitung der Kapitalmarktaktivitäten im Bereich Synthetic Assets vom Errichtungszweck nicht mehr gedeckt.

(2.1) Das von der Sachsen LB Europe mit den Kapitalmarktaktivitäten umgesetzte Geschäftsmodell wies keinen regionalen Bezug auf und hatte insbesondere keinen Bezug zur Versorgung der sächsischen Wirtschaft mit Bankleistungen. Auch die Eröffnung der Kreditlinie selbst kann nicht als ein Bankgeschäft mit einer solchen Zielrichtung angesehen werden, zumal diese innerhalb der Gesamtkonstruktion lediglich als ein Hilfsgeschäft anzusehen war.

(2.2) Schon das Volumen der mit der Erhöhung der Kreditlinie ermöglichten Kapitalmarktgeschäfte schließt es unter Berücksichtigung des damaligen Geschäftsumfangs im Übrigen aus, diese als innerhalb der Geschäftsbankfunktion der Sachsen LB zulässige Betätigung anzusehen.

(2.2.1) Die Ausweitung des Kreditengagements im Juni 2005 eröffnete die Möglichkeit, allein in Ormond Quay das Investitionsvolumen in ABS-Strukturen auf über 40 Mrd. Euro zu erhöhen. Die Bedingungen für die Inanspruchnahme der Liquiditätsfazilität der Sachsen LB durch Ormond Quay sahen vor, dass 4,2 % des täglich gemeldeten Gesamtportfoliobetrages nicht überschritten werden durften. Bei vollständig ausgeschöpfter Liquiditätslinie hätte der Inanspruchnahme daher ein Investitionsvolumen von mehr als 40 Mrd. Euro gegenübergestanden. Auf der Grundlage der im Juni 2005 bestehenden Planungen war für 2005 eine Inanspruchnahme der Kreditlinie in Höhe von 178 Mio. Euro, im Jahr 2006 in Höhe von 343 Mio. Euro und im Jahr 2009 in Höhe von 1,243 Mrd. Euro vorgesehen. Die Realisierung dieser Planung unterstellt, wäre das Investitionsvolumen von 4,238 Mrd. Euro im Jahr 2005 auf 8,167 Mrd. Euro im Jahr 2006 und schließlich auf 29,6 Mrd. Euro im Jahr 2009 angestiegen.

(2.2.2) Demgegenüber betrug das Volumen zugesagter Firmenkunden- und Immobilienkredite zum 31. Dezember 2004 insgesamt 8,8 Mrd. Euro, wobei das internationale Kreditgeschäft hiervon bereits mit umfasst war. Schon zu diesem Zeitpunkt lag der Umfang des von der Sachsen LB Europe betreuten Synthetic-Asset Portfolios mit 11,6 Mrd. Euro über diesem Betrag. Der Geschäftsbericht der Sachsen LB für das Jahr 2004 gab ein konzernweites Geschäftsvolumen i.H.v. 67,3 Mrd. Euro an. Die im Juni 2005 erfolgte Ausweitung der Kreditlinien ermöglichte – in Umsetzung der im Jahr 2001 beschlossenen und im Jahr 2005 angepassten Geschäftsstrategie – Kapitalmarktaktivitäten allein in dieser Zweckgesellschaft im Umfang von etwa zwei Dritteln dieses Geschäftsvolumens. Zwar war bei planmäßiger Entwicklung ein sich über mehrere Jahre erstreckender Anstieg des Investitionsvolumens beabsichtigt. Allerdings ist nicht zu ersehen, dass die dem öffentlichen Auftrag unmittelbar dienenden Geschäftsfelder in einer vergleichbaren Weise ausgebaut werden sollten. Abgesehen davon, dass dies der dargestellten Gesamtstrategie nicht entsprochen hätte, zeigen die Geschäftsberichte der Folgejahre, dass innerhalb dieser Geschäftsfelder keine nachhaltigen Veränderungen eingetreten sind.

bb) Die durch die Zustimmung des Kreditausschusses ermöglichte Geschäftstätigkeit der Sachsen LB erzeugte erkennbar parlamentarisch nicht gebilligte Vorwirkungen auf künftige Haushaltsperioden. Mit der vom Antragsgegner zu 1) befürworteten Ausweitung des Kreditengagements im Juni 2005 gegenüber Ormond Quay wurden für die Sachsen LB

vorhersehbar Finanzierungsrisiken geschaffen, die von ihr selbst nicht abgedeckt werden konnten. Die sich daraus für die Zukunft ergebende Finanzierungsverantwortung des Freistaates Sachsen war durch eine bereits im Haushaltsplan der Jahre 2005/2006 veranschlagte Risikovorsorge nicht abgedeckt.

(1) Nach der eigenen Risikobewertung der hierfür innerhalb der Sachsen LB zuständigen Abteilung vom 17. Juni 2004 hatten die Sachsen LB und die Sachsen LB Europe für sämtliche Risiken der gesamten Finanzierungsstruktur einzustehen. Die über die gesamte Laufzeit der Anlagen sicherzustellende Refinanzierungsmöglichkeit habe mangels eigener Marktkennntnis nicht abschließend bewertet werden können. Die Stellungnahme weist weiter darauf hin, dass die (durchweg) positive Bewertung von in Betracht kommenden Anleihen durch Ratingagenturen zur Möglichkeit von Änderungen des Marktwertes nicht aussagekräftig sei, weil dieser in der aktuellen Ratingmethodik nicht mit einbezogen werde. Im Fazit wird das Risiko aus der Finanzierungsstruktur unter Berücksichtigung der Möglichkeit, zu veräußernde Anlagen in den Eigenbestand der Sachsen LB zu übernehmen, als insgesamt überschaubar angesehen. Die Stellungnahme des Kreditrisikomanagements der Sachsen LB vom 25. Mai 2005 zur Erhöhung der Liquiditätslinien auf 1,7 Mrd. Euro verwies ausdrücklich auf die als Anlage beigefügte Stellungnahme vom 17. Juni 2004. Innerhalb der Sachsen LB wurden damit bereits im Jahr 2004 diejenigen Risiken benannt, die sich im August 2007 realisierten.

(2) Diese Bewertung war zum Zeitpunkt der Erhöhung der Liquiditätslinien auf 1,7 Mrd. Euro nicht entkräftet. Vielmehr lagen Umstände vor, die eine erweiterte Risikoanalyse vor einer Ausweitung des Engagements zwingend erforderlich erscheinen ließen.

(2.1) Die der Erhöhung der Kreditlinien zu Grunde liegenden Anträge gingen anders als die Stellungnahme des Kreditrisikomanagements der Sachsen LB davon aus, dass Risiken nur im Zusammenhang mit der eröffneten Kreditlinie zu betrachten sind. Der Einschätzung der Kreditanträge lag damit bereits ein anderer Sachverhalt zu Grunde, so dass diese – ohne weitere Aufklärung – schon im Ausgangspunkt nicht geeignet war, die Bewertung des Kreditrisikomanagements zu entkräften. Hinzu kommt, dass im Zuge der von der BaFin im August 2004 in Auftrag gegebenen Prüfung nach § 44 Abs. 1 KWG offenbar wurde, dass die Risikomessung der Sachsen LB grundsätzlich dem Umstand nicht Rechnung trug, dass die Portfolien, die durch die Ein Zweckgesellschaften gehalten wurden, hinsichtlich der Ausfallrisiken restrukturiert waren und in zwei von drei Stichproben ein Erstverlustrisiko aus dem gesamten außerbilanziellen Kreditvolumen übernommen wurde. Damit wurde auch seitens der Bankaufsicht auf eine fehlerhafte Einschätzung der aus dem Geschäftsfeld Synthetic Assets resultierenden Verlustrisiken hingewiesen. Wie die Verfahrensweise bei Ormond Quay zeigt, hat die Sachsen LB diese Hinweise nicht zum Anlass genommen, eine detaillierte Prüfung der Risikostrukturen in diesem Geschäftsfeld vorzunehmen. Vielmehr wurden die in der Kreditvorlage offen zu Tage tretenden Widersprüche in der Risikobewertung nicht aufgeklärt.

(2.2) Die in der Folge der Überprüfung nach § 44 Abs. 1 KWG vorgenommenen Pauschalwertberichtigungen waren evident nicht geeignet, die in der Stellungnahme des

Kreditrisikomanagements angesprochenen Risiken vollständig abzudecken. Unabhängig davon, ob und gegebenenfalls in welcher Weise im Hinblick auf derivative Kreditrisiken und Engagements in außerbilanzielle Zweckgesellschaften auf der Ebene der Sachsen LB oder der Sachsen LB Europe Pauschalwertberichtigungen vorgenommen werden konnten und worden sind (vgl. dazu auch Boulkab/Marxfeld/Wagner in: IRZ 2008, 497 [501 f.]), deckten diese lediglich aus den Anleihen resultierende Verlustrisiken zum Fälligkeitstermin (sog. Adressenausfallrisiko) ab. Gerade dieses Risiko wurde – so auch die Stellungnahme des Kreditrisikomanagements vom 17. Juni 2004 – auf Grund der damals positiven Bewertung der Anleihen durch Ratingagenturen als vertretbar angesehen. Die spezifischen Risiken aus der Finanzierungsstruktur für die Sachsen LB gingen hierüber jedoch hinaus, weil diese nur unter der Voraussetzung eines bis zum Endfälligkeitstermin stabilen Marktwertes und – hiermit korrespondierend – eines stets funktionsfähigen Refinanzierungsmarktes durchgeführt werden konnte.

(2.3) An der Vorhersehbarkeit der Risiken fehlt es auch nicht deswegen, weil die Überprüfung nach § 44 Abs. 1 KWG – soweit sie dem Verfassungsgerichtshof vorliegt – und die Jahresabschlussprüfungen des Sachsen LB-Konzerns zu den vorbezeichneten, spezifischen Risiken nichts ergaben. Ormond Quay und die in Bezug auf diese Zweckgesellschaft bestehende Risikostruktur waren bereits nicht Gegenstand der Überprüfung nach § 44 Abs. 1 KWG. Auch sonst ist nicht ersichtlich, dass die in der Stellungnahme vom 17. Juni 2004 aufgezeigten Risiken konkret einer sachverständigen Beurteilung unterzogen worden sind. Im Hinblick darauf konnte sich allein deswegen, weil die in der Stellungnahme benannten Zusammenhänge im Rahmen von Prüfungshandlungen allgemeiner Art nicht aufgezeigt wurden, kein berechtigtes Vertrauen auf eine hinreichende Risikoversorgung bilden. Entsprechend muss der Verfassungsgerichtshof nicht aufklären, ob die Sachsen LB bereits im Rahmen der Vorlage der Ergebnisse der Sonderprüfung im Sommer 2005 darauf hingewiesen wurde, dass das Geschäftsmodell nur funktionieren könne, wenn es nie zu grundsätzlichen Marktstörungen komme.

(2.4) Schließlich können die Antragsgegner auch nicht mit dem Argument gehört werden, zum Zeitpunkt der Krediterhöhung sei nach den gesammelten Erfahrungen mit nachhaltigen Marktveränderungen nicht zu rechnen gewesen. Die Stellungnahme vom 17. Juni 2004 führt gerade aus, dass innerhalb der Bank keine Erfahrungen vorlagen, auf Grund derer das Risiko künftiger Marktveränderungen hätte eingeschätzt werden können. Diese Einschätzung hat sich – wie die Bezugnahme auf dieses Votum in der Stellungnahme vom 24. Mai 2005 belegt – bis zur Erhöhung der Kreditlinien nicht geändert.

(3) Musste die Sachsen LB auf Grund dieser Risikobewertung aber damit rechnen, die Anleihen im Falle eines nicht funktionsfähigen Refinanzierungsmarktes oder eines erheblichen Einbrechens der Marktpreise zur Vermeidung erheblicher Verluste in den eigenen Bestand zu übernehmen, um diese dann bis zur Endfälligkeit halten zu können, hätte – um eine in der Zukunft liegende Inanspruchnahme des Staatshaushalts ausschließen zu können – hierfür Vorsorge getroffen werden müssen. Nach dem Vorbringen der Antragsgegner wurde jedoch die Möglichkeit einer Übernahme der Anleihen in den eigenen Bestand in den Planungen der Sachsen LB nicht berücksichtigt. Die eingeräumte

Kreditlinie konnte, da diese nur 4,2 % des jeweiligen Portfoliovolumens ausmachte – wie auch in den Kreditanträgen ausgeführt – nur kurzfristige Schwankungen am Refinanzierungsmarkt ausgleichen. Eine hinreichende Vorsorge für etwaige Verlustrisiken aus einer vorzeitigen Veräußerung der Anleihen lag schon deswegen nicht vor, weil die Haftungszusammenhänge – ungeachtet der ausdrücklichen Hinweise in der Stellungnahme vom 17. Juni 2004 – fehlerhaft eingeschätzt wurden. Allein daraus ergibt sich, dass die Sachsen LB insbesondere bei einem auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Krediterhöhung vorliegenden Planung anwachsenden Programmvolumen die aus einer Marktveränderung resultierenden Risiken nicht aus eigener Kraft decken konnte.

(4) Das hieraus resultierende Risiko einer künftigen Inanspruchnahme des Freistaates Sachsen als Gewährträger der Sachsen LB war im Haushaltsplan der Jahre 2005 und 2006 nicht abgedeckt. Zuführungen an Rücklagen für eine solche Inanspruchnahme waren im Haushaltsplan nicht veranschlagt. Die im Einzelplan 15 Kapitel 1510 Titel 870 01 veranschlagten Mittel für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen in Höhe von 45 Mio. Euro (2005) bzw. 50 Mio. Euro (2006) konnten zwar auch zur Abwendung von Schadensfällen und zur Realisierung von Sicherheiten eingesetzt werden. Soweit die Antragsgegner anknüpfend hieran in der mündlichen Verhandlung mitgeteilt haben, zum Zeitpunkt der Erhöhung der Kreditlinien seien aus diesem Titel und Rückläufen aus anderen Titeln Mittel in Höhe von 68,9 Mio. Euro deckungsfähig gewesen, ist bereits zweifelhaft, ob die bei planmäßiger Inanspruchnahme der Liquiditätslinien für die Jahre 2005 und 2006 drohenden Risiken hätten abgedeckt werden können, da die zur Verfügung stehenden Mittel nur 0,8 % des für 2006 geplanten Programmvolumens betragen. Jedenfalls aber hätte das Inanspruchnahmerisiko, das infolge der durch die Kreditvergabe ermöglichten Ausweitung des Investitionsvolumens in künftigen Haushaltsperioden bestand, aus den mit der Billigung des Parlaments bereits gebildeten Rücklagen evident nicht gedeckt werden können.

cc) Die unter bb) beschriebenen Risiken und damit die Möglichkeit einer Inanspruchnahme des Staatshaushalts ohne parlamentarische Ermächtigung waren für die Antragsgegnerin zu 2), die im maßgeblichen Zeitraum durch den Antragsgegner zu 1) den Vorsitz im Verwaltungsrat und im Kreditausschuss des Verwaltungsrats der Sachsen LB führte, vorhersehbar.

(1) Der Verfassungsgerichtshof erkennt dabei nicht, dass die dem Antrag auf Erhöhung der Liquiditätsfazilität beigefügte Beschlussvorlage in sich widersprüchlich war, weil im Kreditantrag selbst die Haftungszusammenhänge fehlerhaft dargestellt worden waren und lediglich das dem Antrag beigefügte Zweitvotum des Kreditrisikomanagements – und auch das nur in einer Anlage und ohne ausdrückliche Bezeichnung der maßgeblichen Vereinbarungen – sowie eine ebenfalls beigefügte Erläuterung zum Kreditengagement die im Ergebnis umfassende Haftung des Sachsen LB-Konzerns beschreibt. Bereits diese Widersprüche hätten aber zu einer genaueren Prüfung Anlass geben müssen. Der Antragsgegner zu 1) musste von einer vollständigen Risikoübernahme durch den Sachsen LB-Konzern jedoch ungeachtet dessen spätestens in der Sitzung des Kreditausschusses am 16. Juni 2005 ausgehen, nachdem dort auf ausdrückliche Nachfrage nach dem mögli-

chen Maximalausfall erläutert wurde, dass sämtliche Kursverluste im Falle der Veräußerung der Anlagen aus Ormond Quay im Ergebnis durch den Sachsen LB-Konzern zu tragen seien.

(2) Auf Grund der den jeweiligen Kreditanträgen beiliegenden Stellungnahme des Kreditrisikomanagements war auch bekannt, dass die Sachsen LB aus eigener Kenntnis die bestehenden Marktveränderungsrisiken nicht einschätzen konnte. Da diese ungeachtet der geäußerten Bedenken nicht näher untersucht worden sind, ist auch nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage der Antragsgegner zu 1) meinte darauf vertrauen zu dürfen, dass größere Schwankungen der Marktpreise nicht zu erwarten seien und Störungen am Refinanzierungsmarkt allein durch die eröffnete Kreditlinie hätten ausgeglichen werden können, zumal eine solche Prognose innerhalb der Finanzierungsstruktur bis zum Jahr 2015 hätte Bestand haben müssen.

(3) Dem Antragsgegner zu 1) lagen damit aufgrund seiner Mitgliedschaft im Verwaltungsrat und in dem von diesem gebildeten Kreditausschuss im Juni 2005 Kenntnisse vor, nach denen offenkundig die aus den Finanzmarktgeschäften der Sachsen LB Europe resultierenden Risiken von der Sachsen LB nicht vollständig erfasst waren. Gerade angesichts der in der Beschlussvorlage offen zu Tage tretenden Widersprüche hätte spätestens nach dem ausdrücklichen Hinweis in der Sitzung des Kreditausschusses vom 16. Juni 2005 und vor einer Zustimmung zur Ausweitung der Kreditlinien eine umfassende Prüfung der Haftungszusammenhänge erfolgen müssen, zumal in der Risikoberichterstattung der Sachsen LB an die Organe der Sachsen LB sowohl vor der wie auch im Anschluss an die Ausweitung der Liquiditätsfazilität auf rund 1,7 Mrd. Euro die Ansicht vertreten wurde, der maximal mögliche Ausfallbetrag sei auf die Höhe der zugesagten Kreditlinie begrenzt.

IV.

Der Antrag zu 3. b) ist unzulässig, weil der Rechtsweg zum Verfassungsgerichtshof nicht eröffnet ist; es fehlt an einem die Beteiligten verbindenden Verfassungsrechtsverhältnis.

1. Eine Befugnis der Antragsgegner, der Sachsen LB die Erhöhung der Kreditlinie gegenüber der Ormond Quay auf 1,735 Mrd. Euro zu untersagen, hätte sich nach der Zustimmung des Kreditausschusses allein aus der in § 47 GörK a.F. vorgesehenen Rechtsaufsicht ergeben können. Aufgrund der Errichtung der Sachsen LB als selbständiger Trägerin von öffentlichen Aufgaben konnten von Gremien der Bank getroffene Entscheidungen nur nach Maßgabe des § 47 Abs. 4 GörK a.F. suspendiert werden. Daneben standen den Antragsgegnern Einspruchsrechte oder vergleichbare Befugnisse nicht zu.
2. Ungeachtet der Frage, ob den Antragsgegnern die Möglichkeit eines Einschreitens im Wege der Rechtsaufsicht eröffnet war, berührt der Streit über eine dahingehende Verpflichtung nicht das bei einem Organstreitverfahren vorausgesetzte Verfassungsrechtsverhältnis zwischen den Beteiligten.

Zulässigkeit und Umfang von konkreten aufsichtsbehördlichen Maßnahmen richteten sich maßgeblich nach den einfach-gesetzlichen Bestimmungen des Gesetzes über die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute im Freistaat Sachsen und die Sachsen-Finanzgruppe. Danach kam ein Einschreiten der Rechtsaufsicht in Betracht, soweit die Verwaltung und Geschäftsführung der Sachsen LB nicht den Gesetzen, den Rechtsverordnungen, der Satzung oder den aufsichtsbehördlichen Anordnungen entsprachen (§ 47 Abs. 2 GörK a.F.). Die haushaltsverfassungsrechtlichen Gewährleistungen zugunsten des Landtages – die der Sachsen LB gegenüber ohnehin keine unmittelbaren Bindungen erzeugten – vermögen allenfalls bei der Auslegung und Anwendung dieser Regelungen Bedeutung zu entfalten. Der Schwerpunkt der sich stellenden Rechtsfragen liegt folglich im Bereich des einfach-gesetzlichen Rechts, was die Annahme eines Verfassungsrechtsverhältnisses ausschließt (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Februar 2008 – Vf. 73-I-08).

C.

Die Entscheidung ergeht nach § 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG kostenfrei. Der Freistaat Sachsen hat der Antragstellerin zwei Drittel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten (§ 16 Abs. 4 SächsVerfGHG).

gez. Munz

gez. Rühmann

gez. Grünberg

gez. Hagenlocher

gez. Munz
Knoth
(an der Unterschrift verhindert)

gez. Lips

gez. v. Mangoldt

gez. Oldiges

gez. Munz
Trute
(an der Unterschrift verhindert)