

**Schattenpolitik –
Schlaglichter auf die Sphäre zwischen Politik und
Wirtschaft am Beispiel der WestLB in der Ära Rau
1981-1998**

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.) durch die
Philosophische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

vorgelegt von Daniel Faustus

aus Köln

Betreuer: Professor Dr. Ulrich von Alemann

Düsseldorf, September 2022

Inhaltsverzeichnis

1.	PROBLEMBEREICH.....	1
2.	FORSCHUNGSSTAND.....	3
3.	THEORETISCHER ZUGANG UND FRAGESTELLUNGEN	10
3.1	SCHATTENPOLITIK UND DEMOKRATIE: LEGITIMITÄT ALS GRADMESSE	11
3.2	ZUR ZEITGEBUNDENHEIT VON LEGITIMITÄT.....	16
3.3	BESONDERE LEGITIMITÄTSQUELLEN?.....	22
3.3.1	Der „öffentliche Auftrag“ der WestLB als Legitimitätsquelle?.....	22
3.3.2	„De facto Plebiszit“ für den Ministerpräsidenten als Legitimitätsquelle?.....	25
3.4	BESTIMMUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDES.....	30
3.4.1	Core Executive.....	30
3.4.2	Mikropolitik.....	33
3.4.3	Mikropolitik, Organisationskultur und Persönlichkeiten.....	38
3.5	ZWISCHENFAZIT UND DREI UNTERSUCHUNGSLEITENDE FRAGESTELLUNGEN	41
4.	METHODEN UND MATERIAL	43
4.1	AUSGANGSSITUATION	43
4.2	SPURENSUCHE.....	46
4.3	MIKROPOLITISCHE PRAKTIKEN	47
4.4	METHODENMIX AUS POLITIKWISSENSCHAFT UND (LANDES-)ZEITGESCHICHTE.....	49
4.4.1	Qualitative Inhaltsauswertungen.....	49
4.4.2	Oral History.....	51
4.4.3	Vergleiche.....	53
4.4.4	Auswahl der Schlaglichter: Politische Rolle, Theoriebezug, Material.....	53
4.5	ZWISCHENFAZIT	55
5.	DIE WESTLB – LANDESBANK ODER BANK DES LANDES?.....	57
5.1	GESCHICHTE DER WESTLB	57
5.1.1	Historische Ursprünge.....	58
5.1.2	Nachkriegszeit bis 1969.....	60
5.1.3	Die „vereinte“ WestLB als ökonomischer und politischer Machtfaktor	63
5.1.4	Governance und politische Bedeutung ab den 1970er Jahren	67
5.2	ZWISCHEN POLITIK UND WIRTSCHAFT: „TÄTIGKEITSBERICHT“ LUDWIG POUILLAINS	70
5.2.1	Die Politisierung der WestLB in den 1970er Jahren.....	71
5.2.1.1	Vier mikropolitische Abwehrstrategien.....	76
5.2.1.2	Personale Multifunktionen als mikropolitisch relevante Knotenpunkte	79
5.2.1.3	Kontrollfunktion als Arena für Mikropolitik	81
5.2.1.4	Die Poullain-Affäre als Zäsur	82
5.2.2	Zwischenfazit.....	87
5.3	NEUFORMATION: DIE ÜBERGANGSPHASE DER WESTLB ZWISCHEN 1977/78 UND 1981.....	90
5.4	EINE ÄRA BEGINNT: JOHANNES RAU UND DIE POLITISCHE AUSGANGSLAGE.....	92
5.4.1	Die nordrhein-westfälische Sozialdemokratie zu Beginn der Ära Rau.....	93
5.4.2	Strukturwandel und Akkomodierung.....	95
5.5	DIE LANDTAGSWAHL 1980 UND DIE VERÄNDERUNGEN BEI DER WESTLB.....	97
6.	EMPIRIE: ZWEI SCHEINBAR KONTRÄRE ANSATZPUNKTE	98
6.1	AUSGANGSLAGE: ZWEI ANTAGONISTISCHE ERZÄHLUNGEN.....	98
6.2	DIE „OFFENSIVE“ ERZÄHLUNG	99
6.3	DIE „DEFENSIVE“ ERZÄHLUNG	103
6.4	EINE ERSTE SYNTHESE: NUR SCHEINBARE WIDERSPRÜCHE?	110
7.	ANALYSE MIKROPOLITISCHER GRUNDKONSTELLATIONEN	111
7.1	BEDEUTUNG INDIVIDUELL HANDELNDER PERSONEN.....	111
7.1.1	Die Wahl Friedel Neubers zum Vorstandsvorsitzenden der WestLB.....	112
7.1.1.1	Ministerpräsident Johannes Rau und die Wahl Neubers	115
7.1.1.2	Die „großkoalitionäre“ Wahl Neubers – Schlüsselakteur Dr. Theodor Schwefer.....	120

7.1.2	<i>Zwischenfazit</i>	124
7.2	FUNKTIONSWEISEN INFORMELLEN POLITISCHEN HANDELNS: EINE MIKROPOLITISCH INSPIRIERTE SUCHE NACH DEN INFORMELLEN „WEST-LB-NETZWERKEN“	124
7.2.1	<i>Psychologische Bestimmungsfaktoren im Zeitkontext</i>	125
7.2.2	<i>Mögliche Ursprünge und Logiken informeller „WestLB-Netzwerke“</i>	128
7.2.3	<i>„Weiße“ Schattenpolitik und legitime Netzwerke am Beispiel des frühen „IC72“</i>	132
7.2.3.1	<i>Graubereich 1: Machtkonzentration und Netzwerk-Expansion</i>	134
7.2.3.2	<i>Graubereich 2: Verselbständigungstendenzen und Parallelsysteme</i>	139
7.2.3.3	<i>Graubereich 3: Machtmakler und „counterbureaucracy“</i>	143
7.2.4	<i>Zwischenfazit</i>	144
7.3	KONTROLLE DURCH DIE OPPOSITION?	145
7.3.1	<i>Ein christlicher Ministerpräsident und die christlich-demokratische Opposition</i>	147
7.3.2	<i>„Opposition in der Opposition“?</i>	151
7.3.3	<i>Zwischenfazit</i>	157
7.4	KONTROLLE DURCH DIE MEDIEN?	158
7.4.1	<i>Die NRW-Medienlandschaft – der WDR als Medium sui generis</i>	158
7.4.2	<i>„Netz“-Politik anders: Informalität und Intendantenauswahl</i>	161
7.4.3	<i>Zwischenfazit</i>	164
8.	AKTEURSKONSTELLATIONEN UND STRUKTURELLE RAHMENBEDINGUNGEN	165
8.1	AUßEN „CHAMPION’S LEAGUE“ – PERSPEKTIVE AUF DIE WESTLB „BEI LICHT“	165
8.2	INNEN DÜSSELDORFER MIKROPOLITIK – BINNENPERSPEKTIVE „IM SCHATTEN“	167
8.2.1	<i>Die theoretisch-philosophische Dimension: Schattenpolitik vorprogrammiert</i>	168
8.2.2	<i>Die empirisch-praktische Dimension: Machtgewinne und Substanzverluste</i>	173
8.2.3	<i>WestLB und offizielle NRW-Haushalts- und Wirtschaftspolitik</i>	181
8.2.4	<i>Die WestLB als Scharnier zwischen Wirtschaft und Politik</i>	184
8.2.5	<i>Drei Typen „Machtmakler“ im Scharnier-Bereich</i>	188
8.2.6	<i>Zwischenfazit</i>	192
8.3	„POLITISCHE“ GREMIENMANDATE ALS SCHATTENPOLITISCHE ARENA	193
8.3.1	<i>Multifunktionäre und Interessenkollisionen: „Neue Mitte Oberhausen“</i>	196
8.3.1.1	<i>Personale Konstellation – Heinz Schleußer als zentraler personaler Akteur</i>	196
8.3.1.2	<i>Ein Geschäft „von Schleußer mit Schleußer durch Schleußer“</i>	199
8.3.2	<i>Indikator für strengere Maßstäbe</i>	205
8.3.3	<i>Zwischenfazit</i>	207
8.4	DIE ROLLE DES PARLAMENTS	207
8.4.1	<i>Legislative, Exekutive und WestLB – ein komplexes Verhältnis</i>	209
8.4.2	<i>Bankgeheimnis und Exekutivlastigkeit politischer Macht</i>	213
8.4.3	<i>Die Fallbeispiele „Investitionsbank“ und „WFA“</i>	214
8.4.3.1	<i>Mehr „Effizienz“ durch die Investitionsbank</i>	215
8.4.3.2	<i>Weltanschauliche Überzeugung und „schattenpolitische“ Tradition</i>	218
8.4.3.3	<i>Sachverständige bringen das Demokratieverständnis auf den Punkt</i>	220
8.4.3.4	<i>Rumpelstilchen-Effekt</i>	221
8.4.3.5	<i>„Anfang vom Ende“ – die Integration der Wohnungsbauförderanstalt</i>	223
8.4.3.6	<i>„Frontverlauf“ zwischen akkommodierten und nicht akkommodierten Akteuren</i>	226
8.4.4	<i>Zwischenfazit</i>	231
8.5	DIE WESTLB ALS INSTRUMENT IM POLITISCHEN PROZESS (POLITICS)	232
8.5.1	<i>Der Fallkomplex Preussag AG/Salzgitter AG – Schilderungen eines „Insiders“</i> ..	233
8.5.2	<i>„Wildwest auf der Chefetage“ – eine knappe Auswertung</i>	233
8.5.2.1	<i>Mikropolitische Praktiken</i>	237
8.5.2.2	<i>Wirtschaftlicher Einfluss als Machtinstrument</i>	238
8.5.2.3	<i>Kulminationspunkt: Schlagabtausch Schröder-Neuber</i>	239
8.5.2.4	<i>Machtmakler zwischen Loyalitäten, Eigeninteressen und Zeitgeist</i>	240
8.5.3	<i>Zwischenfazit</i>	241
8.6	POSITIVE EFFEKTE VON GRAUZONEN?	242
8.6.1	<i>Die WestLB als Werkzeug einer „NRW-Diplomatie“?</i>	243
8.6.2	<i>Strukturpolitische Transformation als besondere „Logik der Situation“</i>	245
8.6.3	<i>Das Brüsseler NRW-Büro als Ergebnis von Schattenpolitik</i>	249
8.6.4	<i>Zwischenfazit</i>	250
8.7	DURCHBRUCH EINES INFORMELLEN SYSTEMS? ZENTRIFUGALE FLIEHKRÄFTE	251

8.7.1	<i>Umkehr einer zentripetalen in eine zentrifugale Dynamik in den 1990er Jahren ..</i>	251
8.7.2	<i>Amsterdam als „Waterloo“ – Der Streit zwischen WestLB und EU-Kommission</i>	254
8.7.3	<i>Die „Flugaffäre“ – Indiz für neue Legitimitätsmaßstäbe?</i>	257
8.7.4	<i>Neue empirische Ansatzpunkte zum WestLB-Netzwerk?</i>	261
8.7.5	<i>Mikropolitische Praktiken bei der Konfrontation mit Schattenpolitik</i>	263
8.7.6	<i>Zwischenfazit</i>	266
8.8	EXKURS: EIN VERGLEICH MIT DER BAYERN LB	268
8.8.1	<i>Die BayernLB – Ähnlichkeiten und Differenzen zur WestLB „bei Licht“</i>	271
8.8.2	<i>WestLB und BayernLB im „schattenpolitischen“ Vergleich</i>	274
8.8.3	<i>Schattenpolitik im Süden: Die BayernLB kauft die Hypo Group Alpe Adria</i>	280
8.8.4	<i>Zwischenfazit</i>	285
9.	FAZIT UND WERTUNG	286
10.	LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS	299
10.1	MONOGRAPHIEN UND PUBLIKATIONEN (EINSCHLIEßLICH NAMENSBEITRÄGE)	299
10.2	MEDIALE PUBLIKATIONEN UND PRESSEDOKUMENTATION	320
10.3	PARLAMENTS-DOKUMENTATION	334
10.4	STATISTISCHE DATEN	338
10.5	ARCHIVALISCHE QUELLEN	339
10.6	NARRATIVE INTERVIEWS UND HINTERGRUNDGESPRÄCHE	341
10.7	SONSTIGE SOWIE UNVERÖFFENTLICHTE QUELLEN	342
11.	ERGÄNZENDE INFORMATIONEN	344
11.1	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	344
11.2	SPRACHLICHER HINWEIS	344
11.3	EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG	345
11.4	CURRICULUM VITAE DES VERFASSERS (KURZFORM)	346

1. Problembereich

Lohnen eine Bank und ihr politisches Umfeld eine politikwissenschaftliche Untersuchung? Die Antwort dürfte von deren empirischer Relevanz für politische Entwicklungen abhängen. Wäre etwa Niccoló Machiavellis Werk „Il Principe“ ohne die Medici denkbar gewesen, der durch das Bankenwesen einflussreichsten Florentiner Familie seiner Zeit? Wohl kaum. Erst durch die umfassende empirische Beobachtung formeller wie informeller, regelmäßiger wie unregelmäßiger, struktureller wie personaler, legitimer wie illegitimer und legaler wie illegaler Zusammenhänge von Politik als „ein in engem Zusammenhang mit Moral stehendes a-moralisches Geschehen“¹ gelang Machiavelli seine realistische Politikbetrachtung. Dabei handelte es sich teils um Bereiche des Politischen, die im Schatten öffentlicher Wahrnehmung und objektiver Überprüfbarkeit liegen, und deren Machtstrukturen sich nicht beim Blick auf ein formales Organigramm erschließen lassen – kurzum um „Schattenpolitik“.² Wer diese dämmerige Sphäre des Politischen erhellen will, der könnte im Umfeld der politischen Ökonomie empirische Fundgruben vorfinden. Die Untersuchung richtet ihren Fokus daher auf die politische Rolle der WestLB unter ihrem Vorstandsvorsitzenden Friedel Neuber in der Ära des langjährigen Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens, Johannes Rau, also zwischen 1981 (Amtsbeginn Neubers) und 1998 (Ende Ära Rau). Warum? Als größte deutsche Landesbank repräsentierte die WestLB einen politiknahen Bankentypus. Sie war zentral für die politische Ökonomie Nordrhein-Westfalens im Strukturwandel.³ In der Umbruchszeit der „Deutschland AG“⁴

¹ Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten/ Bluhm, Harald: Das Ende einer semantischen Karriere?: zur Gegenbegrifflichkeit von Gemeinwohl und politischer Korruption, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften: Berichte und Abhandlungen, 8/2000, S.425-440, hier S.430.

² Vgl. Begriffsdefinition „Schattenpolitik“ unter 3.1.

³ Vgl. Trampusch, Christine/Linden, Benedikt/ Schwan, Michael: Staatskapitalismus in NRW und Bayern: Der Aufstieg und Fall von WestLB und BayernLB, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 8.2 (2014), S.129-154, hier zusammenfassend S.151. Rau, Johannes: Staatliche Einheit und Föderalismus: Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg in ein Europa der Regionen, in: Scholle, Manfred (Hrsg.): Den Wandel gestalten. Zum 60. Geburtstag von Friedel Neuber, Stuttgart 1995, S.13-23, hier S.14.

⁴ Die Verbindungen zwischen Politik und Ökonomie wurden ab den 1990er Jahren generell schwächer. Vgl. Krempel, Lothar: Die Deutschland AG 1996-2004 und die Entflechtung der Kapitalbeziehungen der einhundert größten deutschen Unternehmen, in: Rehberg, Karl-Siegbert (Hrsg.): Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006, Bd. 1 u. 2, Frankfurt a.M. 2008, S.818-829. Leif, Thomas/Speth, Rudolf: Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland, in: Dies. (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn 2006 (Lizenzausgabe bpb), S.18.

zwischen dem „Scharnierjahrzehnt“ der 1980er⁵ und den 1990er Jahren expandierte die WestLB enorm und avancierte zu einer Geschäftsbank großen Stils.

Durch das Prisma der Schattenpolitik betrachtet, rückt die jahrzehntelange Kontinuität auf personaler Ebene an den Schaltstellen zwischen Landesbank und Landespolitik⁶ in den Fokus: Vergleichbare Konstellationen sind in den Ländern selten.⁷ Wo es sie jedoch, wie in Bayern⁸, gab, konstatierten Beobachter ebenfalls eine zu große Nähe beider Sphären.⁹ Zwischen der 8. und der 12. Wahlperiode (1975-2000) beschäftigte sich allein knapp die Hälfte aller parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des nordrhein-westfälischen Landtages direkt oder indirekt mit Vorgängen im Kontext der WestLB. Journalisten schrieben gar von einem Schleier, den die Hauptakteure „jahrzehntelang über ein Filz- und Freunde-System in NRW gesponnen“¹⁰ hätten. Andere konstatierten eine „Geschichte mangelnder Aufsicht“¹¹. Entspricht die Vorstellung von Demokratie auf Länderebene also nur einem „Festtagsverständnis von Politik“¹², weil realiter etablierte Cliques und Netzwerke wichtige Legislativfunktionen de facto zur Farce abwerten? Oder besteht das Zusammenwirken im Umfeld von politischer Ökonomie und Ministerpräsidentendemokratie¹³ mit guten Gründen aus „Licht und Schatten“?

Welche schattenpolitische Rolle spielte die WestLB in der Ära Rau? Diesen Leitfragen soll in der empirischen Fallstudie explorativ nachgegangen werden. Dabei sollen alle

⁵ Siebold, Angela: So nah und doch so fern? Die 1980er Jahre historisch erforschen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46/2015 (9.11.2015), S.3-8, hier S.5.

⁶ Gemeint sind v.a. das Amt des Ministerpräsidenten (Johannes Rau), des Finanzministers (Heinz Schleußer) und des Vorstandsvorsitzenden der WestLB (Friedel Neuber).

⁷ In den größten und bevölkerungsreichsten deutschen Flächenländern gab es eine mehr als ein Jahrzehnt währende absolute Mehrheit der Mandatssitze für die Regierungspartei außer in NRW zwischen 1980 und 1995 nur in Baden-Württemberg zwischen 1972 und 1992 (CDU) sowie Bayern zwischen 1966 und 2008 (CSU).

⁸ Vgl. Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors. Der Einfluss von Politik, Management und Sparkassen. Wiesbaden 2013, S.257. Vgl. auch Kapitel 8.8 („Vergleich mit der Bayern LB“).

⁹ Vgl. in Bezug auf die BayernLB: Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.151-153. In Bezug auf die WestLB: Alemann, Ulrich von: Modell Montana. In: Gourd, Andrea/ Noetzel, Thomas (Hrsg.): Die Zukunft der Demokratie in der Bundesrepublik. Opladen 2001, S.186-196, hier S. 194.

¹⁰ „Die rote Kasse der Genossen“, in: Der Spiegel 7/2000.

¹¹ Burger, Reiner: „Der Anfang vom Ende“, in: FAZ Nr. 58 vom 10.3.2011.

¹² Scheuch, Erwin K. und Ute: Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie. Reinbek bei Hamburg 1992, S.59.

¹³ Mit dem Begriff Ministerpräsidentendemokratie kennzeichnen Korte et al. ein Strukturmerkmal informeller institutioneller Arrangements und Akteurskonstellationen im deutschen Föderalismus, bei dem der Inhaber des Ministerpräsidentenamtes im Zentrum steht. Formelle Instrumente (z.B. Richtlinienkompetenz) und informelle Faktoren (z.B. faktisch plebiszitäre Macht auf Zeit durch auf Personalisierungsstrategien beruhenden Wahlsiegen) wirken zusammen. Weitere Bedingungen (z.B. absolute Regierungsmehrheit, personalisierter Führungsstil) verstärken den Effekt. Vgl. Korte, Karl-Rudolf et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S.87-91, 130-131, 164-165.

drei Dimensionen von Schattenpolitik beleuchtet werden, die realiter stets politische Prozesse mitprägen und nicht per se in Schwarz-Weiß-Kategorien zu fassen sind¹⁴: nämlich individueller Bereich bzw. Eigennutz, intermediäre Interessenpolitik (jeweils „weißer Sektor“¹⁵) einerseits, illegitime bzw. illegale Aspekte wie zum Beispiel organisierte politische Kriminalität („schwarzer Sektor“) andererseits und dazwischen diverse Abschattierungen („grauer Sektor“).¹⁶

Ziel der empirischen Untersuchung ist es, Muster von Schattenpolitik in der politischen Ökonomie eines Landes zu analysieren und, gerade in der amorphen Grauzone (legal, aber illegitim), Konturen im Wandel der Zeit sichtbar zu machen. Sie könnten, speziell für NRW, helfen, Chancen und Risiken einer engen Verzahnung zwischen Wirtschaft und Politik in Zeiten tiefgreifender struktureller Veränderungen zu erhellen. Da es sich mangels einschlägiger empirischer Vorarbeiten weitgehend um eine explorative Studie handelt, sollen valide Ansatzpunkte zur Bildung von Hypothesen herausgearbeitet werden. Deren Prüfung oder gar die Entwicklung einer Theorie kann hingegen kein Ziel sein.¹⁷ Mithilfe eines demokratietheoretischen Ansatzes soll zunächst ein Rahmen erarbeitet werden, indem das empirische Fallbeispiel mittels Sekundäranalysen sowie Primärerhebungen (qualitative Befragungen) und z.T. vergleichenden Methoden (BayernLB) erschlossen und qualitativ anhand der handlungstheoretischen Mikropolitik (mikropolitische Praktiken) analysiert wird.

2. Forschungsstand

Das Thema beinhaltet eine theoretische Dimension (Schattenpolitik) sowie eine empirische (WestLB in der Ära Rau). Eine beide Dimensionen miteinander verknüpfende Monographie existiert nicht. Den Begriff Schattenpolitik führte Ulrich von Alemann 1994 in die Politikwissenschaft ein¹⁸ und exemplifizierte ihn später am

¹⁴ Vgl. Alemann, Ulrich von/Eckert, Florian: Lobbyismus als Schattenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 15-16/2006 (10.4.2006), S. 3-10, hier S.4.

¹⁵ Die Einteilung geht zurück auf ebd., S.6-7.

¹⁶ Beispielhaft für den „weißen Sektor“ (legitim und legal) wären anerkannte Formen der Partizipation. Der „graue Sektor“ (illegitim und legal) umfasst z.B. verdeckte Netzwerke und Seilschaften, der „schwarze Sektor“ (illegitim und illegal) hingegen z.B. erpresserischen Druck oder Korruption. Vgl. Alemann, Ulrich von: Schattenpolitik – Grauzonen politischen Handelns. Legitim oder illegitim? In: Politikum, Heft 3/2019, S.4-10, hier S.8.

¹⁷ Vgl. Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Reinbek bei Hamburg 2012, S.34-35 sowie S.188.

¹⁸ Vgl. Alemann, Ulrich von: Schattenpolitik. Streifzüge in die Grauzonen der Politik. In: Leggewie, Claus (Hrsg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik. Darmstadt 1994, S.135-144.

Beispiel des Lobbyismus¹⁹, wobei weiterhin Fragen offenbleiben.²⁰ Seitdem Robert Michels 1911 erstmals die reale Organisationssoziologie politikwissenschaftlich einführte²¹, erschienen diverse Studien, welche die Janusköpfigkeit der sichtbaren Verfassung einerseits und der „schattierten“ Verfassungswirklichkeit andererseits thematisierten²² bzw. generell die Dichotomie von Macht.²³ Der Begriff „Schattenpolitik“ wirkt jedoch besonders instruktiv, da sein Gehalt auf Grund der Herleitung vom Begriff der Schattenwirtschaft²⁴ intuitiv erfassbar ist. Da auch die informelle Ökonomie „im Schatten“ von Öffentlichkeit und öffentlich zugänglicher Quellen stattfindet, überrascht es kaum, dass neuere empirische Studien hierzu ebenfalls mit innovativen (qualitativen) Methoden arbeiten.²⁵ Was jedoch erstaunt, sind die anhand von Feldstudien in Entwicklungsländern zutage geförderten theoretischen Erkenntnisse (z.B. Handlungslogiken) und ihre hypothetisch plausible – weil nicht per se mit dem empirischen Fall verknüpfte – analoge Anwendbarkeit auf politische Kontexte in der westlichen Welt, also auch in NRW.²⁶ Damit werden informelle politische Prozesse verständlicher, deren Bedeutung auch der Soziologe Leopold Ringel in seiner Untersuchung zur Dichotomie zwischen informaler und formaler Politik erkannte, indem er sich qualitativ mit der Bedeutung von Transparenz in politischen Organisationen auseinandersetzte.²⁷ Die heute überwiegend positive Konnotation von

¹⁹ Vgl. ders./Eckert (2006): Lobbyismus als Schattenpolitik.

²⁰ Vgl. ders. (2019): Schattenpolitik – Grauzonen politischen Handelns, S. 9-10.

²¹ Vgl. Michels, Robert: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig 1911.

²² So z.B. das Konzept der „two faces of power“, vgl. Bachrach, Peter/Baratz, Morton S.: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt a.M. 1977. Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden 1992. Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrick (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II, Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation. Opladen 1991. Köllner, Patrick: Formale und informelle Politik aus institutioneller Perspektive: Ein Analyseansatz für die vergleichenden Area-Studies, in: GIGA (German Institute of Global and Area Studies) Working Paper Nr. 6, Hamburg 2005, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/182549/1/giga-wp06.pdf> (12.1.2021).

²³ Z.B. Galtungs „strukturelle“ und „manifeste“ Macht. Vgl. Galtung, Johan: Strukturelle Gewalt. Reinbek bei Hamburg 1975.

²⁴ Vgl. Alemann, Ulrich von (1994): Schattenpolitik. Streifzüge, S.140.

²⁵ So betonen Dewey et al. in ihrer Feldstudie zur Schattenwirtschaft in unterschiedlichen Entwicklungsländern das methodische Dilemma der Untersuchung verborgener Prozesse: „Kriminelle veröffentlichen keine Bilanzen.“ Dewey, Matias/Dohmen, Caspar/Engwicht, Nina/Hübschle, Annette: Schattenwirtschaft. Die Macht der illegalen Märkte. Berlin 2019, S.17.

²⁶ Vgl. mit möglichen Analogien: ebd., S. 19, 22 und 33-34.

²⁷ Der Soziologe Ringel konstatiert u.a. anhand er der Vorderbühne/Hinterbühne-Theorie von Erving Goffman das regelmäßige Scheitern der in der Institution Transparenz inhärenten Idealvorstellungen in den distinktiven Eigenarten von Organisationen. Vgl. Ringel, Leopold: Transparenz als Ideal und Organisationsproblem. Eine Studie am Beispiel der Piratenpartei Deutschland. Wiesbaden 2017, S.

Transparenz im öffentlichen Diskurs stellte er infrage, da die mit ihr verbundenen Erwartungen der empirischen Realität häufig nicht standhielten. Anna-Tina Pannes nahm sich zuvor zum Ziel, „die theoretische Destillation von Mustern informellen Regierens und den diesen zugrunde liegenden Kausalmechanismen“²⁸ zu erforschen. Sie verdeutlichte u.a. die sich im kontinuierlichen Wandel befindliche Reflexion normativer Grundlagen der Politik (und somit auch der Maßstäbe für Schattenpolitik).²⁹ Jedoch lief ihr auf Regierungsformationen ausgerichteter Fokus ähnlich wie der anderer³⁰ darauf hinaus, die „Blackbox der informellen Organisationswirklichkeit in Regierungszentralen [bzw. des Regierens; der Verf.] zu öffnen“³¹. Die Arbeiten liefern Anknüpfungspunkte³², ohne jedoch den hiesigen Fokus zu teilen. Er zielt auf die Analyse der Schattenpolitik (konkrete Handlungen) unter ganz bestimmten Bedingungen („Ära Rau“), die im Bereich zwischen Staat (nicht *nur* Regierung) und politischer Ökonomie angesiedelt ist. Auf Grund dieser Fokussierung liefern Arbeiten zur Rolle der Ministerpräsidenten einen zielgerichteten Ansatzpunkt.³³ So rücken Person und Umfeld des zentralen landespolitischen Akteurs ins Blickfeld, die zwar literarisch und zeithistorisch veranschaulicht wurden³⁴, kaum jedoch (empirisch) politikwissenschaftlich. Die o.g. Studien stellen zudem vorrangig auf Informalität im koalitionspolitischen Kontext des Regierens ab, so dass mutmaßlich schattenpolitische Handlungsoptionen begünstigende Kriterien wie eine absolute Regierungsmehrheit und eine besonders lange Kontinuität auf der personalen Akteursebene keine große Bedeutung einnehmen. Die einschlägige Literatur zur Rolle der Landesbanken indiziert

145-146. Ders.: Transparenz in der Politik. Grenzen, Probleme und nicht intendierte Folgen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, First Online, 1. April 2019, S. 1-23.

²⁸ Pannes, Anna-Tina: Informalität. Theoretische und empirische Dimensionen informeller Entscheidungsprozesse in Regierungsformationen. Ein Analyseansatz, Wiesbaden 2015, S.20.

²⁹ Vgl. ebd., S.15-16, 18.

³⁰ Wie z.B. zuvor Hartwich und Wewer 1991. Auch: Florack, Martin/ Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden 2011.

³¹ Dies.: Regierungszentralen im Kontext des formalen und informellen Regierens. Theoretische und empirische Anknüpfungspunkte für ein wiederentdecktes Forschungsfeld, in: ebd., S.7-34, hier S.8.

³² Etwa die Ausführungen und Literaturverweise zur informellen Organisationsstruktur, die – darin ähnlich wie Ringel – positive Effekte informeller Prozesse erkennen. Vgl. ebd., S.21-23.

³³ Einschlägig: Schneider, Herbert: Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus. Opladen 2001.

³⁴ Beispielhaft: Zach, Manfred: Monrepos oder Die Kälte der Macht. Reinbek bei Hamburg 1997. Walser, Martin: Finks Krieg. Frankfurt a.M. 1998. Zeithistorisch (und auf den empirischen Fall bezogen) vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Die nordrhein-westfälische CDU in der Opposition 1975-1995, Band I (1975-1985), Düsseldorf 2010, S.766-814.

jedoch eine hohe Relevanz dieser politischen Faktoren.³⁵ Die Frage nach der z.T. mangelhaften Kontrolle von Landesbanken, die Phillip Goy in seiner vergleichend angelegten rechtswissenschaftlichen Studie stellte,³⁶ hängt ganz wesentlich damit zusammen, dass diese „seit Jahrzehnten stets relativ unbeobachtet im Verborgenen“ arbeiten bzw. arbeiteten, „sofern die Öffentlichkeit nicht durch Skandale, spektakuläre Pleiten oder bedrohliche Schief lagen aufgeschreckt wird.“³⁷ Zudem identifizierte Goy die de facto politische Verwurzelung von Aufsichts- und Verwaltungsräten als ein zentrales Problem, das deren de iure bestehende Weisungsunabhängigkeit in der Realität unterminiere.³⁸ Genuin politikwissenschaftlich beschäftigten sich indes nur sehr wenige Arbeiten mit ihnen: So stellte Benjamin Gubitz in seiner acht Landesbanken vergleichenden Studie „an der Grenze zwischen Politikwissenschaft und Betriebswirtschaft“³⁹ fest, dass bislang v.a. Journalisten und Parlamentarische Untersuchungsausschüsse die Aufarbeitung ihrer jüngeren Geschichte übernommen hätten⁴⁰, nicht die Politikwissenschaft. Wenn doch, so lag ihr Fokus und forschungsleitender Ausgangspunkt in dem durch die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben der Europäischen Kommission in den 2000er Jahren eingetretenem Niedergang mit dem Kulminationspunkt der Finanzkrise ab 2007.⁴¹ Richard Deeg

³⁵ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus. Für einen Vergleich der Governance von WestLB (hohe Autonomie des Managements) und Helaba (stärkere Kontrolle) vgl.: Polikhronidi, Xeniya/Schrerrer, Christoph: Governance makes a difference: A case study of the German Landesbanken Helaba and WestLB, in: Scherrer, Christoph (Hrsg.): Public Banks in the Age of Financialization. A Comparative Perspective, Cheltenham/Northampton 2017, S.195-211. Einschlägig, wenn auch zeitlich anders fokussiert: Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken. Ein Vergleich zwischen WestLB, BayernLB und Helaba. Berlin, 2012. Ordoliberal-kritisch urteilt der Ökonom Sinn; vgl. Sinn, Hans-Werner: Der Staat im Bankwesen. Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland. München 1997. In Bezug auf die BayernLB vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.130 und S.146.

³⁶ Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken. Ein Vergleich zwischen WestLB, BayernLB und Helaba. Berlin, 2012, S.2.

³⁷ Ebd., S.145. Vgl. Auch ebd., S.38-39.

³⁸ Vgl. ebd., S.145-146.

³⁹ Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors. Der Einfluss von Politik, Management und Sparkassen. Wiesbaden 2013, S.VII (Vorwort).

⁴⁰ Vgl. Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.VII (Vorwort). In seiner Studie stellt Gubitz insbesondere die Interessen der Teilhaber der Landesbanken (Sparkassen, Kommunen, Landesregierungen) an der jeweiligen Geschäftspolitik heraus und analysiert diese auf dem Hintergrund der späteren Finanzmarktkrise 2007.

⁴¹ Einschlägig zu nennen ist hier neben dem o.g. Aufsatz von Trampusch et al. sowie der o.g. Untersuchung von Gubitz: Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken. Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt. Frankfurt 2013. Eine weitere, erstmals 1999 erschienene politikwissenschaftliche Studie untersuchte die Bedeutung der Landesbanken für den regionalen Kapitalismus: Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism. Banks and the German Political Economy. Ann Arbor 1999. Eine Nachzeichnung der Geschichte der Landesbanken einschließlich der WestLB bis zur Finanzkrise 2007/2008 liefert: Dieckmann, Norbert: Die Entwicklung der deutschen Landesbanken, Norderstedt 2012.

schloss 1999 eine politikwissenschaftliche Forschungslücke, indem er auch für den amerikanischen Adressatenkreis eine am MIT erschienene Studie zur Rolle der Banken, speziell der öffentlich-rechtlichen, in Deutschland veröffentlichte.⁴² NRW widmete Deeg darin ein eigenes Kapitel („The Decline of Organized Capitalism“⁴³). Daniel Seikel stellt in seiner 2013 erschienen Studie zum „Kampf um öffentlich-rechtliche Banken“ fest, dass „enge politische Machtnetzwerke“ die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute lange Jahre „erfolgreich verteidigt“ hätten gegenüber den mit ihnen konkurrierenden und auf gleiche Wettbewerbsbedingungen beharrenden privaten Banken.⁴⁴ Nur (europäischer) Veränderungsdruck „von außen“ habe hier in den 2000er Jahren Änderungen bewirken können.⁴⁵ Darüber hinaus seien die öffentlich-rechtlichen Banken jedoch „auch im Rahmen dominanter ordnungspolitischer Konzeptionen diskursiv abgesichert“ gewesen.⁴⁶ Damit reißt er zwei Themengebiete an, die hier näher beleuchtet werden müssen: einerseits die bislang nicht hinreichend untersuchte Ebene der akteurs- und handlungsorientierten interaktiven Netzwerke im Umfeld der WestLB, andererseits die stete Rückkopplung politischen Handelns an den zeitgebundenen öffentlichen Diskussionsstand („Zeitgeist“) einer Gesellschaft im Kontext der Legitimität, hier also der deutschen bzw. nordrhein-westfälischen Gesellschaft im Zeitraum zwischen 1981 und 1998.⁴⁷

Historisch beleuchtete Hans Pohl 1982 die Geschichte der WestLB.⁴⁸ Albert Fischer, der 1997 eine geschichtswissenschaftliche Untersuchung zu einem Vorgängerinstitut, zur Landesbank der Rheinprovinz, vorlegte, klagte über die restriktive Informationspolitik der WestLB, die einschlägige Recherchen behindert habe.⁴⁹ Eine isolierte politikwissenschaftliche Studie zur WestLB existiert nicht. Wie für die Rolle der WestLB im Konkreten, so handelt es sich bei der Ära Rau insgesamt noch um wissenschaftliches „terra incognita“.⁵⁰ In der Landeszeitgeschichte Nordrhein-

⁴² Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled. Banks and the German Political Economy. Ann Arbor 2002 (Erstveröffentlichung 1999).

⁴³ Ebd., S.125-155.

⁴⁴ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentliche-rechtliche Banken, S.36.

⁴⁵ Vgl. ebd., S.13.

⁴⁶ Vgl. ebd., S.36.

⁴⁷ Vgl. Theoriekapitel unter 3.

⁴⁸ Vgl. Pohl, Hans: WestLB. Von der Hülfskasse von 1832 zur Landesbank. Düsseldorf/Münster 1982.

⁴⁹ Vgl. Fischer, Albert: Die Landesbank der Rheinprovinz. Aufstieg und Fall zwischen Wirtschaft und Politik. Köln, Weimar, Wien, Bröhlau 1997, S.14-15. In den Fußnoten schildert er dort die faktische Verweigerung jeglicher Auskunft seitens der WestLB.

⁵⁰ Vgl. Hitze, Guido: Anmerkungen zum Stand der Landeszeitgeschichtsschreibung in Nordrhein-Westfalen. Impulsreferat zum Fachgespräch „Haus der Geschichte Nordrhein-Westfalens“ am 5.

Westfalens sticht hier lediglich die Arbeit von Guido Hitze heraus, der in seiner dreibändigen, umfassenden Studie zur NRW-CDU in der Oppositionszeit⁵¹ diverse Referenzen zur politischen Rolle der WestLB im relevanten Untersuchungszeitraum aufstellt.⁵² Eine Forschungslücke besteht insgesamt im Hinblick auf die „nahezu unerforschte politische Ökonomie der Bundesländer“.⁵³

In die gleiche Richtung zielt auch die Feststellung Herbert Schneiders, der in seiner Untersuchung zu den Ministerpräsidenten der Länder konstatierte, dass es sich bei den „Beziehungsnetzen von Ministerpräsidenten [...] eher um ein Stiefkind der empirischen Elitenforschung“ handele, wobei insgesamt „gerade Landespolitiker“ eine „weitgehend unbeachtete Elite geblieben“ seien. Insgesamt handele es sich um eine öffentlich weniger beachtete Sphäre, wo die „Verwischung der imaginären Grenze zwischen ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘ offensichtlich weniger Staub“ aufwirbele als beispielsweise im Bund.⁵⁴ Dieses Defizit besteht trotz der seither vereinzelt erschienenen, teils erwähnten Studien zum „Regieren“ im engeren Kontext fort. Die Landesebene unterscheidet sich damit hinsichtlich der informellen Netzwerke auf diesem Gebiet von der kommunalen Ebene, für die u.a. die Soziologen Erwin K. und Ute Scheuch bereits 1992 eine Studie am empirischen Fallbeispiel Köln und der dort konstatierten, weit verbreiteten Vorteilsnahme durch politische Akteure im Umfeld von Rat (Legislative), Oberbürgermeister (Exekutive) und diversen wirtschaftlichen Unternehmen (v.a. halbstaatliche wirtschaftliche Organisationen wie z.B. kommunale

Oktober 2018 im Plenarsaal des NRW-Landtags (unveröffentlichtes Manuskript im Besitz des Autors), S.8. Einschlägig auch: Mittag, Jürgen/ Tenfelde (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007. Es existieren zahlreiche nicht-wissenschaftliche biographische bzw. persönlichkeitsbezogene Beiträge zu Johannes Rau: Bormann, Cornelius: Ein Stück menschlicher: Johannes Rau. Die Biografie. Wuppertal 1999. Birnstein, Uwe: Johannes Rau - Der Versöhner. Berlin 2008. Schreiber, Matthias (Hrsg.): Wer hofft, kann handeln. Johannes Rau, Gott und die Welt ins Gespräch bringen. Predigten. Holzgerlingen 2006. Florack, Martin: Johannes Rau (1931-2006), in: Gösmann, Sven (Hrsg.): Unsere Ministerpräsidenten in Nordrhein-Westfalen. Neun Portraits von Rudolf Amelunxen bis Jürgen Rüttgers, Düsseldorf 2008, S.154-181. Leyendecker, Hans: Politik als Nächstenliebe zur Welt – Zwei Jahrzehnte Johannes Rau. in: Hombach, Bodo (Hrsg.): Heimat & Macht. Von Arnold bis Rau, von Clement bis Laschet. Eine kurze Landesgeschichte NRWs, Baden-Baden 2019, S.207-221.

⁵¹ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Die nordrhein-westfälische CDU in der Opposition 1975-1995, Band I-III, Düsseldorf 2010.

⁵² Vgl. ebd. (Band I, 1975-1985), S.766-815.

⁵³ Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.152.

⁵⁴ Schneider, Herbert: Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus. Opladen 2001, S.144-145. Schneider rekurriert hier auf unterschiedliche „Runde Tische“ und ähnliche korporatistisch geprägte Formate, die auf Länderebene durch die jeweiligen Ministerpräsidenten ins Leben gerufen wurden.

Gas- und Elektrizitätswerke, aber auch Sparkassen) vorgelegt hatten.⁵⁵ Darin wird, wenngleich durch die Zusammenschau medial veröffentlichter Fallbeispiele selbst nicht „investigativ“⁵⁶, eine zuvor eingenommene normative Perspektive untermauert, die auch im pointierten Titel zum Ausdruck kommt („Cliques, Klüngel und Karrieren“). Zwar entsteht so ein grelles „Sittengemälde“ der auch für den hiesigen Untersuchungsgegenstand relevanten Politikpraxis.⁵⁷ Inwieweit im Bestreben um die Zuspitzung jedoch das Bemühen um Ausgewogenheit vorhanden war, blieb jedenfalls zeitgenössisch umstritten.⁵⁸ Das Paradigma der Parteienfokussierung prägt auch die ansonsten deutlich abstraktere Studie zur „politischen Klasse im Parteienstaat“ von Klaus von Beyme.⁵⁹ Eine solche Forschungsperspektive jedoch zu übernehmen, würde gegenstandsbezogen die Gefahr bergen, Informalität in den politischen Prozessen im Umfeld der WestLB generell – mit Carl J. Friedrich⁶⁰ gesprochen – zu pathologisieren⁶¹ und insgesamt zu stark zu pauschalisieren.

Ebenfalls am empirischen Beispiel der Stadt Köln hat Frank Überall in seiner Dissertation 2007 eine ausgewogene Studie zum „Klüngel“ vorgelegt, die – wie hier auch vorgesehen – mithilfe des mikropolitischen Ansatzes arbeitet.⁶² Vor allem sticht an ihr jedoch das verfolgte Ziel heraus, funktional zwischen „schlechtem“ Klüngel (z.B. „prinzipiell geschlossenes System“, „Ausschluss bestimmter Gruppen/Personen“,

⁵⁵ Vgl. Scheuch, Erwin K. und Ute: Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie. Reinbek bei Hamburg 1992. Drei Jahre später erschien eine weitere Arbeit der Scheuchs, in der mikropolitische Praktiken im Kontext politischer Karrieren kritisch diskutiert wurden. Vgl. Dies.: Bürokraten in den Chefetagen. Reinbek bei Hamburg 1995.

⁵⁶ Diese Aufgabe kommt bzw. kam Journalisten zu, die hier instruktive Recherchearbeiten erstellten, zum Beispiel zu Wuppertal und Köln: Leyendecker, Hans: Die Korruptionsfalle. Wie unser Land im Filz versinkt. Reinbek bei Hamburg 2003, S.19-73 und S.207-263.

⁵⁷ An unterschiedlichen Stellen finden sich explizite Bezüge zur WestLB und zu Schlüsselakteuren im Umfeld derselben. Vgl. z.B. Scheuch: Cliques, Klüngel und Karrieren, S.173-174.

⁵⁸ Die Autoren weisen selbst auf die kritische Rezeption ihrer Studie hin, die sie als Beleg für deren Gehalt interpretieren. Vgl. ebd., S.7-8.

⁵⁹ Beyme, Klaus von: Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt am Main 1995. Der Schüler Carl J. Friedrichs entwickelt den Begriff der „politischen Klasse“ anhand konkurrierender Begriffe wie der „politischen Elite“ (vgl. ebd., S.11-38). Von Beyme kritisiert Erwin Scheuch – darin anknüpfend an seine Kritik an frühen soziologisch arbeitenden Parteienforschern wie selbst Robert Michels und Moissei Ostrogorski – als „in der Tradition großer Parteienkritiker“ stehend, „die ihre persönlichen Enttäuschungen wissenschaftlich verarbeitet haben“ (vgl. ebd., S.197).

⁶⁰ Friedrich, Carl J.: Pathologie der Politik. Die Funktion der Mißstände: Gewalt, Verrat, Korruption, Geheimhaltung, Propaganda. Frankfurt/New York 1973.

⁶¹ In diesem Sinne versteht sich auch die Kritik von Everhard Holtmann, der u.a. die Pauschalität der o.g. Schriften kritisch hinterfragt. Vgl. Holtmann, Everhard: Die „Politische Klasse“: Dämon des Parteienstaates? Zum analytischen Nutzen eines geflügelten Begriffs, in: Marschall, Stefan / Strünck, Christoph (Hrsg.): Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch. Festschrift für Ulrich von Alemann zum Geburtstag, Baden-Baden 2004, S.41-60.

⁶² Vgl. Überall, Frank: Der Klüngel in der politischen Kultur Kölns. Bonn 2008.

„Ausschalten jeglichen Wettbewerbs“, im Ergebnis: „Armut an Demokratie“) und „gutem“ Klüngel („Prinzipiell offenes System“, „Herabsetzen der Mitwirkungschancen“, „Weniger Bürokratie“, „Menschlich-emotionale Wärme der Politik“, im Ergebnis: „Reichtum an Demokratie“)⁶³ zu differenzieren und damit einen dieser Studie ähnlichen Ansatz zu verfolgen. Insbesondere die abwägende Behandlung von konstruktiven Aspekten⁶⁴ informeller Tauschbeziehungen erscheint im Hinblick auf den hier zugrunde gelegten Ansatz der Schattenpolitik hilfreich.

Auf Grund der zeithistorischen Lücken im Bereich der Sekundärliteratur rücken auch publizistische Quellen in den Fokus, wobei Zeitungen und Zeitschriften eine hohe Bedeutung einnehmen. Hierbei ist quellenkritisch abzuwägen, dass gerade investigative Medien wie z.B. „Der Spiegel“ relevante empirische Zusammenhänge beleuchteten, jedoch ihrerseits eingebunden waren in Opportunitätserwägungen und nicht zuletzt in wirtschaftliche Wettbewerbssituationen mit anderen Medien. Beispielhaft lässt sich die umfassende Berichterstattung zur sog. Flugaffäre um die Jahrtausendwende benennen, bei der sich das Hamburger Magazin, wie es Kritiker formuliert haben, zeitgenössisch „mit seinem Münchner Konkurrenzblatt [dem im Burda-Verlag erscheinenden „Focus“; DF] einen regelrechten ‚Enthüllungswettkampf‘ über angebliche Privatflüge Raus und Schleußers mit dem Flugservice und auf Kosten der WestLB“⁶⁵ geliefert hätten. Insofern ist hier auf Ausgewogenheit zu achten.⁶⁶

3. Theoretischer Zugang und Fragestellungen

Die Arbeit baut ihrem explorativen Charakter gemäß auf einem induktiv-theoriegeleiteten Forschungsdesign⁶⁷ auf, das gegenstandsbezogen entwickelt wird. Dazu bedarf es zunächst der Klarheit über die Frage nach dem „Was“ (was genau wird untersucht?). Dies verlangt nach Definitionen, wobei es neben der begriffstheoretischen Anstrengung auch darum geht, die Begriffe im Hinblick auf das

⁶³ Vgl. ebd., S.10 und, zusammenfassend, S.242.

⁶⁴ Vgl., mit weiteren Verweisen und Zitaten, ebd., S.29-30.

⁶⁵ Beucker, Pascal/Überall, Frank: Der altgediente Genosse und die Flugreisen: Heinz Schleußer, in: Dies.: Endstation Rücktritt!? Warum deutsche Politiker einpacken. Bonn 2011, S.116.

⁶⁶ Vgl. Methodenkapitel unter 4.

⁶⁷ Unter Verweis auf die unausweichliche Kontingenz der auch für diese Untersuchung im Vordergrund stehenden, im Folgenden zu erläuternden Interaktions- und Tauschprozesse mit dem Plädoyer ein „hypothetisch-induktives Vorgehen“ vgl. Friedberg, Erhard: Zur Politologie von Organisationen, in: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen 1988, S.39-52, hier S.47.

empirische Material zu operationalisieren.⁶⁸ Ferner muss der Gegenstand selbst klar bestimmt sein.

3.1 Schattenpolitik und Demokratie: Legitimität als Gradmesser

So sollen unter dem Schlüsselbegriff *Schattenpolitik* „diejenigen politischen Aktivitäten“ verstanden werden, „die im Unterschied zur offiziellen (öffentlichen und privaten) Politik nicht oder nur teilweise in die formale Politikformulierung eingehen, obwohl sie Teil der gesamtgesellschaftlichen Politikproduktion sind.“⁶⁹ Zur Operationalisierung rückt der vielschichtige⁷⁰ *Legitimitätsbegriff* ins Zentrum. Denn anhand der aus ihm abgeleiteten normativen Wertung lassen sich die „Schattierungen“ von Politik auf dem Hintergrund der in Zeit und Raum changierenden Bewertungsmaßstäbe⁷¹ vermessen: wo schwimmt „weiß“ zu „grau“? Wo werden die Grautöne dunkler? Zur Beantwortung soll Legitimität demokratietheoretisch⁷² determiniert und so normativ verankert werden.⁷³ Ganz allgemein lässt sich der Begriff „Legitimität“ in seiner lexikalischen Definition zunächst verstehen als Bezeichnung für die Rechtfertigung bzw. innerstaatliche und völkerrechtliche „Anerkennung der Rechtmäßigkeit eines Staates und seines Herrschaftssystems durch Grundsätze und Wertvorstellungen, die im Unterschied zur Legalität mit dem Ursprung dieser Ordnungsgewalt verknüpft sind.“⁷⁴ Demokratie avancierte im 20. Jahrhundert in diesem Herrschaft rechtfertigenden Sinne zum Leitbegriff politischer Legitimität.⁷⁵ Um

⁶⁸ Auf die Notwendigkeit weist von Beyme in seinem elitentheoretischen Beitrag hin: Vgl. Beyme, Klaus von: Die politische Klasse, S.9.

⁶⁹ Zitiert nach: Alemann, Ulrich von (1994): Schattenpolitik – Streifzüge, S.141.

⁷⁰ Vgl. Kielmansegg, Peter Graf; Thiele, Alexander (Hrsg.): Legitimität in unsicheren Zeiten. Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise? In: Politische Vierteljahresschrift 61 (2020), S.385-388.

⁷¹ Von Alemann/Eckert (2006): Lobbyismus, S. 4. Die o.g. Literatur (z.B. Ringel, Pannes) konstatiert den steten Wandel der normativen Grundlagen von Politik und damit auch der Maßstäbe.

⁷² Andere denkbare Verankerungen wie der Begriff des *Gemeinwohls* scheiden als normative, substantialistisch bestimmte Grundlage aus. Vgl. Münkler/Bluhm: Gemeinwohl und Gemeinsinn, S.10.

⁷³ Der Begriff *Schattenpolitik* weist, wie hier noch ausgeführt wird, einen demokratietheoretischen Gehalt auf. Demokratie zu messen gestaltet sich auf Grund der Komplexität des Demokratiebegriffs schwierig (vgl. Marschall, Stefan: Demokratie, Bonn (bpb) 2014, S.14-20 und S.77). Deshalb soll hier *zielgerichtet* zugrunde gelegt werden, dass „eine reale Demokratie nicht dasselbe wie eine ideale ist und sein kann.“ (Giovanni Sartori zitiert nach: ebd., S.14), und sich insbesondere von der Oligarchie als Herrschaft der Wenigen abgrenzt, möglichst hohen „Input“ (= Beteiligung der Bürger) und „Output“ (= hohe Güte der Entscheidungsergebnisse) aufweist (vgl. ebd., S.15-17) und v.a. das *egalitäre Prinzip als zentrales Charakteristikum* aufweist (vgl. von Alemann/Eckert (2006): Lobbyismus, S.7). Die genannten Aspekte werden in diesem Kapitel näher erläutert.

⁷⁴ Legitimität, in: Meyers Enzyklopädisches Lexikon in 25 Bänden, 9. Auflage, Band 14, Ko-Les, Mannheim/Wien/Zürich 1975, S.756.

⁷⁵ Vgl. Mandt, Hella/Kaase, Max: Legitimität, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, Bonn (bpb) 1998, S.383-393, hier S.383-384. Rohe, Karl: Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken. Stuttgart/Berlin/Köln 1994, S.86-87.

den Begriff weiter zu schärfen und gegenstandsbezogen zu operationalisieren soll eine grobe Zweiteilung entlang eines polaren Kontinuums entwickelt werden, das sich an der o.g. Definition von Schattenpolitik orientiert:

An dessen einen Ende („Schwarz“) steht ein vor der Öffentlichkeit verborgenes, klar illegitimes und illegales, strafrechtlich sanktioniertes politisches Handeln. Dazu gehören z.B. Ämterpatronage, Nepotismus, Korruption, Simonie oder organisierte politische Kriminalität.⁷⁶ Am anderen Ende („Tageslicht“) stehen öffentlich transparente Handlungen, wobei Öffentlichkeit als „doppelte Inkarnation des demokratischen Staates“⁷⁷ zutage tritt. Gemeint ist damit zum einen alles „gesetzlich geregelte, Verlässliche, Regelmäßige, Formale“⁷⁸, das auch exekutives politisches Handeln umfasst und öffentlich sichtbar ist (die „res publica“). Zum anderen gemeint ist die Rückführbarkeit staatlicher Gewalt auf den Souverän, das Volk (das „Publikum“⁷⁹), also v.a. der Primat parlamentarischer Entscheidung einschließlich demokratischer Legitimation und Kontrolle.⁸⁰ Im Ergebnis handelt es hier also um die offizielle Politik, wie sie formal in Gesetzen, Geschäftsordnungen, Organigrammen und anderen Regelwerken positiv kodifiziert ist. Die Freiheit des Einzelnen ist hier (nach liberaler Theorie) durch die klare Rechtsbindung staatlicher Gewalt voll geschützt. Macht steht nicht über dem Gesetz.⁸¹ Sie ist erkennbar durch formale Gewaltenteilung und föderale Strukturen beschränkt („checks and balances“).

Der mittlere Teil umfasst im Kontrast zur formalen und offiziellen Politik das gesamte Spektrum der Informalität und gliedert sich in einen „weißen“ Sektor (legal und legitim) und grauen Sektor (noch legal, aber illegitim). Hier handelt es sich um den individuellen Bereich von Politik (ergo um „die bedarfsorientierte Selbstorganisation von Information und Interaktion in Organisationen, also um Mikropolitik“⁸²) sowie um intermediäre Interessenpolitik (z.B. um Seilschaften und Netzwerke⁸³). In diesem Graubereich

⁷⁶ Vgl. Alemann, Ulrich von (1994): Schattenpolitik – Streifzüge, S.141. Zur Definition des Begriffes Korruption, der regelmäßig „schwarzer“ Schattenpolitik zuzuordnen ist, vgl. Alemann, Ulrich von: Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: Ders. (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung. Wiesbaden 2005, S.13-49, hier S.20-21 und (hier einschlägiger) S.28-31.

⁷⁷ Alemann, Ulrich von (1994): Schattenpolitik – Streifzüge, S.135.

⁷⁸ Ebd., S.136.

⁷⁹ Ebd., S.135.

⁸⁰ Vgl. Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang: Statt eines Vorworts, in: Dies. (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden 1992, S.9-16, hier S.15.

⁸¹ Vgl. Marschall, Stefan: Demokratie, S.45.

⁸² Alemann, Ulrich von (1994): Schattenpolitik – Streifzüge, S.141.

⁸³ Vgl. ebd.

werden keine positiv kodifizierten Regeln gebrochen, sondern es wird lediglich gegen die guten Sitten verstoßen. So reicht er „von Kavaliersdelikten bis zum groben Missbrauch von Macht und Einfluss kurz vor der Illegalität.“⁸⁴

Eine klare Verortung von Legitimität fällt hier schwerer. Die der Demokratie inhärenten Ambivalenzen treten hier deutlicher zutage: Denn von ihr existiert kein Idealmodell.⁸⁵ Das egalitäre Grundprinzip gehört jedoch zum Grundkonsens der modernen Demokratietheorien, von den beteiligungszentrierten Ansätzen wie der partizipatorischen oder deliberativen Demokratietheorie⁸⁶ über ökonomische, soziale und pluralistische Theorien bis hin zum frühen Klassiker Max Weber, dessen vergleichsweise elitärer Ansatz immerhin die legislativen Kontroll-, Debattier- und Führungsauslesefunktionen sowie das (für diese Untersuchung empirisch relevante) Budgetrecht betonte.⁸⁷ Das Budgetrecht fungierte im Verlauf der Parlamentarisierung westlicher Demokratien einstmals als Hebel.⁸⁸ Bei der hier relevanten parlamentarisch ausgeübten demokratischen Kontrolle lassen sich die beiden Grundformen „Kontrolle als kritische Überprüfung“ und „Kontrolle als Mitwirkung/Mitsteuerung“ unterscheiden, wobei erstgenannte Variante das allgemeine Begriffsverständnis dominiert.⁸⁹

David Easton behandelte diese Dimension von Demokratie in seiner Systemtheorie als „Input“.⁹⁰ Bezogen auf organisationale Kontexte (wobei der Begriff „Organisation“ vorliegend angelehnt an Niklas Luhmann und Erhard Friedberg bewusst im Sinne eines *weiten* Grundverständnisses definiert wird⁹¹) ist somit die *Willensbildung*

⁸⁴ Alemann, Ulrich von (2019): Schattenpolitik – Grauzonen, S.8.

⁸⁵ Vgl. Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV. Ein politikwissenschaftliches Instrumentarium zur Analyse und Evaluation, in: dies. (Hrsg.): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik. Baden-Baden 1998, S.23-46, hier S.43.

⁸⁶ Vgl. Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung. Wiesbaden 2010, S.236-253.

⁸⁷ Vgl. ebd., S.164.

⁸⁸ Vgl. Marschall, Stefan: Parlamentarismus. Eine Einführung. Bonn 2017 (Lizenzausgabe bpb; i.O. Baden-Baden 2016), S.25.

⁸⁹ Vgl. ebd., S.146.

⁹⁰ Vgl. Westle, Bettina: David Easton, A Systems Analysis of Political Life, Chicago/London 1965., in: Kailitz, Steffen (Hrsg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft. Wiesbaden 2007, S.104-109, hier S.106.

⁹¹ Luhmann versteht den Begriff „Organisationen als soziale Systeme“, die „aus Entscheidungen und nur aus Entscheidungen bestehen, und zwar nur aus Entscheidungen, die sie selbst anfertigen.“ Zitiert nach: Luhmann, Niklas: Organisation, in: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): Mikropolitik, Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen 1988, S. 165-185, hier: S.166. Friedberg erweitert Luhmanns Definition, indem er es bezugnehmend auf Luhmann vorzieht, statt von Entscheidungen von Verhalten zu sprechen (womit jedoch dieselbe Wirklichkeitsebene gemeint sei). Verhalten setze immer eine Entscheidung voraus. Organisationen seien „verdichtete Verhaltenszusammenhänge, die als solche immer kontingent sind und auf Mechanismen der Reproduktion eben dieser Verhaltenszusammenhänge beruhen.“ Zitiert nach: Friedberg, Erhard: Zur

gemeint.⁹² Diese organisationale Analogie wird hier stets mitgedacht, da später methodische Werkzeuge der Organisationsforschung (Analyse von mikropolitischen Praktiken) eingesetzt werden sollen.⁹³ Die „Output“-Seite meint hingegen die Leistung und Effizienz: an ihr misst sich auch die spezifische Legitimität nach Easton. Diese ist wiederum von der diffusen Legitimität zu unterscheiden, die sich auf die dauerhafte und grundsätzliche Akzeptanz des Objektes „an sich“ (also des Gesamtsystems) bezieht.⁹⁴

Neben diversen Stärken (z.B. Volkswille als plausible „Quelle der Legitimation“, Herrschaft nur auf Zeit, wirkungsvolle Sanktionierung durch die Politik-Betroffenen, Garantie für Berechenbarkeit und Stabilität des Systems⁹⁵) existieren typische Schwächen der Demokratie, die im Easton'schen Sinne v.a. auf der „Output“-Seite zu konstatieren sind bzw. diese im Rahmen der Organisation⁹⁶ beeinflussen (z.B. Blockade der Willensbildung, wenn mehrere Konfliktregelungsmuster die Komplexität des Systems bestimmen, Demokratie als Sache der gehobenen Stände, Denken in Wahlperioden). Organisationstheoretisch lassen sich auch hier Analogien bestimmen (z.B. konkurrierende Legitimationsmuster, Vorteile des Zentrums gegenüber der Peripherie, Partizipationsvorsprünge der „Insider“).⁹⁷ Jedoch sind „Demokratie und Organisation, Organisationsdemokratie und Effizienz“ nicht per se „widersprüchlich, sondern vereinbar und aufeinander angewiesen.“⁹⁸ Denn nur so lassen sich die einst von Michels konstatierten oligarchischen Tendenzen an der Spitze von Organisationen sowie sklerotische Entwicklungen verhindern.⁹⁹ Organisationale Formalität verlangt aus funktionalen Gründen nach einem gewissen Maß an kompensatorischer Informalität, sonst wird sie wirkungslos oder dysfunktional.¹⁰⁰ Auch die

Politologie von Organisationen, in: Küper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen 1988, S.39-52, hier Fußnote auf S.51.

⁹² Vgl. Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV, S.24.

⁹³ Vgl. Methodenkapitel unter 4.

⁹⁴ Vgl. Westle, Bettina: Politische Legitimität Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde. Baden-Baden 1989, S.62-66.

⁹⁵ Vgl. Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV, S.28.

⁹⁶ Gemeint ist bei von Alemann und Schmid - durchaus kompatibel mit der hier zugrunde gelegten entscheidungs- bzw. handlungstheoretischen Definition von „Organisation“ - der Zwischenschritt, der in einer Demokratie zwischen „Input“ (Willensbildung) und „Output“ (Leistung) steht. Vgl. Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV, S. 24.

⁹⁷ Vgl. ebd., S.28-29.

⁹⁸ Ebd., S.29.

⁹⁹ Vgl. ebd.

¹⁰⁰ Vgl. Benz, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, in: Ders./ Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption, S.31-58, hier S.39. Pannes beschreibt den abstrakten Zusammenhang im Umkehrschluss: Informalität stehe demnach „im Schatten der Formalität

Verhandlungstheorie verweist darauf, dass bestimmte Aushandlungsprozesse effizienter verlaufen, wenn die Akteure keinem öffentlichen Beobachtungsdruck ausgesetzt sind.¹⁰¹ Überall stellt dazu fest: „Klüngel kann auch als Umgehen formal einflussreicher Persönlichkeiten verstanden werden. Klüngel führt nicht automatisch zu einem Defizit an Demokratie, sondern erst das Überschreiten der Trennlinien zu Korruption. Klüngel kann sogar die Demokratie befördern, indem es die Schwelle zur Beteiligung herabsetzt.“¹⁰² Es kommt also auf den jeweiligen Einzelfall an.

Die Frage, inwieweit die o.g. potenziellen Demokratieprobleme vermieden oder reduziert werden und gleichzeitig ein positives „Output“ (im Sinne von Leistung) erzielt wird, korreliert unmittelbar mit der Frage nach der Legitimität des im Zentrum dieser Untersuchung stehenden informellen weißen und grauen Bereiches (legitime und illegitime Informalität). Keine effizient „organisierte“ Regierung, Landesbank, oder – allgemein formuliert – keine effiziente Organisation, kommt ohne eine machtvolle, zentral geführte Einheit aus, die jedoch in einem grundlegenden Spannungsverhältnis zur egalitären Verankerung steht. Wirtschaftliche Organisationen (wie z.B. eine Bank) neigen intern dabei ohnehin zu einem Übergewicht der „Output“-Orientierung.¹⁰³ Das „vertrackte Problem“¹⁰⁴ zwischen Demokratie- und Effizienzerfordernis kann in der Bewertung nur aufgelöst werden, indem bei der Analyse der empirischen Prozesse¹⁰⁵ gegenstandsbezogen stets zwischen In- und Output, zwischen Willensbildung und Leistung, zwischen demokratischer Kontrolle und organisationaler Effizienz abzuwägen ist. Sodann werden die empirisch konstatierten Handlungen bzw.

und muss die prozessuale wie legitimatorische Anschlussfähigkeit zum formalen Entscheidungssystem herstellen.“ Zitiert nach: Pannes, Anna-Tina: Informalität, S.494-495.

¹⁰¹ Vgl. Marschall, Stefan: Parlamentarismus, S.151.

¹⁰² Überall, Frank: Der Klüngel, S.22. Die von ihm gewählte Definition von Klüngel (vgl. ebd., S.17) weist Parallelen zur „weißen“ und „grauen“ Schattenpolitik im hier gewählten Theorem auf.

¹⁰³ Vgl. Crouch, Colin: Post-Democracy. After the crisis. Cambridge/Medford 2020, S.15.

¹⁰⁴ Die Beschreibung bezieht sich auf die Ambivalenz von Demokratie in freiwilligen Interessenorganisationen, die idealiter einerseits als „Schule der Demokratie“ wirken sollen, andererseits als machtvolle, zentral geführte Einheiten. Vgl. Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV, S.27.

¹⁰⁵ Unter dem Begriff Prozess sollen angelehnt an Seikel folgende vier Bestimmungsfaktoren verstanden werden: 1. Die Sequenz von Ereignissen ist entscheidend, 2. Das Ergebnis eines politischen Prozesses ist stets historisch kontingent (Prozesse müssen also immer in den spezifischen historischen Kontext eingeordnet werden), 3. Actors matter (nicht Institutionen oder anonyme Strukturen handeln, sondern Akteure innerhalb dieser Strukturen), 4. Das Wesen von politischen Prozessen ist der Konflikt (Ergebnis von Interaktionen von Akteuren mit divergierenden Interessen bewegt sich entlang eines Kontinuums zwischen einem Kompromiss, der zwischen den anfänglichen Präferenzen der Akteure verortet werden kann, und der einseitigen Durchsetzung der Interessen eines Akteurs über die Interessen des Anderen bzw. der Anderen). Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.40-41.

Interaktionen der Organisation dazu in Bezug gesetzt werden müssen. Hierbei ergibt sich eine unmittelbare Bindung an die vorherrschenden gesellschaftlichen Werte und Normen und ihre Konstruktion und Dekonstruktion.¹⁰⁶

3.2 Zur Zeitgebundenheit von Legitimität

Was in diesem Sinne normativ (noch) als legitim zu werten ist, hängt von Raum und Zeit ab.¹⁰⁷ Während zwar das Phänomen von Schattenpolitik selbst zeitlos existieren dürfte („Wo Licht drauf scheint, verschwindet bekanntlich der Schatten - und entsteht an anderer Stelle neu.“¹⁰⁸), changiert indes der Bewertungsmaßstab „wie ein Chamäleon“.¹⁰⁹ Schließlich bewegt sich die Politik in einem Wertebereich: „Allgemein geteilte moralische Grenzen ziehen Linien, über die politische Entscheider nicht treten dürfen.“¹¹⁰ Das Kernproblem im Zwischenraum von Politik und Moral benannte dabei bereits Carl J. Friedrich, als er dem politischen Wissenschaftler die „bescheidene“ Aufgabe zuwies, „zu bestimmen, innerhalb welcher Grenzen eine Verletzung ethischer Normen sich für das politische Gemeinwesen günstig auswirken kann“¹¹¹ und eine präzise Quantifizierung der Ergebnisse negierte.¹¹² Wie allein die von Ringel aufgezeigte politische „Konjunktur“ des Transparenzgebotes in jüngeren Jahren¹¹³ aufzeigt, befindet sich der gesamtgesellschaftliche Diskurs in einer permanenten Dynamik bezüglich seiner maßgeblichen normativen Grundlagen. Bis in die Gegenwart konstatieren politische Beobachter die Schwierigkeit, die dem (Paradigmen-)Wandel unterworfenen ungeschriebenen Gesetze zu bestimmen und zu beachten.¹¹⁴ Es verbietet sich insofern von selbst, örtlich und zeitlich grundverschiedene empirische Ereignisse allein am Maßstab der tagesaktuellen moralischen Werte und Normen¹¹⁵ eines bestimmten Ortes zu beurteilen.

¹⁰⁶ Alemann, Ulrich von (2019): Schattenpolitik – Grauzonen, S. 8-9.

¹⁰⁷ Vgl. ebd., S. 8.

¹⁰⁸ Ders. (1994): Schattenpolitik – Streifzüge, S.141.

¹⁰⁹ Ders. (2019): Schattenpolitik – Grauzonen, S. 8-9.

¹¹⁰ Marschall, Stefan/Strünck, Christoph: Grenzenlose Macht oder neue Grenzen der Macht? – Einleitung, in: Dies. (Hrsg.): Grenzenlose Macht?, S.11-28, hier S.12.

¹¹¹ Friedrich, Carl J.: Pathologie der Politik, S.12.

¹¹² Vgl. ebd.

¹¹³ Vgl. Ringel, Leopold: Transparenz als Ideal und Organisationsproblem, S.13.

¹¹⁴ „Wo die Blamage politischer Alltag ist“, in: Neue Zürcher Zeitung (Internationale Ausgabe) vom 6. September 2021.

¹¹⁵ Die beiden Begriffe werden für diese Untersuchung mit Thomas Schwietring wie folgt definiert: Der Begriff Werte „lässt sich definieren als allgemeines, oberstes Ziel des Handelns in einer Kultur. Diese Definition ist insofern tautologisch, als Kultur wiederum durch gemeinsame Werte definiert wird.“ Der Begriff Normen „bezieht sich im Gegensatz zu Wert auf konkrete Vorgaben, mit welchen Mitteln und auf welche Weise erstrebenswerte Ziele erreicht werden sollten und welchen Maßstäben ein Handeln zu

Die Zeitgebundenheit des Maßstabes zur Legitimationsbestimmung stellt auch auf abstrakter Ebene eine Herausforderung für die Demokratieforschung dar.¹¹⁶ Empirische Studien verdeutlichen die Varianz dieses Maßstabes im Konkreten. Exemplarisch zeigt die Untersuchung der informellen Ökonomie¹¹⁷ in Entwicklungsländern: dort können ganze Märkte sogar illegal sein, „zugleich aber von der Bevölkerung vollständig oder teilweise akzeptiert werden, was wiederum beeinflusst, wie Gesellschaften insgesamt mit illegalen Märkten umgehen. [...] Die Legitimitätsvorstellungen hängen stark mit moralischen Bewertungen zusammen. Eine dafür typische Äußerung wäre: ‚Es ist illegal, aber es ist legitim, weil der Schaden minimal ist.‘ [...] Was als legitim angesehen wird, variiert zwischen den Gesellschaften und Milieus und verändert sich mit der Zeit.“¹¹⁸ Und: Die Dynamik von Veränderungen einer Gesamtgesellschaft auf moralischer und normativer Ebene wird durch das Verhalten politisch handelnder Akteure mitbestimmt: „Werden legale und illegale Systeme nicht durch klar definierte soziale Grenzen getrennt, entstehen Grauzonen des Handelns. Häufig finden sich darin Akteure, die mal in legalen, mal in illegalen Systemen agieren. Solche Verbindungspunkte sind eine ‚Quelle von Spannungen [...], die zur Veränderung der formal definierten Grenze zwischen Legalität und Illegalität führen können‘.“¹¹⁹ Mit Robert K. Merton ließe sich hierbei von Innovationen sprechen.¹²⁰

Da im empirischen Fall kein in existenzieller Notlage befindliches Entwicklungsland, sondern eine europäische Industrieregion (NRW) im Fokus steht, darf die Grenze zwischen Illegalität und Legitimität als klar konturiert vorausgesetzt werden (was

genügen hat.“ Zitiert nach: Schwietering, Thomas: Was ist Gesellschaft? Einführung in soziologische Grundbegriffe. Bonn 2011 (Lizenzausgabe bpb; Originalausgabe Konstanz und München 2011), S.160.

¹¹⁶ Westle weist anhand des Beispiels der von Ernst Fraenkel aufgeführten Katalog zur Bestimmung eines Minimalkonsenses auf das grundsätzliche Problem einer positiven normativen Bestimmung von Legitimität in konkreten Regeln bzw. Handlungen wegen deren Zeitgebundenheit hin (so formulierte dieser z.B. die „Handhabung der Gebote der Fairness bei der Verwendung der Spielregeln, die den Prozeß der politischen Willensbildung zu regeln bestimmt sind“ als Teil seines definierten Minimalkonsenses). Faenkel, zitiert nach: Westle, Bettina: Politische Legitimität, S.35. Die Forschung benötige als heuristisches Hilfsmittel eine Festlegung des qualitativ und quantitativ funktional notwendigen Konsenses, da sonst weder eine begründbare Auswahl von Beobachtungsobjekten noch eine Bewertung des Beobachteten hinsichtlich des Ausmaßes von Legitimität und Stabilität möglich sei, da jegliche Maßstäbe fehlten. Vgl. ebd.

¹¹⁷ Definiert als nicht staatlich regulierte Wirtschaft, vgl. Dewey, Matias et al.: Schattenwirtschaft, S.13-14.

¹¹⁸ Ebd., S.33-34. Vgl. auch Kapitel 8.6 („Positive Effekte von Grauzonen?“).

¹¹⁹ Mit Zitat von Renate Mayntz: ebd., S.22.

¹²⁰ Vgl. mit Verweis auf Merton 1968: Schwietering, Thomas: Was ist Gesellschaft?, S.161.

gesetzlich verboten und so illegal ist, ist auch illegitim).¹²¹ Eine „brauchbare Illegalität“ im Sinne Luhmanns¹²² kann insoweit für den hier untersuchten Fall ausgeschlossen werden. Der auf dem erdachten Kontinuum vorgesehene Extrempol „Schwarz“ ist also auf Grund positiv-rechtlicher Kodifizierung klar umrissen (und somit in dieser Hinsicht der formalen „Tageslicht“-Politik vergleichbar).

Jedoch kennt auch die deutsche bzw. nordrhein-westfälische Gesellschaft die dynamische Wandlung des Max Weber'schen subjektiven Legitimitätsglaubens¹²³ im Hinblick auf den o.g. Graubereich. Der graue Bereich schattenpolitischen Handelns ist hierzulande „deshalb riskant, weil sich Gewohnheiten und Usancen, an die man sich lange gewöhnt hat, wandeln und plötzlich von der Öffentlichkeit nicht mehr akzeptiert werden. Die Praktiken gelten zwar weiterhin als legal, sind aber nicht mehr legitim. Das gibt für manche Politiker ein böses Erwachen.“¹²⁴ Wie auch das Beispiel der publik gewordenen Skandale bzw. Skandalisierungen im Umfeld der WestLB zeigt, beeinflussten eben jene zugrunde liegenden, publik gewordenen Handlungen einzelner Akteure die Art und Weise, wie danach in der Gesamtbevölkerung über die Legitimität eines solchen Handelns mehrheitlich diskutiert und reflektiert wird. Aus diesem Grund ergibt sich z.B. auch eine Funktion von „schwarzer“ (oder im Sinne Carl J. Friedrichs pathologischer¹²⁵) Schattenpolitik. Vorherrschende, Legitimation schaffende Ideen unterliegen, wie Seikel unter Bezugnahme auf den historischen Materialismus Antonio Gramscis herausgearbeitet hat, gerade in Bezug auf hegemoniale, von den Beherrschten aktiv oder auch nur passiv mitgetragene Konzeptionen über Staat und Wirtschaft einem kontinuierlichen Wandlungsprozess.¹²⁶ Im Zeitraum der 1980er und 1990er Jahre wandelten sie sich, vereinfacht formuliert,

¹²¹ Was jedoch, wie das ebenfalls von Dewey et al. angeführte Beispiel des im Rheinland verbreiteten „Fringsen“ unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges verdeutlicht (vgl. ebd.), auch für NRW nicht zeitlos gültig sein kann.

¹²² Vgl. Benz, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, in: ders./ Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption, S.31-58, hier S.39. Benz verweist auf Luhmann (1964), der gezeigt habe, dass „Mitglieder einer Organisation geradezu gezwungen sein können, von formalen Regeln abzuweichen, um sachliche Ziele zu erreichen bzw. ihre Aufgaben zu erfüllen.“ Vgl. für eine kritische Einordnung der „einfaktoriellen Legitimationstheorie“ Luhmanns mit ihrem Fokus auf formale Verfahren: Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung. Berlin 1982, S.116-119.

¹²³ Vgl. Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, S.12-71.

¹²⁴ Alemann, Ulrich von (2019): Schattenpolitik – Grauzonen, S. 8.

¹²⁵ Die allgemeine moralische Missbilligung stärkt in diesem Sinne das Gemeinwesen. Vgl. Friedrich, Carl J.: Die Pathologie der Politik, S. 1-2.

¹²⁶ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.180-182.

von einem eher etatistisch geprägten Konzept hin zu einem wirtschaftsliberaleren – mit Implikationen für die Legitimitätsansprüche öffentlich-rechtlicher Banken.¹²⁷

Darüber hinaus folgt der subjektive Legitimitätsglaube der Bevölkerung wohl generell einer ähnlichen Logik wie in den von Dewey et al. untersuchten Entwicklungsländern, die sich demokratietheoretisch stark am „Output“, an der Leistungsfähigkeit des Systems orientiert. So sei man in NRW trotz der wahrnehmbaren zu großen Nähe zwischen WestLB und Landespolitik „im ganzen Land stolz darauf“ gewesen, „daß die Landesbank wichtige Landesaktivitäten sponserte [...]. Die WestLB half [...] und alle – Öffentlichkeit und Opposition – fanden es toll. Die Maßstäbe haben sich geändert [...].“¹²⁸ Mit einem ähnlichen Tenor konstatiert Seikel für den hinter solchen Perzeptionen stehenden Zeitgeist, dass die öffentlichen Banken u.a. „durch hegemoniale Konzeptionen über die Organisation von Staat und Wirtschaft auch diskursiv abgesichert waren.“ Dadurch sei eine Liberalisierung „bis in die 1990-Jahre politisch blockiert“ gewesen. Erst mit „der Durchsetzung eines marktliberalen Leitbilds löste sich die diskursive Klammer“¹²⁹ schließlich. Um die Jahrtausendwende herum konstatierten Beobachter einen breiten Wertewandel¹³⁰ (hin zum ökonomischen Liberalismus), wobei Missstände öffentlich diskutiert wurden.¹³¹ Zu bedenken sind also im empirischen Fall stets der gesamtgesellschaftliche politische Diskurs sowie die strukturellen Besonderheiten und die politische Kultur¹³², jeweils bezogen auf NRW im Verlauf der 1980er und 1990er Jahre: Die (schwer-)industriell geprägte Geschichte und die wirtschaftlichen Probleme im Kontext des Strukturwandels, die sich erst allmählich ausformende kollektive Identität Nordrhein-Westfalens und auch der

¹²⁷ Vgl. ebd., S.178-190. Vgl. auch Kapitel 8.

¹²⁸ Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.194. Vgl. Kapitel 8.6 („Positive Effekte von Grauzonen?“).

¹²⁹ Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.33. Vgl. Kapitel 8.7.2 („Amsterdam als Waterloo“).

¹³⁰ Der Begriff Wertewandel wurde ursprünglich von Ronald Inglehart geprägt und bezog sich seinerzeit auf Wandel von materialistischen hin zu postmaterialistischen Werten in den Industrienationen seit Anfang der 1970er Jahre. Abstrakt beschreibt er keinen einmaligen Prozess, sondern ein im kontinuierlichen Wandel begriffenes Muster. Vgl. Schwietring, Thomas: Was ist Gesellschaft?, S.165.

¹³¹ So verweist z.B. Hans Leyendecker auf eine britische Studie, zu der 1.700 Personen in Deutschland zu „Trickbetrügereien im Alltag“ befragt worden seien. 70 Prozent der Westdeutschen würden demnach „betrügen, mogeln und tricksen“ z.B. bei Schwarzarbeit, Sozialwohnungen oder Krankenkasse. Vgl. Leyendecker, Hans: Die große Gier. Korruption, Kartelle, Lustreisen. Warum unsere Wirtschaft eine neue Moral braucht. Berlin 2007, S.11.

¹³² Der Begriff „politische Kultur“ wird in Anlehnung an Almond/Verba verstanden als: „political system as internalised in the cognitions, feelings, and evaluations of ist population“. Almond/Verba 1963, zitiert nach: Pickel, Susanne/Pickel, Gert: Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung. Wiesbaden 2006, S.55. Vgl. auch: Rohe, Karl: Politik, S.162-174.

gesamtpolitische Kontext in Land und Bund sind hierbei zu reflektieren.¹³³ Auch die fiskalisch begrenzten Handlungsspielräume der offiziellen Politik gilt es im Kontext der WestLB zu reflektieren.¹³⁴ Davon ausgehend, kommt dem in NRW vorherrschenden Prinzip der Akkomodierung eine hohe Bedeutung zu.¹³⁵ Politik und Gesellschaft zeichnen sich im Untersuchungszeitraum durch Proporz und Konkordanz, nicht durch Majoritätsdenken (wie z.B. in Bayern) aus. Im Gegensatz zu dem von Arend Lijphart am niederländischen Beispiel entwickelten Modell der Konsensdemokratie (als Kontrastfolie zu den angelsächsischen Konkurrenzdemokratien) stehen sich in NRW jedoch keine versäulten Milieus mit antagonistischem Lagerdenken gegenüber, so dass die Akkomodierung nicht als Elitenkooperation von oben stattfinden konnte. Umgekehrt beginnt diese an Rhein, Ruhr und Lippe auf der kommunalen Ebene in Form eines weitreichenden Parteienproporzes „bottom-up“. Das gilt z.B. auch für die institutionelle nordrhein-westfälische Besonderheit der aus kommunalen Vertretern zusammengesetzten Landschaftsversammlungen. Sie konstituieren wiederum die beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe,¹³⁶ zwei Eigentümer der WestLB.¹³⁷

Für die zeitliche Periode zwischen 1981 und 1998 waren in NRW größtenteils noch jene strukturellen Merkmale einer „speziellen Form des ‚Rheinisch-Westfälischen Kapitalismus‘“¹³⁸ intakt. Er setzt stark auf Konsens, Montan-Mitbestimmung und sozialen Ausgleich.¹³⁹ Erst nach dem Ende von Raus Amtszeit – also außerhalb des

¹³³ Vgl. Alemann, Ulrich von: Montana, S.189.

¹³⁴ So wuchs z.B. die Differenz zwischen staatlichen Steuereinnahmen und neuen Schulden ab ca. 1980 drastisch. Während die Einnahmen moderat stiegen, verdoppelte sich die Verschuldung des Landes binnen fünf Jahren (1980-1985). Vgl. Finanzministerium NRW, zitiert nach: Zukunftskommission beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen: Nordrhein-Westfalen 2025. Innovation, Beschäftigung, Leben. Berichte an die Zukunftskommission. Paderborn 2009, S.173. Vgl. ferner: Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.138. Auch Kapitel 8.2 („Binnenperspektive im Schatten“).

¹³⁵ Vgl. Alemann, Ulrich von: Montana, S.192-193. Mit Verweis auf Arend Lijpharts „The Politics of Accomodation“ (1968).

¹³⁶ Vgl. ebd., S.193. Über die damit verbundenen „schattenpolitischen“ Probleme auf kommunaler Ebene hatten Erwin und Ute Scheuch in ihrer pointierten Studie hingewiesen (vgl. Erwin K. und Ute: Cliques, Klüngel und Karrieren).

¹³⁷ Auch hier sticht ein komplex austariertes, auf regionalem Proporz beruhendes Grundkonzept heraus, denn der rheinische Landschaftsverband erhielt als größerer der beiden 20 Prozent, während der westfälische 13 Prozent erhielt. Das Land hielt ursprünglich ebenfalls 33 Prozent Anteile, die Sparkassenverbände ebenfalls, hier nach demselben Verhältnis zwischen rheinischen und westfälisch-lippischen Verband aufgeteilt wie bei den Landschaftsverbänden. Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht. Stuttgart 1979, S.78. Vgl. auch Kapitel 5 („Geschichte der WestLB“).

¹³⁸ Alemann, Ulrich von: Montana, S.195.

¹³⁹ Vgl. ebd.

hier behandelten Untersuchungszeitraumes – verlor das Modell an Erklärungskraft.¹⁴⁰ Für die politischen Prozesse im Umfeld der WestLB sind diese NRW-spezifischen Hintergründe höchst relevant: auf Grund der für NRW charakteristischen meso-korporatistischen Struktur waren im Kontrollgremium der WestLB z.B. seit den 1970er Jahren zu einem Drittel Arbeitnehmervertreter beteiligt.¹⁴¹ Die auf eine „NRW-typische“ Akkomodierung von Arbeit und Kapital ausgelegte Binnenstruktur der Landesbank bedeutete nicht, dass die an die Landes- und Kommunalpolitik NRWs gekoppelte Eigentümerstruktur Konflikte verhinderte: So spielte über die gesamte Existenz der WestLB der „mal latente, mal akute – Konflikt zwischen Landesregierung, Sparkassen(-verbänden) und Kommunen“¹⁴² eine Rolle für das Gebaren der Bank und ihres Vorstandsvorsitzenden.¹⁴³ Aber auch die hohe Komplexität auf der Eigentümerseite war eben im o.g. Sinne charakteristisch für das „Modell NRW“.

Zweifellos besitzen spezifische Elemente der politischen Kultur Nordrhein-Westfalens und deren dynamische Entwicklung insgesamt eine hohe Relevanz, um die Legitimität von politischen Prozessen auf dem Hintergrund der sich in Raum und Zeit wandelnden Maßstäbe zu beurteilen. Die Frage der Zeitgebundenheit normativer Maßstäbe von Legitimität hängt unmittelbar mit der „Input“-Dimension von Demokratie zusammen. Schließlich speist sich Legitimität politischen Handelns aus der Rückkopplung an den Souverän (und damit an dessen Wert- und Moralmassstäbe). Abzustellen ist darauf, „was die Öffentlichkeit zeitgenössisch akzeptiert bzw. welches politische Verhalten jeweils als politisch korrekt gilt.“¹⁴⁴ Da „Legitimität in Demokratien als Konstrukt aus *Einstellungen* (Legitimitätsglaube), also empirisch auf der *Mikroebene* zu suchenden Merkmalen, und aus den betroffenen *Einstellungsobjekten*, d.h. Eigenschaften des politischen Systems, also Kennzeichen der *Makroebene*, bezeichnet werden kann [Hervorhebungen i.O., DF],“¹⁴⁵ wird jeweils zu bestimmen sein, wie stark zeitgenössisch verbreitete, gesellschaftlich akzeptierte und moralische Wertvorstellungen, also vorherrschende Einstellungen in der Gesellschaft Nordrhein-Westfalens, und tatsächliches, konkretes Handeln der personalen Akteure im

¹⁴⁰ Vgl. ebd., S.196.

¹⁴¹ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.153.

¹⁴² Ebd., S.141.

¹⁴³ Ebd., S.141-142. Vgl. auch Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

¹⁴⁴ Alemann/Eckert (2006): Lobbyismus, S.7

¹⁴⁵ Ebd., S.25.

politischen System (Makroebene im o.g. Sinne) „auf der Hinterbühne“ im Konflikt zueinander standen.

3.3 Besondere Legitimitätsquellen?

Vor dem Hintergrund der demokratiethoretischen Prämisse bedürfen zwei unterschiedliche Besonderheiten des empirischen Fallbeispiels einer gesonderten theoriegeleiteten Erörterung, die beide „im laufenden Betrieb“ (also im exekutiven Regierungs- bzw. Organisationsalltag) eine über die klassischen institutionellen Regelungen (z.B. parlamentarische Anfragen an die Regierung, Auskunftspflicht der Regierung gegenüber dem Haushalts und Finanzausschuss bzw. Parlament etc.) hinausgehende, quasi „inhärente“ Rückkopplung an den Demos als „Quelle der Legitimation“ erlaubt haben *könnten*:

3.3.1 Der „öffentliche Auftrag“ der WestLB als Legitimitätsquelle?

Zum einen betrifft dies den bereits im Gründungsstatut der WestLB 1968/69 festgelegten „öffentlichen Auftrag“, dem die Landesbank qua Gesetz als Anstalt öffentlichen Rechts verpflichtet war.¹⁴⁶ Er war keine Besonderheit der WestLB, sondern kennzeichnet generell die öffentlich-rechtliche Säule des auf einer „Drei-Säulen-Struktur“ basierenden deutschen Bankensystems mit privaten Kreditinstituten, Genossenschaftsbanken und – eben – öffentlich-rechtlichen Sparkassen und Landesbanken (Sparkassenfinanzgruppe).¹⁴⁷ Die Gesetzgebung für die öffentlich-rechtlichen Institute ist Ländersache, so dass im empirischen Fallbeispiel der NRW-Landtag darüber zu entscheiden hatte. Der im internationalen Vergleich große staatliche Bankensektor in Deutschland steht seit jeher in direkter Konkurrenz zu den Privatbanken. Während letztere stets über die Privilegien auf der „Haben-Seite“ der öffentlichen Banken, v.a. über die staatliche Gewährträgerhaftung, klagten,¹⁴⁸

¹⁴⁶ Vgl. Gubitz mit Verweis auf: Gesetz über die Zusammenlegung der Girozentralen (Landesbanken) in Nordrhein-Westfalen vom 12.11.1968, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A, 22. Jahrgang, Nr. 57. Ausgegeben zu Düsseldorf am 25. November 1968. Das Gesetz umschreibt bereits „die wesentlichen Aspekte der Einrichtung, Zielsetzung, Verwaltung und Überwachung des Instituts“ (zitiert nach: Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.54). Hinzu treten die einschlägigen Regelungen des Sparkassengesetzes des Landes sowie die aus den gesetzlichen Vorgaben abgeleitete eigene Satzung der WestLB (vgl. ebd.).

¹⁴⁷ Vgl. für einen guten zusammenfassenden Überblick dazu sowie zur funktionalen Aufteilung und historischen Genese der verschiedenen Säulen: Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.17-21. Für einen Gesamtüberblick über die historische Genese der Landesbanken vgl. Dieckmann, Norbert: Die Entwicklung der deutschen Landesbanken, S.19-55.

¹⁴⁸ Bereits die Gründung der WestLB führte zeitgenössisch zu einer Beschwerde des europäischen Bankenverbandes bei der Europäischen Kommission im Rahmen der sog. „Bankenenquête 1968“, die

markierte der „öffentliche Auftrag“ abstrakt die „Soll-Seite“ für die Sparkassen und Landesbanken: Sie sollten – im Kontrast zu privaten Banken – „gemeinwohlorientiert“¹⁴⁹ handeln. Damit stand (und steht) der öffentliche Auftrag im direkten Kontext mit der ohnehin schwierigen Definitions- und Abgrenzungsproblematik des Gemeinwohls zum Eigenwohl.¹⁵⁰

Hinzu kam, dass die Landesbanken in nur geringerem Maß dem Regional- und Subsidiaritätsprinzip unterworfen waren als die Sparkassen.¹⁵¹ Zwar sahen die zugrunde liegenden, positiv kodifizierten Regelungen allgemeine Zielvorgaben wie die Mittelstandsförderung, die Infrastrukturförderung und sogar eine „Wettbewerbskorrekturfunktion“ (Marktversagen und Marktkonzentrationen soll vorgebeugt werden) vor.¹⁵² Jedoch begrenzten die eher vagen Vorgaben gerade die Landesbanken im Vergleich zu den Sparkassen nicht näher in ihrer Geschäftstätigkeit, da gleichzeitig aufweichende Regeln verankert worden waren (so z.B. die Vorgabe, dass der Bank dienliche Geschäfte grundsätzlich stets möglich seien)¹⁵³: „Der öffentliche Auftrag der Landesbanken war und ist Gegenstand kritischer rechtlicher und politischer Debatten. Neben der grundsätzlichen Frage, ob die private Bankwirtschaft nicht selbst alle öffentlichen Bedürfnisse erfüllen könnte, steht im Zentrum der Kritik die an Unverbindlichkeit grenzende Offenheit der Formulierung des öffentlichen Auftrags.“¹⁵⁴ Der „öffentliche Auftrag“ sei in diesem Sinne klientelistisch manipuliert worden.¹⁵⁵ So hat z.B. die Korruptionsforschung zur Ambiguität von Regulierungen festgestellt, je unklarer diese formuliert seien, „desto mehr Rechtsanwälte werden benötigt, um sich durch den Dschungel eine Schneise zu

unter Karl Schiller durchgeführt wurde. Vgl. Dieckmann, Norbert: Die Entwicklung der deutschen Landesbanken, S.20-23. Vgl. Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.152-167. Vgl. auch Kapitel 8.7.2 („Amsterdam als Waterloo“).

¹⁴⁹ Vgl. ebd., S. 57. Kritisch würdigt Goy, dass sich z.B. industriepolitische Interessen und solche des Gemeinwohls im Einzelfall sogar gegenseitig ausschließen könnten. Vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.81.

¹⁵⁰ Vgl. Schmitt-Egner, Peter: Gemeinwohl. Konzeptionelle Grundlinien zur Legitimität und Zielsetzung von Politik im 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2015, S.37-70. Rohe, Karl: Politik, S.92-102.

¹⁵¹ Vgl. Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.57. Im Fall der Sparkassen wirkt die öffentliche Zweckbestimmung daher klarer: Er besteht in der flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsschichten. Die (problematische) Analogie für die Landesbanken, als Hausbanken der Länder regionale Investitionsvorhaben zu finanzieren. Vgl. Noack, Harald/Schrooten, Mechthild: Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell, in: WISO Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (Kurzgutachten im Auftrag der FES), Dezember 2009, S.10 und S.24. Vgl. auch Kapitel 8.

¹⁵² Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.19-20.

¹⁵³ Vgl. Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.56.

¹⁵⁴ Ebd., S.57.

¹⁵⁵ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.137.

bahnen.“¹⁵⁶ Kritisch stellte für die WestLB bereits deren erster Vorstandsvorsitzender, Ludwig Poullain, nach dem Ende seiner Amtszeit, ironisch fest: „Ja, und der öffentliche Auftrag, was wurde aus ihm? Ach, der ist noch auf seine besondere Art lebendig: Immer wieder tritt er bei den großen Verbandsveranstaltungen des deutschen Sparkassenwesens, bei den Weihe- und Feierstunden auf.“¹⁵⁷ Insofern indiziert die Literatur, dass es sich beim „öffentlichen Auftrag“ der WestLB eher um einen unverbindlichen Formalismus handelte, der keine oder nur eine geringe praktische Bedeutung im Sinne einer tatsächlichen legitimatorischen Wirkung erhielt. Friedel Neuber selbst schrieb den Landesbanken drei wesentliche Funktionen zu: Sie seien „Girozentrale und Verbundpartner ihrer jeweiligen Sparkassen. Sie sind die Hausbank ihres Bundeslandes und als Staatsbank in die Wirtschaftsstruktur- und Wohnungsbauförderung eingeschaltet. Und nicht zuletzt sind die Landesbanken universale und international tätige Geschäftsbanken.“¹⁵⁸ Allein diese multifunktionale Zweckbestimmung lässt keinen klaren, verbindlichen und inhaltlich fundierten „öffentlichen Auftrag“ hinter den eher allgemeinen Aufgaben erkennen, die die Bank „auch“ für die öffentlichen Träger erfüllen wollte. Daher wäre es überraschend, wenn sich im hier vorgesehenen Untersuchungszeitraum aus der in dem öffentlichen Auftrag der Bank verankerten Gemeinwohlorientierung¹⁵⁹ substantielle Legitimitätsgewinne im Handeln der zentralen Akteure ergeben hätten.

Gleichwohl soll der praktischen Bedeutung des „öffentlichen Auftrags“ der WestLB in den Interaktionen, in der politischen Kommunikation und in den Prozessen im Umfeld der politisch handelnden Akteure nachgegangen werden. Dabei wird zu prüfen sein, inwieweit auch für die WestLB die erstaunliche Fähigkeit zu einem „erfolgreichen Scheitern“¹⁶⁰ festzustellen war, bei der ihr der „öffentliche Auftrag“ (eben im Sinne einer

¹⁵⁶ Alemann, Ulrich von: Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: Ders. (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung. Wiesbaden 2005, S.13-49, hier S.35.

¹⁵⁷ Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.81.

¹⁵⁸ Neuber, Friedel: Strategien von Landesbanken für den europäischen Binnenmarkt, in: Alemann, Ulrich von/ Heinze, Rolf G./ Hombach, Bodo (Hrsg.): Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Düsseldorf 1990, S.362-375, hier S.362.

¹⁵⁹ Auf den ohnehin problematischen Begriff des in der Literatur zum öffentlichen Auftrag der Landesbanken häufig anzutreffenden Begriffs „Gemeinwohl“ (vgl. z.B. Gubitz, Benjamin: Das Ende der Landesbanken, S.55) wurde bereits eingangs unter Bezugnahme auf Herfried Münkler et al. hingewiesen. Er wird auch im Folgenden noch aufgegriffen.

¹⁶⁰ Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Erfolg, Scheitern oder erfolgreiches Scheitern? Skeptische Erwartungen aus theoretischer Perspektive, in: dies. (Hrsg.): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik. Baden-Baden 1998, S.47-54, hier S.51.

klientelistischen Manipulation) sogar geholfen haben könnte: nämlich Erfolge unnötig werden zu lassen, weil „die Organisation politisch abgesichert worden ist. Davon kann man sprechen, wenn sie zu einer gesellschaftlichen Institution geworden ist, die vor allem nach Kriterien der Legitimität, der (moralischen) Angemessenheit und der Routine beurteilt wird.“¹⁶¹ Der „öffentliche Auftrag“ könnte auf Grund seiner mangelnden Präzision für die maßgeblichen Akteure eine argumentative Hilfestellung geliefert haben, um die WestLB „lange Jahre durch enge politische Machtnetzwerke wirksam vor Angriffen privater Banken“¹⁶² und einer Liberalisierung zu schützen – und dies möglicherweise (schattenpolitisch) auch im individuellen Eigeninteresse. So betrachtet, rückt die Forschungsperspektive wieder an ihren zuvor beschriebenen Ausgangspunkt zurück, der die dynamischen Prozesse von personalen Akteuren im Umfeld der WestLB im zeitlichen Kontext ins Visier nimmt.

3.3.2 „De facto Plebiszit“ für den Ministerpräsidenten als Legitimitätsquelle?

Der gewählte Untersuchungszeitraum bezieht sich, wie eingangs skizziert, auf die „Ära Rau“. Der Ministerpräsident ist somit ein zentraler Bezugspunkt der Untersuchung. Der Begriff „Ära“ kennzeichnet u.a. eine „in bestimmter Weise durch eine Person oder Sache [...] gekennzeichnete Epoche; unter einem bestimmten Aspekt gesehener Zeitabschnitt“¹⁶³. Johannes Rau prägte NRW in diesem Sinne in seiner fast 20 Jahre währenden Amtszeit als Ministerpräsident und weit darüber hinaus¹⁶⁴ zweifelsfrei entscheidend mit. Könnte dadurch eine besondere Form politischer Legitimität entstanden sein? Denn immerhin 15 Jahre lang konnte er mithilfe einer absoluten Regierungsmehrheit seiner Partei im Parlament regieren. Zustande gekommen waren diese Mehrheiten auf Grund von Personalisierungsstrategien in den drei aufeinanderfolgenden Landtagswahlen 1980, 1985 und 1990 (de facto „Plebiszite“). Eng mit ihm persönlich verknüpfte politische Impulse („Wir in NRW“) hatten für das im Vergleich zu den historisch verwurzelten Stadtstaaten oder Bayern weniger traditionsbewusste (und somit auch mutmaßlich weniger im Weber’schen traditionellen

¹⁶¹ Ebd.

¹⁶² Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.33.

¹⁶³ „Ära“, zitiert nach der Begriffsbestimmung der Online-Ausgabe des Dudens, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Aera> (8.4.21).

¹⁶⁴ Ein Indiz für die Qualität einer Ära liegt im Fall von Rau in dessen überragender Bedeutung, die ihm auch heute noch in Überblicksdarstellungen über NRW für das Selbstverständnis des Landes zugeschrieben wird. Vgl. z.B. Matthiesen, Helge/Monheim, Florian: Nordrhein-Westfalen. Die Bilder. Köln 2021, S.44.

Herrschaftsglauben verhaftete) Bindestrich-Land Nordrhein-Westfalen durchaus konstitutive Wirkung.¹⁶⁵ Sie prägten die politische Gemeinschaft („political community“) nach David Easton¹⁶⁶ auf der Ebene der politischen Kultur mit. Geht man von einem Legitimitätsverständnis im Sinne des von Max Weber postulierten Objekte subjektiven Herrschaftsglaubens (traditional, rational, charismatisch)¹⁶⁷ aus, so tritt hier neben die – wie in allen westlichen Demokratien – vorherrschende Ausprägung der rationalen Herrschaft¹⁶⁸ ein unverkennbares charismatisches Element hinzu (freilich nicht im Sinne einer „plebiszitären Führerdemokratie“¹⁶⁹).

Das Amt des Ministerpräsidenten vereint bereits *institutionell*, im Gegensatz etwa zum Bundeskanzler, sowohl die Funktion des Regierungschefs als auch die des Staatsoberhauptes. Gepaart mit den o.g. informell bestimmten Faktoren eröffnen sich dem jeweiligen Amtsinhaber Chancen, „eine Art ‚ethische Grundsatzkompetenz‘ zu zeigen und sich damit der Rolle des Bundespräsidenten anzunähern.“¹⁷⁰ Dies lässt sich für Rau konstatieren, so dass im Ergebnis von einem besonders stark legitimierten Ministerpräsidenten auszugehen ist. Rau verfügte insofern in seiner Rolle als Ministerpräsident über eine hohe „persönliche Legitimität“ im Sinne Eastons.¹⁷¹ Jedoch könnte sich die hohe *persönliche* Legitimität Raus in ihrer Wirkung im Zusammenhang mit der *hier* im Fokus stehenden Schattenpolitik im Umfeld der WestLB als ambivalent erweisen. Denn beim Blick auf die Empirie ergeben sich mögliche Dilemmata, die mit der „Input“-Seite von Demokratie zusammenhängen: Raus hohe persönliche Legitimität speiste sich ja gerade aus dem *öffentlichen* Bild, das sich der Souverän (die Wählerinnen und Wähler) zum Zeitpunkt der Wahlen von „ihrem“ Ministerpräsidenten gemacht hatten. Sollte sich jedoch im Verlauf einer näheren Untersuchung herausstellen, dass – wie es z.B. Hitze nahelegt¹⁷² - Raus *nicht*-öffentliches Handeln im Allgemeinen und im Kontext der WestLB im Besonderen erhebliche Diskrepanzen

¹⁶⁵ Vgl. zur Entwicklung einer NRW-Identität: Alemann, Ulrich von: Montana, S. 188-189. Vgl. zur Einordnung der Wahlen als faktisches Plebiszit: Korte, Karl Rudolf: Wahlen in Nordrhein-Westfalen. Schwalbach/TS. 2009, S.227-230.

¹⁶⁶ Vgl. zusammenfassend zur „political community“ nach Easton: Westle, Bettina: Politische Legitimität, S.52-55.

¹⁶⁷ Vgl. ebd., S.23-24.

¹⁶⁸ Vgl. ebd., S.24.

¹⁶⁹ Ein wenig anders wäre es gewesen, wenn sich Vorschläge zur Direktwahl des Ministerpräsidenten in den Ländern realisiert hätten, wie sie z.B. der gegenüber der Parteiendemokratie kritisch eingestellte Hans-Herbert von Arnim 1993 unterbreitete. Vgl. Schneider, Herbert: Ministerpräsidenten, S.102-103.

¹⁷⁰ Ebd., S.177.

¹⁷¹ Vgl. Westle, Bettina: Politische Legitimität, S.69-70.

¹⁷² Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? (Band I), S.767-814.

zu seiner öffentlichen Wahrnehmung sowohl in Stil als auch in Substanz aufweisen, so stünde dessen, aus seinen Wahlerfolgen abgeleitete, persönliche Legitimität auf „tönernen Füßen“. Sie wäre ihm seitens des Souveräns im rein hypothetisch anzunehmenden Extremfall auf der Grundlage unvollständiger Informationen verliehen worden. Dies wäre zweifellos dann der Fall, wenn er persönlich aktiv und wissentlich in illegitime oder gar illegale informelle Prozesse im Umfeld der WestLB involviert gewesen wäre. Die bisher erschienene Sekundärliteratur legt diesen Fall jedoch eher nicht nahe.

Umgekehrt ist eine vollständige moralisch-politische Loslösung schattenpolitischer Vorgänge im Umfeld der WestLB vom Ministerpräsidenten auch nicht möglich, da ihn qua Amt eine politische Gesamtverantwortung auf Grund seiner formalen Rolle träge (Herrschaftsobjekt im Sinne klassischer Machtdefinition). Diese könnte sich theoretisch (im Sinne der handlungsorientierten Machtdefinition Arends) auch darin ausdrücken, nicht hinreichend gehandelt (z.B. nachgefragt) zu haben¹⁷³ bzw. sein Umfeld gewähren zu lassen. Einschränkend müsste hierbei auf moralischer Ebene jedoch bedacht werden, dass das „Diabolische der Wirklichkeit“¹⁷⁴ und die dadurch verursachte grundsätzliche Kompromisshaftigkeit demokratischer Politik eine Legitimation einschränkte, die sich primär nach individuellen Motiven richtet.¹⁷⁵

Vielschichtiger wäre es indes zu bewerten, wenn lediglich das persönliche Beziehungsnetz des Ministerpräsidenten¹⁷⁶ eine Art informelles „Einfallstor“ für Schattenpolitik aller Schattierungen gewesen wäre. Dies könnte hypothetisch eine „Nebenfolge“ des dichten persönlichen Beziehungsnetzes gewesen sein, das gerade Rau als „Meister des persönlichen Gesprächs, der informellen Rede vor kleinen und großen Foren, der Pflege von Kontakten zu unzähligen Personen für Geburtstage,

¹⁷³ Vgl. unter Bezugnahme auf Hannah Arend: Heuer, Wolfgang: Politik und Verantwortung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39 (2006), S.8-15, hier S.14.

¹⁷⁴ Schwan, Gesine: Moral und Politik, in: Marschall, Stefan / Strünck, Christoph (Hrsg.): Grenzenlose Macht?, S.31-40, hier S.34.

¹⁷⁵ Vgl. ebd., S.34-35.

¹⁷⁶ Schneider definiert den Begriff „Beziehungsnetze“ als Elitennetzwerke, in denen allgemein verbindliche Entscheidungen vorbereitet werden, sowie als informelle Kommunikationsnetze. Ministerpräsidenten seien generell recht frei darin, eine „Vielzahl von Kontaktnetzen und Kommunikationszirkeln nach eigenen Vorstellungen und Zielen zu etablieren und institutionell abzusichern.“ Zitiert nach: Schneider, Herbert: Ministerpräsidenten, S.145 (insgesamt zur Definition vgl. ebd., S.144-145). Der Begriff wird hier synonym mit dem Begriff „Netzwerke“ genutzt.

Jubiläen, Krankheiten“, aber auch zur „Pflege der organisierten Gesellschaft“¹⁷⁷ und Akkomodierung von Interessen nutzte.

Auf der theoretischen Ebene ist es prinzipiell ein Kennzeichen von Schattenpolitik, dass sich diese realiter in persönlichen Beziehungen und Netzwerken¹⁷⁸ manifestiert.¹⁷⁹ Im empirischen Fall repräsentiert z.B. die diesbezügliche Berichterstattung in der Wochenzeitschrift „Der Spiegel“ einen solchen Narrativ¹⁸⁰ (Tenor: „Filz und Freunde-System unter Ministerpräsident Rau“).¹⁸¹ Einerseits handelte es sich beim Ministerpräsidenten qua Amt (also formal) um die zentrale politische Leitfigur des größten haftenden Gewährträgers der WestLB (Land NRW) sowie indirekt um deren ranghöchsten „Kontrolleur“¹⁸² (als Kabinettschef der im hiesigen Untersuchungszeitraum Aufsicht über die WestLB führenden NRW-Finanzminister und damit turnusmäßigen WestLB-Verwaltungsratsvorsitzenden Dr. Diether Posser – bis 1988 – und Heinz Schleußer – ab 1988). Andererseits wurde ihm in der medialen Berichterstattung sowie in Parlamentarischen Untersuchungsausschüssen eine besondere persönliche (also informelle) Nähe zu dem schillernden Vorstandsvorsitzenden Neuber unterstellt (wobei dessen Rolle bislang nicht wissenschaftlich untersucht wurde). Daraus könnte sich (muss sich aber nicht) ein empirisches Spannungs- und Problemfeld auf tun. Insofern kann eine *besondere* persönliche Legitimität des Ministerpräsidenten Rau jedenfalls nicht *a priori* für die Untersuchung als *gegeben* vorausgesetzt werden.

¹⁷⁷ Alemann, Ulrich von: Montana, S.194.

¹⁷⁸ Mit von Beyme werden unter dem Begriff Netzwerke allgemein „Verflechtungen sozialer Akteure“ verstanden. „Gruppen und Personen bilden die Knoten. An den Berührungspunkten stellen sich die Verhältnisse zueinander dar.“ Zitiert nach: Von Beyme, Klaus: Die politische Klasse, S.36. Spezifischere Definitionen wie z.B. die von Mai, wonach es sich bei Netzwerken um eine besondere Form des Korporatismus handele, die, wie alle intermediären Institutionen im Raum zwischen den Verfassungsorganen und den Bürgern angesiedelt seien, erscheint für diese Untersuchung zu eng. Vgl. Mai, Manfred: Regieren in der modernen Gesellschaft. Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie. Opladen/Berlin/Toronto 2016, S.69-71.

¹⁷⁹ Eindrücklich schildern Dewey et al. diese Mechanismen anhand ihrer Beobachtungen informeller Märkte bzw. der Schattenwirtschaft: Die dort konstatierte Illegalität (analog entspräche dem die schwarze oder zumindest im dunklen Bereich angesiedelte Schattenpolitik) präge „nicht nur das Verhalten der einzelnen Akteure, sondern auch die Struktur illegaler Märkte, die häufig netzförmig organisiert sind. Abgesehen von einem inneren Kern beziehungsweise mehreren inneren Kernen in funktional spezialisierten Gruppen besteht ein großer Teil solcher Netzwerke aus wechselnden und uneingeweihten Akteuren, die nur oberflächlich miteinander bekannt sind und projektweise zusammenarbeiten. Ihre Kooperation beruht gewöhnlich auf persönlichen Beziehungen. Unpersönliche Formen, auf legalen Märkten gang und gäbe, sind hier nicht möglich.“ Zitiert nach: Dewey et al.: Schattenwirtschaft, S.19.

¹⁸⁰ Zum Begriff des Narrativs vgl. Kapitel 6 („Zwei scheinbar konträre Ansatzpunkte“).

¹⁸¹ Vgl. „Die rote Kasse der Genossen“, in: Der Spiegel (7/2000).

¹⁸² Vgl. dazu auch Kapitel 8.8 (Vergleich mit der BayernLB).

Hinzu kommt die Tatsache, dass im vorgesehenen Untersuchungszeitraum und später in allen westlichen Demokratien zunehmend eine Personalisierung von Politik festzustellen war, die sich besonders an der Person des Regierungschefs orientierte.¹⁸³ Hierfür steht auch der Begriff der „Ministerpräsidentendemokratie“, der sogar am Beispiel NRW entwickelt wurde.¹⁸⁴ Der erstmals in dieser Form personalisierte Landtagswahlkampf des NRW-Ministerpräsidenten Franz Meyers von 1966 („Meyers macht es.“) war insofern stilbildend für eine spätere Gesamttendenz deutscher Landtagswahlkämpfe,¹⁸⁵ auch wenn etwa Georg Fabrizio 1978 noch die Überlagerung der Landes- durch die Bundespolitik konstatierte.¹⁸⁶ Einschlägig ist hier ferner die Debatte über die zunehmende (Semi-)Präsidentialisierung bzw. Prime Ministerialization parlamentarischer Demokratien¹⁸⁷ sowie über einen konstatierten Bedeutungsverlust der Landesparlamente gegenüber der Exekutive¹⁸⁸, die Beratungsprozesse gerne in „ad-hoc und issue“-Kommissionen und informelle Gremien verlagert.¹⁸⁹ Beides wird im Verlauf der Untersuchung weiter berücksichtigt. Unter dem Strich laufen diese Tendenzen aber zumindest auf eine Relativierung der besonderen „plebiszitären“ demokratischen Legitimation und persönlichen Legitimität Raus hinaus. Zum einen war er als mit absoluten Parlamentsmehrheiten auf der Grundlage von Persönlichkeitswahlkämpfen gewählter Ministerpräsident

¹⁸³ Vgl. Poguntke, Thomas: Präsidiale Regierungschefs: Verändern sich die parlamentarischen Demokratien?, in: Niedermayer, Oskar/Westle, Bettina (Hrsg.): Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase. Wiesbaden 2000, S.356-371, hier S.356.

¹⁸⁴ Vgl. Korte, Karl-Rudolf et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S.87-91, 130-131, 164-165.

¹⁸⁵ Vgl. Schneider, Herbert: Ministerpräsidenten, S.105.

¹⁸⁶ Vgl. Rekurs auf Fabrizio in: ebd., S. 105.

¹⁸⁷ Die These der Präsidentialisierung der „prime ministerial politics“ ist nicht neu und wurde bereits auf den britischen Premierminister David Lloyd George in den 1920er Jahren angewandt sowie in vergleichenden Betrachtungen kanadischer und US-amerikanischer Entwicklungen der 1970er Jahre. Vgl. Elgie, Robert/Passarelli, Gianluca: The Presidentialization of Political Executives, in: Andeweg, Rudy B./ Elgie, Robert/ Helms, Ludger/ Kaarbo, Juliet/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): The Oxford Handbook of Political Executives. Oxford 2020, S.359-381, hier S. 359. Während die These von einer zunehmenden Präsidentialisierung durch die Arbeit von Poguntke und Webb (Poguntke, Thomas/Webb, Paul (Hrsg.): The Presidentialization of Politics in democratic Societies: A Framework for Analysis. Oxford 2005) in der vergleichenden Politikwissenschaft zunehmend beliebt wurde, lehnten Kritiker wie z.B. Keith Dowding die These in Bezug auf parlamentarische Demokratien ab. Dissens herrschte dabei jedoch weniger in Bezug auf die zunehmende Bedeutung der Regierungschefs, sondern vielmehr bezüglich der konkreten Auswirkungen in einem parlamentarischen Regierungssystem (vgl. Elgie, Robert/ Passarelli, Gianluca: The Presidentialization of Political Executives, S. 366). Poguntke, Thomas: Präsidiale Regierungschefs, S.361-367.

¹⁸⁸ Vgl. zusammenfassend: Reutter, Werner: Landesparlamente im kooperativen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B50-51 (6.12.2004), S.18-24.

¹⁸⁹ Marschall, Stefan/ Strünck: Grenzenlose Macht oder neue Grenzen der Macht? – Einleitung, in: Dies. (Hrsg.): Grenzenlose Macht?, S.11-28, hier S.15. Vgl. Kapitel 7.

(„charismatisches Element“) zeitgenössisch nicht allein,¹⁹⁰ und zum anderen deutet die Präsidentialisierung bzw. Prime Ministerialization – unabhängig davon, welcher der beiden Thesen man bezogen auf parlamentarische Demokratien wie NRW folgt – ebenso wie die These der zunehmend entmachteten Landesparlamente ja in die Richtung eines zwar wachsenden machtpolitischen Gewichts, jedoch sinkender demokratischer Legitimation und Kontrolle der Exekutive. Eine „inhärente“ demokratische Rückkopplung durch das teilweise „de facto-Plebiszit“ ist insofern für den Ministerpräsidenten nicht per se als Legitimationsquelle anzunehmen.

3.4 Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes

Was ist nun aber der *genaue* Untersuchungsgegenstand?

3.4.1 Core Executive

Aus den o.g. demokratiethoretischen Grunddeterminanten ergibt sich bezogen auf das hier bestehende Erkenntnisinteresse eine empirische Fallkonstellation, in der das Konzept der „core executive“ von Rhodes und Dunleavy¹⁹¹ zielführend erscheint. Ausgehend von der zweifelsfrei herausgehobenen Bedeutung des Regierungschefs in parlamentarischen Demokratien (hier des Ministerpräsidenten) betonen sie die forschungspraktische Relevanz von „all those organisations and procedures which coordinate central government policies, and act as final arbiters of conflict between different parts of the government machine“ und plädieren anstelle einer eher statischen, primär institutionell geprägten Betrachtung für die Untersuchung von sozialen Handlungsdynamiken, Interaktionen und Prozessen einer „range of institutions which form the core executive“.¹⁹² Diese Forschungsperspektive öffnet das empirische Untersuchungsfeld für das informelle, jeweils fallorientiert sowie Policy-

¹⁹⁰ Personalisierungsstrategien prägten auch zeitgenössisch andere Landtagswahlkämpfe, z.B. in Bayern (Franz Josef Strauß) oder in Baden-Württemberg (Lothar Späth).

¹⁹¹ Rhodes, R.A.W./Dunleavy, Patrick: Prime Minister, Cabinet and core executive. Houndmills/Basingstoke/Hampshire/London 1995.

¹⁹² Ebd., S.2. Rhodes argumentiert in seiner der empirischen Untersuchung am Beispiel des britischen Premierministers vorgelagerten theoretischen Erörterung, dass die konstituierenden Merkmale der „core executive“ von Politikfeld zu Politikfeld variierten. Den Begriff „Exekutive“ weitet er aus auf „the centres of political authority which take policy decisions“: Zusammenfassend handelt es sich bei der „core executive“ um: „the heart of the machine, covering the complex web of institutions, networks and practices surrounding the prime minister, cabinet, cabinet committees and their official counterparts, less formalized ministerial ‘clubs’ or meetings, bilateral negotiations and interdepartmental committees.“ (ebd., S.12). Ein explizit angeführtes Beispiel sind auch „Prime Ministerial Cliques“ (vgl. ebd., S.17-19), die auch in die hier intendierte Forschungsrichtung deuten.

bezogene Zusammenspiel aus politischen Akteuren mit unterschiedlichen institutionellen¹⁹³ und organisationalen Hintergründen.

Im Konkreten ermöglicht diese Sichtweise z.B., bezüglich der Rolle des WestLB-Vorstandsvorsitzenden Neuber eine unvoreingenommene Perspektive einzunehmen. Dies bedeutet, weder die These eines übermächtigen und illegitim handelnden „roten Paten“, der als Strippenzieher und enger persönlicher Freund des Ministerpräsidenten Schattenpolitik betreibt¹⁹⁴ (im Sinne eines reputationellen Ansatzes¹⁹⁵) implizit zu übernehmen, noch dessen eigene Darstellung als „kleiner“ Sachwalter eines zur Unterstützung der gewählten Regierung verpflichteten „Teil[s] der Verwaltung“¹⁹⁶, eines in seinem politischen Wirken in letztlich alle Zielrichtungen offenen „getreuen Diener[s] nicht der Öffentlichkeit, sondern des Staates“¹⁹⁷ (im Sinne eines – der Sache nach umstrittenen – positionellen¹⁹⁸ bzw. institutionellen Ansatzes).

Stattdessen wird so durch eine weite „Brille“ der Blick auf die Gesamtkonstellation der „core executive“ im Zusammenwirken mit der Legislative und relevanten Institutionen (z.B. Medien) geworfen. So rücken die für Schattenpolitik per definitionem entscheidenden personalen Akteure und ihre Interaktionen primär in den Fokus, ohne den jeweiligen institutionellen Hintergrund gänzlich auszublenden. Der Ansatz weist insofern Gemeinsamkeiten mit dem akteurszentrierten Institutionalismus¹⁹⁹ auf, wobei letzterer im Gegensatz zu dem hier gewählten Grundgedanken immer noch von Institutionen geprägt ist, die den Ausgangspunkt der Überlegungen markieren. Dies

¹⁹³ Unter dem Begriff „Institutionen“ sollen hier „Handlungsregulationen“ verstanden werden, „die problembezogen und spezifisch wirken, ohne eindeutig zu definieren; d.h. sie können sowohl (in einem Fall) bremsen, als auch (in einem anderen Fall) zur Beschleunigung von Prozessen beitragen. Ferner stehen sie auch frei zur technokratischen Disposition; sie erfordern Tradition und Legitimation, um ihre charakteristische Wirkung zu entfalten. Satzungsmaßigkeit der Strukturen und Verfahren, der Sinn für ‚Angemessenheit‘, aber auch die emotional und affektiv integrierende Kraft der Rituale [...] gehören dazu.“ Zitiert nach: Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Gewerkschaften als politisch-moralische Großorganisationen. Begründung und Anwendung eines neuen Konzeptes, in: dies. (Hrsg.): Die Gewerkschaft ÖTV, S. 67. Zum Begriff vgl. auch: Rohe, Karl: Politik, S.33-46.

¹⁹⁴ Vgl. z.B. „Die rote Kasse der Genossen“, in: Der Spiegel (7/2000).

¹⁹⁵ Vgl. Von Beyme, Klaus von: Die politische Klasse, S.34.

¹⁹⁶ Zeugenaussage von Friedel Neuber, in: Landtag NRW: Zwischenbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschuss IV des Landtages Nordrhein-Westfalen betreffend „Benutzung von eigenen oder gecharterten Flugzeugen der WestLB“ vom 6.4.2000, Drucksache 12/4870, S.22.

¹⁹⁷ Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. Reutlingen 1966, S.280.

¹⁹⁸ Vgl. Beyme, Klaus von: Die politische Klasse, S.34.

¹⁹⁹ Der auf Fritz W. Scharpf und Renate Mayntz zurückgehende akteurszentrierte Institutionalismus bietet als Forschungsheuristik „Orientierung bei der Erforschung von Policy-Entscheidungen, indem er das Augenmerk auf die Interaktion von politischen Akteuren unter bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen richtet.“ Zitiert nach: Treib, Oliver: Akteurszentrierter Institutionalismus, in: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden 2015, S.277- 303, hier S.278.

trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die hier im Fokus stehenden Prozesse (z.B. in informalen Organisationen oder Netzwerken) mutmaßlich komplexer sind, als es der an recht homogenen organisationalen Entitäten ausgerichtete akteurszentrierte Institutionalismus in der Regel vorsieht und die institutionelle Ausrichtung insofern sogar hinderlich wäre. Auch die Grundannahme egoistisch-rational handelnder Akteure scheint für das hier im Fokus stehende Erkenntnisinteresse überdies zu einschränkend zu sein.²⁰⁰ Nicht der rationale „homo oeconomicus“, dessen rollengebundenes Handeln ihn als regelkonformen Pflichtmenschen, als „homo sociologicus“, berechenbar macht, scheint für die Untersuchung informeller Politik zielführend, sondern der in der soziologischen Handlungstheorie vorherrschende „homo sociabilis“. Er operiert grosso modo weniger in dem von (formalen bzw. öffentlichen) Institutionen gesetzten Rahmen.²⁰¹ Schließlich liefern die modernen Ansätze der Organisationsforschung (wie z.B. entscheidungstheoretische, strukturalistische, spieltheoretische oder symbolische) starke Indikatoren dafür, dass es „in Großorganisationen viel wichtigeres als die hehren Prinzipien von Rationalität, Effizienz und Hierarchie“²⁰² gibt. Die Rollen der Akteure werden in sozialen Interaktionssituationen für die jeweils Beteiligten dieser Denkrichtung nach „im Zusammenspiel abgesteckt, gewechselt und neu festgelegt“.²⁰³ Konsequenterweise fragt Wiesendahl, die akteursbezogene Machtanalyse nicht strukturalistisch nach den erstarrten Resultaten wirksam gewordener Macht, sondern nach den Umständen und Hintergründen dynamischer Prozesse innerparteilicher Machtbildung und Machtanwendung.²⁰⁴ Handelnde Personen und Personengruppen stehen so im

²⁰⁰ Vgl. Treib, Oliver: Akteurszentrierter Institutionalismus, S.297-298.

²⁰¹ Vgl. zur Differenzierung der unterschiedlichen Menschenbilder in einzelnen hier relevanten Theorien: Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien. Opladen/Wiesbaden 1998, S.113-116.

²⁰² Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV, S.30.

²⁰³ Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S.115.

²⁰⁴ Der Begriff „Macht“ lässt sich in potenzielle Macht (= Machtbesitz) und aktuelle (d.h. faktisch wirksam gewordene Macht) aufgliedern. Machtbesitz fußt auf dem „Zugang und der Verfügungsgewalt bzw. Nutzungsmöglichkeit von Machtressourcen. „Sie liefern den Rohstoff für Macht. Wer Zugang zu diesen Ressourcen besitzt, sie kontrolliert und über diese mehr oder minder uneingeschränkt verfügen kann, erwirbt die Kapitalien, welche mächtig machen und die Kapazität zur Machtausübung eröffnen. Macht resultiert auch aus der Tatsache, sich im richtigen Organisationsbereich, an der richtigen Stelle zu befinden, die einem die Kontrolle über Geldmittel, Sachmittel und Positionen zum Aufbau von Beziehungen zu Bündnispartnern und Anhängern erlaubt. Gleichzeitig ermöglicht diese Positionierung auch die Kontrolle über den Zugang zu Informationen [...], welche Absichten und Vorstellungen andere verfolgen, was passieren wird und wer daran beteiligt ist, so daß man darauf reagieren kann. Kontrolle über Ressourcen kann in unmittelbarem Besitz bzw. dem tatsächlichen Gebrauch, in der Verfügungsgewalt, dem Zugang zu oder dem Recht oder der Kompetenz bestehen, die Art und Weise des Besitzes, Zugangs oder Gebrauchs anderen gegenüber zu regeln. Mächtig ist auch, wer nicht selbst

Zentrum. Es geht dabei um das Prozesshafte und Dynamische von Macht.²⁰⁵ Hinzu tritt, dass gerade in einer (in toto) Konsensdemokratie (wie Deutschland und speziell NRW) selten wirkliche Entscheidungsmacht, sondern vielmehr Prozessbeeinflussungsmacht bei der Machtausübung zu beobachten ist.²⁰⁶ Gegenstandsbezogen erscheint eine solch offenere Perspektive auch angesichts des explorativen Charakters der Studie vielversprechender zu sein.

3.4.2 Mikropolitik

Die o.g. Kurzdefinition des Organisationsbegriffes (Organisationen als soziale Systeme, die aus Entscheidungen bzw. Verhaltensweisen bestehen, die sie selbst anfertigen bzw. aus Verhaltenszusammenhängen, die auf Mechanismen der Reproduktion eben dieser beruhen) öffnet gegenstandsbezogen den Untersuchungsrahmen sowohl für formale Organisationen als auch für informale Organisationsstrukturen und – kulturen (oder anders: für schattenpolitische Organisationen). Davon ausgehend, liegt die „Geburtsstunde der Organisation“ in der Strukturbildung, „also Regelung im Sinne der Varianzbegrenzung der unerschöpflich reichhaltigen und vielfältigen Spanne individuellen Orientierens und Verhaltens [...]“. Organisationsstruktur geht aus sozialem Handeln hervor, dem Organisieren, und wird dadurch auch verändert.“²⁰⁷

Die je nach konkreter Fallkonstellation unterschiedlich (formal wie informell) *organisierte* „core executive“ besteht schließlich aus individuellen personalen Akteuren, deren Interaktionen und Handeln Rückschlüsse auf die Legitimitätsbestimmung im Rahmen der „gesamtgesellschaftlichen Politikproduktion“ zulässt – oder, um im o.g. gedanklichen Bild eines Kontinuums zu bleiben, einer Verortung auf ebendiesem. Zentral soll deshalb auf der handlungs- und entscheidungstheoretischen Ebene²⁰⁸ die Analyse von Mikropolitik sein. Analog zum Theorem der Schattenpolitik zielt auch Mikropolitik auf den nicht-offiziellen, informellen

Ressourcen kontrolliert, dafür aber solche Personen und Gruppen, die unmittelbar Ressourcenkontrolle ausüben.“ Zitiert nach: Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S.146. Zur Differenz zum Begriff der Herrschaft (letzterer rekuriert auf ein eher institutionalisiertes Dauerverhältnis) vgl. Rohe, Karl: Politik, S.86.

²⁰⁵ Vgl. Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S.144.

²⁰⁶ Vgl. Langguth, Gerd: Kohl, Schröder, Merkel. Machtmenschen. München 2009, S.11.

²⁰⁷ Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S.117.

²⁰⁸ Politisches Handeln geht – nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis – abstrakt „aus dem Aufeinandertreffen zweier nicht vereinbarer und damit konflikträchtiger Umstände hervor.“ Zitiert nach: ebd., S.141.

Bereich von Politik. Gewöhnlich läuft Mikropolitik verdeckt ab und umfasst sowohl macherpichtes als auch machtvolles Handeln.²⁰⁹ Auch hier reichen die empirisch potenziell zu konstatierenden Praktiken entlang des erdachten Kontinuums von „weiß bis schwarz“. Es wird zugrunde gelegt, dass organisationale Situationen „grundsätzlich so konstruiert“ sind, „dass die Möglichkeit von Mikropolitik nicht nur eingeräumt wird, sondern in den Prinzipien des Organisierens bereits angelegt ist.“²¹⁰ Mikropolitik kann „Heilmittel, Gift und Droge“ sein, „je nachdem“; sie ist „normal(isiert)e, wenngleich häufig exkommunizierte Praxis. Sie ist [...] kein Betriebsunfall und Verfallssymptom, wenngleich es Extreme gibt [...].“²¹¹

Ausgangspunkt für Mikropolitik ist das auf Beziehungen (nicht Attributen eines Akteurs) basierende, ausschließlich relationale Verständnis von Macht: Der Begriff Macht meint insofern „die Fähigkeit von jemanden, bei anderen Verhalten zu erzeugen, das sie ohne sein Zutun nicht angenommen hätten.“²¹² Mikropolitik beschreibt in diesem Sinne die Relationen zwischen Individuen in Organisationen.²¹³ Der mikropolitische Ansatz betont dabei „die Bedeutung des Akteurs, ohne ihm aber vollkommene Rationalität zu unterstellen. Er anerkennt die Bedeutung apersonaler Strukturen und Institutionen, weist aber die Idee zurück, diese Programmierungen funktionierten widerspruchsfrei und ‚hinter dem Rücken der Subjekte‘.“²¹⁴ Dabei geht Mikropolitik mit Crozier und Friedberg²¹⁵ davon aus, dass menschliche Beziehungen immer auch Machtbeziehungen sind. Macht sei nicht „per se etwas Negatives, auch nicht irgendwie ‚abschaffbar‘, (obwohl natürlich bestimmte Formen der Machtausübung kritisier- und änderbar bleiben,) vielmehr ist sie der alltägliche ‚Rohstoff‘ kollektiven Handelns, das also unweigerlich in diesem Sinne ‚politikhaltig‘ ist.“²¹⁶ In diesem Sinne seien Organisationen „durchwirkt von Politik. Ihre Entscheidungsprozesse sind politische Prozesse, ihre Akteure Mikropolitiker. Ihre Vernunft kann nicht errechnet werden [...]. Auf der Strecke bleibt sie, solange die

²⁰⁹ Vgl. ebd., S.142.

²¹⁰ Neuberger, Oswald: Mikropolitik, S. 151-152.

²¹¹ Ebd., S.153-154.

²¹² Friedberg, Erhard: Zur Politologie von Organisationen, S.41.

²¹³ Vgl. Debus, Tessa: Praktiken des Regierens. Eine mikropolitische Analyse des Regierungsstils von Gerhard Schröder und Angela Merkel. Schwalbach/TS. 2014, S.50.

²¹⁴ Neuberger, Oswald: Mikropolitik, S.151.

²¹⁵ Crozier, Michael/Friedberg, Erhard: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein/Ts. 1979.

²¹⁶ Ortmann, Günther: Mikropolitik, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik. Opladen 1998, S.1-5, hier S.1.

Rationalität der Organisation wie die Effizienz einer Maschine erwartet wird; solange sie nicht als kontingentes Resultat politisch-praktischen Handelns und andauernder Kommunikation unter Mikropolitikern aufgefaßt wird.“²¹⁷

Organisationale Entscheidungen weisen demnach einen Sach- und einen Machtaspekt auf. Macht, ein schwer zu definierender Schlüsselbegriff des Politischen,²¹⁸ zeichnet sich im mikropolitischen Verständnis nicht durch einen Besitzstand, sondern durch instrumentelle, intransitive und gegenseitige Austauschbeziehungen zwischen Akteuren aus:²¹⁹ „Ich gebe Dir diese Handlungsmöglichkeit, wenn Du mir jene gibst.“²²⁰ Die Perzeption bestehender Handlungsoptionen und die Fähigkeit, sich dieser zu bedienen, kennzeichnen das strategische Verhalten der Akteure.²²¹ Dieses Verständnis impliziert, dass mindestens zwei Akteure an Machtbeziehungen beteiligt sind.²²² Entscheidungen und Handlungen sind demnach kontingent, wodurch sich für die Akteure ein Minimum an Freiheit ergebe (Raum für Mikropolitik).²²³ Bedeutsam für den mikropolitischen Spielraum eines Akteurs ist dessen Fähigkeit, für andere relevante Probleme an ihrer Stelle zu lösen zu können, „d.h. für sie relevante Ungewißheiten an ihrer Stelle zu kontrollieren“.²²⁴ Diese „Ungewissheitszonen“ beschreiben demnach die gegenseitigen Machtpotentiale der Akteure. Die Relevanz der durch einen Akteur kontrollierten Ungewissheitszone für den Bestand des Systems bestimmt letztlich die Größe von dessen Macht.²²⁵ Die den Machtbeziehungen inhärente Dynamik kennzeichnet sich durch die Tendenz zur Monopolbildung: „Akteure sind im Alleingang oder durch Bildung von Koalitionen darum bemüht, sich eine Monopolstellung für die Lösung eines für die anderen relevanten Problems zu sichern und damit ihre Machtposition

²¹⁷ Küpper, Willi/Ortmann, Günther: Vorwort: Mikropolitik – Das Handeln der Akteure und die Zwänge der Systeme, in: Dies. (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen 1988, S.7-9, hier S.9.

²¹⁸ Vgl. Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.484. Langguth weist auf die Definitionsprobleme hin, misst dem Begriff „Macht“ jedoch gleichsam für die Politikwissenschaft eine ähnliche Bedeutung zu wie der Energie in der Physik oder dem Nutzen in der Ökonomie. Auch Rohe spricht von einem „Grundstoff“, der alles politische Handeln begleitet. Vgl. Rohe, Karl: Politik, S.82. Vgl. auch o.g. Definition von Wiesendahl (Fußnote 204).

²¹⁹ Vgl. Krebs, Thomas: Parteiorganisation und Wahlkampfführung. Eine mikropolitische Analyse der SPD-Bundestagswahlkämpfe 1965 und 1986/87. Wiesbaden 1996, S.25.

²²⁰ Ortmann, Günther: Mikropolitik, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik. Opladen 1998, S.1-5, hier S.1.

²²¹ Vgl. Krebs, Thomas: Parteiorganisation und Wahlkampfführung, S.24.

²²² Vgl. Friedberg, Erhard: Zur Politologie von Organisationen, S.41.

²²³ Ortmann, Günther: Mikropolitik, S.2.

²²⁴ Friedberg, Erhard: Zur Politologie von Organisationen, S.43.

²²⁵ Vgl. Krebs, Thomas: Parteiorganisation und Wahlkampfführung, S.26.

auszubauen.“²²⁶ Dieses Charakteristikum stärkt u.a. auch die Tendenz zur Abschottung und Undurchsichtigkeit.²²⁷ Im Kontext von autoritären Regimen lässt sich z.B. immer wieder beobachten: Je „mehr Geheimnis, desto größer die Macht.“²²⁸

Vier Machtquellen lassen sich identifizieren: Sachwissen bzw. funktionale Spezialisierung²²⁹, die Beherrschung von Knotenpunkten der Informations- und Kommunikationsströme zwischen Organisationssegmenten, die Beziehungen zu Umweltsegmenten durch die Kontrolle spezifischer „Relaisstationen“ und die Kontrolle des regelsetzenden Systems.²³⁰ Allein auf den Eigennutz-Aspekt zielende Mikropolitik-Definitionen wie die von Bosetzky²³¹ bergen die Implikation eines ausschließlich negativen Akzents. Mikropolitik erschien dann leicht im Sinne von Carl J. Friedrich als pathologisches Phänomen.²³² Dies entspräche analog zu dem hier zugrunde gelegten Theoriebezug einer einseitigen Fokussierung (und Vorfestlegung) auf den „dunklen“ (grauen und schwarzen) Bereich des erdachten Kontinuums von Schattenpolitik. Funktionale Aspekte blieben ausblendet, soweit sie über den politisch-moralischen Selbstheilungsaspekt durch die gesellschaftliche Ächtung des „pathologischen“ Handelns im Friedrich'schen Sinne hinausgehen. Wie Ortmann herausstellt, kann Mikropolitik aber selbstsüchtig oder auch weitgehend selbstlos betrieben werden.²³³ Vielmehr gelte: „Cherchez la structure“ sollte die Leitidee der Organisationsanalyse sein.²³⁴ Entscheidend sei das Spiel mitsamt seinen Spielstrukturen.²³⁵ Die ihm zugrunde liegenden „Regeln und Ressourcen, die

²²⁶ Ebd.

²²⁷ Vgl. ebd.

²²⁸ Friedrich Schmidt stellte diese Beobachtung im Kontext von Abläufen im Moskauer Kreml 2022 fest. Zitiert nach: „Choreographie des Krieges“, in: FAZ vom 23. Februar 2022.

²²⁹ Vgl. zu dieser speziellen mikropolitischen Macht: Becker, Manfred (unter Mitarbeit von Andrea Herz und Anja Beck): Das Lokführersyndrom. Wachsende Expertenmacht in alternden und schrumpfenden Organisationen. Empirische Befunde und personalwirtschaftliche Handlungsimpulse. München/Mering 2014, S.41-44.

²³⁰ Vgl. mit Verweisen auf Crozier/Friedberg 1979 zusammenfassend: Krebs, Thomas: Parteiorganisation und Wahlkampfführung, S.26.

²³¹ Mikropolitik meine „die Bemühungen, die systemeigenen materiellen und menschlichen Ressourcen zur Erreichung persönlicher Ziele, insbesondere des Aufstiegs im System selbst und in anderen Systemen, zu verwenden sowie zur Sicherung und Verbesserung der eigenen Existenzbedingungen.“ Horst Bosetzky, zitiert nach: Ortmann: Mikropolitik, S.2. Prägnanter noch Neuberger: „Mikropolitisch handelt, wer durch die Nutzung Anderer in organisationalen Unsicherheitszonen eigene Interessen verfolgt.“ Zitiert nach: Neuberger, Oswald: Mikropolitik, S.18.

²³² Wobei auch Friedrich das Dilemma der strengen Sittenlehre im Geiste Kants z.B. anhand des Beispiels der diplomatischen Lüge erkannte und Differenzierungen vorsah. Vgl. Friedrich, Carl J.: Die Pathologie der Politik. S.10-11.

²³³ Vgl. Ortmann, Günther: Mikropolitik, S.2.

²³⁴ Ebd., S.2-3.

²³⁵ Vgl. Crozier/Friedberg: Macht und Organisation (1979), S.68.

Organisationsstrukturen, sind also einerseits *Produkt* des Handelns der Akteure, andererseits und sodann die *Bedingung* eben dieses Handelns, und zwar die restringierende *und ermöglichende* Bedingung [Hervorhebungen i.O.; DF].²³⁶ Diese „Dualität der Strukturen“ entspricht organisational dem Doppelsinn von Organisiertheit und Organisieren.²³⁷ Der Begriff Mikropolitik bezieht sich insofern abstrakt auf die „unausweichlichen Funktionsbedingungen kollektiven, organisierten Handelns“²³⁸, nicht auf Verhaltensdispositionen einzelner Akteure oder auf deren Persönlichkeitsstruktur.

Diesem Definitionsansatz folgt auch die vorliegende Untersuchung. Sie verknüpft dies mit einer mikropolitisch inspirierten Verständnis politischer Netzwerke.²³⁹ Eine prägnante Kurz-Definition von Mikropolitik fällt auf Grund der enormen Vielzahl dennoch schwer.²⁴⁰ Entscheidend (für diese Studie) ist ein relationales Machtverständnis, das von mindestens zwei oder mehr personalen Akteuren ausgeht, die mithilfe von Ungewissheitszonen Handlungsspielräume nutzen und dabei einerseits durch organisationale Strukturen restringiert werden und diese umgekehrt durch ihr Handeln mitprägen und verändern. Betrachtet man im Konkreten die „faszinierenden mikropolitischen“ Ansätze, lässt sich „eine zum Teil recht fröhliche Anarchie“²⁴¹ konstatieren. So umfasst allein das 1998 erschienene Wörterbuch zur Mikropolitik eine Vielzahl unterschiedlicher Stichworte.²⁴² In seiner Studie zum Kölner Klüngel²⁴³ stellt Frank Überall insbesondere auf den Tauschcharakter „im Sinne wechselseitiger Befriedigung von unterschiedlichen Interessen“²⁴⁴ ab, die für den „Klüngel-Code“ und die angewandten mikropolitischen Praktiken konstitutiv sei.²⁴⁵

²³⁶ Ortman, Günther: Mikropolitik, S.3.

²³⁷ Vgl. mit Verweis auf Anthony Giddens: Ebd., S.3.

²³⁸ Ebd.

²³⁹ Vgl. Liebert, Ulrike: Netzwerke und neue Unübersichtlichkeit, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt 1994, S.155-169, hier S.158-159. Vgl. Kapitel 7.

²⁴⁰ Vgl. zur Definitionsproblematik: Neuberger, Oswald: Mikropolitik, S.5-18.

²⁴¹ Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Gewerkschaften als politisch-moralische Großorganisationen. Begründung und Anwendung eines neuen Konzeptes, in: dies. (Hrsg.): Die Gewerkschaft ÖTV, S.69.

²⁴² Vgl. Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik. Opladen 1998.

²⁴³ Den Begriff „Klüngel“ definiert Überall im auch hier verwendeten Sinn wie folgt: „Klüngel ist eine Geisteshaltung, die eine prinzipielle Bereitschaft zum unkomplizierten Umgang mit Kommunikation, Verhandlung und Tausch beinhaltet. Im Bereich der (Kommunal-)Politik gilt er zusätzlich als Synonym einerseits für geheime Absprachen, aber auch für die prinzipielle Bereitschaft zur Kooperation. Klüngel ist nicht gleich Korruption, es gibt aber die latente Gefahr des ‚Abrutschens‘ von Klüngel-Beziehungen in korruptive Verhaltensweisen.“ Zitiert nach: Überall, Frank: Der Klüngel, S.17.

²⁴⁴ Ebd., S.42.

²⁴⁵ Vgl. ebd., S.231-243.

Trotz des Unterschiedes von historischer und sozialwissenschaftlicher Netzwerkforschung²⁴⁶ liefern sogar Studien zur vormodernen Mikropolitik nutzbare Ansatzpunkte. Denn nicht die in offiziellen Institutionen realisierte Ratio, das Signum der Moderne, sondern menschliches (auch irrationales) Handeln stehen im Fokus. So bildeten sich z.B. im Falle der römischen Kurie des 15. bis 17. Jahrhunderts Patronage-Klientel-Beziehungen heraus, bei denen Solidarität aus Gruppenmitgliedschaft gern Patronage mächtiger Gruppenmitglieder für weniger mächtige entstehen ließ. Angebot und Nachfrage ließ auf Vertrauen basierende „Patronagemärkte“ entstehen und führten zur Herausbildung von Patronagemaklern;²⁴⁷ insgesamt ein Phänomen, das auch Eingang in die moderne Mikropolitik gefunden hat.²⁴⁸ Gerade im Hinblick auf den explorativen Charakter dieser Studie birgt die Vielfalt einerseits wertvolle analytische Bezugsmöglichkeiten. Andererseits bedürfen die Schwächen einer verhältnismäßig unklaren Methodik und mangelnder theoretischer Generalisierungsfähigkeit der Kompensation durch Kombination mit anderen theoretischen Zugängen.²⁴⁹

3.4.3 Mikropolitik, Organisationskultur und Persönlichkeiten

Zwar definiert die o.g. Begriffsbestimmung von Mikropolitik das Phänomen als omnipräsent in sämtlichen kollektiv organisierten Handlungskontexten, unabhängig von der Persönlichkeitsstruktur der Handelnden. Jedoch negiert diese abstrakte Definition umgekehrt nicht die empirische Bedeutung von Persönlichkeitsmerkmalen bedeutender personaler Akteure für die jeweilige Organisationskultur²⁵⁰. Empirische Beispiele für diesen Zusammenhang lassen die Validität evident erscheinen (z.B.

²⁴⁶ Während Soziologen von vollständigen Interaktionsdaten für die von ihnen untersuchten Netzwerke ausgehen, arbeiten Historiker demnach eher mit fragmentarischen Zufallsfunden. Vgl. Reinhard, Wolfgang: Einleitung, in: Ders. (Hrsg.): Römische Mikropolitik unter Papst Paul V. Borghese (1605-1621) zwischen Spanien, Neapel, Mailand und Genua. Tübingen 2004, S.1-20, hier S.9-10.

²⁴⁷ Vgl. ebd., S.6-7. Reinhard stellt hierzu u.a. fest, dass Patronage-Klientel-Beziehungen davon lebten, „dass kein Klient jemals die Leistungen seines Patrons durch seine eigenen ausgleichen und völlige Reziprozität herstellen kann. Er lebt auf sozialen Kredit und bleibt abhängig.“ Zitiert nach: ebd., S.7-8.

²⁴⁸ Vgl. Nöth, Wilhelm: Patronage, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen: Wörterbuch der Mikropolitik, S.204-208.

²⁴⁹ Vgl. Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Gewerkschaften als politisch-moralische Großorganisationen, S.69. Vgl. auch Kapitel 3.1 („Schattenpolitik und Demokratie“).

²⁵⁰ *Organisationskultur* meint hier in Abgrenzung der stabilisierenden *Organisationsstruktur* jene innerorganisationalen Faktoren, die Anpassung und Erneuerung derselben ermöglichen. Vgl. Matys, Thomas: Macht, Kontrolle und Entscheidungen in Organisationen. Eine Einführung in organisationale Mikro-, Meso- und Makropolitik. Wiesbaden 2006, S.50-51. Gemeint ist hier ein sinngebender „Orientierungs- und Interpretationsrahmen gemeinschaftlicher Wirklichkeitserfahrung und Erlebnisverarbeitung“ sowie ein „Kosmos an Gesinnungsmaximen, Prinzipien, Werthaltungen und Bewertungsmaßstäben“, die – erfolgreich vermittelt – auch das Denken, Wahrnehmen, Interpretieren, Werthaltungen und Bewertungsmaßstäbe der einzelnen Mitglieder einer Organisation im Hinblick auf diese prägen. Zitiert nach: Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S. 118.

Ferdinand Piëch und Volkswagen²⁵¹). Überhaupt lehrte der phasenweise Disput in der deutschsprachigen Geschichtswissenschaft über die Jahrzehnte, dass eine apodiktische „Frontstellung“ zwischen dem Individuum einerseits versus Gesellschaft bzw. Strukturen andererseits realiter nicht existiert. Das Handeln individueller Akteure gilt es in den jeweiligen sozialen, politischen und kulturellen Kontext einzuordnen.²⁵² Diese Studie zielt daher, wie o.g., vorrangig auf die Analyse von mikropolitischen Interaktionen und Prozessen zwischen individuellen personalen Akteuren, die nicht per se von formalen Strukturen (wie formalen Hierarchien) ausgehen. Gleichwohl rückt gegenstandsbezogen die hierarchische Spitze formaler Organisationen in den Fokus, die – wie zu untersuchen sein wird – auch eine bedeutende Funktion bei der Ausformung bzw. Organisiertheit und Organisieren *informeller* Strukturen innegehabt haben könnte. Wenn Macht auch hier – wie dies Wiesendahl für Parteien konstatierte – nicht egalitär, sondern disparitär verteilt ist, könnten bei einzelnen personalen Akteuren „diverse Knotenpunkte“ in einem „multilateralen Netz der Machtdiffusion“²⁵³ zusammengelaufen sein, bei denen gegenstandsbezogen auch eine formal-hierarchische Prominenz indiziert ist. Die formale und informale Hierarchie korrelierte in diesem Fall positiv. So weist die langjährige personale Kontinuität an der Spitze relevanter Institutionen (z.B. WestLB-Vorstandsvorsitzender Neuber, Ministerpräsident Rau) und die biografischen Parallelen der konkreten personalen Akteure²⁵⁴ auf einen Zusammenhang von Persönlichkeitsmerkmalen und empirischer Bedeutung hin. In diese Richtung argumentiert auch Wiesendahl: Er verweist auf „das erforderliche strategische Format, die Robustheit und die Chaoskompetenz, welche einen politischen Akteur erst dazu befähigen, sich in diesem halbdunklen, unübersichtlichen und verwundbaren Terrain der Mikropolitik zu bewegen oder gar als Spielmacher aufzutreten.“²⁵⁵ Es handele sich stets nur um kleine Gruppen innerhalb einer Organisation.

Einschlägige Ansätze für eine Vertiefung dieser Dimension wären die psychologische Eigenschaftstheorie, die Charisma-Forschung sowie die transformationale

²⁵¹ Vgl. Leyendecker, Hans: Die große Gier, S.154-215.

²⁵² Vgl. mit Bezugnahme auf Hagen Schulze (1978): Lütjen, Torben: Karl Schiller (1911-1994). „Superminister“ Willy Brandts. Bonn 2007, S.8.

²⁵³ Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S.145.

²⁵⁴ Vgl. Kapitel 7.1.1.1 („Ministerpräsident Rau und die Wahl Neubers“).

²⁵⁵ Ebd., S.150.

Führungstheorie.²⁵⁶ Kerninhalt der Eigenschaftstheorie sind die Persönlichkeitsmerkmale der Führungsperson, wobei die Operationalisierung ebenso wie bei der von Max Webers Konzept der charismatischen Herrschaft abgeleiteten Charisma-Forschung schwerfällt. Mit ähnlicher Prämisse untersucht die transformationale Führungstheorie Führungsverhalten abgrenzend zu einem auf Aushandlungs- und Tauschprozessen begründeten transaktionalen Führen anhand der Motivierung von Gefolgschaft.²⁵⁷ In einer Synthese aller drei personenzentrierter Theorien scheint gegenstandsbezogen jedoch v.a. die Frage relevant zu sein, welche Rolle der personale Akteur an der nach formal-hierarchisch bestimmten Merkmalen bestimmten Spitze einer Organisation (z.B. der WestLB) in informalen Organisationen (wie Netzwerken) einnimmt. Geht man hier, in analoger Anwendung des Ansatzes von Henry Mintzberg, von einer in verschiedene Grundbestandteile unterteilten Organisationsform aus,²⁵⁸ so scheint dessen mögliche Rolle in der „strategischen Spitze“ und der Interaktion mit den anderen Organisationsteilen Relevanz aufzuweisen: Wenn die mit der strategischen Spitze verbundene Tendenz zur Führung gleichsam mit Zentralisierungsimpulsen und direkten Kontrollen verbunden ist²⁵⁹, könnten einzelne Personen die gesamte Organisationskultur in diesem Sinne geprägt haben.

Dabei könnten auch Persönlichkeitsmerkmale bedeutsam gewesen sein. Schließlich ist „plausibel zu unterstellen, dass der Erfolg eines Einflussversuchs von Persönlichkeitsmerkmalen der beteiligten Akteure abhängt.“²⁶⁰ Jedoch begegnen dem Forscher bei deren theoriegeleiteten Abstraktions- und Vergleichsmöglichkeiten erhebliche Schwierigkeiten²⁶¹, so dass in dieser Studie Persönlichkeitsmerkmale im engeren Sinne ergänzend, und nur falls empirisch indiziert, herangezogen werden sollen. Dies erscheint z.B. im Fall von Ministerpräsident Rau, WestLB-Vorstandsvorsitzenden Neuberger oder auch einzelnen, in bestimmten Konstellationen

²⁵⁶ Vgl. Treibel, Jan: Die FDP. Prozesse innerparteilicher Führung, Baden-Baden 2014, S.28. Der Autor arbeitet in seiner Studie ebenfalls mit einem interaktionistischen Ansatz, der neben mikropolitischen Praktiken u.a. auch „Persönlichkeitsmerkmale politisch Führender“ berücksichtigt.

²⁵⁷ Vgl. mit weiteren Verweisen: Ebd., S.28-29.

²⁵⁸ Mintzberg unterscheidet die „strategische Spitze“ vom „Mittleren Linienmanagement“, „Technostruktur“, „Unterstützenden Einheiten“ und „Operativen Kern“. Vgl. mit Verweis auf Mintzberg 1991: Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Gewerkschaften als politisch-moralische Großorganisationen, S.61.

²⁵⁹ Vgl. ebd., S.62.

²⁶⁰ Neuberger, Oswald: Mikropolitik, S.158.

²⁶¹ Vgl. ebd., S.158-160.

besonders bedeutsamen personalen Akteuren wie z.B. dem CDU-Politiker Theodor Schwefer sinnvoll zu sein.

Empirische Beispiele der neueren Zeit, wie etwa die Führungs- und Organisationskultur von Volkswagen (sog. „Dieselskandal“), zeigen jedenfalls, dass die Kombination aus „dominanter“ strategischer Spitze, bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen der Akteure und ausgeprägter Zentralisierung problembehaftet sein kann.²⁶² Dass es weniger um formalisierte Strukturen geht, sondern vielmehr um tatsächliche, auch informelle Machtpositionen und die Kontrolle von Ungewissheitszonen, zeigen ebenfalls empirische Beispiele (z.B. die funktional zeitweise nicht formalisierte Rolle von Joschka Fischer bei den Grünen).

3.5 Zwischenfazit und drei untersuchungsleitende Fragestellungen

Zusammenfassend lassen sich folgende theoriegeleiteten Grundannahmen festhalten: Der Schlüsselbegriff Schattenpolitik wird demokratiethoretisch bestimmt und über den vielschichtigen Legitimitätsbegriff für die anstehende Untersuchung operationalisiert. Dazu wird ein polares Kontinuum mit den jeweils positiv kodifizierten Extrempolen „Schwarz“ (nicht öffentlich und informell, illegitim und illegal = strafrechtlich sanktionierte Politik) einerseits sowie „Tageslicht“ (öffentlich und formal, legitim und legal = offizielle Politik) andererseits erdacht.

Demokratische Legitimation geht zwar vom egalitären Grundprinzip aus, was sich anhand der „Input“-Dimension Eastons und analog anhand der Willensbildung in Organisationen zeigt und sich institutionell am Primat parlamentarischer Entscheidungen und Kontrolle manifestiert (Rückführbarkeit staatlicher Macht auf den Souverän als „Quelle der Legitimation“). Jedoch steht die „Output“-Dimension (Leistung bzw. Effizienz) und die ihr vorgelagerte Organisation in einem latenten Spannungsverhältnis dazu, wobei im Einzelfall das angemessene Verhältnis in den Prozessen des Organisierens abzuwägen ist. Aus dieser Ambivalenz von Demokratie erwächst realiter die Notwendigkeit (und Legitimation) für *per se* nicht-öffentliche Informalität, die sich auf dem erdachten Kontinuum in einen „weißen“ Bereich (legal und legitim) und „grauen“ Bereich (noch legal, aber illegitim) ausdifferenzieren lässt.

²⁶² Vgl. „In diesem Klima konnte der Diesel-Skandal seinen Lauf nehmen“, in: Süddeutsche Zeitung Online vom 27.8.2019. Abrufbar unter: www.sueddeutsche.de/wirtschaft/piech-winterkorn-unternehmenskultur-diesel-skandal-1.4577723 (16.4.21).

Bezogen auf die Empirie müssen hier mangels positiv kodifizierter Maßstäbe zur Verortung eines konstatierten Handelns die Konstruktion und Dekonstruktion gesellschaftlicher Werte und Normen in Zeit und Raum reflektiert werden, also konkret Nordrhein-Westfalens zwischen 1981 und 1998 (Zeitgebundenheit von Legitimation).

Im Zentrum der Untersuchung sollen die dynamischen Prozesse der Interaktion sowie mikropolitisch bestimmte Handlungsmuster und Relationen der Akteure der „core executive“ im Zusammenwirken mit anderen Akteuren und relevanten Institutionen stehen, die für die Ausprägung einer (schatten-)politischen Rolle der WestLB auf Landesebene im gegebenen Zeitraum bedeutsam waren. Der Blickwinkel setzt primär bei handelnden Individuen an.

Ihre jeweiligen institutionellen Handlungsarenen sollen berücksichtigt werden, aber angelehnt an die hier im Fokus stehende handlungs- und entscheidungstheoretisch determinierte Mikropolitik nicht dominanter analytischer Ausgangspunkt sein. Eine aus rein formalen Gründen abgeleitete Legitimation („öffentlicher Auftrag“ der WestLB) sowie eine aus de facto plebiszitär geprägten Wahlen erwachsene, „charismatisch“ gespeiste persönliche Legitimation des Ministerpräsidenten werden a priori als Legitimitätsquellen ausgeschlossen. Vielmehr ergeben sich aus ihnen forschungsrelevante Fragestellungen.

Die Untersuchung soll anhand konkreter, realer Fälle („Schlaglichter“) unternommen werden. Dabei gilt analog die Einschränkung, die Frank Überall für seine „Klüngel-Studie“ formulierte: „Es versteht sich von selbst, dass dabei nicht nach einer detailreichen Vollständigkeit der Darstellung gestrebt wird, da diese ohnehin nie perfekt erreicht werden kann. Alle empirisch vorhandenen Kontakte zwischen beteiligten Entscheidungsträgern beweiskräftig nachzuweisen, wird nie gelingen – handelt es sich doch gerade oft um Systeme, die von Nicht-Beteiligten bewusst abgeschirmt und geheim gehalten werden.“²⁶³ Auf der Grundlage der theoretischen Erörterungen soll ein Prüfschema die *Gedankenführung* leiten, das hinsichtlich der zugrunde liegenden Logik Analogien zu der aus dem rechtswissenschaftlichen Prozessrecht bekannten zweigliedrigen Prüfung (formell und materiell) aufweist:

- 1. Lässt sich, jeweils bezogen auf eine bestimmte Episode, Informalität bzw. Schattenpolitik als dominierendes mikropolitische Handlungsmuster**

²⁶³ Überall, Frank: Der Klüngel, S.11.

konstatieren? Könnte sie sich *potentiell* auf dem erdachten Kontinuum in den weißen, grauen oder schwarzen Bereich einordnen lassen?

- 2. Wo lässt sich der Befund entlang des erdachten Kontinuums einordnen (weiß, grau, schwarz)? Welche Gründe (z.B. „Zeitgeist“/Verlagerung ethisch-moralischer Grenzen, Funktionalität/Effizienz) legitimieren ggf. die mikropolitische Praktik?**

In einer abschließenden, längsschnittartig übergreifenden und vergleichenden Betrachtung soll schließlich das Zusammenwirken von dynamischen, mit gesamtgesellschaftlichen Werten und Normen verbundenen Maßstäben und schattenpolitischen Prozessen analysiert werden. Dazu wird gefragt:

- 3. Inwieweit verändert sich die Dynamik von Informalität bzw. Schattenpolitik? Wird sie z.B. „dunkler“ oder „heller“? Wie verändern sich schattenpolitische Netzwerke?**

4. Methoden und Material

4.1 Ausgangssituation

Eine Untersuchung zur Schattenpolitik oder generell zur Informalität steht vor dem methodischen Grundproblem, dass die Schattenseiten der Politik (im Kontrast zum Positivismus) kaum kodifiziert sind. Dieses Dilemma besteht prinzipiell für Arbeiten zur Dichotomie von gut und weniger gut sichtbaren (Macht-)Phänomenen.²⁶⁴ So stellte z.B. der zeithistorisch arbeitende Politikwissenschaftler Arnulf Baring bereits 1982 ernüchternd, und der Sache nach von anderen Zeithistorikern bestätigt²⁶⁵, fest: „Die meisten der Fragen, die ein solches Buch zu beantworten sucht, werden in Gremien kaum erörtert, sondern meist dort erst nach der eigentlichen Entscheidung zu Sprache gebracht; auch dann hält man in aller Regel kontroverse Positionen nicht schriftlich detailliert fest.“²⁶⁶ Das gilt erst recht für jene Informalität, die im Zentrum der schattenpolitischen Suchperspektive steht.

²⁶⁴ Z.B. in den „two faces of power“ von Bachrach und Baratz.

²⁶⁵ Vgl. Schildt, Axel: Politik als Theater. Arnulf Barings journalistische Zeitgeschichte, in: Danyel, Jürgen, Kirsch, Jan-Holger, Sabrow, Martin (Hrsg.): 50 Klassiker der Zeitgeschichte, Göttingen 2007, S.153-157, hier S.154.

²⁶⁶ Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel. In Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaker. Stuttgart 1982, S.16.

Für das polare Extrem „Schwarz“ auf dem gedachten Kontinuum ist z.B. klar: „Kriminelle veröffentlichen keine Bilanzen.“²⁶⁷ Hier helfen jedoch die in Gerichtsurteilen niedergelegten Beweisführungen der Staatsanwaltschaft. Aber auch für den im o.g. Sinne „grauen“ Sektor von Schattenpolitik gilt: Positive Zeugnisse und explizite Nachweise stehen im direkten Widerspruch zu ihrer inhärenten Logik: Mikropolitische Praktiken sind selten transparent.²⁶⁸ Das, was die Beteiligten bewusst verborgen halten wollen, bleibt auch für die Wissenschaft zunächst verborgen.²⁶⁹ Auf der direkt zu beobachtenden Handlungsebene sind „zumeist nur Folgen ausgeübter Macht sichtbar“, welche „von Absprachen, Allianzen, Erpressungen, Intrigen etc. herrühren.“²⁷⁰ Auch in organisatorischer Hinsicht existiert weder eine formale Autorisierung noch eine weitgehende Akzeptanz oder gar Zertifizierung von Mikropolitik.²⁷¹

Umso mehr stellt sich die Frage: *Wie lässt sich der Gegenstand untersuchen? Wie lassen sich die per definitionem „schattigen“ und lichtarmen Relationen personaler Akteure ausleuchten oder zumindest mit einem politikwissenschaftlichen „Schlaglicht“ erhellen und so besser verstehen? Ob für die Einführung in ein komplexes Themengebiet oder für eine explorative Arbeit wie diese gilt dabei zunächst: „Etwas zu überblicken bedeutet daher zugleich, etwas zu übersehen, ja etwas übersehen zu müssen.“*²⁷² Ohne den Mut zur Lücke wird es nahezu unmöglich, sich dem Untersuchungsgegenstand sinnvoll explorativ zu nähern. Streng empirische Methoden, insbesondere quantitative, scheinen kaum dazu geeignet zu sein, im vorliegenden Fall „Licht ins Dunkel“ zu bringen.²⁷³ Es soll keine „reißbrettartige“ politikwissenschaftliche Analyse entstehen, die sich durch Abstraktion vor dem Dilemma wahrscheinlicher – in diesem Fall sicherer – empirischer Lücken „rettet“. Stattdessen wird die folgende Untersuchung vielmehr von ihrer Methodik her zwischen

²⁶⁷ Dewey et al.: Schattenwirtschaft, S.17.

²⁶⁸ Vgl. Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S.143.

²⁶⁹ Vgl. Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang: Statt eines Vorworts, in: Dies. (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption, S.9-16, hier S.12.

²⁷⁰ Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S.143-144.

²⁷¹ Vgl. mit Verweis auf Mintzberg 1991: ebd., S.144.

²⁷² Landwehr, Achim: Einführung zur Reihe, in: Jordan, Stefan: Theorien und Methoden der Geschichtswissenschaft. Paderborn 2013, S.8-9, hier S.9.

²⁷³ Quantitative Methoden (wie z.B. strukturierte Fragebögen) ergeben bezogen auf das Erkenntnisinteresse dieser Studie (Schattenpolitik!) und mangels einschlägiger empirischer Voruntersuchungen (und quantitativer Variablen) derzeit kaum Sinn. Vgl. auch Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung, S.33-35, 118, 188 und 531-532.

Politikwissenschaft und Landeszeitgeschichte²⁷⁴, angesiedelt werden. Angestrebt ist keine chronologische Erzählung²⁷⁵, wie es für die Zeitgeschichtsschreibung charakteristisch wäre, sondern eine gezielte Fokussierung auf das dem politikwissenschaftlichen Theorem entlehnte, oben beschriebene Erkenntnisinteresse. Gleichwohl verspricht gerade die überlieferte Anekdote, die episodenhafte Narration, einen heuristischen Erkenntnisgewinn. So erscheint es am ehesten möglich, ein Schlaglicht auf die im Zentrum der Arbeit stehenden mikropolitischen Prozesse zu werfen. Deutungen, z.B. durch Attribuierungen, werden und sollen – wie es gerade für die Geschichtswissenschaft trotz ihrer methodischen Forschungsstandards typisch ist²⁷⁶ - nicht vermieden werden. Die Wirklichkeit soll, so gut es geht, anhand nachvollziehbarer Belege erfasst und, wo es aus politikwissenschaftlicher Perspektive heraus notwendig erscheint, rekonstruiert werden – quellenkritisch²⁷⁷, möglichst aus unterschiedlichen Perspektiven und im Bemühen um Objektivität – aber stets demütig wissend um deren Grenzen.

Angesichts der immer noch recht großen zeitlichen Nähe zur Gegenwart (2021/22) gilt auch hier die dem Autor selbst gesetzte Mahnung, die Gerhard Schulz in ein Brecht-Zitat kondensierte: „Die Zielstrebigkeit des Schreibers eliminiert allzu viele Tendenzen des zu beschreibenden Zustandes. Unaufhörlich müssen wir idealisieren, da wir unaufhörlich Partei nehmen...“.²⁷⁸ Was für den die jüngste Vergangenheit systematisch erfassenden Zeithistoriker gilt, dürfte für den eher gegenwarts- und zukunftsorientierten Politikwissenschaftler erst recht gelten. Eines soll jedoch deutlich werden: Es geht um das Verstehen von Zusammenhängen, nicht um deren moralische Beurteilung, nicht um Geschichtspolitik.²⁷⁹

²⁷⁴ Der Begriff „Landeszeitgeschichte“ hat sich seit den 1970er Jahren für die Landesgeschichte im 20. Jahrhundert nach 1945 eingebürgert. Zu verstehen ist der Begriff hier als die auf das Land NRW bezogene Zeitgeschichte. Vgl. zur Entwicklung der „Landesgeschichte“ als Teildisziplin der Geschichtswissenschaft: Jordan, Stefan: Theorien und Methoden der Geschichtswissenschaft. Paderborn 2013, S.65; zur Zeitgeschichte vgl. ebd., S.146-149.

²⁷⁵ Eine gewisse chronologische Grundordnung wird dennoch eingehalten, da zum Verständnis zunächst die Historie der WestLB ab ihrem Gründungsjahr 1969 dargestellt wird (vgl. Kapitel 6), und später in der empirischen Betrachtung (vgl. Kapitel 7) die unterschiedlichen Fallbeispiele – angefangen von der Wahl Friedel Neubers zum WestLB-Vorstandsvorsitzenden 1981 bis hin zum Ende der „Ära Rau“ 1998 und der so genannten „Flugaffäre“ 1999/2000 – durchaus chronologisch aufeinander folgend betrachtet werden.

²⁷⁶ Vgl. Jordan, Stefan: Theorien und Methoden der Geschichtswissenschaft, Paderborn 2013, S.20-21.

²⁷⁷ Vgl. ebd., S.45.

²⁷⁸ Bert Brecht, zitiert nach: Schulz, Gerhard: Einführung in die Zeitgeschichte. Darmstadt 1992, S.102.

²⁷⁹ Vgl. Jordan, Stefan: Theorien und Methoden, S.147.

4.2 Spurensuche

Aussichtsreich erscheint hier die Spurensuche: Macht weist zwei Dimensionen auf, einerseits die potenzielle Macht, also Machtbesitz, sowie andererseits die aktuelle, also faktisch wirksam gewordene Macht.²⁸⁰ Philosophisch lässt sich von Macht als *Möglichkeit* und Macht als *Können* sprechen.²⁸¹ Aus der Dichotomie von Macht ergibt sich ein „im Nebel liegender Korridor“, der von der einen (verborgenen) Dimension auf die andere (sichtbare) hindeutet. Spurenkundige müssen daher aus „dem bloß symptomatisch (als Spur) Anwesenden auf die Merkmale des Abwesenden“²⁸² schließen. Eine solche Spurensuche kann in den qualitativ arbeitenden empirischen Sozialwissenschaften z.B. mittels teilnehmender Beobachtung generiert werden.²⁸³ Im Fall einer gegenwartsbezogenen Untersuchung zur Schattenpolitik im o.g. Sinne, noch dazu innerhalb des deutschen Sprachraumes, erschiene dabei jedoch ein Problem offenkundig, welches wohl auch deren relativen Mangel in der wissenschaftlichen Literatur²⁸⁴ erklärt: Denn schließlich lassen sich „Spuren, in denen einer gerade noch steht, nicht lesen [...]. Erst wenn er sie verlassen hat, sind sie als Spuren eines nunmehr aus den Spuren Abwesenden lesbar.“²⁸⁵

Aus diesem Grund heraus erklärt sich hier die Auswahl eines historisch abgeschlossenen empirischen Falles. Auch hier erscheint die Spurensuche jedoch keineswegs trivial, da sie eine „gründliche Vertrautheit mit den in Frage stehenden, den relevanten, die Quellen erzeugenden Organisationen, Institutionen und Personen“²⁸⁶ voraussetzt. Macht als „Können“ ist hier anhand der eingetretenen Ergebnisse klar erkennbar. Weniger deutlich erscheint aus der Ex-Post-Perspektive jedoch die Macht als „Möglichkeit“. Dabei wird, wie o.g.²⁸⁷, davon ausgegangen, dass es sich bei dem Phänomen der Schattenpolitik prinzipiell um ein zeitloses handelt. Die

²⁸⁰ Vgl. ebd., S.146.

²⁸¹ Vgl. Röttgers, Kurt: Spuren der Macht. Begriffsgeschichte und Deutungssystematik, Freiburg/München 1990, S.45-46. 2. Aufl. abrufbar unter: <https://core.ac.uk/download/pdf/144213904.pdf> (5.1.21).

²⁸² Ebd., S.30.

²⁸³ Vgl. z.B. für eine jüngere politikwissenschaftliche Arbeit: Treibel, Jan: Die FDP. Prozesse innerparteilicher Führung, Baden-Baden 2014, S.43. Aber auch andere Studien, wie die hier ausgewertete Untersuchung zu illegalen Märkten in Entwicklungsländern von Dewey et al. arbeiten mit der Methode der teilnehmenden Beobachtung.

²⁸⁴ Anders verhält es sich mit journalistischen Arbeiten wie z.B. den „Undercover“-Reportagen von Günter Wallraff in Großunternehmen oder bei der „Bild“-Zeitung.

²⁸⁵ Röttgers, Kurt: Spuren der Macht, S.28.

²⁸⁶ Schulz, Gerhard: Einführung in die Zeitgeschichte. Darmstadt 1992, S.106.

²⁸⁷ Vgl. auch Kapitel 3.2 (Zeitgebundenheit von Legitimität).

mikropolitischen Praktiken dürften abstrakt ebenfalls immer wieder auftreten. Insofern verspricht die Suche nach Spuren in einer solchen Einzelfallstudie eines zeitlich abgeschlossenen „crucial case“²⁸⁸ auch abstraktionsfähige und potenziell generalisierbare Erkenntnisse. Sie könnten z.B. in späteren (vergleichenden oder landeszeitgeschichtlichen) Arbeiten Eingang in die Hypothesenbildung finden.

4.3 Mikropolitische Praktiken

Um Mikropolitik identifizierbar, beschreibbar und somit methodisch zugänglich zu machen sowie ihre Auswirkungen für Legitimität im Konkreten bewerten zu können, bedarf es einer methodischen Operationalisierung von Mikropolitik. Dazu eignet sich die Untersuchung mikropolitischer Praktiken. Was ist darunter zu verstehen?

Jüngere politikwissenschaftliche Studien mit einem Forschungsschwerpunkt auf mikropolitischen Prozessen identifizierten jeweils gegenstandsbezogen einzelne mikropolitische Praktiken, kategorisierten diese und subsumierten schließlich empirische Beobachtungen.²⁸⁹ Unter dem aus kulturalistischen, praxis-, handlungs- und sozialtheoretischen Konzeptionen entwickelten Begriff „Praktiken“ werden dabei „Wissen, Annahmen, Fähigkeiten und Techniken“ verstanden, nicht jedoch „Handlungen im herkömmlichen Sinn“.²⁹⁰ Denn letztere zeichnen sich „dadurch aus, dass ein Akteur (Subjekt) als Handelnder eine Handlungsabsicht (Intention) verfolgt, die sich in Objekten und Material (Sprache, Werkzeuge etc.) ausdrückt. Dieses Handeln ist motiviert und verfolgt ein Handlungsziel. Dabei ist der Handlungserfolg abhängig vom Ziel [...]. Der gesamte Vorgang des Handelns stellt den Handlungszusammenhang des ‚sozialen Handelns‘ dar.“²⁹¹ Praktiken beschreiben hingegen neben der sozialen Alltagswelt auch die spezielle ‚soziale Welt‘ einer Gruppe

²⁸⁸ Nach Lauth et al. zeichnet sich ein solcher „entscheidender Fall“ dadurch aus, dass er aus inhaltlichen Gründen gezielt ausgesucht wird, um bestimmte Zusammenhänge und Konstellationen zu verdeutlichen. Vgl. Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert / Pickel, Susanne: Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden 2009, S.63-64. Vorliegend wird zur Begründung der Auswahl in diesem Sinne auf das Eingangskapitel („Problembereich“) verwiesen.

²⁸⁹ Beispielhaft sei hier genannt: Debus, Tessa: Praktiken des Regierens. Eine mikropolitische Analyse des Regierungsstils von Gerhard Schröder und Angela Merkel. Schwalbach/TS. 2014. Die Autorin weist u.a. auf die verschiedenen Disziplinen wie die Betriebswirtschaftslehre, die Sozialpsychologie und die Verwaltungswissenschaften hin, die ebenfalls z.T. die sich der „Perspektive und Methode“ der Mikropolitik bedienen. In der Politikwissenschaft steche v.a. die Partei-, Verbände- und Institutionenforschung heraus (vgl. ebd., S.51). Methodisch in dieser Hinsicht ähnlich: Treibel, Jan: Die FDP.

²⁹⁰ Debus, Tessa: Praktiken des Regierens, S.53. Mit weiteren Erläuterungen zur Genese der auf den von Wittgenstein inspirierten Arbeiten Theodore Schatzkis Praxistheorie vgl. Treibel, Jan: Die FDP, S.32.

²⁹¹ Debus, Tessa: Praktiken des Regierens, S.53.

oder eines Kulturkreises. Innerhalb dieses lokalen Netzwerkes oder der Gruppe werden Praktiken für das Interagieren genutzt. Sie sind untereinander verständlich: „Sie liegen zwischen dem bewussten und unbewussten Interagieren und sie sind größtenteils habitualisiert. [...] Politische Praktiken sind [...] zu verstehen als soziale Praktiken, die sich in Interaktions- und Kommunikationsprozessen ausdrücken und auf die Herstellung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Regelungen abzielen. [...] Praktiken werden in Prozessen sichtbar und zeigen Interaktionen auf. Sie sind repetitiv, d.h., sie wiederholen sich und weisen dadurch eine gewisse Regelmäßigkeit auf.“²⁹² Im Gegensatz zu sozialen Praktiken bedingen politische Praktiken mindestens zwei Akteure, weil sie als Interaktion auf die Herstellung kollektiver Verbindlichkeit ausgerichtet sind.²⁹³ Vereinfachende Abstraktionen mikropolitischer Praktiken fallen schwer, da Mikropolitik, wie in den Sozialwissenschaften nicht unüblich²⁹⁴, mit einer Unschärfe behaftet ist, die sich aus ihrer Lebensnähe („Mikro“) ergibt. Zwar existieren Typologien, doch sie bergen die Gefahr, das Charakteristische des Einzelfalls in ein zu enges Raster zu fassen. Gleichwohl sind solche Typologien, wie z.B. die häufig genutzte Unterscheidung von sieben basalen Praktiken durch Friedbert W. Rüb für das Regieren (Abstimmung, Belohnung, Konfrontation, Vereinbarung, Weisung, Verhandlung und Drohung²⁹⁵), hilfreich. Schließlich leisten sie einen Beitrag dazu, die ungeheure Vielzahl möglicher mikropolitischer Praktiken²⁹⁶ auf ihren Wesenskern zu reduzieren. Diese Untersuchung nimmt keine kategorischen Zuteilungen von

²⁹² Ebd., S.53-55. Die Regelmäßigkeit ihrer Anwendung ist demnach Voraussetzung für kollektive Wissensordnungen. Daher rührt auch ihre Bezeichnung als „shared practices“.

²⁹³ Vgl. Treibel, Jan: Die FDP, S.33. Dies gilt auf dem Hintergrund des o.g. Definitionsansatzes von Mikropolitik für diese Studie ohnehin.

²⁹⁴ Vgl. Alemann, Ulrich von/ Schmid, Josef: Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV, S.32.

²⁹⁵ Vgl. mit kritischer Diskussion zu Rübs Ansatz: Debus, Tessa: Praktiken des Regierens, S.55-58. Befürwortend hingegen: Treibel, Jan: Die FDP, S.34-37.

²⁹⁶ Als Praktiken in einem Machtkampf kommen z.B. nach Wiesendahl so unterschiedliche Handlungsmuster wie Stillhalten, Nichteinmischung, passives Unterstützen, Tolerieren, Kooptation, Gebietsaufteilung, Seilschaftsbildung, Unterwanderung, Kolonisierung und Fusion in Betracht. Vgl. Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S.147. Im „verdeckten Machtkampf“ kommen hinzu: List, Tücke, Tricks, Intrigen, Hinterlist, Fallstricke, Fehlinformationen, Informationszurückhaltung, Flüsterpropaganda, Gerüchte, Lügen, Irreführungen, Aufwiegelei, Sabotage, Herabsetzung, Verächtlichmachung, Rufmord und Schickane (vgl. ebd. mit Verweis auf Christine Willenzellner 1993, S.148). Weitere Praktiken „hinter den Kulissen“ seien: Verpflichtung von Personen durch „Gutes tun“, Abwerbung von Überläufern aus dem gegnerischen Lager, Spionage und Aufklärungsarbeit, Inszenierung von Spaltungs- und Zersetzungsaktionen, Unterwanderung und Stützpunktbildung im gegnerischen Lager, Manipulation von Entscheidungen, Schaffung vollendeter Tatsachen, Neutralisierung und Vernichtung der gegnerischen Ressourcen (vgl. ebd.).

mikropolitischen Praktiken in eine feste Typologie vor, sondern rekurriert bedarfsgerecht auf die zugrunde liegende mikropolitische Literatur.²⁹⁷

4.4 Methodenmix aus Politikwissenschaft und (Landes-)Zeitgeschichte

Der konkrete methodische Zugang (= Spurensuche) soll mittels der Kombination²⁹⁸ aus vergleichenden Beobachtungen, qualitativer Inhaltsauswertung unterschiedlich kategorisierter Primärquellen und qualitativen Befragungen (Oral History) erfolgen. Die Methoden werden im Folgenden gegenstandsbezogen diskutiert und konkretisiert.

4.4.1 Qualitative Inhaltsauswertungen

Wie eingangs beschrieben, bewegt sich der methodische Ansatz der Untersuchung – induktiv ausgehend vom Erkenntnisinteresse – zwischen der Politikwissenschaft und der Zeitgeschichte. So sehr eine streng empirisch ausgerichtete qualitative Inhaltsanalyse, wie sie z.B. Diekmann idealtypisch mit ihren drei Elementen Zusammenfassung, Explikation sowie Strukturierung skizziert²⁹⁹, wünschenswert erscheinen mag, so begrenzt wäre doch mit hoher Wahrscheinlichkeit im Konkreten ihr Erkenntniswert. Zwar gelten auch für das hier verfolgte Erkenntnisinteresse die drei prinzipiellen Vorteile, die mit der Inhaltsanalyse v.a. für die Spurensuche im o.g. Sinne verbunden sind, nämlich ihr Vergangenheitsbezug (ermöglicht Studie in der Vergangenheit produzierten Materials), ihr Fokus auf den sozialen Wandel (Wertewandel wird erforschbar) und ihre Nichtreaktivität (nichtreaktives Datenmaterial).³⁰⁰ Angesichts des wesensmäßig zeithistorischen Themas (das unter politikwissenschaftlicher Fragestellung erschlossen wird) und dem zur Analyse heranzuziehenden Material erscheint es jedoch vielversprechender, die methodische Vorgehensweise von „journalistischer Zeitgeschichte“ zu berücksichtigen, die eine gründliche Auswertung von Zeitungen in Kombination mit anderen Methoden (z.B. Oral History) zum Ansatzpunkt nimmt.³⁰¹

²⁹⁷ Beispielhaft sei hier genannt: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik. Opladen 1998.

²⁹⁸ Vgl. generell zu kombinierten Methoden: von Alemann, Ulrich: Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Wiesbaden 1995, S.11-15, hier S.13. Für die Zeitgeschichte vgl. Jordan, Stefan: Theorien und Methoden, S.148. Auch: Sellin, Volker: Einführung in die Geschichtswissenschaft, Göttingen 2005, S.84-85.

²⁹⁹ Vgl. ebd., S.608.

³⁰⁰ Vgl. ebd., S.586.

³⁰¹ Vgl. Schildt, Axel: Politik als Theater. Arnulf Barings journalistische Zeitgeschichte, in: Danyel, Jürgen, Kirsch, Jan-Holger, Sabrow, Martin (Hrsg.): 50 Klassiker der Zeitgeschichte, Göttingen 2007, S.153-157, hier S.154.

Das herangezogene Material gliedert sich im Bereich der Schriftzeugnisse³⁰² in:

- offizielle Berichte, Reden, Pressemitteilungen etc. der Landesregierung bzw. WestLB;
- Abschluss- und Zwischenberichte der einschlägigen Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse³⁰³;
- Protokolle zu einschlägigen Parlamentsdebatten und Ausschussprotokolle zur WestLB (hier insbesondere aus dem Haushalts- und Finanzausschuss, HFA), Quelle: jeweils Parlamentsdokumentation NRW-Landtag;
- Mediendokumentation (Presse und TV/Rundfunk). Das „Rückgrat jeder zeitgeschichtlichen Darstellung“³⁰⁴ soll besonders genutzt werden, da diverse Informationen über informelle Zusammenhänge in die Öffentlichkeit dringen und publiziert werden. Zwar sind Zeitungsausschnitte „grundsätzlich eine heikle Quelle“³⁰⁵, die ambivalent zu bewerten sind: Einerseits zeigen sie ein eindrückliches Bild über die zeitgenössischen Stimmungsverhältnisse.³⁰⁶ Auf Grund der weltanschaulichen Unterschiede der Zeitungen bzw. Verlage lässt sich so z.B. auch auf vorherrschende Perzeptionen in einem bestimmten politisch-kulturellem Milieu schließen. Andererseits lässt sich auf Grund eines Zeitungsartikels kaum verlässlich auf „bestimmte Konstellationen in Partei und Kabinett und die zahllosen größeren und kleineren Rankünen und Intrigen“³⁰⁷ (kurzum: auf Mikropolitik) schließen.
- Politische Biografien und biografische Berichte/Bücher von Akteuren³⁰⁸;
- Akten/Archivmaterial zu den Themenkomplexen „Neue Mitte Oberhausen“ sowie „Investitionsbank“³⁰⁹ sowie

³⁰² Dabei handelt es sich auch in der Geschichtswissenschaft um die mit Abstand wichtigste Quellengattung. Vgl. Sellin, Volker: Einführung in die Geschichtswissenschaft, S.85.

³⁰³ Vgl. Fallauswahl unter 4.4.4.

³⁰⁴ Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel. In Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaker. Stuttgart 1982, S.16. Konkret wurde dankbar auf die Pressedokumentation des Archivs der Konrad-Adenauer-Stiftung zurückgegriffen.

³⁰⁵ Lütjen, Torben: Karl Schiller (1911-1994). „Superminister“ Willy Brandts. Bonn 2007, S.15.

³⁰⁶ Vgl. ebd.

³⁰⁷ Ebd.

³⁰⁸ *Pars pro toto* sei hier verwiesen auf: Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage. Schröders Kampf um Salzgitter und um die Kanzlerschaft. München 2005.

³⁰⁹ Ein vom Verfasser gestellter Antrag auf Einsichtnahme in die im empirischen Zeitraum zugrundeliegenden Protokolle der Verwaltungsratssitzungen sowie der Gewährträgerversammlungen

- Weitere frei zugängliche³¹⁰ und z.T. auch unveröffentlichte Quellen.³¹¹

Die sich an dieses Methodenkapitel anschließende Darstellung zur Geschichte der WestLB sowie zur Ausgangskonstellation des Untersuchungsgegenstandes am Beginn der 1980er Jahre wird überleitend durch eine Inhaltsauswertung der Dokumentation abgeschlossen, die der „WestLB-Gründer“, Ludwig Poullain, über seine Amtszeit anfertigte. Einerseits wird so ein wesentlicher Teil der relevanten Vorgeschichte einschließlich eines zentralen Konfliktfelds (Politisierung der Landesbank) abgedeckt, andererseits eröffnet die Verknüpfung der instruktiven Darlegungen Poullains mit den o.g. theoretischen Ansätzen (v.a. zur Mikropolitik) die Perspektive auf einschlägige Praktiken, die auch in den Folgejahren variiert vorkamen. Ferner entsteht so eine Kontrastfolie, die aus vergleichender Sicht Bruch- und Kontinuitätslinien zwischen den 1970er Jahren und den 1980er und 90er Jahren verdeutlicht.

4.4.2 Oral History

Die sog. Oral History³¹² gehört zu den v.a. aus den USA und Großbritannien importierten Methoden der zeitgeschichtlichen Forschung, die dort auch bevorzugt in der Mikrogeschichte eingesetzt wurde und wird.³¹³ Sie erfreute sich in jüngeren Jahren wachsender Beliebtheit.³¹⁴ In Deutschland entwickelte sie u.a. Niethammer als wissenschaftliche Methode weiter. Unter den einflussreichsten Disziplinen auf die Oral History hatte die Soziologie den größten Einfluss, etwa das von Schütze vorgestellte „autobiographisch-narrative“ Interview³¹⁵, das bis heute in der Oral History

der WestLB wurde seitens des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen unter Verweis auf „Geschäftsgeheimnisse und Vertragsabschlüsse“ ablehnend beschieden.

³¹⁰ Z.B. hat die Friedrich-Ebert-Stiftung sämtliche Wahlplakate von Johannes Rau (451 Stück) mit wenigen Mausklicks im Internet zugänglich gemacht. Ein anderes Beispiel ist ein 45minütiger Dokumentarfilm, den der WDR zum „Niedergang der WestLB“ 2012 ausstrahlte. Auch einschlägige Verlautbarungen der WestLB oder Rechtsgutachten (z.B. Redeker, Konrad: Verfassungs- und wettbewerbsrechtliche Fragen einer Übertragung der WFA auf die WestLB, Bonn 1991) sind online frei verfügbar (z.B. über den Landtagsserver NRW).

³¹¹ Hierzu zählen einzelne Quellen wie z.B. unveröffentlichte Interviews, die dem Verfasser vertraulich zugänglich gemacht wurden. Sämtliche, diesbezüglich im Text kenntlich gemachte Quellen liegen dem Verfasser vor.

³¹² Vgl. Obertreis, Julia: Oral History – Geschichte und Konzeptionen, in: Dies. (Hrsg.): Oral History, Stuttgart 2012, S.7-28.

³¹³ Vgl. Jordan, Stefan: Theorien und Methoden, S.162-165.

³¹⁴ Vgl. Wilton, Janis: Oral History in universities: From margins to mainstream, in: Ritchie, Donald A.: The Oxford Handbook of Oral History, New York 2011, S.470-489.

³¹⁵ Vgl. Schütze, Fritz: Biographieforschung und narratives Interview, in: Obertreis, Julia (Hrsg.): Oral History, Stuttgart 2012, S.99-111.

gebräuchlich ist. Zu den Einflussfaktoren in der qualitativen Sozialforschung zählte die „grounded theory“, die im Kern darauf abzielt, aus der Auswertung qualitativer Daten Theorien abzuleiten.³¹⁶ In der Fortentwicklung des Ansatzes kam es zu Kritik, die z.B. bei der biografischen Erzählung durch das individuelle Streben nach einer „kohärenten und in sich möglichst stimmigen, sinnhaften und sinngebenden Lebensgeschichte“³¹⁷ oder auf die artifizielle Interviewsituation rekurriert.³¹⁸ Praktiker des methodischen Ansatzes konzedieren typische Schwächen wie z.B. die Interaktion im Interview.³¹⁹ Diese kollateralen Begleitumstände subjektiver Faktoren lassen sich kaum vermeiden, zielt die Methode doch auf die Bedeutung des Subjekts in der Geschichte. Hier entfaltet sie ihre Stärke, wobei (nicht nur) die Geschichtswissenschaft nach einer steten Gegenüberstellung mit anderen Quellen verlangt.³²⁰ Aus diesem Grund haben qualitative Befragungen (Oral History) hier auch nur eine *ergänzende* methodische Bedeutung.³²¹ Sie sollen kritisch ausgewertet werden und gegenüber anderen Quellen abgeglichen werden. Jedoch erscheinen sie gerade im Hinblick auf die mikropolitischen Praktiken und „schattenpolitische“ Zusammenhänge vielversprechend. Schließlich sind sie prinzipiell dazu geeignet, „Fleisch und Geist, Atmosphäre und Farbe, das Anekdotische, biographisch Aufschlußreiche“³²² zu einer Gesamtwürdigung der empirischen Zusammenhänge beizusteuern – also das, was bei der Untersuchung von informellen Prozessen besonders bedeutsam ist. Daher wurden einzelne narrative, reaktive Interviews mit Zeitzeugen und Beobachtern geführt.³²³ Teils wurde auch auf unveröffentlichte Interviews zurückgegriffen.³²⁴ So wurden nicht nur Erkenntnisse über Sinnzusammenhänge und personale Akteurskonstellationen

³¹⁶ Vgl. Obertreis, Julia: Oral History – Geschichte und Konzeptionen, in: Dies. (Hrsg.): Oral History, Stuttgart 2012, S.7-28, hier S.11-18.

³¹⁷ Ebd., S.25.

³¹⁸ Mit Verweis auf Harald Welzer vgl. ebd., S.27-28.

³¹⁹ Vgl. Niethammer, Lutz: Fragen – Antworten – Fragen. Methodische Erfahrungen und Erwägungen zur Oral History, in: Obertreis, Julia (Hrsg.): Oral History, Stuttgart 2012, S.31-71, hier S.37.

³²⁰ Vgl. Plato, Alexander von: Oral History als Erfahrungswissenschaft, in: Obertreis, Julia (Hrsg.): Oral History, Stuttgart 2012, S.73-95, hier S.74.

³²¹ Auf ihre Bedeutung als Ergänzung, um Lücken in der schriftlichen Überlieferung zu füllen, verweist auch Sellin, vgl. Sellin, Volker: Einführung in die Geschichtswissenschaft, S.86.

³²² Baring, Arnulf: Machtwechsel, S.16.

³²³ Vgl. ebd., S.434 und 437-438. *Narrativ*, weil so (durch „Zugzwänge“) am wahrscheinlichsten neue, im Sinnzusammenhang stehende, erfahrungsnahe, subjektive Aussagen generiert werden können. Vgl. Diekmann: Empirische Sozialforschung, S.540-542. Als Empfehlung auch bei: von Alemann, Ulrich (1994): Schattenpolitik – Streifzüge, S.143. Vgl. Literatur- und Quellenverzeichnis unter 10.6 („Narrative Interviews“).

³²⁴ Vgl. „Interviews“ sowie „unveröffentlichte Quellen“ im Literatur- und Quellenverzeichnis (unter 10).

gewonnen bzw. bestätigt oder revidiert, sondern auch gezielt „Lücken“ im Sinne einer Explikation näher ausgeleuchtet, sowie Beobachtungen vorgenommen.

4.4.3 Vergleiche

Wo immer dies sinnvoll erschien, um Zusammenhänge und Befunde im Kontrast zu verdeutlichen, wurde auch mithilfe von Vergleichen gearbeitet, z.B. dort, wo personale Akteure in ähnlichen Positionen bzw. Situationen jeweils zeitversetzt handeln.³²⁵ Zum Abschluss werden die Ergebnisse der Fallstudie zum Abschluss um den Vergleich mit der BayernLB erweitert (im Sinne einer „Bottom-up“-Strategie³²⁶). Trampusch et al. haben in ihrer Untersuchung bereits gut begründet, warum ein Vergleich dieser beiden (zeitweise) größten deutschen Landesbanken in den beiden bevölkerungsreichsten deutschen Ländern sinnvoll erscheint³²⁷ und auch unter anderen Fragestellungen unternommen wurde.³²⁸

4.4.4 Auswahl der Schlaglichter: Politische Rolle, Theoriebezug, Material

Die Arbeit kann kein allumfassendes Gesamtbild sämtlicher politischer Aspekte im Kontext der WestLB aufzeigen, da die Verästelungen zu vielfältig sind.³²⁹ Stattdessen werden im Folgenden *Schlaglichter* auf besonders relevante „Schatten“ geworfen, um diese – so gut es geht – auszuleuchten. Drei Kriterien werden für die Auswahl der folgenden Schlaglichter herangezogen:

- Erstens muss in den jeweils zugrunde liegenden empirischen Entwicklungen bzw. in den ausgewählten Episoden eine *politische* Rolle der WestLB indiziert sein. Insofern ist es wichtig, dass die ausgewählten Episoden zentrale Konfliktlinien im Sinne der hier gestellten Fragen aufweisen.
- Zweitens ist, eng mit dem erstgenannten Kriterium verknüpft, bei der Auswahl der inhaltliche Bezug zum theoretischen Rahmen („Schattenpolitik“) ausschlaggebend. Die ausgewählten Schlaglichter eignen sich dazu, jeweils

³²⁵ Das gilt in dem empirischen Fall z.B. für die beiden finanzpolitischen Sprecher der CDU-Fraktion im NRW-Landtag, Schwefer und Schauerte.

³²⁶ Vgl. Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert / Pickel, Susanne: Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden 2009, S.76.

³²⁷ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.132 und S.146.

³²⁸ Vgl. z.B.: Goy, Philipp: Kontrolle der Landesbanken.

³²⁹ So ließe sich z.B. zur Binnenstruktur der WestLB, etwa zur genaueren Rolle der Arbeitnehmervertreter, mehr anführen. Diese Dimension wird in der weiteren Untersuchung nur cursorisch gestreift. Hier läge z.B. ein Ansatzpunkt für weiterführende spätere (zeithistorische) Untersuchungen.

einen besonderen Schwerpunkt des Erkenntnisinteresses besonders instruktiv zu illustrieren. Die dazu herangezogenen Episoden folgen chronologisch zumindest grob aufeinander, so dass eine logische zeitliche Abfolge (von 1981 bis 1998) gewährleistet ist.

- Drittens sollten sie gut genug dokumentiert sein, um genügend Anhaltspunkte für die mikropolitisch ausgerichtete „Spurensuche“ zu finden.³³⁰ Eine solche „Materialvielfalt“ gilt in dem hier untersuchten Fall z.B. für alle jene Prozesse, die im Rahmen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse bereits (öffentlich) aufgearbeitet worden sind. Zugleich stellt allein die Einberufung eines solchen Ausschusses einen klaren Indikator dafür dar, dass es sich bei der jeweils zugrundeliegenden Episode um eine *politisch* bedeutsame handelt (Indikator für eine politische Rolle der WestLB). Bei der Auswertung gilt es selbstverständlich zu berücksichtigen, dass auch der jeweilige Untersuchungsausschuss selbst Teil der politischen Auseinandersetzung war, die – dem hier verfolgten Erkenntnisinteresse folgend – ebenfalls eine mikropolitische Dimension aufgewiesen haben dürfte.³³¹

Nicht alle drei Kriterien können jeweils gleich stark ausgeprägt sein. Dennoch sollen solche wesentlichen Aspekte analysiert werden, zumal zukünftig im Rahmen weiterer (landeszeitgeschichtlicher) Studien ggf. auch weiterführende empirische Erkenntnisse gewonnen und dann verknüpft werden können.

Ausgehend von den für Mikropolitik relevanten individuellen Handlungen folgt die Studie einem inneren Aufbau, der von der personalen Akteurs- und Prozessebene (Politics, Kapitel 7) zunehmend auf die Einbettung dieser Konstellationen in Strukturen (Politics *und* Polity/Policy³³², Kapitel 8) abstellt. Folgende Schlaglichter rücken daher in der Untersuchung ins Blickfeld, wobei insbesondere in Kapitel 8 einzelne empirische Episoden exemplarisch analysiert werden. Zunächst geht es in Kapitel 7 um:

³³⁰ Vgl. Debus, Tessa: Praktiken des Regierens, S.64.

³³¹ Einschlägige Bezüge zur WestLB weisen diverse Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (PUA) auf. Davon sollen sowohl aus forschungspragmatischen als auch aus inhaltlichen Gründen jene für die nähere Untersuchung ausgewählt werden, die einerseits besonders weitreichend durch Ereignisse im Umfeld der WestLB bestimmt waren und die andererseits in der Zusammenschau (Fragekomplex 3) zeitlich eine hinreichende Spanne abdecken, zum Beispiel der PUA zum Dossier „Neue Mitte Oberhausen“ in der 10. Wahlperiode.

³³² Rohe formulierte, dass „Politik die Verwirklichung von Politik – *policy* – mit Hilfe von Politik – *politics* – auf der Grundlage von Politik – *polity*“ sei. Zitiert nach: Rohe, Karl: Politik, S.67.

- die Wahl Friedel Neubers zum Vorstandsvorsitzenden der WestLB 1981 (Bedeutung handelnder personaler Akteure und chronologischer Startpunkt der empirischen Untersuchung),
- Informelle Netzwerke im Kontext der WestLB (theoretische und praktische Ausprägungen informeller Subsysteme, Funktionen und Logiken),
- Einbindung der Opposition in informelle Netzwerkstrukturen („klassische“ Kontrolle, Teil 1),
- Informelle Verbindungen der NRW-Medien („klassische“ Kontrolle, Teil 2).

In Kapitel 8 wird

- der Kontrast zwischen der Außenwahrnehmung und der schattenpolitischen Rolle der WestLB beleuchtet, auf theoretisch-philosophischer Ebene ebenso wie empirisch-praktisch.
- Sodann folgt die Analyse „politischer“ Gremienmandate anhand des empirischen Fallbeispiels der sog. „Neuen Mitte Oberhausen“ (exekutive Multifunktionäre und Interessenkollisionen),
- der Rolle des Parlaments anhand der Beispielfälle „Investitionsbank“ und „Wohnungsbauförderanstalt/WFA“,
- des Fallbeispiels Preussag AG/ Salzgitter AG als möglicher Beleg für die Rolle der WestLB im (macht-)politischen Prozess (im Sinne von Politics) und
- möglicher Positiveffekte von Schattenpolitik (notwendige Informalität aus der „Logik der Situation“).
- Abschließend werden zentrifugale Entwicklungen informeller Netzwerke anhand empirischer Beispiele wie dem Scheitern der WestLB-Interessen im Konflikt mit der EU-Kommission sowie der sog. „Flugaffäre“ als Beispiel für veränderte Legitimitätsmaßstäbe im Laufe der Zeit beleuchtet.
- Als Exkurs wird der Fall schließlich in vergleichender Betrachtung mit der BayernLB analysiert.

4.5 Zwischenfazit

Zusammenfassend begründet das gegenstandsbezogene Erkenntnisinteresse die Wahl eines zeitlich abgeschlossenen empirischen Einzelfalls. So soll die Suche von

„Spuren“ ermöglicht werden, die von manifestierter Macht auf ihre zugrundeliegenden Potentiale schließen lässt. Das im Zentrum stehende Phänomen der Schattenpolitik selbst wird dabei als zeitlos erachtet. Im Kontext dieser Untersuchung dienen dessen Analyse sowie die zugrunde liegenden theoretischen Merkmale im o.g. Sinne (Kontinuum von „weiß“ bis „schwarz“, Zeitgebundenheit von Legitimität) als normativer Bezugsrahmen der Arbeit. Der theoretische Ansatz der Mikropolitik wird anhand von Praktiken operationalisiert. Die Identifikation und Analyse mikropolitischer Praktiken dient im Rahmen dieser Untersuchung also als eine Art „Sezierwerkzeug“. Um mikropolitische Praktiken qualitativ zu erfassen, soll explorativ mithilfe eines Methodenmix gearbeitet werden, so dass politikwissenschaftliche und zeithistorische Ansätze miteinander verbunden werden. Hierzu werden die qualitative Inhaltsauswertung von Schriftgut, Oral History sowie Vergleiche angewandt. So sollen trotz den dem Erkenntnisinteresse („Schattenpolitik“) geschuldeten Materiallücken Deutungsmuster und mögliche Ansätze zur Hypothesenbildung generiert werden.

Über einen „goldenen Schnitt der richtigen Erkenntnis“³³³ verfügen gerade die Sozialwissenschaften nicht. Im Hinblick auf die an der Grenze zwischen öffentlichen moralischen Werten und Normen einerseits und tatsächlicher, informeller, teils amoralischer Politik andererseits oszillierend forschende Politikwissenschaft stellte bereits Carl J. Friedrich unter Rekurs auf Aristoteles fest: Dieser habe in der politischen Wissenschaft die höchste aller Wissenschaften erkannt, weil sie die notwendigste sei, „und nicht weil sie die sichersten Ergebnisse bringt.“³³⁴ Für jede sozialwissenschaftliche Definition gilt, dass diese „objektive Eindeutigkeit formuliert, wo die Realität vielschichtig, subjektivistisch, polyvalent ist; dass sie klare Ursache-Wirkungs-Ketten suggeriert, wo sich Kausalzusammenhänge allenfalls annäherungsweise rekonstruieren lassen“³³⁵. Analog kann auch eine ganze Studie zu informellen Handlungen und politischen Prozessen lediglich ein Schlaglicht auf die rekonstruierte Realität werfen. Insofern werden die Grenzen des hier gewählten methodischen Zugangs (z.B. wahrscheinliche Lücken bei der Rekonstruktion informeller Prozesse, subjektive Wahrnehmungen der Befragten und des Verfassers,

³³³ Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV, S.32.

³³⁴ Friedrich, Carl J.: Die Pathologie der Politik, S.192.

³³⁵ Lorenz, Robert/ Micus, Matthias: Die flüchtige Macht begabter Individualisten, in: Dies. (Hrsg.): Seiteneinsteiger – unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie. Wiesbaden 2009, S.487-504, hier S.487.

notwendige Bildung verschiedener hypothetischer Szenarien anhand von Plausibilitätserwägungen und Verweis auf künftig notwendige landeszeitgeschichtliche Forschung) a priori anerkannt – und doch erscheint es selbst unter Inkaufnahme dieser Defizite lohnenswert, „mehr Licht“ auf die für NRW legendäre Landesbank zu werfen.

5. Die WestLB – Landesbank oder Bank des Landes?

5.1 Geschichte der WestLB

Wer im Jahr 2021/22 an dem ehemaligen Hauptgebäude der WestLB („Herzogterrassen“) an der Ecke der Düsseldorfer Herzogstraße und Friedrichstraße entlangläuft, kann auf dem dort angebrachten Firmentableau ganz oben lesen: „Deutsche Bank“. Das zeitweise, besonders in den 1980er und 1990er Jahren, bedeutendste Konkurrenzinstitut der WestLB residiert folglich – eine Ironie der Geschichte – in oder nahe der ehemaligen Chefetage der früheren Landesbank Nordrhein-Westfalens. Nichts erinnert dort mehr an die Bank, die einst eine herausragende Bedeutung weit über die Landesgrenzen hinaus hatte. Begibt man sich also stattdessen virtuell auf die Suche und gibt bei der Internetsuchmaschine „Google“ den Begriff „WestLB“ ein, so schlägt der Algorithmus gleich an erster Stelle den dazugehörigen Begriff „Skandal“ vor.³³⁶ Tatsächlich haftet der ehemaligen nordrhein-westfälischen Landesbank der Ruf einer „Skandalbank“ an.³³⁷ Die Gründe dafür liegen nicht allein im bilanziellen Niedergang und der späteren Abwicklung ab der Jahrtausendwende, sondern sie reichen zurück in das erste Jahrzehnt ihrer Existenz in den 1970er Jahren. Die WestLB war bereits damals Teil scharfer politischer Auseinandersetzungen.³³⁸

Die Gesamtschau der Literatur erweckt den Eindruck, dass der auf ein historisches Vorgängerinstitut, die Landesbank der Rheinprovinz, bezogene Buchuntertitel Fischers, auch charakteristisch für die WestLB war: „Aufstieg und Fall zwischen Wirtschaft und Politik“³³⁹. Die Ambivalenz unterschiedlicher politischer und wirtschaftlicher Interessen, informelle Beziehungsgeflechte und problembehaftete

³³⁶ Stand Dezember 2021.

³³⁷ Vgl. pars pro toto: „WestLB: Cum-Ex-Skandal hat für die Skandalbank ein teures Nachspiel“, in: Handelsblatt-Online vom 25.8.2020.

³³⁸ Beispielhaft hierfür: CDU Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Affäre Kühn – Halstenberg – Poullain. Chronik eines Skandals. Eine Dokumentation. Köln 1978.

³³⁹ Vgl. Fischer, Albert: Die Landesbank der Rheinprovinz.

Kontrollinstanzen begleiteten bereits die Vorläuferinstitute der späteren nordrhein-westfälischen Landesbank.³⁴⁰ Auf welchen historischen Wurzeln gründete also die WestLB während der Ära Rau?³⁴¹

5.1.1 Historische Ursprünge

Wie häufig bei historischen Bezugsgrößen nordrhein-westfälischer Institutionen, muss zwischen den beiden großen Landesteilen Rheinland und Westfalen unterschieden werden. Die geschichtlichen Ursprünge der späteren WestLB liegen in Westfalen, wo der Oberpräsident der Provinz, Ludwig Freiherr von Vincke, 1817 die Idee hatte, 160.000 Taler schwedischer Entschädigungszahlungen für den Durchmarsch von Truppen während der napoleonischen Befreiungskriege z.T. zur Gründung einer Hilfs- oder Retablissementskasse zu verwenden. Bereits der von ihm 1818 ausgearbeitete Satzungsentwurf der neuen Hilfskasse beinhaltete als oberstes Prinzip die breit definierte Gemeinnützigkeit.³⁴² Im Rheinland dominierten im 18. und 19. Jahrhundert Kölner Privatbankiers das Bankenwesen. Ein Pendant gab es dort zunächst nicht. Ärmeren Bevölkerungsschichten widmeten sich die in den 1820er und 30er Jahren entstandenen Sparkassen.³⁴³ Erst 1853 kam es auch im Rheinland zur Gründung einer gemeinnützig orientierten Provinzial-Hilfskasse (ab 1888 „Landesbank der Rheinprovinz“). Ein Gründungsmotiv war das Bestreben gewesen, ein öffentliches Institut zu schaffen, das zu günstigen Konditionen Kommunal- und Hypothekarkredite gewährte.³⁴⁴ Staatliche Behörden waren – darin dem späteren Land NRW bezogen auf die WestLB ähnlich – verpflichtet, mit der Hilfskasse zu kooperieren, so dass z.B. Bürgermeister als Vermittler für Darlehensgeschäfte fungierten. Die Verantwortlichkeit der Führung wurde großzügig dergestalt geregelt, dass ihr nur bei einem kaum

³⁴⁰ Fischer schildert z.B. sein Erstaunen über die „völlige Wirkungslosigkeit der Restriktionen, die 1923 in der Satzung verankert worden waren, wie die Ineffizienz sämtlicher Aufsichtsinstanzen. Augenscheinlich setzten weder der Landtag noch das Innenministerium den ehrgeizigen Plänen der Generaldirektoren je nennenswerten Widerstand entgegen.“ Damit stelle sich die Frage nach der Verantwortlichkeit. Vgl. ebd., S.231-232.

³⁴¹ Einen knappen Überblick zur Geschichte der Landesbanken und Girozentralen sowie konkret zur WestLB liefert: Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände an den Landesbanken dargestellt am Beispiel der WestLB, Berlin 1996, S.21-31. Ebenfalls, unter Einschluss ihrer Geschichte bis zu ihrer Zerschlagung 2012, vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.5-19.

³⁴² Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, S.6-7, S. 13-17 und S. 34. NRW.BANK: 175 Jahre Förderung für Westfalen, Rheinland und Lippe. Düsseldorf/Münster 2007, S.10-11, 16-29.

³⁴³ Einen guten Überblick über die Entstehungsgeschichte der Sparkassen findet sich bei: Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände an den Landesbanken dargestellt am Beispiel der WestLB, Berlin 1996, S.14-18.

³⁴⁴ Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, 36-38, 44-45 und S.51.

nachweisbaren Vorsatz oder bei Fahrlässigkeit Sanktionen drohten. Der durch den wirtschaftlichen Strukturwandel³⁴⁵ gewachsene Investitionsbedarf für die Infrastruktur schuf eine frühe Domäne.³⁴⁶ Aus der in engen Grenzen wirkenden gemeinnützigen Kasse erwuchs ein großes Bankinstitut mit Sitz in Düsseldorf. Sein Leistungsumfang wurde erheblich ausgeweitet. Auffällig war die hohe personale Kontinuität im Kuratorium, das von 1888 bis 1914 nur 19 Personen aus den staattragenden Schichten Preußens (Adel, Agrarier, Beamte) umfasste³⁴⁷ und im Kern den Ersten Weltkrieg überdauerte.³⁴⁸ In der Zwischenkriegszeit änderte sich die innere Konstitution der Landesbanken leicht.³⁴⁹ Bis 1930 vergrößerte sich der Anteil der den Großstädten gewährten Kredite erheblich. Hauptschuldner der größer werdenden Bank im Rheinland³⁵⁰ waren die Städte Köln und Düsseldorf, deren Oberbürgermeister im Verwaltungsrat saßen. Die Landesbank der Rheinprovinz zeichnete eine später auch auf die WestLB bezogene Kritik aus, nämlich die an der Ineffizienz ihrer staatlichen Aufsichtsinstanzen.³⁵¹ Die für das operative Geschehen in der Bank verantwortlichen Generaldirektoren hätten sich auf Grund mangelnder Nachfragen einerseits und fehlender proaktiver Informationen andererseits erfolgreich einen enormen Freiraum erschaffen.³⁵² Auch mikropolitische Praktiken aus dem Graubereich von Schattenpolitik wie z.B. das Herausdrängen eines kritischen Führungsakteurs mittels Herrschaftswissen, fanden statt.³⁵³ Nachdem das Scheitern der Bank auf Grund kritikwürdiger Bilanzierungen offenkundig geworden war, geriet Konrad Adenauer in die politische Kritik, der als Kölner Oberbürgermeister und „ungekrönte[r] König des Rheinlandes“³⁵⁴ Vorsitzender des die rheinische Landesbank kontrollierenden Gremiums war.³⁵⁵ Im Gefolge der großen Wirtschafts- und Bankenkrise 1931 erfolgte eine Reorganisation des Bankenapparates. Eine Bankenaufsicht wurde eingeführt, die

³⁴⁵ Dies betraf sowohl Westfalen als auch das Rheinland. Vgl. ebd., S. 46-48 und S.68-69.

³⁴⁶ Vgl. ebd., S.69.

³⁴⁷ Vgl. ebd., S.69-70. Vgl. für eine detaillierte Darstellung der rheinischen und westfälischen Landesbank bis zum Ende des Ersten Weltkriegs: ebd., S.69-112.

³⁴⁸ Vgl. ebd.: Die WestLB, S.100 und 106. Vgl. für einen Überblick über die Zeit des Ersten Weltkrieges: ebd., S.99-112. Französische Pläne zur Einführung eines „rheinischen Goldfrankens“ im Rheinland, mit der Landesbank der Rheinprovinz als Notenbank, scheiterten nach dem Ersten Weltkrieg.

³⁴⁹ Zur Zwischenkriegs- und Kriegszeit insgesamt vgl. ebd., S.113-182.

³⁵⁰ Vgl. ebd., S.133 und 135. Ähnlich verlief die Entwicklung in Westfalen, Vgl. ebd., S.137.

³⁵¹ Vgl. Fischer, Albert: Die Landesbank der Rheinprovinz, S.231-233.

³⁵² Vgl. ebd., S.232.

³⁵³ Fischer schildert beispielhaft den Fall des gegenüber dem Vorgehen der beiden maßgeblichen Generaldirektoren renitenten Leiters der Kölner Filiale, Hans Dittmer. Vgl. ebd., S.234-235.

³⁵⁴ Ebd., S.456.

³⁵⁵ Vgl. ebd., S.455-464.

Sparkassen zu Anstalten des öffentlichen Rechts umgeformt, die Kreditgewährung an Gemeinden und Kommunalverbände seitens der Sparkassen und Girozentralen verboten, hohe Kredite zur Deckung von Verlusten und zur Kapitalrekonstruktion bei Kreditinstituten durch die Reichsregierung bereitgestellt, Banken durch Fusionen saniert, teils gar verstaatlicht.³⁵⁶ Unter dem nationalsozialistischen Regime setzte schließlich die Gleichschaltung mit weit reichenden Implikationen für die Landesbanken ein,³⁵⁷ die auch der Kriegsfinanzierung zu dienen hatten.³⁵⁸ Gleichwohl kam es in dieser Zeit zu über 1945 fortwährende Beschlüsse.³⁵⁹ Eine bedeutende – weil auch für die spätere WestLB strukturell relevante – Neuerung war der Eintritt des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes als zweiter Gewährträger der Landesbank.³⁶⁰ An die Stelle der alleinigen Haftung der rheinischen Provinzialverwaltung trat eine Gemeinschaftsbank, bei der der Provinzialverband der Rheinprovinz und der Rheinische Sparkassen- und Giroverband zu gleichen Teilen Kapitaleigner und Gewährträger der Rheinischen Girozentrale und Provinzialbank wurden.

5.1.2 Nachkriegszeit bis 1969

Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden 1946/47 Landeszentralbanken als unabhängige Notenbanken, die die Bank Deutscher Länder als Koordinationszentrale hatten. Sie führten die Währungsreform durch. Großbanken wurden dezentralisiert und entflechtet. Die übrigen privaten Banken und die öffentlich-rechtlichen Institute durften hingegen schon 1945 ihre Tätigkeit wieder aufnehmen. Das 1946 gegründete Land NRW entwickelte sich in der Zeit des allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwungs zum wirtschaftlich stärksten Bundesland und beschäftigte 1950 fast 26 Prozent der deutschen Erwerbsbevölkerung. Die Verwaltungsorgane der Rheinischen Girozentrale und Provinzialbank wurden neu organisiert.³⁶¹ Wie später auch, spielte ein einzelner

³⁵⁶ Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, S.142.

³⁵⁷ Für einen Gesamtüberblick über die Zeit des Zweiten Weltkrieges und der nationalsozialistischen Herrschaft vgl. ebd., S.141-182.

³⁵⁸ Vgl. Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.16-17 und S.25.

³⁵⁹ Vgl. ebd., S.16-17.

³⁶⁰ Ein guter Überblick über die historische Entwicklung der Sparkassen- und Giroverbände findet sich bei: Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.18-21. Konkret zur Erweiterung um die Verbände vgl. ebd., S.20.

³⁶¹ Ein Kabinettsbeschluss unter der Federführung des Finanzministers vom 1. September 1947 sah vor, dass der neu eingesetzte Verwaltungsrat der Rheinischen Girozentrale und Provinzialbank sich aus dem Finanzminister „in Wahrung der Rechte des Provinzialverbandes“ als Vorsitzendem, dem Verbandsvorsteher des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes als stellvertretendem Vorsitzenden und zwölf Mitgliedern, die je zur Hälfte vom Finanzminister „in Wahrung der Rechte des

personaler Akteur auf der Landesbank-Seite eine herausgehobene Rolle, nämlich Fritz Butschkau. Bereits 1935 auf den Vorstandsposten in der Bank gelangt, hatte er das rheinische Institut durch den Krieg geführt.³⁶² Von 1953 bis 1967 fungierte er als Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes e.V. und vertrat insbesondere die Interessen der Sparer. Zwischen 1945 und 1954 übernahm die Rheinische Girozentrale und Provinzialbank vorübergehend die Aufgabe der Deutschen Girozentrale. Insgesamt profitierte die rheinische Bank vom enormen Wirtschaftsaufschwung, der in der Nachkriegszeit speziell in NRW bemerkbar war. Der Siegeszug des bargeldlosen Zahlungsverkehrs begünstigte ab Mitte der 1950er Jahre Sparkassen, Genossenschaftsbanken und lokale Banken, die nun die Gehaltszahlungen für Millionen Arbeitnehmer abwickelten und zu Universalbanken avancierten.³⁶³ Butschkau förderte diese Aufwärtstendenz der Sparkassen auch dadurch, dass die rheinische Landesbank neben dem traditionellen Hypotheken- und Kommunalkreditgeschäft auch das kurzfristige Privat- und Industriekreditgeschäft entwickelte. Die rheinischen Sparkassen konnten so Wirtschaftsunternehmen und Handwerksbetriebe mit Krediten versorgen, die über ihre satzungsgemäße Grenze hinaus gingen. Darüber hinaus war die Bank auch an der Vergabe von Konsortialkrediten an verschiedene Unternehmen des Ruhrkohlenbergbaus beteiligt. Die direkten Beteiligungen der Rheinischen Girozentrale und Provinzialbank an Unternehmen blieben in den ersten Jahren nach dem Krieg hingegen überschaubar.³⁶⁴ NRW litt im Kontrast zur restlichen Bundesrepublik, die bis 1966/67 einen nahezu ungebremsten wirtschaftlichen Aufschwung erlebte, seit 1958 an einer dauernden Strukturkrise. Der Grund lag im Kern in der wachsenden Konkurrenz billigen Erdöls und – gases und der Kunststoffindustrie zur wirtschaftlich bedeutsamen Kohle- und Stahlindustrie. Gleichzeitig verzeichneten neue Industrien wie die chemische sowie andere Bereiche wie der Maschinen- und Fahrzeugbau ein starkes Wachstum, womit auch eine regionale Verlagerung wirtschaftlicher Stärke weg vom Ruhrgebiet zugunsten peripherer Regionen wie dem Niederrhein, dem Münsterland oder Ostwestfalen einher gingen. Im Bankenwesen waren im Nachgang zur

Provinzialverbandes' und vom Vorstand des Sparkassen- und Giroverbandes berufen wurden; hinzu kam noch ein vom Betriebsrat gewähltes Mitglied der Belegschaft.“ Zitiert nach: ebd., S.185.

³⁶² Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, S.151-153.

³⁶³ Vgl. ebd., S.184-186 und 188.

³⁶⁴ Vgl. ebd., S.186-190. Eine analoge Entwicklung der Landesbank für Westfalen (Girozentrale) für die Jahre 1948-1954 ist dargestellt bei: ebd., S.191-198.

wiedererlangten Souveränität im Mai 1955 die privaten Großbanken wieder entstanden (die Deutsche Bank sowie die Dresdner Bank 1957, die Commerzbank 1958). Im Gegensatz zu Großbritannien erlangten sie aber nicht eine so dominante Stellung, da gerade der Sektor der Giroeinlagen bei den Sparkassen und Girozentralen gepflegt wurde. Zukunftsweisend vollzog sich auf diesem Hintergrund die innere Reform bei den Landesbanken: Hier trat das Land NRW, mit politischem Druck³⁶⁵, 1954 (bei der Landesbank für Westfalen 1955³⁶⁶) als gleichberechtigter dritter Kapitaleigner und Gewährträger neben dem Rheinischen Sparkassen- und Giroverband und dem Landschaftsverband Rheinland³⁶⁷ ein.

In dieser Phase entwickelte sich ein Antagonismus zwischen der Vorläuferorganisation der WestLB, der (kleineren) Rheinischen Girozentrale, und der (größeren) Deutschen Bank (als beherrschendes Institut des Bankenverbandes). Während Butschkau Chef Ersterer war, beherrschte der damalige Intimus von Bundeskanzler Konrad Adenauer, Hermann Josef Abs, im Hintergrund die Letztgenannte.³⁶⁸ Mit dem Einstieg des Landes NRW als weiterer Gewährträger wurden beide Landesbanken nun erstmals auch der Satzung nach jeweils NRW-Staatsbank.³⁶⁹ Der Begriff „Staatsbank“ meinte nicht mehr, dass die Bank sich im Besitz eines Landes befand, sondern dass die Länder auf Grund einer Ausnahmegenehmigung des Zentralbankrates ihre liquiden Mittel außerhalb der Bundesbank bei einem einzigen Kreditinstitut, nämlich der heimischen Girozentrale, anlegten. Die Staatsaufsicht lag für beide Institute beim NRW-Finanzminister, der sie im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsminister auszuüben hatte. In den Verwaltungsrat der Bank, dem wichtigsten Aufsichts- und Kontrollorgan, zog neben Vertretern der Gewährträger auch ein vom Personalrat entsandtes Belegschaftsmitglied ein. Die Schwerpunktaufgaben der beiden „gemischten öffentlich-rechtlichen, [...] staatlich-kommunalen Kreditinstitut[e]“³⁷⁰ lagen weiterhin, breit angelegt, in der Förderung der gewerblichen Wirtschaft, des

³⁶⁵ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.27. Auch: Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.134-135.

³⁶⁶ Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, S.214.

³⁶⁷ Das Land hatte dem Landschaftsverband zwischenzeitlich die Aufgaben der früheren Rheinprovinz übertragen. Vgl. ebd., S.201.

³⁶⁸ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S. 21.

³⁶⁹ Zur näheren Erläuterung des „Staatsbank“-Begriffes, bezogen auf die WestLB, vgl. Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.47-48.

³⁷⁰ Pohl, Hans: Die WestLB, S.199-216.

Wohnungsbaus, aber auch im klassischen Einlagen- und Anlagegeschäft, dem Wertpapier- und Kommissionsgeschäft und der Darlehn- und Kreditvergabe.³⁷¹

5.1.3 Die „vereinte“ WestLB als ökonomischer und politischer Machtfaktor

Die Gründung der Westdeutschen Landesbank Girozentrale (WestLB) war mit Wirkung zum 1. Januar 1969 durch ein Landesgesetz erfolgt.³⁷² In den Augen Butschkaus handelte es sich um eine „Sternstunde“³⁷³. Die Idee dazu kam Ludwig Poullain, bis dato Vorstandsvorsitzender der westfälischen Landesbank, Protegé von Butschkau, und nun erster Vorstandsvorsitzender des neuen Institutes, nach eigenen Angaben während eines Skiurlaubs.³⁷⁴ In NRW-Finanzminister Hans Wertz (SPD) fand Poullain einen Landespolitiker, der dessen Idee³⁷⁵ einer größeren und aktiveren Landesbank teilte, ohne jedoch in die Mikrosteuerung der neuen Großbank eingreifen zu wollen.³⁷⁶ Geschäftspolitische Überlegungen, wie z.B. bessere Kapitalanlagemöglichkeiten in Wertpapieren, der Ausbau des Auslandsgeschäfts und die Übernahme höherer Beteiligungsquoten hatten den Ausschlag gegeben. Das Ziel war es die Geschäftstätigkeit in Richtung einer Universalbank auszuweiten. Das Abweichen vom Regionalprinzip sollte eine größere Risikostreuung ermöglichen.³⁷⁷ Die neue WestLB operierte in einem Bankenumfeld, das durch Umbrüche geprägt war.³⁷⁸ Durch die Fusion entstand jedoch nicht nur ein wirtschaftlicher, sondern de facto ein neuartiger *politischer* Machtfaktor in NRW.

Blickt man zunächst auf die ökonomischen Folgen, so treten diese objektiv quantifizierbar hervor: Das neue Institut avancierte mit einem Schlag zu einem der größten bundesdeutschen Kreditinstitute. Die neue WestLB wies 1969 eine Bilanzsumme in Höhe von 28,7 Milliarden DM auf und war damit die größte Bank in Deutschland.³⁷⁹ Mit Wirkung zum 1. Januar 1969 erhöhte sich das Stammkapital um

³⁷¹ Vgl. für einen detaillierten Überblick: ebd., S.201-223.

³⁷² Vgl. Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.29.

³⁷³ Fritz Butschkau, zitiert nach: „Die Fusion: Historische Entscheidung mit Weitblick“, in: WestLB: inform. Magazin für Mitarbeiter im WestLB-Konzern 1/1994, S.4-9, hier S.4.

³⁷⁴ Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.74.

³⁷⁵ Vgl. auch Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

³⁷⁶ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.135.

³⁷⁷ Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, S.228-229. „Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974.

³⁷⁸ Vgl. Plumpe, Werner/Nützenadel, Alexander/Schenk, Catherine R.: Deutsche Bank. Die globale Hausbank 1870-2020, S.424-428 und S.453-455. Vgl. Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

³⁷⁹ Vgl. „Die Fusion: Historische Entscheidung mit Weitblick“, in: WestLB: inform. Magazin für Mitarbeiter im WestLB-Konzern 1/1994, S.4-9, hier S.4.

150 Millionen D-Mark auf 400 Millionen D-Mark. Die WestLB verfügte über fünf Gewährträger, von denen der größte, das Land NRW, mit 33,33 Prozent am Stammkapital beteiligt war. Der Landschaftsverband Rheinland sowie der Rheinische Sparkassen- und Giroverband hielten jeweils 20 Prozent Beteiligung, der Landschaftsverband Westfalen-Lippe sowie der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband jeweils 13,33 Kapitalanteil. Das Stimmrecht im neuen Verwaltungsrat war hingegen für die rheinischen und die westfälischen Gesellschafter gleich (2/6 Land NRW, jeder andere Gesellschafter jeweils 1/6).³⁸⁰ Der satzungsmäßige Geschäftszweck war ähnlich dem vorherigen der beiden Einzelinstitute gefasst: So lag der primäre Zweck nicht in der Erzielung von Gewinnen, sondern in der „Erfüllung der Aufgaben einer Staats- und Kommunalbank (mit Emissionsrecht) sowie einer Sparkassenzentralbank.“ Jedoch durfte sie – was sich in den folgenden Jahrzehnten noch als problematisch erweisen sollte³⁸¹ – im Übrigen satzungsgemäß „Bankgeschäfte aller Art abwickeln. Dabei hat die WestLB neben kaufmännischen Grundsätzen auch allgemeinwirtschaftliche Gesichtspunkte und das Gemeinwohl zu berücksichtigen.“³⁸² Somit blieben ihr de facto weitreichende geschäftliche Freiheiten. Dies verdeutlichte auch der Kontrast zu anderen Landesbanken und Girozentralen, in deren Satzungen die Bindung an die jeweilige Gebietskörperschaft und die Gewährträger ausführlicher definiert wurde.³⁸³

Wirtschaftlich expandierte die WestLB in ihrem ersten Jahrzehnt u.a. im Auslandsgeschäft, so dass die Bank diverse Repräsentanzen dort errichtete, u.a. 1972 in Luxemburg, 1973 in London, 1974 in Beirut, 1975 in New York/Grand Cayman und Rio de Janeiro sowie 1976 in Tokio. Das Stammkapital wuchs bis 1980 auf deutlich über eine Milliarde D-Mark. Mit ihrem wachsenden Auslandsengagement war die WestLB zwar Vorreiter, aber nicht allein: Auch die anderen Landesbanken folgten ihrem Beispiel. So begannen damals auch andere öffentlich-rechtliche Institute, sich im Euromarkt einzubringen. Mit ihren Tochtergesellschaften wurden sie sogar zur größten Bankengruppe am Luxemburger Finanzplatz, des wichtigsten Off-Shore-

³⁸⁰ Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, S.224-225.

³⁸¹ Vgl. Zeugenaussage von Dr. Karlheinz Bentele, in: Landtag NRW: Schlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses II zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 24. April 2013 Drucksache 16/2618 – Neudruck – sowie zu dem Erweiterungsauftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 23. September 2014 Drucksache 16/6853 – Neudruck –, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.63.

³⁸² Pohl, Hans: Die WestLB, S.225-226.

³⁸³ Vgl. „Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974.

Platzes für DM-Transaktionen.³⁸⁴ Die WestLB baute in den 1970er Jahren auch ihr Industriekreditgeschäft sowie ihr (später viel kritisiertes) Beteiligungsgeschäft aus. Über das Industriekreditgeschäft ebnete sich der Weg ins Konsortialgeschäft, den die beiden Vorgängerinstitute der WestLB erstmals Mitte der 1960er Jahre beschritten hatten: Anfang der 1980er Jahre gab „es bei großen Firmen nur noch wenige Konsortien, in denen die WestLB nicht vertreten“³⁸⁵ war. Schon Mitte der 1970er Jahre konstatierten Beobachter, dass der WestLB mit dem „Aufblühen recht potenter Sparkassen im nordrhein-westfälischen Raum der Boden des traditionellen Geschäfts teilweise entzogen“³⁸⁶ worden sei. Neue Betätigungsfelder seien nötig, um rentabel zu bleiben.

So wurde die in der Ära Rau später massiv ausgebauten Beteiligungspolitik der WestLB bereits 1969 erstmals durch die Übernahme einer Schachtelbeteiligung an der Preussag von der Veba vorgenommen. Bis 1971 lautete das ursprünglich damit verfolgte Ziel, über den Erwerb von Beteiligungen die Grundlage für ein Beteiligungssparbuch oder ein neues Beteiligungspapier zu schaffen, um breite Bevölkerungsschichten an die Aktie heranzuführen. Danach jedoch konzentrierte „sich die Beteiligungspolitik nicht mehr auf Engagements für den ursprünglich geplanten Beteiligungssparfonds, sondern auf Beteiligungen, die in engerem Zusammenhang mit den Aufgaben der Bank“³⁸⁷ standen. Gemeint sind hierbei nicht zuletzt strukturpolitische Herausforderungen.³⁸⁸ Johannes Völling, damals stellvertretender Vorstandsvorsitzender, erklärte zeitgenössisch, dass sich die WestLB neben Bankenbeteiligungen v.a. „an Bauträgergesellschaften, an der Bauindustrie und deren Ergänzungsunternehmen und im Konsumgüterbereich engagieren“³⁸⁹ wolle. Schon damals fiel Beobachtern jedoch auf, dass einzelne Engagements – z.B. die Beteiligung am Bielefelder Werkzeugmaschinenhersteller Gildemeister – nicht zu der Absichtserklärung passen wollten.³⁹⁰ „Während des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses in den 1970er-Jahren avancierte die WestLB zum wichtigsten

³⁸⁴ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.120.

³⁸⁵ Pohl, Hans: Die WestLB, S.229.

³⁸⁶ „Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974.

³⁸⁷ Pohl, Hans: Die WestLB, S.229.

³⁸⁸ Vgl. zu den politischen Paradigmenwechseln im Verlauf der 1950er bis 1970er Jahre und den strukturpolitischen Veränderungsprozessen bis zur Gründung der WestLB (z.B. Gründung der Ruhrkohle AG, kurz: RAG, 1968): Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.125-133.

³⁸⁹ „Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974.

³⁹⁰ Vgl. ebd. Auch Rüdiger Frohn wies in dem mit dem Verfasser geführten narrativen Interview auf die „politische Signalwirkung“ des Einstiegs der WestLB bei Gildemeister hin.

wirtschafts- und industriepolitischen Instrument der Landesregierung. Durch den Kauf von Unternehmensbeteiligungen im großen Stil [...] sicherte sich das Land direkten Einfluss auf zentrale Wirtschaftssektoren und Firmen vornehmlich in der Kohle-, Stahl- und Energieindustrie.³⁹¹, konstatierte Seikel. Hierbei begleitete die Bank einzelne Unternehmen in schwierigen Situationen, mit negativen Auswirkungen auf ihr Geschäftsergebnis. Die branchenfremde Beteiligungspolitik wurde so auch bereits in den 1970er Jahren Gegenstand kontroverser Debatten, wobei die Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Auftrag bereits infrage gestellt wurde.³⁹²

Während die Schwerpunkte der Beteiligungspolitik im Inland bei Industriebeteiligungen lagen, konzentrierte sich die WestLB im Ausland auf Bank- und Finanzierungsinstitute, so dass sie gemessen an ihrem Einlagenbestand unter den zwanzig größten Banken der Welt rangierte.³⁹³ Zu Beginn der 1980er Jahre wurde so rund ein Viertel des WestLB-Konzerngeschäftes durch das Auslandsgeschäft verrichtet. Die Expansion auf diesem Gebiet wurde auch dadurch nicht nachhaltig gehemmt, dass der Bank durch ein fehlgeschlagenes Devisenengagement 1973 ein Verlust in Höhe von 270 Millionen DM entstanden war.³⁹⁴ Im Zusammenhang mit der geschäftspolitischen Expansion fragte die FAZ im Jahr 1974 bereits kritisch danach, „wie sich solche Geschäfte mit einer Landesbank und Girozentrale vereinbaren lassen.“³⁹⁵ Parallel betreute die WestLB zeitgleich im Inneren 166 Sparkassen mit über 3.100 Zweigstellen, rund ein Drittel aller bundesdeutschen Sparkassen. Das unter allen deutschen Girozentralen auf Grund von Durchbrechungen des Subsidiaritätsprinzips nicht konfliktfreie Verhältnis zu den Sparkassen führte bei der WestLB dazu, dass sie als erste Landesbank Mitte der 1970er Jahre ein Abkommen mit ihren Sparkassen schloss, das die Sparkassen verpflichtete, ihre Liquidität bei der WestLB anzulegen. Umgekehrt sicherte die Landesbank im Bedarfsfall Liquiditätshilfen zu.³⁹⁶ Die Sparkassen übten in den Folgejahren häufig Druck auf die geschäftspolitische Entwicklung der WestLB aus, indem sie ihr durchweg den Einstieg in das inländische

³⁹¹ Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.117.

³⁹² Vgl. Girke, Werner/Kopplin, Bernd: Beteiligungspolitik deutscher Kreditinstitute am Beispiel der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank und der Westdeutschen Landesbank. Berlin 1977, S.5-6.

³⁹³ Pohl, Hans: Die WestLB, S.230.

³⁹⁴ Vgl. „Schatten über Poullain“, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Februar 1974.

³⁹⁵ „Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974.

³⁹⁶ Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, S.227-231.

Endkundengeschäft aus Sorge um ihre Marktanteile in diesem Stammbereich versagten.³⁹⁷

5.1.4 Governance und politische Bedeutung ab den 1970er Jahren

Rasch rückte die WestLB auch in das Zentrum des politischen Kräftespiels in NRW. Beispielhaft steht dafür in den späten 1970er Jahren das Ende der Landesregierung von Ministerpräsident Heinz Kühn, zu dem der Rücktritt des Vorstandsvorsitzenden Poullain zuvor entscheidend beigetragen hatte.³⁹⁸ Politisch relevant war frühzeitig die instrumentelle Rolle, die die neue Landesbank für die Landesregierung dabei spielte, ihre industriepolitischen Ziele in den 1970er Jahren durch direkte Marktinterventionen zu verfolgen, nachdem bereits 1968 der erste fünfjährige Landesentwicklungsplan für das Ruhrgebiet vorgestellt worden war.³⁹⁹ Die organisatorischen Veränderungen in der Governance schuf in den 1970er Jahren die Voraussetzungen dafür, dass informelle politische Vorfeldorganisationen, etwa aus der Sphäre der Gewerkschaften, stärkeren Einfluss innerhalb der Bank ausüben konnten. Auf der Grundlage des 1975 geänderten Sparkassengesetzes kamen nunmehr neun der insgesamt 27 Vertreter (zuvor insgesamt 42 Vertreter⁴⁰⁰) des Verwaltungsrates aus den Reihen der Arbeitnehmer⁴⁰¹, von denen sieben ein Dienstverhältnis zur WestLB haben mussten. Diesem Teil der Neuregelung stimmten im Landtag die Fraktionen von SPD und oppositioneller CDU zu, während die Regierungsfraktion FDP ihn ablehnte.⁴⁰² Als zusätzliches Organ der Bank neben dem Vorstand und dem Verwaltungsrat wurde die Gewährträgersversammlung als Vertretung der Anteilseigner geschaffen.⁴⁰³ Die Landschaftsverbände sollten, so sahen es beide Gesetzentwürfe von SPD und FDP ursprünglich vor, aus der Gewährträgerhaftung entlassen werden, was auch deren Nicht-Beteiligung an künftigen Kapitalerhöhungen bedeutete (verbunden mit Implikationen für deren Stimmrecht, das sich prinzipiell an der Kapitalbeteiligung

³⁹⁷ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.138-141.

³⁹⁸ Vgl. dazu Ausführungen im folgenden Kapitel 5.2. So gab z.B. die CDU 1978 ein eigenes gebundenes Buch dazu heraus. Vgl. CDU NRW: Die Affäre Kühn – Halstenberg – Poullain. Chronik eines Skandals. Düsseldorf 1978.

³⁹⁹ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.133-134.

⁴⁰⁰ Vgl. „WestLb soll demokratisiert werden“, in: Generalanzeiger Bonn vom 7. November 1974.

⁴⁰¹ Vgl. Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.30.

⁴⁰² Vgl. „Mitbestimmungskompromiß in Düsseldorf“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. März 1975.

⁴⁰³ Vgl. Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.30. „WestLb soll demokratisiert werden“, in: Generalanzeiger Bonn vom 7. November 1974.

bemisst).⁴⁰⁴ Der binnenorganisationsrechtliche Aufbau der WestLB orientierte sich insgesamt am Aktienrecht:

- So entsprach die *Gewährträgerversammlung* analog der Hauptversammlung („Willensbildungsorgan der Bank“ für „Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung“⁴⁰⁵). Unmittelbaren Einfluss auf die Geschäftsführung durfte sie indessen nicht nehmen. Ihr politischer Einfluss schien auch später begrenzt.⁴⁰⁶
- Der *Verwaltungsrat* ähnelte dem aus dem Aktienrecht bekannten Aufsichtsrat. Der zuletzt 27-köpfige Verwaltungsrat bestand aus acht Landesvertretern und 19 weiteren.⁴⁰⁷ Von Anbeginn an waren sechs geborene Mitglieder dabei (Finanzminister NRW, Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie NRW, die Direktoren der beiden Landschaftsverbände sowie der beiden Sparkassen- und Giroverbände) sowie die von den Gewährträgern unmittelbar entsandten oder von den der Belegschaft unmittelbar gewählten Vertreter (die beiden letztgenannten Gruppen jeweils mit einer Amtszeit von fünf Jahren und jederzeit durch die geborenen Vertreter abuberufen). Die sechs Vertreter der fünf Gewährträger waren jeweils durch ihre Mitgliedschaft auch politischen Parteien zuzuordnen: So gehörten z.B. Mitte der 1970er Jahre zwei von ihnen, der CDU an, die restlichen vier – darunter Friedel Neuber – der SPD.⁴⁰⁸ Innerhalb des Verwaltungsrates existierte ein fünfköpfiges *Präsidium*, das sich aus jeweils einem Vertreter der Gewährträger zusammensetzte (das Land vertrat hier der Finanzminister).⁴⁰⁹ Der Vorsitz des Verwaltungsrates wechselte turnusmäßig zwischen beiden Direktoren der Landschaftsverbände und dem NRW-Finanzminister.⁴¹⁰
- Die Befugnisse des *Vorstands* wurden wie bei den privatrechtlichen Banken durch das Kreditwesengesetz geregelt. Er wurde vom Verwaltungsrat bestellt

⁴⁰⁴ „Eine Landesbank wird an die kurze Leine genommen“, in: Bonner Rundschau vom 16. Januar 1975.

⁴⁰⁵ Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.39.

⁴⁰⁶ Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses II, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.67-68.

⁴⁰⁷ Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.68. Auf einzelne Personalien, insbesondere auf der Landesseite, wird im Folgenden näher eingegangen, sofern dies indiziert ist.

⁴⁰⁸ Vgl. „Absturz aus der ‚Schieflage‘“, in: Die Zeit vom 22. Februar 1974.

⁴⁰⁹ Vgl. „Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974. Vgl. auch: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.114-115. Zu den weiteren Ausschüssen (Prüfungsausschuss, Kreditausschuss) vgl. ebd., S.115-118.

⁴¹⁰ Vgl. „Die Politiker haben das Risiko sträflich unterschätzt“, in: Frankfurter Rundschau vom 14. Januar 1978.

und abberufen:⁴¹¹ „Der Vorstand führt die Geschäftspolitik der WestLB selbständig und eigenverantwortlich im Rahmen von Gesetz und Satzung.“⁴¹² Den Vorstand bildeten zunächst die Vorstandsmitglieder der beiden vormals selbstständigen Landesbanken.⁴¹³

In den 1970er Jahren kam es – wie später in der Ära Rau – bereits zu kritischen öffentlichen Debatten über Personalia im Umfeld zwischen WestLB und Landespolitik.⁴¹⁴ Schließlich folgte die Entfremdung zwischen dem WestLB-Vorstandsvorsitzenden Poullain und der sozialliberalen Landesregierung.⁴¹⁵ Als bedeutende Wegmarken bei der weiteren organisationalen Entwicklung der WestLB seien hier bereits folgende beiden skizziert:

- Am 1. Juli 1982 kam es zu einer Kapitalaufstockung, wobei das Land NRW den Anteil der Landschaftsverbände trug. Dadurch veränderten sich die Beteiligungsverhältnisse für den Großteil des Untersuchungszeitraumes wie folgt: Die beiden Landschaftsverbände hielten jeweils 11,75 Prozent, die beiden Sparkassen- und Giroverbände jeweils 16,67 Prozent und das Land NRW 43,16 Prozent der Anteile an der WestLB. In die Gewährträgersversammlung entsandten das Land NRW nun acht Vertreter, die Sparkassen- und Giroverbände jeweils drei Vertreter und die Landschaftsverbände jeweils zwei Vertreter.⁴¹⁶
- Am 3. März 1994 erfolgte schließlich eine umfassende Änderung des Sparkassengesetzes in NRW, wodurch bestimmte stille Gesellschafter bei der WestLB, das Eingehen nachrangiger Verbindlichkeiten und eine länderübergreifende Aufgabenwahrnehmung explizit zulässig wurden.⁴¹⁷

⁴¹¹ Vgl. Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.38-42.

⁴¹² Ebd., S.42.

⁴¹³ Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, S.227-228.

⁴¹⁴ NRW-Finanzminister wurde nach einem erfolglosen Versuch, in den WestLB-Vorstand einzurücken, Präsident der Landeszentralbank NRW. Vgl. „Wertz wird Landeszentralbank-Chef“, in: Generalanzeiger Bonn vom 19. Februar 1976. Wertz war zuvor auch bereits als möglicher Bundesfinanzminister im Gespräch gewesen, wofür ihn Karl Schiller nach dem Rücktritt Alex Möllers 1971 ins Gespräch gebracht hatte. Vgl. Lütjen, Torben: Karl Schiller, S.305. Bei dem Amt handelte es sich um eine Außenstelle der Bundesbank, wobei deren Präsidenten vom Land NRW vorgeschlagen werden.

⁴¹⁵ Vgl. Kapitel 5.2 (Auswertung zu Ludwig Poullains „Tätigkeitsbericht“).

⁴¹⁶ Vgl. Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.38-39.

⁴¹⁷ Vgl. ebd., S.30. Vgl. auch: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.111.

Die Staatsaufsicht der Bank (und der Banken in NRW insgesamt) hatte das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie NRW inne, wobei jedoch lediglich eine formelle Rechtsaufsicht gemeint war. Die Aufsicht war im Einvernehmen mit dem Finanzminister auszuführen.⁴¹⁸ Anders als z.B. in Hessen lag die Staatsaufsicht damit jedoch de facto bei denselben personalen Akteuren, die auch im Verwaltungsrat maßgebliche Stimmen hatten: So wirkte der NRW-Finanzminister turnusmäßig als Vorsitzender des Verwaltungsrates an der Kontrolle der Bank mit.⁴¹⁹

5.2 Zwischen Politik und Wirtschaft: „Tätigkeitsbericht“ Ludwig Poullains

Von Anfang an geriet die Standortbestimmung der WestLB im Gefüge zwischen Politik und Wirtschaft zur Gretchenfrage. Ihre politische Unabhängigkeit war bereits im ersten Jahrzehnt der Existenz strittig.⁴²⁰ Niemand hat dies retrospektiv so umfassend beschrieben wie der „Gründer“ der WestLB, Ludwig Poullain. Über ihn als Person urteilte die FAZ zeitgenössisch, er habe nichts an sich, was von einem in Münster geborenen Westfalen erwarten würde. Der Nachkomme einer Hugenottenfamilie sei Neuerungen nicht abgeneigt und auch der öffentlichen Selbstdarstellung sei er nicht abhold.⁴²¹ Der parteilose, über einen bankfachlichen biografischen Hintergrund verfügende⁴²² erste Vorstandsvorsitzende erlaubte mit seiner fast die gesamten 1970er Jahre abdeckenden, schriftlichen Bilanz an der Spitze der WestLB einen zwar subjektiven, jedoch eindrücklichen Einblick in die „schattenpolitische“ Dimension seines früheren Wirkungsfeldes. Da spätere Vorstandsvorsitzende, insbesondere Friedel Neuber, keine Gesamtdarstellung ihres Wirkens veröffentlicht haben, erscheint eine kontextbezogene Inhaltsauswertung im Vorfeld der Kernuntersuchung angebracht, um Grundmuster später z.T. fortbestehender Konstellationen sowie die Ausgangsbedingungen für die spätere Phase der Ära Rau besser zu verstehen. Ein Abgleich mit der einschlägigen zeitgenössischen Presseberichterstattung ermöglicht

⁴¹⁸ Vgl. Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände, S.42-44. Vgl. zur weiteren Genese der Staatsaufsicht auch: Landtag Nordrhein-Westfalen: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.71-72. Eine hohe politische Relevanz der Staatsaufsichtsfunktion ist demnach nicht indiziert.

⁴¹⁹ Vgl. „Die Politiker haben das Risiko sträflich unterschätzt“, in: Frankfurter Rundschau vom 14. Januar 1978. Das Themenfeld wird in der Kernuntersuchung insbesondere anhand des Beispiels „Neue Mitte Oberhausen“ erneut aufgegriffen. Vgl. Kapitel 8.3.

⁴²⁰ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.202.

⁴²¹ Vgl. „Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974.

⁴²² Poullain hatte nach einer Banklehre und dem Kriegsdienst schon in den 1950er Jahren im Vorstand unterschiedlicher regionaler Sparkassen gearbeitet, bevor er 1966 Generaldirektor der Landesbank für Westfalen Girozentrale geworden war.

es, einzelne besonders bedeutsame Problemfelder zu priorisieren. Poullains resümierender Rückblick verdeutlicht alle drei im Fokus dieser Studie stehenden Aspekte von Schattenpolitik:

- ihr Ausmaß,
- mögliche legitimierende Begründungen sowie
- die zeitliche Dynamik.

Die Tatsache, dass Poullain seine persönliche Bilanz bereits 1979, also ohne Kenntnis späterer tatsächlich eingetretener Entwicklungen der 1980er und 1990er Jahre, verfasst hat, stärkt ihren Gehalt. Ein nachträgliches „Rechthaben-Wollen“ ist auszuschließen. Jedoch bleibt umgekehrt festzuhalten, dass sowohl Poullains Darstellung als auch die publizistischen Quellen nur eine selektive Wahrnehmung widerspiegeln. Poullain schrieb seinen Text zudem unmittelbar im Anschluss an eine für ihn persönlich auch emotional fordernde Zeit, die mit der nach ihm benannten „Affäre“ ihren Abschluss gefunden hatte. Ein hohes Maß an Subjektivität ist daher zu unterstellen. Im Folgenden wird seine Schilderung analysiert, wobei aus forschungspragmatischen Gründen bei dieser „Hinleitung“ zum empirischen Kernstück der Arbeit (Kapitel 6,7,8) auf eine nuancierte Gegenposition zu Poullains Wahrnehmungen und Darstellungen bewusst verzichtet wird.⁴²³

5.2.1 Die Politisierung der WestLB in den 1970er Jahren

Im Kern schildert Poullain die lange andauernde, zunehmende Politisierung der von ihm ursprünglich als Geschäftsbank konzipierten neuen Landesbank: „Stück für Stück“ habe sich die Politik „in die Bank eingeknistert“, nachdem – wie er pauschal festhielt⁴²⁴ – „den Politikern“ die Macht der WestLB erst nach Jahren gedämpft habe.⁴²⁵ Der von ihm beschriebene dynamische Prozess betraf v.a. die Rollenverteilung zwischen den öffentlich-rechtlichen Banken und der Politik. So führte er, wie auch andere Autoren⁴²⁶, die hessische Landesbank HELABA als Musterbeispiel für eine bereits in den 1970er

⁴²³ Einen guten, ausgeglichenen Gesamtüberblick mit einer umfassenden Würdigung der Rolle Poullains liefert z.B. Richard Deeg. Vgl. Deeg, Richard: *Finance Capitalism Unveiled*, S.133-140.

⁴²⁴ Die Problematik der pauschalen Werturteile in Bezug auf „die Politiker“ im Allgemeinen oder eine homogene „politische Klasse“ analysiert Holtmann, Everhard: *Die „Politische Klasse“: Dämon des Parteienstaates? Zum analytischen Nutzen eines geflügelten Begriffs*, in: Dies. (Hrsg.): *Grenzenlose Macht?*, S.41-60.

⁴²⁵ Vgl. Poullain, Ludwig. *Tätigkeitsbericht*, S.70.

⁴²⁶ Vgl. Scheuch, Erwin K./ Scheuch, Ute: *Die Spendenkrise*, S.139.

Jahren „durchpolitisierte“ Landesbank an.⁴²⁷ Auf Grund der wahrnehmbaren Veränderungen der Sitten in anderen Ländern würde jedoch auch in NRW bald „nur noch der ein oder andere Hahn krähen, wenn etwa ein verdienter Politiker in der Exekutive der Bank Platz nehmen wird.“⁴²⁸, wie es tatsächlich kurz später, 1981, mit dem ehemaligen Landtagsabgeordneten und aktiven Duisburger Kommunalpolitiker Friedel Neuber an der Spitze der Bank geschah.

Damit rekurrete Poullain auf die dynamische Verschiebung jener Grenzen⁴²⁹, die bei der Zuordnung informaler, schattenpolitischer Handlungen (als Mikropolitik) in den jeweiligen Farbbereich (schwarz, grau, weiß) entscheidend sind. Folgt man Poullain, so entsteht der Eindruck, dass die aus ursprünglich primär geschäftspolitischen Gründen kreierte WestLB im Verlauf der 1970er Jahre – gegen seinen persönlichen Willen – in ihre genuin (landes-)politische Rolle hineinwuchs. Dies vollzog sich einerseits durch die Machtansprüche der handelnden politischen Akteure im Land, könnte jedoch andererseits durch die zeitgenössisch vorherrschenden allgemeinen Wertvorstellungen gedeckt und somit auch legitim gewesen sein.⁴³⁰ Der öffentlich wahrnehmbare Ruf nach einer stärkeren staatlichen Intervention bei der WestLB kam zeitgenössisch sogar von tendenziell wirtschaftsliberalen Medien.⁴³¹ Die geschäftspolitische Expansion der Landesbank verlange von der Öffentlichkeit ein Urteil darüber, „ob sich eine öffentlich-rechtliche Anstalt auf dem Gebiet des Kreditwesens so weit von dem entfernen soll, was normalerweise unter dem Postulat ‚öffentlicher Auftrag‘ noch unterzubringen ist.“⁴³² Dies sei aber nicht vorrangig eine Frage an Poullain, „sondern mehr noch [...] an das Land Nordrhein-Westfalen, das die Rechtsform verliehen hat, und an die anderen Gewährträger.“⁴³³

⁴²⁷ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.243-267.

⁴²⁸ Ebd., S.316.

⁴²⁹ Zum Begriff „Grenzen“ in diesem Kontext vgl. Marschall, Stefan/Strünck, Christoph: Grenzenlose Macht oder neue Grenzen der Macht? – Einleitung, in: Dies. (Hrsg.): Grenzenlose Macht?, S.11-28, hier S.11-13 und 20-22.

⁴³⁰ So ließ sich ab den Jahren der Großen Koalitionen im Bund zwischen 1966 und 1969 eine Reform der deutschen Wirtschaftsverfassung erkennen, die von einem staatlichen, politisch gesteuerten Planungsoptimismus getragen war. Eine „Trendwende“ (Dahrendorf) setzte hingegen ab ca. Mitte der 1970er Jahre ein. Vgl. Schmidt, Manfred G.: Das politische System Deutschlands, S.369-372. Zur „relativen Anomalie“ der Wirtschafts- und Finanzpolitik zwischen 1974 und 1982 vgl. ebd., S.381-387. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.33. Vgl. Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

⁴³¹ Vgl. „Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974.

⁴³² Ebd.

⁴³³ Ebd.

Im Kern ging es um die Frage: Gehörte die WestLB primär zur Sphäre der Wirtschaft oder der Politik, mit all ihren jeweiligen formalen wie informellen Regeln? So fragte Poullain grundsätzlich und normativ: „Welchen Sinn hat die öffentlich-rechtliche Kreditwirtschaft überhaupt? Kann sie, soll sie sich darauf beschränken, dasselbe zu machen, was die Privaten tun, nur vielleicht ein bißchen anders oder verbrämt mit ideologisch angehauchtem Beiwerk?“⁴³⁴ Poullain hing der erstgenannten Position an, während er den zweiten Satzteil negierte. Unter Beibehaltung des öffentlich-rechtlichen Status wollte er die Geschäfte und die Organisation, v.a. die Personalstruktur, den übrigen Kreditinstituten annähern.⁴³⁵ Mit dem von Karl Schiller herausgestellten öffentlichen Auftrag wusste Poullain auf Grund der von ihm perzipierten Vagheit wenig anzufangen⁴³⁶, wobei es auch Übereinstimmungen gab.⁴³⁷ Gleichzeitig musste er (zunehmend enttäuscht) zur Kenntnis nehmen, dass der größte Eigentümer, das Land NRW, repräsentiert durch seine aufsichtführenden Minister, dies anders bewertete. Personale Veränderungen in Schlüsselpositionen schienen eine hohe Bedeutung zu haben, wobei Poullain die Parteiangehörigkeit nicht als ausschlaggebend bewertete: denn er differenzierte zwischen „seinem“ ersten Finanzminister, Wertz, und dessen Amtsnachfolger, Halstenberg (beide waren Sozialdemokraten). Während Erstgenannter die WestLB von landespolitischer Einflussnahme versucht habe abzuschirmen, habe Letzterer diese ausbauen wollen.⁴³⁸ So wertete Halstenberg Poullains Vorstellungen einer unabhängigen Geschäftsbank kritisch: „Dafür heißt das Institut Aktiengesellschaft und nicht Anstalt des öffentlichen Rechts.“⁴³⁹ Hierbei ist einschränkend hinzuzufügen, dass Halstenberg seine Position auch erst später als Wertz, in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts, ausübte und sich insofern auch allgemeine Wertemaßstäbe verändert haben dürften.⁴⁴⁰ Je nach Standpunkt zur o.g. Grundsatzfrage leiten sich unterschiedliche Legitimitätsmuster bezüglich der Rolle der Landesbank und ihrer oder für sie relevanter (mikropolitisch handelnder) Akteure ab: Eine primär wirtschaftliche Entität

⁴³⁴ Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.79.

⁴³⁵ Vgl. „Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974.

⁴³⁶ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.81. Vgl. Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

⁴³⁷ Vgl. Kapitel 8.2.1 („Theoretisch-philosophische Dimension“).

⁴³⁸ Vgl. ebd., S.201.

⁴³⁹ Halstenberg, zitiert nach: „Vom Übermut bedroht“, in: Wirtschaftswoche Nr. 5 vom 27. Januar 1978.

⁴⁴⁰ Vgl. Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

müsste – unter Zugrundelegung eines marktwirtschaftlichen Modells⁴⁴¹ – ohnehin weitgehend unabhängig von direkter politischer Einflussnahme operieren können. Eine primär politische hingegen bedürfte zumindest eines klaren Modus Operandi bezüglich ihres praktischen Zusammenwirkens mit anderen politischen Entitäten. Ein solcher stünde wiederum in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer dann notwendigen demokratischen Verankerung, die politisches Handeln schließlich erst legitimiert.

Poullain beantwortete seine Frage auf der empirischen Ebene früh selbst, denn er verstand seine ursprünglich verfolgte Absicht einer reinen, primär wirtschaftlich ausgerichteten Geschäftsbank rasch als „absolute Illusion“.⁴⁴² Er konzedierte seinen „Denkfehler“, die WestLB überhaupt als reine Geschäftsbank führen zu können: Denn Banken machten Politik mit Krediten. Insofern trügen sie auch politische Verantwortung.⁴⁴³ Die WestLB würde also „den Regeln der Politik“ gehorchen, wozu auch einschlägige mikropolitische Praktiken gehörten.⁴⁴⁴ Exemplarisch führt er u.a. den laxen Umgang mit dem Begriff „Bankgeheimnis“ an, der für einige Verwaltungsräte aus den Reihen der Politik keine praktische Bedeutung gehabt habe. Für sie sei die Bank in erster Linie Objekt politischer Interessen gewesen.⁴⁴⁵

Geht man also von einer primär *politischen* Rolle der WestLB bereits im Verlauf der 1970er Jahre aus, so existierte offensichtlich kein klarer praktischer Modus Operandi für das Zusammenwirken mit den anderen politischen Entitäten, insbesondere mit bzw. innerhalb der Exekutive (bzw. „core executive“).

Beispielhaft dafür steht der Dissens über die notwendige politische Loyalität eines Vorstandsvorsitzenden der WestLB zur jeweiligen Landesregierung.

Vertrat Poullain hier mit Verve die Auffassung, öffentlich völlig frei seine Einschätzung zu volkswirtschaftlichen oder finanzpolitischen Fragen kund tun zu dürfen, negierten

⁴⁴¹ Die Soziale Marktwirtschaft sieht zwar eine flankierende Wettbewerbsordnung durch einen „starken Staat“ vor. „Stark soll dieser Staat als Gestalter der Rahmenordnung der Wirtschaft sein, nicht als Interventionist und Vormund.“ Zitiert nach: Schmidt, Manfred G.: Das politische System Deutschlands, S.365. Das bundesdeutsche Wirtschafts- und Sozialmodell weist allein schon auf Grund der einander widerstrebenden Ziele („magisches Dreieck“ aus Freiheit, wirtschaftlicher Leistung und sozialem Ausgleich) und bereits seit Bestehen der Bundesrepublik davon ausgeklammerter staatsnaher Sektoren (z.B. Agrar, Kohle- und Stahlindustrie) ein hohes Maß an Flexibilität auf. Vgl. ebd., S.363-369.

⁴⁴² Vgl. Interview mit Ludwig Poullain in der WDR-Dokumentation „Der Niedergang der WestLB – Größenwahn und Selbstbedienung“. Filmminute 03:15.

⁴⁴³ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.282.

⁴⁴⁴ Poullain spricht in diesem Kontext von „Fouls unter Wasser“ wie beim Wasserball. Vgl. ebd., S.275-276.

⁴⁴⁵ Vgl. ebd., S.298.

dies die relevanten Vertreter der Landesregierung. Im WDR schilderte Poullain 2012 anekdotisch folgende Ereigniskette: „Sein“ Ministerpräsident Kühn habe ihn eines Tages „zur Audienz befohlen“ und ihm „den Wunsch des damaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt“ überbracht, „geäußert im Parteipräsidium der SPD, dass ich meine Schnauze zu halten hatte und keine Kritik mehr zu äußern hätte an dem, was mein hoch verehrter Herr Bundeskanzler an finanzpolitischen und wirtschaftspolitischen Dingen tat. Und darüber ist es auch zum Bruch gekommen. Ich habe mir den Mund nicht verbieten lassen.“⁴⁴⁶ Das Schweigen anderer, weniger an die Politik gebundener Wirtschaftsakteure erklärte er sich mit der enormen wirtschaftspolitischen Macht der Politik: „die Regierungsstellen haben also den Schlüsselbund in der Hand.“⁴⁴⁷

Zunehmend sei ihm deutliches Unbehagen seitens der Spitzenvertreter der Landesregierung bezüglich seiner Äußerungen zur Politik bzw. zu Politikern bedeutet worden: „Schließlich war ich Sprecher einer Bank, deren Hauptgesellschafter das Land Nordrhein-Westfalen war, dessen Regierung sozial-liberaler Provenienz und somit deckungsgleich mit der in Bonn agierenden war.“⁴⁴⁸ Ministerpräsident Kühn habe die Meinung vertreten, „daß man von einem Landesbankchef wohl erwarten dürfte, daß er eher die Politik der Regierung des die Bank tragenden Landes unterstützen als diese zu kritisieren habe.“⁴⁴⁹ Poullain entgegnete, „daß es gerade die Pflicht eines Öffentlich-Rechtlichen ist, dem Bürger seine Kenntnisse über wirtschaftspolitische Abläufe und seine kritische Betrachtung hierzu zu übermitteln, ganz gleich, ob das der Regierung gut schmeckt, ganz gleich auch, ob ihm, der dieses sagt, daraus Nachteile erwachsen können.“⁴⁵⁰

Bezog sich Poullain somit auf eine unmittelbare Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Bank und ihres Vorstandsvorsitzenden gegenüber dem demokratischen Souverän, dem Demos selbst, so rekurrerten die maßgeblichen Vertreter der Landesregierung auf deren bzw. dessen unmittelbare Verantwortlichkeit und politische Loyalität gegenüber der auf Zeit gewählten Exekutive. Implizit ordneten sie die WestLB also bereits dem Bereich der politischen „core executive“ zu.

⁴⁴⁶ Ludwig Poullain, zitiert nach: Interview in der WDR-Dokumentation „Der Niedergang der WestLB - Größenwahn und Selbstbedienung“, Filmminuten 03:48 bis 04:20. Vgl. dazu auch: Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.143-144. Der Sache nach bestätigte Ministerpräsident Kühn die Kritik Schmidts an Poullain. Vgl. „Ein Ministerpräsident als Zeuge“, in: FAZ vom 27. Juni 1978.

⁴⁴⁷ Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.144.

⁴⁴⁸ Ebd., S.143.

⁴⁴⁹ Ebd., S.144.

⁴⁵⁰ Ebd.

Allein die unpräzise Bestimmung der rechtlichen Grundlagen für die Arbeit eines Vorstandsvorsitzenden der WestLB⁴⁵¹ verweist hier auf mögliche Ermessensspielräume oder auch „Ungewissheitszonen“.

Ob und inwieweit sich z.B. ein Vorstandsvorsitzender der Bank zu allgemeinpolitischen Fragen ohne formale oder informelle Abstimmung mit der Landesregierung öffentlich äußern durfte, war nirgends positiv kodifiziert. Insofern steht die von Poullain aufgeworfene Frage nach der gebotenen politischen Loyalität eines WestLB-Chefs zur jeweiligen Landesregierung pars pro toto für jenen mikropolitischen Raum, in dem Akteure im Umfeld der WestLB informell (schattenpolitisch) zu agieren vermochten. Da – der Definition Friedbergs folgend – Ungewissheitszonen die Fähigkeiten bestimmen, für andere relevante Ungewissheiten an ihrer Stelle zu kontrollieren und damit die gegenseitigen Machtpotentiale der Akteure beschrieben sind, lässt sich der in seinem Rücktritt 1977/78 kulminierende „Tätigkeitsbericht“ Poullains als Protokoll eines mikropolitisch geführten Machtkampfes innerhalb der politischen Sphäre deuten. Formal als im finanzwirtschaftlichen Umfeld angesiedeltes Institut, operierte die WestLB informell zunehmend nach den Spielregeln der Politik, genauer der Exekutive. Versteht man die WestLB schon in den 1970er Jahren als einen Teil dieser „core executive“ (oder als mit ihr verbundenen Bereich), so rang Poullain um den bis dato ungeklärten Platz der Bank in ihr – ein Machtkampf um den politischen Einflussbereich in und mittels der Landesbank.

5.2.1.1 Vier mikropolitische Abwehrstrategien

Von ihm perzipierte politische Übergriffe seitens der einschlägigen Spitzenvertreter der Regierung versuchte er durch mikropolitische Abwehrstrategien zu konterkarieren. Dabei bediente er sich – angelehnt an Crozier und Friedberg – aller vier potenzieller Machtquellen:

- An verschiedenen Stellen betont Poullain so etwa die eigene Dominanz im Bereich von *Sachwissen und funktionaler Spezialisierung*. Charakteristisch erscheint hier z.B. die Darstellung des Verlaufes typischer Verwaltungsratssitzungen: Die satzungsgemäß der Kontrolle der Bank dienenden Sitzungen seien überwiegend gehaltlos gewesen: Poullain habe

⁴⁵¹ Vgl. Weber, Bernhard: Die Begründung und Beendigung der Rechtsverhältnisse zwischen den Sparkassen bzw. der Landesbank und ihren Vorstandsmitgliedern in Nordrhein-Westfalen. Bielefeld 1988, S.301-310.

demnach meist vor kenntnis- und interessenlosen Mitgliedern monologisiert.⁴⁵² Gerade die nicht aus den Sparkassenverbänden, sondern direkt aus der (Landes-)Politik stammenden Mitglieder standen bereits zeitgenössisch öffentlich im Ruf, „sich nicht so sehr als Kontrolleure“ zu verstehen, „sondern solche Posten zu den Insignien ihrer politischen Positionen“⁴⁵³ zu zählen.

- Ferner setzte Poullain auf Veränderungen der *Kontrolle des regelsetzenden Systems* als Machtquelle⁴⁵⁴: So warb er gar dafür, die Bank nach einer Kapitalerhöhung von der staatlichen Gewährträgerhaftung zu befreien und die Bank so teil zu privatisieren.⁴⁵⁵ Auch vertikale Fusionen der Sparkassen zu „Landessparkassen“ erschienen ihm zum Zweck der Verringerung politischen Einflusses durch die Landespolitik als wünschenswertes Ziel.⁴⁵⁶ Schließlich befürwortete er die Aufnahme von Landtagsabgeordneten einschließlich der Opposition, also der Legislative, in den Verwaltungsrat. Dabei verfolgte er das Ziel, die dort tonangebenden Regierungsvertreter politisch zu neutralisieren. Poullain behauptete, dass sein „Gegenpart“ (hier Finanzminister Halstenberg) für diesen Fall bereits eine mikropolitische Gegenstrategie entwickelt habe: Er habe die Abgeordneten, sofern sie Mitglieder würden, in „teuren Hotels schulen“ lassen wollen, womit „formen“ gemeint gewesen sei. Das (FDP-geführte) Innenministerium habe den Vorschlag jedoch mittels eines Rechtsgutachtens (vorerst) aus der Welt geschafft.⁴⁵⁷
- Auch eine weitere Machtquelle, die *Beziehungen zu Umweltsegmenten durch die Kontrolle spezifischer „Relaisstationen“*⁴⁵⁸, versuchte Poullain zu nutzen, indem er sich zunächst für eine offensive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit entschied.⁴⁵⁹ Neben anfänglich positive Erfahrungen traten jedoch zunehmend Bedenken. So hätten Journalisten mithilfe von „Tricks“⁴⁶⁰ gearbeitet, die sich in

⁴⁵² Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.306-310.

⁴⁵³ „Die Politiker haben das Risiko sträflich unterschätzt“, in: Frankfurter Rundschau vom 14. Januar 1978. Auch dieser Aspekt wird in der Kernuntersuchung erneut und unter Rekurs auf die Fachliteratur (z.B. von Goy) aufgegriffen.

⁴⁵⁴ Vgl. mit Verweisen auf Crozier/Friedberg 1979 zusammenfassend: Krebs, Thomas: Parteiorganisation und Wahlkampfführung, S.26.

⁴⁵⁵ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.257-258.

⁴⁵⁶ Vgl. ebd., S.262.

⁴⁵⁷ Vgl. ebd., S.314-315.

⁴⁵⁸ Vgl. Krebs, Thomas: Parteiorganisation und Wahlkampfführung, S.26.

⁴⁵⁹ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.212-215.

⁴⁶⁰ Ebd., S.214.

das für Mikropolitik typische Tauschmuster einordnen lassen.⁴⁶¹ Eine weitere „Relaisstation“ war die Beeinflussung relevanter Verbands- oder Interessenvertretungen. Hier erwies sich die anfänglich von Poullain zusätzlich ausgeübte Doppelfunktion als ehrenamtlich tätiger Präsident des Deutschen Sparkassenverbandes als zweischneidig. Zwar habe er so die WestLB vor „unangemessenen Ansprüchen durch die Sparkassen“⁴⁶² schützen können. Jedoch habe es die „peinlich genaue“ Einhaltung der Ordnungsprinzipien als WestLB Chef bedingt, weil seine Verbandsautorität davon abgehängt habe.⁴⁶³ Implizit beklagte Poullain seine mangelnden Möglichkeiten, schattenpolitische Graubereiche – wie die privatrechtliche Konkurrenz – für die Geschäftspolitik auszunutzen zu können.⁴⁶⁴ Aus dem Vorgang folgerte Poullain machiavellistisch: „[Ü]berall dort, wo man zur Ausübung von Macht nicht selbst die Bühne benötigt“, solle man „lieber im Souffleurkasten Platz nehmen.“⁴⁶⁵

- Die vierte Machtquelle nach Crozier und Friedberg, nämlich die *Beherrschung von Knotenpunkten der Informations- und Kommunikationsströme zwischen Organisationssegmenten*, sollte sich – der Darstellung Poullains folgend – als die entscheidende erweisen. So führt er abstrakt aus: „Die eigentliche, wirksame Macht der Banken entzieht sich dem direkten Zugriff; damit ist sie auch kaum angreifbar. Sie liegt in der Kenntnis von Zusammenhängen und der Fähigkeit, auch über mehrere Stationen flüssig kombinieren zu können; sie liegt in der Bereitschaft, zu geben und dafür zu nehmen. Sie resultiert aus Initiativen und der Kunst, Fäden zu weben und sie zu Knoten zu schnüren. Sie liegt auch in den Möglichkeiten, Geld und Macht zu transferieren. Einen Teil der Macht von Banken macht gerade auch das Geheimnis aus, was denn wohl konkret die Macht von Banken ist.“⁴⁶⁶ Poullain beschrieb hier Idealbedingungen für Schattenpolitik. Die Größe einer Bank sei dabei v.a. deshalb vorteilhaft, weil durch Fusionen und Expansionen des Geschäfts neben den schieren betriebswirtschaftlichen Kennzahlen gleichzeitig auch neuer (im Kern politischer) Einfluss vermittelt würde: „Es ist wie bei den Scheichs im Nahen

⁴⁶¹ So seien vertrauliche Informationen als eine „besondere Art von Währung“ genutzt worden. Vgl. ebd.

⁴⁶² Ebd., S.100.

⁴⁶³ Vgl. ebd.

⁴⁶⁴ Vgl. ebd., S.103.

⁴⁶⁵ Ebd., S.20.

⁴⁶⁶ Ebd., S.271.

Osten: Nicht die sind die Mächtigsten, deren Quellen am muntersten sprudeln, sondern die, die über umfangreichsten Reserven verfügen.“⁴⁶⁷

Macht erscheint hier v.a. als potenzielle Macht (Mintzberg) oder als „Möglichkeit“ (Röttgers), nicht als wirksam gewordene Macht oder als „Können“. Neutralere Autoren bestätigten die Lesart des frühen WestLB-Beteiligungsgeschäfts im Industriesektor.⁴⁶⁸

5.2.1.2 Personale Multifunktionen als mikropolitisch relevante Knotenpunkte

Den Machtkampf um die Beherrschung relevanter Relaisstationen und Knotenpunkte entlang der Nahtstellen von Politik und Wirtschaft verdeutlicht die folgende Episode: Sie rührt an die in der Ära Rau später öffentlich problematisierten, für die „Deutschland AG“ jedoch nicht atypischen Multifunktionen personaler Akteure in wirtschaftlichen Aufsichtsgremien. So schildert Poullain seine Wahl als sog. „ungerader Mann“ in den Aufsichtsrat der seinerzeit neu gegründeten Ruhrkohle AG. Er sei auf Wunsch der Gewerkschaften dorthin gekommen, weil diese seine frühere Beratertätigkeit bei Bundeskanzler Brandt positiv registriert hätten. So habe er zu entscheiden gehabt, wenn es ein Patt zwischen Arbeitnehmervertretern und Aktionärsvertretern gab. Dazu sei es dann u.a. bei der Bitte eines Gewerkschaftsvertreters im Aufsichtsrat (gleichzeitig stellvertretender Fraktionsvorsitzender der SPD im Bundestag) gekommen. Dieser habe einen neuen Arbeitsdirektor bei einer Aktiengesellschaft installieren wollen, bei der Poullain auf Grund seiner Funktion als WestLB-Vorstandsvorsitzender dem Aufsichtsrat vorgesehnen sei. Weil er dies ablehnte, sei es zu einem Konflikt gekommen, in dessen Verlauf ihm sein Kontrahent gedroht habe, den Vorsitzenden des Verwaltungsrates der WestLB (Finanzminister Halstenberg) zu bitten, Poullain „eine Anweisung zu erteilen, seinen Mann wählen zu lassen.“⁴⁶⁹ Dem habe Poullain entgegnet, dass es sich für ihn als Vorstand der Bank um „laufendes Geschäft“ handele und deshalb Vorstandsangelegenheit sei, nicht Sache des Verwaltungsrates der WestLB. Auf die daraufhin erfolgte Ansprache Halstenbergs habe dieser wiederum kaum reagiert, da er die Funktionsteilung respektiert habe und ihm „wohl auch die Brisanz einer Intervention“⁴⁷⁰ klar gewesen sei. Daher habe der Gewerkschaftsführer bei jenen Aktionärsvertretern Druck aufgebaut, die „in ihrem

⁴⁶⁷ Ebd., S.270.

⁴⁶⁸ Vgl. Pohl, Hans: Die WestLB, S.229.

⁴⁶⁹ Ebd.

⁴⁷⁰ Ebd., S.174.

Hauptamt von der Bundesregierung nicht ganz unabhängig waren. [...] Die Herren durften sich der Anrufe der für ihre Bereiche zuständigen Minister erfreuen. [...].⁴⁷¹ Mit der Warnung vor einem Präjudiz habe sich Poullain schließlich durchsetzen können.⁴⁷² Poullain führte aus, dass Macht in diesem Kontext selten öffentlich zelebriert würde, sondern sie liege „auch in ihrem Schweigen und Verschweigen. Die Macht wird hinter schalldichten Türen mit gedämpfter Stimme ausgeübt.“⁴⁷³ Die für Schattenpolitik charakteristische Informalität war insofern ein typisches Merkmal der so ausgeübten Macht. Im o.g. Sinne sorgte sich Poullain davor (und stellte gleichzeitig die These auf), dass Politiker sich über die öffentlich-rechtlichen Banken dieses Instruments bedienen wollten, um Macht zu gewinnen und auszuüben.⁴⁷⁴ „Je größer ein öffentlich-rechtliches Institut, desto herzlicher sich die Politiker eingeladen fühlen müssen, [...] sich ihrer zu bemächtigen.“⁴⁷⁵ Die schiere Größe schaffe neue Machtreserven auf Grund neuer Verbindungen.⁴⁷⁶ Dort, wo solche Verbindungen zusammenfließen, wachsen auch die Knotenpunkte durch informelle Verdichtung der Kontrolle von immer mehr Ungewissheitszonen – kurzum: An den Knotenpunkten entsteht ein Machtgewinn.

Den „Griff der Politik“ registrierte Poullain auch auf kommunaler Ebene, bei den von der WestLB betreuten Sparkassen. Als 1969 die Verbeamtung von Sparkassendirektoren aufgehoben und stattdessen eine stärker an die freie Wirtschaft angelehnte Bezahlung erfolgt sei, seien die „Ämter von Sparkassendirektoren [...] verdammt attraktiv geworden. Die Politiker begannen, sich selbst für diese Positionen zu interessieren. Durch die Einführung der sogenannten Drittelparität für die Arbeitnehmer in den Verwaltungsräten der Sparkassen gab es wohl kaum noch eine deutsche Großstadtparkasse, in deren Verwaltungsrat das sich durch die Ratsmehrheit bedingte Übergewicht einer Partei nicht mit dem Gewicht der politisch orientierten Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr zur absoluten Mehrheit liierte. Die Vorstände erfuhren andere Mischungsverhältnisse: Betriebsräte wurden in die Vorstandssessel gehievt wie auch verdiente Politiker der Stadt, wenn sie nur irgendwo etwas mit Geld zu tun hatten. Die Norm lautete einfach und klar: Von zwei Bewerbern erhält nicht der fachlich Bessere, sondern der Parteinähe oder -

⁴⁷¹ Ebd.

⁴⁷² Vgl. ebd., S.174-175.

⁴⁷³ Ebd., S.269.

⁴⁷⁴ Vgl. ebd., S.272.

⁴⁷⁵ Ebd., S.264.

⁴⁷⁶ Vgl. ebd., S.269.

abhängige den Zuschlag.“⁴⁷⁷ Der „bottom-up“-Ansatz im Sinne einer auf kommunaler Ebene ausgeübten Konkordanz mochte hierbei – sofern Poullains Darstellung empirisch zutrifft – charakteristisch für NRW sein. Die von ihm angerissene Problematik zeigt damit den hohen Grad der mikropolitischen Verflechtungen an, da sich die kommunal „beherrschten“ Sparkassen als Relaisstationen zwischen (örtlicher) Politik und (regionaler) Wirtschaft verstehen lassen und ihrerseits mittelbar (über ihre Verbände) Einfluss auf den damals neuen landespolitischen Machtfaktor WestLB nehmen konnten. Sie stellten neben den durch die kommunalen Landschaftsversammlungen beherrschten Anteilseigner der beiden Landschaftsverbände den zweiten relevanten Einflussfaktor auf die WestLB dar, der – jedenfalls formal – nicht aus dem politischen Düsseldorf heraus steuerbar war.

5.2.1.3 Kontrollfunktion als Arena für Mikropolitik

Die wachsende Entfremdung zwischen dem selbstbewusst auf politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit pochenden Vorstandsvorsitzenden und den aufsichtführenden Landespolitikern wirkte sich unmittelbar auf die Kontrolle der Bank aus. Das Beaufsichtigte der WestLB geriet selbst zu einem zentralen mikropolitischen Konfliktfeld um die Beherrschung von informationellen und kommunikativen Knotenpunkten relevanter Organisationssegmente. Beispielhaft führt Poullain die beidseitigen mikropolitischen Praktiken an, die bei der Kontrolle der Landesbank angewandt wurden. So habe Finanzminister Halstenberg eigens eine neue Stabsstelle zur Kontrolle der WestLB innerhalb seines Ministeriums aufgebaut⁴⁷⁸, nach Poullains Einschätzung mit dem Ziel, sich selbst vor möglicher direkter politischer Verantwortung abzusichern. Die Kontrollstelle habe die Aufgabe gehabt, Fehler aufzuschreiben, die passierten, wo gehandelt werde.⁴⁷⁹ Ein „umfassendes Aufgabenverständnis“⁴⁸⁰ der neuen Stabsgruppe bestätigte Halstenbergs damaliger Staatssekretär. Umgekehrt habe die Bank unter Federführung Poullains der neuen Kontrollinstanz lediglich „etwas

⁴⁷⁷ Ebd., S.63.

⁴⁷⁸ Halstenberg hatte den ehemaligen Bundesbankdirektor Jürgen Brockhausen zu diesem Zweck eingestellt. Ursprünglich habe er einen ganzen „Revisionsausschuss“ zur unablässigen Überprüfung des Vorstandes in den Räumlichkeiten der WestLB einsetzen wollen, wovon Poullain ihn durch Nutzung seiner guten Beziehungen zum damaligen Verwaltungsratsvorsitzenden Walter Hoffmann habe hindern können. Vgl. „Neues von Herrn P.“, in: Der Spiegel Nr. 4 vom 23. Januar 1978.

⁴⁷⁹ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.318.

⁴⁸⁰ Horst Gräf, eh. Staatssekretär unter Halstenberg, zitiert nach: Riotte, Wolfgang/ Gräf, Horst/ Zöpel, Christoph: Fritz Halstenberg als Finanzminister. Ein Gespräch, in: Zöpel, Christoph/Bocian, Iris (Hrsg.): Im Wechsel der Zeit. Friedrich Halstenberg. Planung im Demokratischen Staat – Landesentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen, Essen 2018, S.273-277, hier S.274.

zum Spielen“ gegeben,⁴⁸¹ ihr also de facto relevante Informationen im o.g. Sinne nicht zugänglich gemacht bzw. auf die entscheidenden Zusammenhänge nicht proaktiv hingewiesen. Auch in der Öffentlichkeit wurde regelmäßig über die Kontrolle der Landesbank berichtet, wobei die Vielzahl der Kabinettsmitglieder im Verwaltungsrat kritisch beleuchtet wurde. So kam es 1976 zu einer vorerst folgenlosen öffentlichen Diskussion über den Rückzug von fachlich nicht einschlägigen Landesministern wie z.B. dem Innenminister Hirsch, dem Landwirtschaftsminister Deneke und dem Chef der Staatskanzlei, Schnoor, aus dem Verwaltungsrat der WestLB.⁴⁸² Die öffentlich wahrnehmbaren Dissonanzen zwischen den im Verwaltungsrat vertretenen Landesministern und Poullain nahmen in der zweiten Hälfte der 1970er zu und kulminierten schließlich im Winter 1977/1978 in der so genannten „Poullain-Affäre“.

5.2.1.4 Die Poullain-Affäre als Zäsur

Sie verdient zum einen unter dem Gesichtspunkt Mikropolitik eine Einordnung, zum anderen beschleunigte sie indirekt den Beginn der Ära Rau im September 1978, da der bisherige Ministerpräsident Heinz Kühn in ihrer (Spät-)Folge zurücktrat. Sie markiert eine für die folgende Kernuntersuchung relevante Zäsur. Sowohl die entscheidenden personalen Akteure (und mit ihnen die informellen Netzwerke) als auch die vorherrschenden Vorstellungen über die politische Rolle der Bank veränderten sich in der Folgezeit deutlich.

Die „Poullain-Affäre“ selbst lässt sich, je nach Schilderung, als gezielte Intrige (so Poullain⁴⁸³) oder als ungeschickte politische Kommunikation der Landesregierung verstehen, mit der diese einen fragwürdigen privaten Beratervertrag Poullains behandelte. Im Konkreten ging es um ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Stuttgart gegen Poullain wegen des Anfangsverdachts auf Steuerhinterziehung und Bestechung. Justizminister Posser hatte im Juni 1977 davon erfahren. Finanzminister Halstenberg, der seit Oktober darüber unterrichtet war, jedoch angeblich weder Ministerpräsident Kühn noch weitere Kabinettsmitglieder ins Bild setzte, stimmte auf einer Verwaltungsratssitzung der WestLB am 2. Dezember 1977 dennoch der

⁴⁸¹ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.304-305.

⁴⁸² Vgl. „Krach um Verwaltungsratssitze der Westdeutschen Landesbank“, in: Neue Rhein-Zeitung vom 9. November 1976.

⁴⁸³ Im letzten Kapitel seines Buches schildert Poullain die Genese der Affäre unter der Überschrift „Finish“, vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.320-357.

fünfjährigen Vertragsverlängerung Poullains an der Spitze der Bank zu.⁴⁸⁴ Insider insinuierten rückblickend, dass Halstenberg, hätte er mehr Politiker eingeweicht, „ein hohes Risiko eingegangen“ wäre, „dass die Angelegenheit öffentlich geworden wäre und dass man ihm diesen Umstand angelastet hätte – als einen Versuch, sich von Poullain zu trennen, um die Bank enger an landespolitische Vorgaben zu binden, als das mit Poullain möglich gewesen wäre. Nach der Vertragsverlängerung war der Weg dahin frei, wenn auch voraussichtlich im Streit mit Poullain.“⁴⁸⁵ Als der Vorgang durch Durchstechereien öffentlich geworden sei, habe es politische Akteure gegeben, „die darüber gekränkt waren und sich in ihren jeweiligen Netzwerken dafür rechtfertigen mussten, dass sie bei der Vertragsauflösung nicht einmal informativ beteiligt worden waren.“⁴⁸⁶ Das habe den Finanzminister die Unterstützung des Koalitionspartners FDP und großer Teile der eigenen SPD-Landtagsfraktion gekostet.⁴⁸⁷

Wenige Tage nach der nicht öffentlich bekannten Sitzung kam es zu einer scheinbar unerklärlich scharfen öffentlichen Kritik der Landesregierung am Ankauf eines Grundstückes in London durch die WestLB, die gar mit einem eigenen Kabinettsbeschluss untermauert wurde.⁴⁸⁸ Es handelte sich um eine offizielle Misstrauenserklärung gegenüber dem WestLB-Vorstand: Der Finanzminister solle „durch geeignete Maßnahmen, zu denen das Land, sei es als Gewährsträger, sei es als Staatsaufsicht, sei es als Sparkassenaufsicht, befugt ist,“ sicherstellen, dass die Auslandsgeschäfte der WestLB und die „Unternehmungen, an denen diese Bank beteiligt ist, unter Beachtung der dem Vorstand vorbehaltenen Aufgaben so beaufsichtigt und geprüft werden, daß die mit der Auslandsbetätigung der Bank verbundenen Risiken des Landes als des Hauptgewährträgers der Bank jederzeit im wesentlichen überblickt und erforderlichenfalls begrenzt werden können.“⁴⁸⁹ Nach Poullains Schilderung hatte Halstenberg ihm gegenüber informell jedoch dem

⁴⁸⁴ Vgl. „Auch in der SPD wächst die Kritik an Halstenberg“, in: Die Welt vom 9. Januar 1978. Poullain hielt dazu eindrücklich fest: „Herr Halstenberg, der neben mir saß, malte sein Kreuzchen so ostentativ ins Ja-Feld, daß ich, selbst wenn ich es gewollt hätte, gar nicht hätte vorbeischaun können.“ Zitiert nach: Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.326.

⁴⁸⁵ Wolfgang Riotte, damals Verwaltungsjurist in Finanzministerium und Staatskanzlei, zitiert nach: Riotte, Wolfgang/ Gräf, Horst/ Zöpel, Christoph: Fritz Halstenberg als Finanzminister, S.277.

⁴⁸⁶ Ebd.

⁴⁸⁷ Vgl. ebd.

⁴⁸⁸ Vgl. „Poullain verärgert Regierung“, in: FAZ vom 8. Dezember 1977.

⁴⁸⁹ Kabinettsbeschluss der Landesregierung NRW, zitiert nach: „Ein Landeskabinet, das sich selbst mißtraut“, in: Handelsblatt vom 9. Dezember 1977.

Grundstückserwerb zuvor zugestimmt.⁴⁹⁰ Die „Wirtschaftswoche“ wertete den Vorgang damals als „Initialzündung, die einen lange schwelenden Konflikt zum öffentlichen Eklat geraten ließ.“⁴⁹¹ Die auf Grundlage des Kabinettsbeschlusses veröffentlichte Stellungnahme der Landesregierung wurde ihr zeitgenössisch nicht nur als ein durchsichtiges taktisches Manöver im Machtkampf mit dem zu eigenständig agierenden Poullain ausgelegt. Auch handwerklicher Dilettantismus sei bei dieser „reine[n] Machtdemonstration“⁴⁹² erkennbar geworden: „Was die Düsseldorfer Landesregierung wollte, ist etwas ganz anderes, aber was sie getan hat, ist doch eine Rufschädigung für ihren eigenen Bankbesitz. So, als ob Herr Flick öffentlich sagte, in seinem Laden gehe wohl nicht alles mit rechten Dingen zu.“⁴⁹³

Der spätere Vorstandsvorsitzende der WestLB in der Ära Rau, Neuber, kritisierte die öffentlich geführte Kontroverse als Präsident des Rheinischen Sparkassenverbandes in bezeichnender Art und Weise: „So etwas macht man hinter verschlossenen Türen ab und wahrt die in der Kreditwirtschaft übliche Verschwiegenheit.“⁴⁹⁴, meinte Neuber. Damit ließ er schon Ende der 1970er Jahre erkennen, welche hohe operative Bedeutung er Informalität und Diskretion einräumte. Die Verknüpfung dieser auch für Schattenpolitik notwendigen Grundbedingung mit „für die Kreditwirtschaft“ üblichen Gepflogenheiten mochte Neubers Rolle als Sachwalter der Sparkasseninteressen geschuldet sein. Dafür spricht auch seine an anderer Stelle geäußerte Kritik an der Haltung der Kühn-Regierung, das Auslandsgeschäft der WestLB de facto zu beschränken.⁴⁹⁵ Jedoch zeigt sie vor dem Hintergrund des schon damals im Kern *politischen* und von den ehemaligen Landtagsabgeordneten Neuber als solchen vermutlich erkannten Machtkampfes die Ungewissheitszone auf, die sich aus dem ambivalenten Status der WestLB zwischen Finanzwirtschaft (formale Rolle) und Politik (informelle Rolle) ergab. Neubers öffentliches Plädoyer für Verschwiegenheit lässt sich im Hinblick auf seine spätere Rolle als ein Indiz oder auch (mit Röttgers) als eine Spur des symptomatisch Anwesenden auf die Merkmale des Abwesenden deuten.

⁴⁹⁰ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.326-327.

⁴⁹¹ „Unangebrachte Siegerpose“, in: Wirtschaftswoche Nr. 52 vom 16. Dezember 1977.

⁴⁹² Vgl. „Ein Landeskabinett, das sich selbst mißtraut“, in: Handelsblatt vom 9. Dezember 1977.

⁴⁹³ Vgl. ebd.

⁴⁹⁴ Friedel Neuber, zitiert nach: „Unangebrachte Siegerpose“, in: Wirtschaftswoche Nr. 52 vom 16. Dezember 1977.

⁴⁹⁵ Neuber als Rheinischer Sparkassenpräsident warnte davor, dass deutsche Kunden mit Auslandsinteressen dann zur privaten Konkurrenz wechseln könnten. Vgl. „Völling: Die Parteipolitik hat vor der Tür der Bank zu bleiben“, in: Handelsblatt vom 25. Januar 1978.

Innerhalb der „verschlossenen Türen“, auf der Goffman’schen Hinterbühne, sprach Neuber nach Poullains Angaben im Kontrast zu seinem Plädoyer für öffentliche Verschwiegenheit sehr offen. Auf Grund seiner internen Informationen aus den einschlägigen informellen Netzwerken im Verwaltungsrat der WestLB habe er ihn in diesem Zeitraum frühzeitig mit klaren Worten gewarnt: „Die wollen Dich killen.“⁴⁹⁶

Als schließlich öffentlich bekannt wurde, dass gegen Poullain staatsanwaltschaftlich wegen eines privaten Beratervertrages ermittelt wurde⁴⁹⁷, vermutete dieser seine gezielte Rufschädigung mittels der weisungsgebundenen Staatsanwaltschaft.⁴⁹⁸ Zu dieser mikropolitischen Praktik gehörte es nach Poullain auch, dass Finanzminister Halstenberg seinen „engen Beamten herumtelefonieren“ ließ.⁴⁹⁹ Parallel dazu berichtete die Presse regelmäßig über Überlegungen innerhalb der Parteien und Fraktionen im Landtag, die WestLB zugunsten mehr landespolitischen Einflusses organisatorisch umzubauen, wobei neben den treibenden Sozialdemokraten auch FDP und oppositionelle CDU aus unterschiedlichen Gründen dafür waren.⁵⁰⁰ Poullain trat unter dem Druck der öffentlichen Debatte am 23. Dezember 1977 von seinem Amt als Vorstandsvorsitzender der WestLB zurück. Am 16. Januar 1978 wurde er nachträglich durch den Verwaltungsrat entlassen. Die juristische Bösgläubigkeit⁵⁰¹ Halstenbergs auf Grund seiner frühzeitigen Kenntnis der gegen Poullain erhobenen Vorwürfe sowie die medial kritisierte Kommunikation führten schließlich auch zu dessen Rücktritt.

In ihrer inhaltlichen Substanz blieb wenig übrig von der „Poullain-Affäre“: Poullain wurde später juristisch vollständig entlastet. Im hiesigen Kontext erscheint die Episode dennoch relevant: In aller Öffentlichkeit, auf der Vorderbühne, waren in zuvor nie da gewesener Schärfe deutliche Kennzeichen eines mikropolitisch geführten Machtkampfes über die WestLB und ihre politische Rolle erkennbar geworden. Bildlich formuliert war zwar nicht das Feuer, aber der Rauch für jeden Beobachter zu sehen.

⁴⁹⁶ Neuber zitiert nach Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.338.

⁴⁹⁷ Vgl. „Bankchef Poullain scheidet wegen eines Beratervertrages aus“, in: Die Welt vom 24. Dezember 1977.

⁴⁹⁸ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.342.

⁴⁹⁹ Vgl. ebd., S.344.

⁵⁰⁰ Vgl. „SPD strebt Neuordnung bei WestLB an“, in: Handelsblatt vom 15. Dezember 1977. „Westdeutsche Landesbank im Parteienstreit“, in: FAZ vom 19. Dezember 1977.

⁵⁰¹ Der Begriff „Bösgläubigkeit“ kennzeichnet im Bürgerlichen Recht den Fall, wenn „dem Erwerber bekannt oder infolge grober Fahrlässigkeit unbekannt ist, dass die Sache nicht dem Veräußerer gehört.“ Zitiert nach: Juraforum, abrufbar unter: <https://www.juraforum.de/lexikon/boesglaeubigkeit> (8.4.22).

Die Kontrolle der Landesbanken zu verbessern, wurde in der Folge für kurze Zeit Gegenstand einer öffentlichen Debatte. So forderte der damalige Oppositionsführer der CDU, Köppler, eine effektivere Kontrolle der Bank durch deren Privatisierung.⁵⁰² Eine Sperrminorität von Land, Kommunen und Sparkassenorganisation sollte dabei erhalten bleiben.⁵⁰³ Sogar die in Wirtschaftsfragen tendenziell wenig liberale Wochenzeitung „Die Zeit“ plädierte für eine stärkere Privatisierung, weil Politiker mit einer wirksamen Kontrolle einer Großbank per se überfordert seien und aus diesem Grund häufig zu Unrecht „den Kopf hinhalten“ müssten für Fehler im Management.⁵⁰⁴ Einige Stimmen, darunter auch aus dem Verwaltungsrat der WestLB, sprachen sich im Nachgang der „Poullain-Affäre“ für die Umgestaltung der Bank zu einer Aktiengesellschaft aus.⁵⁰⁵ In der überregionalen Presse erschienen in dieser Zeit zunehmend kritische Berichte, die im Tenor die geschäftspolitische Expansion der Landesbanken auf Grund ihrer engen Anbindung an die zwecks wirksamer Kontrollfunktion überforderte Landespolitik ablehnten.⁵⁰⁶ Die meisten Sparkassen-Vorstände fürchteten zeitgenössisch einen wachsenden Staatseinfluss auf die WestLB, weil sie die Person Poullain als Gewähr zur wirksamen Abwehr gegen einen solchen angesehen hatten.⁵⁰⁷ Der umstrittenen Persönlichkeit Poullains⁵⁰⁸ (und damit auch abstrakt der Persönlichkeit an der Spitze der WestLB) räumten teilnehmende Beobachter eine hohe Bedeutung bei dem für sie wahrnehmbaren Machtkampf innerhalb der bestehenden Ungewissheitszonen ein. Mit Wiesendahl formuliert brachte Poullain somit als Mikropolitiker wohl lange Zeit das erforderliche strategische Format, die Robustheit und Chaoskompetenz auf.⁵⁰⁹

⁵⁰² Köppler, Heinrich: „Von der HELABA zur WELABA – von Osswald zu Kühn“, in: Deutschland-Union-Dienst Nr.10, 13. Jhrg. vom 13. Januar 1978.

⁵⁰³ „Die CDU droht mit parlamentarischer Untersuchung“, in: FAZ vom 11. Januar 1978.

⁵⁰⁴ Vgl. „Die Politiker haben das Risiko sträflich unterschätzt“, in: Frankfurter Rundschau vom 14. Januar 1978. „Die Affäre Poullain beweist erneut: Mit der Kontrolle von Großbanken sind Politiker überfordert“, in: Die Zeit vom 13. Januar 1978.

⁵⁰⁵ So z.B. WestLB-Verwaltungsratsmitglied Karlheinz Gierden, vgl. „Vom Übermut bedroht“, in: Wirtschaftswoche Nr. 5 vom 27. Januar 1978.

⁵⁰⁶ Vgl. z.B. „Die Sünden der Staatsbankiers“, in: Der Stern vom 13. April 1978.

⁵⁰⁷ Vgl. „Der Hauptleidtragende ist die Bank“, in: FAZ vom 19. Januar 1978.

⁵⁰⁸ Zeitgenössische Kritiker beschrieben ihn häufig als „selbstherrlich“. Ein Attribut, das spätere, im Schwerpunkt auf medialen Quellen basierende Schriften wie die der Scheuchs (Poullain sei bekannt gewesen als „Sonnenkönig“) ebenfalls aufgriffen (vgl. Scheuch, Erwin K./ Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.140). Wohlwollende Meinungen (und Poullain selbst) stellten hingegen den Aspekt der Abwehr politischer Einflüsse auf Grund von Standhaftigkeit und innerer Unabhängigkeit in den Vordergrund. Vgl. „Das Doppelgesicht der Landesbanken“, in: FAZ vom 21. Januar 1978.

⁵⁰⁹ Vgl. Wiesendahl, Elmar. Parteien in Perspektive, S.150.

Der Großteil der öffentlichen Berichterstattung sah die Person Poullain hingegen kritisch. Hier war er zum Zeitpunkt seines Rücktritts zur persona non grata geworden.⁵¹⁰ Führende Politiker wie der CDU-Vorsitzende Köppler und der SPD-Ministerpräsident Kühn unterstellten Poullain jeweils gegenseitig eine parteipolitische Nähe zum anderen.⁵¹¹ Er selbst wiederum beklagte seinen Mangel eines parteipolitischen Sicherheitsnetzes.⁵¹² In jedem Fall dürfte die breite öffentliche Debatte um die „Poullain-Affäre“ und ihre Folgen die Grenzen der demokratisch begründeten Legitimität dahingehend verschoben haben, dass die Öffentlichkeit künftig eher ruhige Geschäftsmäßigkeit von der WestLB erwartete. Die „Poullain-Affäre“ markierte insofern nicht nur nach dessen eigener Darstellung den Kulminationspunkt des zugrunde liegenden Grundkonflikts um die Standortbestimmung der WestLB zwischen Politik und Wirtschaft. In Poullains Augen war klar, dass die Politik obsiegt hatte. Anlässlich seines Rücktritts meinte er mit dem ihm eigenen, von Kritikern zuweilen als überheblich empfundenen Selbstbewusstsein:⁵¹³ „Ab morgen, meine Herren, werden Sie eine völlig neue Bank haben. Sie werden sie nicht wiedererkennen!“⁵¹⁴ Nach Poullains Auffassung würde sich die Landesbank also endgültig zu einer Bank des Landes entwickeln.

5.2.2 Zwischenfazit

In seinem „Tätigkeitsbericht“ zieht der erste Vorstandsvorsitzende der WestLB, Ludwig Poullain, die persönliche Bilanz seiner Arbeit an der Spitze der neu gegründeten NRW-Landesbank. Im hiesigen Kontext lässt sich sein Bericht als rückblickendes Protokoll eines jahrelangen, informellen und mikropolitisch geführten Machtkampfes verstehen. Dabei ging es um die Kontrolle diverser Ungewissheitszonen mit hoher Relevanz für den Bestand bzw. die Determinanten des gesamten Systems.

Wie Goethes Zauberlehrling schien Poullain die von ihm selbst gerufenen Geister nicht mehr loszuwerden. Die Geister entsprachen der Kombination aus der von ihm voran getriebenen geschäftspolitischen Expansion der WestLB einerseits (mit neuen Dependancen im Ausland und Industriebeteiligungen im Inland) und der von ihm

⁵¹⁰ Vgl. z.B. Vorwort von Heinrich Köppler in der CDU-Dokumentation, die sich auf zahlreiche abgedruckte Original-Presseberichte zur sog. „Poullain-Affäre“ stützt: CDU Nordrhein-Westfalen: Die Affäre Kühn, S.5.

⁵¹¹ „Die CDU droht mit parlamentarischer Untersuchung“, in: FAZ vom 11. Januar 1978.

⁵¹² Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.11 und 117.

⁵¹³ Vgl. Scheuch, Erwin K./ Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.140.

⁵¹⁴ Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.355.

abgelehnten, aber unaufhaltsam zunehmenden direkten Einflussnahme der Politik auf die Landesbank andererseits. Eigenes Handeln der WestLB-Führung unter Poullain, wie z.B. die Spendenpraxis, dürften die wachsende Interdependenz zwischen Bank und (Partei-)Politik noch verstärkt haben.⁵¹⁵ Anhand zahlreicher anekdotischer Episoden zeigt Poullain auf, wie die WestLB in den 1970er Jahren um ihre nie eindeutig bestimmte Rolle im politischen Gefüge von NRW (und Deutschland) rang. Im Zentrum steht dabei zunächst die Frage, ob es sich bei der Bank primär um eine wirtschaftliche oder politische Entität handelte. Während Poullain zum Zeitpunkt ihrer Gründung von erstgenannter Vorstellung geleitet war, erkannte er im Verlauf der 1970er Jahre zunehmend, dass die WestLB – in der Hinsicht wie andere öffentlich-rechtliche Banken auch – längst in das engere Blick- und Einflussfeld der Landespolitik geraten war. Maßgeblichen politischen Einfluss nahmen dabei die aufsichtführenden Verwaltungsratsmitglieder aus der Landesregierung. Der nirgends positiv kodifizierte und klar geregelte Modus Operandi zwischen WestLB und Landespolitik eröffnete auf Grund der Ambiguität mikropolitische Ungewissheitszonen. Poullains Ehrgeiz lag darin, die neue WestLB zu einem ernsthaften Konkurrenten der großen privaten Banken auszubauen, womit er Erfolg hatte. Wirtschaftlich reifte die WestLB so in ihrem ersten Jahrzehnt zu einem finanzpolitischen „Riesen“ in der Bankenlandschaft der Bundesrepublik heran. Die rapide geschäftspolitische Expansion rief bereits Mitte der 1970er Jahre selbst in der wirtschaftsliberalen Presse Kritik hervor, da der (auch von den Kritikern nicht konkretisierte) „öffentliche Auftrag“ bei der WestLB nicht mehr klar erkennbar gewesen sei.

Die Funktionslogik ihrer Organisation folgte ohnehin nicht den Regeln der Finanzwirtschaft (Gewinnerzielung, Einhaltung des Bankgeheimnisses etc.), sondern früh dem Primat der Politik. Die maßgeblichen Führungsgremien der WestLB waren institutionell so angelegt, dass das für NRW charakteristische Prinzip der Akkomodierung einschließlich eines weitreichenden Parteienproporz „bottom-up“ eine hohe Bedeutung hatte: Nicht nur das Land, sondern auch die kommunal bestimmten Landschaftsverbände sowie die ebenfalls im Verlauf der 1970er Jahre

⁵¹⁵ Ludwig Poullain konzedierte im November 1990 als Zeuge vor dem Düsseldorfer Parteispendenprozess gegen den CDU-Schatzmeister Walther Leisler Kiep, sowohl auf Druck der SPD-geführten Landesregierung Gelder an die parteinahe Friedrich-Ebert-Stiftung überwiesen zu haben als auch, „aus Gründen der Gleichbehandlung“, an die später berüchtigt gewordene „Staatsbürgerliche Vereinigung“ zugunsten der CDU. Vgl. „Ex-Bankier: SPD-Regierung drängte WestLB zu Spenden“, in: dpa-Meldung vom 28. November 1990.

politisierten örtlichen Sparkassen hatten jeweils Sitze und Stimmen, letztere mittelbar über ihre Verbände. Keiner der drei Gewährträger der WestLB war somit allein schon von der formalen Konstitution her unabhängig von parteipolitischen Einflüssen.

Aus mikropolitischer Perspektive verdichteten sich in dem Jahrzehnt der 1970er Jahre zwei Knotenpunkte, bei denen entscheidende organisationale Fäden in Bezug auf die Führung, inhaltliche Ausrichtung und mikro- bzw. schattenpolitischen Potentiale (z.B. Patronage-Möglichkeiten etc.) in Bezug auf die WestLB zusammenliefen: Zum einen war dies die Person des Vorstandsvorsitzenden, zum anderen die zentralen Akteure der Landesregierung. Noch handelte es sich um lockere, nicht festgezurrte Knotenpunkte. Zu umstritten waren die jeweiligen personalen Akteure, sowohl intern (innerhalb der WestLB-Gremien im Falle Poullains oder innerhalb der Regierungsparteien im Falle der sozialliberalen Regierung) als auch öffentlich.

Poullain schien die Rückkopplung an die öffentlich-rechtlichen Gewährträger, insbesondere an die Landesregierung, zunehmend lästig zu sein („durch Bremsungen Rücksicht nehmen müssen“⁵¹⁶), während diese in ihm einen – auch öffentlich – zu autonom agierenden Akteur „ihrer“ öffentlich-rechtlichen Institution erblickten. Als solche ordneten sie die WestLB (in Poullains Einschätzung als Objekt der Politik⁵¹⁷) abgeleitet aus den diversen staatlichen Aufsichtsfunktionen in nachgeordneter Funktion der „core executive“ zu. Die exakte Herleitung dieses Selbstverständnisses schien vage, wie der im Verlauf der „Poullain-Affäre“ veröffentlichte Kabinettsbeschluss schon auf Grund des Wortlautes verdeutlichte („das Land, sei es als Gewährträger, sei es als Staatsaufsicht, sei es als Sparkassenaufsicht“⁵¹⁸).

Poullain zeigte mikropolitische Praktiken auf, mittels derer der Machtkampf um die Kontrolle bestehender Ungewissheitszonen ausgetragen wurde: So erstreckte sich dieser – angelehnt an Crozier und Friedberg – z.B. auf die Dominanz im Bereich von Sachwissen und funktionaler Spezialisierung, die Kontrolle des regelsetzenden Systems, die Beziehungen zu Umweltsegmenten durch Kontrolle spezifischer Relaisstationen und die Beherrschung von Knotenpunkten der Informations- und Kommunikationsströme zwischen Organisationssegmenten. Gerade in Bezug auf

⁵¹⁶ Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.185-186.

⁵¹⁷ Vgl. ebd., S.315

⁵¹⁸ Kabinettsbeschluss der Landesregierung NRW, zitiert nach: „Ein Landeskabinett, das sich selbst mißtraut“, in: Handelsblatt vom 9. Dezember 1977.

Letztgenannte implizierte die wirtschaftliche Expansion der WestLB auch politisch eine Erweiterung von Einfluss- und Machtpotentialen. Besonders deutlich wird dies im Falle der mikropolitischen Handlungspotentiale durch personale Multifunktionen (z.B. in Aufsichtsräten). Eine besonders „umkämpfte“ Arena für Mikropolitik stellte bereits früh die Kontrollfunktion über die WestLB dar. Auf Grund der antagonistischen Konstellation der beiden Knotenpunkte Vorstandsvorsitzender / maßgebliche Akteure der Landesregierung kam es hier zu gegenseitigen mikropolitischen Handlungen, bis diese Frage schließlich im Verlauf der „Poullain-Affäre“ in den Fokus der Öffentlichkeit rückte und nach einer anfänglich breiten Diskussion de facto versandete.

5.3 Neuf ormation: Die Übergang sphase der WestLB zwischen 1977/78 und 1981

Die faktische Folge der „Poullain-Affäre“ war eine rund zwei- bis dreijährige Übergang sphase, in der sich sowohl die Konstellationen der zentralen Akteure in der Landespolitik als auch in der WestLB veränderten. Unmittelbarer Nachfolger Poullains wurde sein bisheriger, jahrelanger Stellvertreter (intern angeblich bekannt als „getreuer Eckart“⁵¹⁹), Dr. Johannes Völling. Der promovierte Jurist war im Gegensatz zu Poullain Mitglied der SPD. Ihn kennzeichneten laut politischen Beobachtern weitere Kontraste zu seinem Vorgänger: „Liebte es Poullain, anstehende Entscheidungen häufig ‚durch Konzentration der Verantwortlichkeit auf mich selbst‘ (Poullain) zu treffen, zieht es der wohltemperierte Bankenbürokrat vor, sich nach möglichst vielen Seiten abzusichern.“⁵²⁰ Zu seinem Stellvertreter wurde der „streng gläubige Katholik und Christdemokrat“⁵²¹ Ludwig Trippen⁵²² mit der Zuständigkeit für das Inlandsgeschäft bestellt. Völling, gleichzeitig Mitglied in 35 Aufsichts- und Beiräten, weckte noch vor seiner offiziellen Amtsübernahme Zweifel daran, dass er sich „wie sein Vorgänger politischer Eingriffe in die Geschäftspolitik der WestLB wird erwehren können.“⁵²³ Direkt zu Beginn seiner Amtszeit hielt er es für angezeigt, öffentlich darauf hinzuweisen, dass „Partei politik“ in der Bank nichts verloren habe.⁵²⁴ Unter Völlings Führung kam es kurz nach dessen Amtsübernahme zu diversen öffentlich bekannt

⁵¹⁹ Vgl. „Neues von Herrn P.“, in: Der Spiegel Nr. 4 vom 23. Januar 1978.

⁵²⁰ Ebd.

⁵²¹ Ebd.

⁵²² Neben Trippen gab es noch einen zweiten Stellvertreter: Walter Seipp, vormals bei der Deutschen Bank, und zuständig für das Auslandsgeschäft. Vgl. „Neues von Herrn P.“, in: Ebd.

⁵²³ Ebd.

⁵²⁴ Vgl. „Völling: Die Partei politik hat vor der Tür der Bank zu bleiben“, in: Handelsblatt vom 25. Januar 1978.

gewordenen Problemen bei der WestLB.⁵²⁵ In der Affäre um den niederrheinischen Textilunternehmer Reichel ging es um angebliche finanzielle Zuwendungen an die FDP, wobei Völling auch persönlich eine unrühmliche Rolle gespielt haben sollte.⁵²⁶ Schon nach kurzer Zeit stellte sich erneut die Nachfolgefrage, da auch die Bilanzzahlen der WestLB immer wieder enttäuschten.⁵²⁷ Schließlich wurde 1981 in der Öffentlichkeit bekannt, es gebe „bei den Gewährträgern der Bank Überlegungen [...] sich vorzeitig von Völling zu trennen, begründet mit der schlechten Ertragslage, die sich in den nächsten Jahren kaum bessern werde.“⁵²⁸ Daraufhin trat Völling zum 31. Juli 1981 zurück.

Von hoher Bedeutung war aber auch, dass die „Poullain-Affäre“ den bereits über lange Zeit öffentlich und innerparteilich kritisierten Ministerpräsident Heinz Kühn⁵²⁹ weiter schädigte. Bereits unmittelbar nach dem Rücktritt von Poullain drangen Überlegungen aus den Regierungsfractionen SPD und FDP an die Öffentlichkeit, wonach dort eine Stimmung vorherrsche, Finanzminister Halstenberg aktiv zum Rücktritt aufzufordern. Allein die Implikation für Kühn, dann möglicherweise auch zurücktreten zu müssen, habe dies zunächst verhindert.⁵³⁰ Im politischen Düsseldorf entstand eine Situation, in der die oppositionelle CDU Kühn zum Rücktritt aufforderte⁵³¹ und gleichzeitig die Koalitionsfractionen, „die sich von ihren Ministern bereits seit Monaten als willfährige Zustimmungsmaschine mißbraucht“ fühlten, den Regierenden „einen Denkkzettel verpassen“ wollten, „und alle drei gemeinsam wollen in den WestLB-Verwaltungsrat – auf Kosten der Landschaftsverbände.“⁵³² Als schließlich herauskam, dass Justizminister Posser seinen Ministerpräsidenten Kühn doch zumindest beiläufig über die Ermittlungen gegen Poullain informiert hatte⁵³³, wuchs der politische Druck auf Kühn weiter.

Zwei personale Akteure, die in der Folgezeit noch eine hohe Bedeutung für die WestLB haben sollten, zählten in der Öffentlichkeit in dieser Phase zu den prononcierten

⁵²⁵ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.139-140. Vgl. „Neue Vorwürfe gegen die WestLB“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 31. März 1978.

⁵²⁶ Vgl. „Rauschgift, Schulden und Parteienfilz“, in: Frankfurter Neue Presse vom 1. April 1978.

⁵²⁷ Vgl. „Große Verluste bei der WestLB“, in: Rheinische Post vom 9. Mai 1981.

⁵²⁸ Vgl. „Völling bietet Rücktritt an“, in: FAZ vom 8. Juli 1981.

⁵²⁹ Vgl. Bewerunge, Lothar: Der Wissenschaftsminister, in: Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Johannes Rau, Düsseldorf/Wien 1986, S.195-201, hier S.199.

⁵³⁰ Vgl. „Die CDU droht mit parlamentarischer Untersuchung“, in: FAZ vom 11. Januar 1978.

⁵³¹ Vgl. „Köppler fordert Kühn zum Rücktritt auf“, in: Handelsblatt vom 13. Januar 1978.

⁵³² „Hexenjagd auf Schuldige“, in: Wirtschaftswoche Nr. 3 vom 13. Januar 1978.

⁵³³ Vgl. „Ein Ministerpräsident als Zeuge“, in: FAZ vom 27. Juni 1978.

Kritikern der Regierung Kühn: Dr. Theodor Schwefer, damals finanzpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion im NRW-Landtag, forderte im Februar 1978 die Einsetzung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur Aufklärung der Vorgänge. Die geschäftspolitischen Nachteile für die WestLB müsse man „in Kauf nehmen, wenn man seine demokratische Pflicht erfüllen wolle.“⁵³⁴ In einem eigens von der Landes-CDU hergestellten Buchband zur „Poullain-Affäre“ kritisierte Schwefer in einem Vorwort die allgemeine „Agonie der Regierung“⁵³⁵ unter Ministerpräsident Kühn. Friedel Neuber fiel in der öffentlichen Diskussion über die Folgen der „Pollain-Affäre“ damit auf, dass er sich von den geborenen Verwaltungsratsmitgliedern am vehementesten für die Beibehaltung des Auslandsgeschäftes und damit indirekt auch für die Fortsetzung des geschäftspolitischen Expansionskurses von Poullain aussprach. Dabei griff der ehemalige SPD-Landtagsabgeordnete die politisch geschwächte Kühn-Regierung im Namen der Sparkassen offen an: „Wir werden mit den Landesvertretern im Verwaltungsrat in den Clinch gehen und die Geschäftspolitik durchsetzen, die unseren Interessen entspricht.“⁵³⁶ Der politisch geschwächte Ministerpräsident Heinz Kühn kündigte schließlich an, am 20. September 1978 von seinem Amt zurückzutreten. Neben anderen Faktoren wie dem Volksbegehren um die kooperative Schule hatte die sog „Poullain-Affäre“ hierzu maßgeblich beigetragen.

5.4 Eine Ära beginnt: Johannes Rau und die politische Ausgangslage

Neuer Ministerpräsident wurde der damals 47jährige Johannes Rau. Der bisherige Wissenschaftsminister (und als solcher formal nicht mit der WestLB befasstes Kabinettsmitglied) hatte zu diesem Zeitpunkt zwei entscheidende Kampfkandidaturen innerhalb der NRW-SPD für sich entschieden:

Zum einen konnte er sich 1977 gegen Professor Friedhelm Farthmann bei der Wahl des Landesvorsitzenden der Partei durchsetzen. Obwohl Farthmann mit einer Zweidrittelmehrheit gerechnet hatte⁵³⁷, vermochte Rau das Duell mit einer programmatischen Rede für sich zu entscheiden. Wie sein Rivale später einräumte, sei Rau der „elastischere“ Kandidat gewesen, „der mehr das Bildungsbürgertum in der

⁵³⁴ Theodor Schwefer, zitiert nach: „CDU beantragt WestLB-Ausschuß“, in: General-Anzeiger Bonn vom 15. Februar 1978.

⁵³⁵ Vgl. CDU Nordrhein-Westfalen: Die Affäre Kühn – Halstenberg – Poullain.

⁵³⁶ Friedel Neuber, zitiert nach: „Vom Übermut bedroht“, in: Wirtschaftswoche Nr. 5 vom 27. Januar 1978.

⁵³⁷ Vgl. Farthmann, Friedhelm: Blick voraus im Zorn. Aufruf zu einem radikalen Neubeginn der SPD. Düsseldorf 1996, S.190.

SPD ansprach, die linke intellektuelle Schicht, die ja sehr gewachsen war im Laufe der sechziger und siebziger Jahre.“⁵³⁸ Zum anderen stellte Rau sich am 17. September 1978 einem in Duisburg stattfindenden Sonderparteitag der SPD, bei dem er die Mehrheit der 318 Delegierten von sich als Nachfolger im Ministerpräsidentenamt gegen Dr. Diether Posser (Justiz-, nach dem Halstenberg-Rücktritt zusätzlich Finanzminister) knapp überzeugen konnte (161/150).⁵³⁹ Er setzte sich dabei auch gegen den klandestinen Widerstand seines Amtsvorgängers Kühn durch.⁵⁴⁰ Unter den später noch relevanten sozialdemokratischen Kabinettsmitgliedern wurde u.a. Kühns Arbeits- und Sozialminister Farthmann dem Posser-Lager zugerechnet, während Journalisten Bundesratsminister Dr. Christoph Zöpel und Staatskanzlei-Chef Dr. Herbert Schnoor im Rau-Lager verorteten.⁵⁴¹

5.4.1 Die nordrhein-westfälische Sozialdemokratie zu Beginn der Ära Rau

Rau hatte 1977 den Vorsitz einer Partei, der SPD, übernommen, die in dem vorhergehenden Jahrzehnt im Nachgang ihres Godesberger Programms von 1959 einen Wandel von der „industriellen Klassenpartei zur Partei der kleinen Leute“⁵⁴², von der Klassen- zur Volkspartei absolviert hatte.⁵⁴³ Unter der Führung Kühns konzentrierte sich die SPD ab 1963 darauf, sich als Anwältin der Beschäftigten des Ruhrbergbaus zu gerieren. Die Landtagswahl von 1966 hatte ihr das bis dato beste Ergebnis von 49,5 Prozent eingebracht, wobei die bisherige Regierungspartei CDU 3,6 Prozent verlor und die SPD 6,2 Prozent hinzu gewann.⁵⁴⁴ Die Wahl beendete die bis zu diesem Zeitpunkt vorherrschende Hegemonie der Christdemokraten an Rhein und Ruhr auf Landesebene.⁵⁴⁵ Der durch den „Swing“ entstandene Elan war der Partei im Verlauf der fast zwölfjährigen Regierungszeit unter Ministerpräsident Kühn während der 1970er Jahre jedoch abhanden gekommen. Bei der Landtagswahl 1975, der Wahl mit der höchsten Wahlbeteiligung in NRW⁵⁴⁶, konnte die CDU mit ihrem Spitzenkandidaten Köppler rund 47 Prozent der Stimmen erreichen, so dass allein die

⁵³⁸ Ebd., S.192.

⁵³⁹ Vgl. „Johannes Rau soll Ministerpräsident in Düsseldorf werden“, in: FAZ vom 18. September 1978.

⁵⁴⁰ Vgl. „Posser gewinnt an Boden“, in: Frankfurter Neue Presse vom 24. August 1978.

⁵⁴¹ Vgl. „NRW-Kabinett gespalten zwischen Posser und Rau“, in: Neue Ruhr-Zeitung vom 30. August 1978.

⁵⁴² Brunn, Gerhard: Machtwechsel in Düsseldorf. Die SPD in den 1960er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.81-96, hier S.82.

⁵⁴³ Vgl. ebd., S.89.

⁵⁴⁴ Vgl. ebd., S.94.

⁵⁴⁵ Vgl. Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn. Stuttgart 2016, S.31-33.

⁵⁴⁶ Vgl. ebd., S.83.

Koalitionstreue der FDP den Ausschlag für den Fortbestand der sozialliberalen Regierung Kühn gab.⁵⁴⁷

Zwar erlangte die SPD in den 1970er Jahren eine dominante Position in NRW, jedoch setzten in den 1970er (und 80er Jahren) gleichzeitig „unter der Oberfläche glänzender Wahlsiege“⁵⁴⁸ verspätete Integrationsprobleme der Sozialdemokratie ein. Zum Hintergrund gehörte hier die zunehmende Mobilität der sozialen Milieus, die mit einer starken Aufwertung der Bedeutung einzelner Spitzenpolitiker einherging.⁵⁴⁹ In NRW (v.a. im Ruhrgebiet) hatte sich ein in der Nachkriegszeit zunehmend regionsspezifisches Politikmuster, eine eigene politische Kultur herausgebildet, „für das sich der Begriff der ‚basisnahen Stellvertretung‘ eingebürgert hat.“⁵⁵⁰ Typisch war hier der sozialdemokratische Multifunktionär, der gleichzeitig vor Ort als Stadtrat, Gewerkschaftssekretär und Betriebsrat fungierte.⁵⁵¹ „Anknüpfend an alte sozialdemokratisch-freigewerkschaftliche Traditionen einer Politik der Teilhabe und des Klassenkompromisses entstand in den korporatistischen Strukturen von Montanindustrie und Kommunen ein Politikmodell, in dem den sozialdemokratischen Eliten – bestehend aus gewerkschaftlichen, kommunalpolitischen und parteipolitischen Multifunktionären – die zentrale Rolle der Vermittlung zwischen Arbeiterleben und Ökonomie, Politik und Gesamtgesellschaft zukam.“⁵⁵²

Die Bevölkerungsstruktur veränderte sich kontinuierlich, so dass diese Aufgabe zunehmend schwieriger wurde. Der Anteil der Angestellten wuchs gegenüber den Arbeitern stetig. Hinzu trat ein sektoraler Wandel vom industriellen Sektor hin zum Dienstleistungssektor, wobei allein in den 1980er Jahren bis über 700.000 Menschen in NRW arbeitslos gemeldet waren. Hinzu kamen drastisch veränderte Lebensweisen, die durch einen erhöhten allgemeinen Bildungsstand, neue Konsummöglichkeiten und steigende Mobilität mitverursacht wurden. Die SPD wandelte sich dergestalt mit, dass sie breite Schichten der abhängig Beschäftigten zu integrieren trachtete. Ihre neuen

⁵⁴⁷ Vgl. Bewerunge, Lothar: Der Wissenschaftsminister, in: Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Johannes Rau, Düsseldorf/Wien 1986, S.195-201, hier S.199.

⁵⁴⁸ Goch, Stefan: „Wir in Nordrhein-Westfalen“. Die SPD in den 1970er und 80er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.97-122, hier S.97.

⁵⁴⁹ Vgl. dazu und zum Milieubegriff mit weiteren Verweisen: ebd., S.98-101.

⁵⁵⁰ Ebd., S.102.

⁵⁵¹ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Die Partei als Machtressource? Johannes Rau und die nordrhein-westfälische SPD in den 1980er und 90er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.123-135, hier S.125.

⁵⁵² Goch, Stefan: „Wir in Nordrhein-Westfalen“, S.102.

Mitglieder waren häufig Aufsteiger aus der Arbeiterschaft, also die „neuen Angestellten“. Unter ihren Funktionären dominierten in der Folge zunehmend Mitglieder der neuen Mittelschichten, wodurch sich die Anfänge der „Lehrer-SPD“ begründeten. Gleichwohl verliefen im Industrieland NRW die durch den Wandel hervorgerufenen Konflikte in Partei und Gesellschaft „ruhiger“ als z.B. in Frankfurt oder München, wobei auch hier gerade in urbanen Zentren postmaterialistische Tendenzen eine Hinwendung zu den aufstrebenden Grünen und andererseits um sich greifende wirtschaftsliberale Vorstellungen die SPD von zwei Seiten her „in die Zange“ nahmen.⁵⁵³ Umso bedeutender wurde aus Sicht der Sozialdemokratie an Rhein und Ruhr – von den 1970er Jahren bis über den gesamten Untersuchungszeitraum der 1980er und 90er Jahre – die Strukturpolitik: „Vor allem das von Sozialdemokraten regierte Land Nordrhein-Westfalen mit dem Ruhrgebiet als einem immer wieder bundespolitisch Aufsehen erregenden Fall krisenhaften Strukturwandels wurde zum Beispiel einer Politik einer ökonomischen, sozialen und ökologischen Bewältigung des Strukturwandels.“⁵⁵⁴

5.4.2 Strukturwandel und Akkomodierung

Mit dem Strukturwandel gab es somit auch eine Herausforderung, für deren politische Bewältigung die finanziellen Ressourcen der WestLB ab den späten 1970er Jahren manchem so attraktiv erschienen, dass sie diese Aufgabe explizit in deren Statute aufnehmen wollten: So rekurrierte Poullain auf den Beschluss eines SPD-Bezirks vom Mai 1979, den „öffentlichen Auftrag“ umzudefinieren: Die WestLB solle sich auch um die „Sanierung des Ruhrgebiets“ kümmern.⁵⁵⁵

In den anderen in den 1970er und 80er Jahren im NRW-Landtag als Fraktionen vertretenen Parteien, bei der CDU und teilweise bei der FDP, kam es zwar nicht zu solchen expliziten Forderungen. Jedoch steuerten Vertreter dieser Parteien die tatsächliche Einbindung der WestLB in strukturpolitische Prozesse mit.⁵⁵⁶ Grundsätzlich kennzeichnete sich der mit der Ministerpräsidentschaft Raus einziehende Politik- und Regierungsstil durch korporatistische Arrangements und

⁵⁵³ Vgl. ebd., S.108-113.

⁵⁵⁴ Ebd., S.117.

⁵⁵⁵ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.266-267.

⁵⁵⁶ Vgl. zum grundsätzlichen Phänomen der Einbindung der CDU: Korte, Karl-Rudolf: Die Partei als Machtressource? Johannes Rau und die nordrhein-westfälische SPD in den 1980er und 90er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.127. Der Aspekt wird in Kapitel 7 erneut detailliert aufgegriffen.

einen zahlreiche Interessengruppen, Verbände und Institutionen umfassenden Stil der Akkomodierung.⁵⁵⁷ Mit Johannes Rau war zunächst der SPD und später mit Einschränkungen dem Land NRW insgesamt eine Integrationsfigur entstanden, die – profitierend vom Personalisierungstrend – zunehmende gesellschaftliche Cleavages zu überbrücken vermochte.⁵⁵⁸ Schon in seiner ersten Regierungserklärung intonierte der neue Ministerpräsident sein Ziel einer „solidarischen Gesellschaft“, das zu einem übergeordneten Leitmotiv seiner Regierungszeit werden sollte.⁵⁵⁹ Beobachter kritisierten zwar zu Beginn seiner Amtszeit die aus ihrer Sicht mangelnde inhaltliche Substanz seiner Ankündigungen⁵⁶⁰, registrierten jedoch den stilistischen Wandel im Vergleich zu seinem Amtsvorgänger: „Der Stolz auf das Land und auf die Liberalität seiner Bürger, die alles in allem hohe Lebensqualität, die Absage an radikale Tendenzen, die Betonung vieler Gemeinsamkeiten über die Grenzen der Parteien hinweg und schließlich das betont freiheitliche Engagement – das alles beweist das politisch-menschliche Format dieses Mannes und läßt hoffen, daß das in jüngster Zeit so beklemmende parteipolitische Freund-Feind-Denken zumindest etwas abgebaut wird.“⁵⁶¹ Die von Rau verkörperte Konzilianz dürfte dabei nicht zuletzt durch den Kontrast zur gleichzeitigen bundespolitischen Polarisierung („Freiheit oder Sozialismus“⁵⁶²) in diesem Sinne perzipiert worden sein. Auch seine Partei, die SPD, führte Rau „nach dem Prinzip der Akkomodierung: gütliche Einigung und Versorgung statt Majoritätsdenken und Konkurrenz.“⁵⁶³ Früh fiel Beobachtern auf, dass Raus politischer Stil insgesamt auf einen möglichst breiten Konsens über Parteigrenzen hinwegsetzte, etwa in der Kohle- und Stahlkrise an Rhein und Ruhr.⁵⁶⁴

⁵⁵⁷ Korte, Karl-Rudolf: Die Partei als Machtressource? Johannes Rau und die nordrhein-westfälische SPD in den 1980er und 90er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.126.

⁵⁵⁸ Vgl. Goch, Stefan: „Wir in Nordrhein-Westfalen“. Die SPD in den 1970er und 80er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.108 sowie S.120-122.

⁵⁵⁹ Vgl. Kröncke, Gerd: Ein Mann für alle Fälle, in: Filmer, Werner/Schan, Heribert: Johannes Rau, S.221-229, hier S.222.

⁵⁶⁰ Vgl. „Ein netter Katalog“, in: Neue Ruhr Zeitung vom 28. September 1978.

⁵⁶¹ Ebd.

⁵⁶² So lautete der Wahlkampfeslogan des damaligen Kanzlerkandidaten der Unionsparteien, Franz-Josef Strauß.

⁵⁶³ Korte, Karl-Rudolf: Die Partei als Machtressource? Johannes Rau und die nordrhein-westfälische SPD in den 1980er und 90er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, hier S.126.

⁵⁶⁴ Lauschke, Karl: „Wir werden den Weg der Zusammenarbeit suchen“. Die Kohlen- und Stahlkrise, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.179-192, hier S.184. Dieser Aspekt wird in Kapitel 7 erneut aufgegriffen.

5.5 Die Landtagswahl 1980 und die Veränderungen bei der WestLB

Ein bedeutender Schritt zur Konsolidierung der politischen Macht gelang Johannes Rau im Mai 1980, als die Sozialdemokraten unter seiner Führung zum ersten Mal in der Landesgeschichte eine absolute Mehrheit im Landtag bei den Landtagswahlen erreichen konnten.⁵⁶⁵ Das Wahlergebnis kontrastierte zudem auffällig mit dem Bundestrend.⁵⁶⁶ Aus demokratietheoretischer Sicht trat in der nun beginnenden 9. Wahlperiode des NRW-Landtags eine Besonderheit auf, die in der Bundesrepublik eher atypisch war: das Parlament setzte sich lediglich aus zwei Fraktionen (SPD und CDU) zusammen. Damit entsprach es formal idealtypisch dem angelsächsischen Muster.⁵⁶⁷ Der bis dato in der Presse zuweilen als Zauderer charakterisierte Ministerpräsident präsentierte bereits kurz nach der Wahl seine neue Kabinettsliste⁵⁶⁸: Im Kontext der WestLB war besonders das zuvor von der FDP gehaltene Wirtschaftsministerium relevant, mit dem Rau Professor Reimut Jochimsen, seinen ehemaligen Amtsnachfolger als Wissenschaftsminister und Nationalökonom, betraute. Finanzminister blieb Dr. Diether Posser. Ihn erhob Rau auch zum stellvertretenden Ministerpräsidenten. Einzelne Persönlichkeiten wie der neue Innenminister Dr. Herbert Schnoor, der Rau bereits als Wissenschaftsminister begleitete, verband eine hohe persönliche Loyalität zu Rau. Große Teile seines neuen Kabinetts entstammten jedoch, so insinuierte die FAZ zeitgenössisch, einem wohl austarierten informellen Gleichgewicht innerhalb der NRW-Sozialdemokratie: So habe Rau nicht auf den Schulpolitiker Girgensohn als Kultusminister verzichten können, Ernährungsminister Bäumer sei als Vorsitzender des SPD-Bezirks Niederrhein unverzichtbar gewesen, Arbeitsminister Farthmann war wiederum auf Grund seiner starken gewerkschaftlichen Basis zumindest als Kabinettsmitglied gesetzt.⁵⁶⁹

Die „Rau-typische“ Konkordanz verdeutlichten auch die ersten Handlungen des Ministerpräsidenten in Bezug auf die WestLB nach der Landtagswahl. Denn Rau löste den jahrelang währenden, teils öffentlichen Streit um die Besetzung des Verwaltungsrates mit – so die verbreitete o.g. Kritik – zu vielen Kabinettsmitgliedern.

⁵⁶⁵ Vgl. Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn, S.33.

⁵⁶⁶ Vgl. Goch, Stefan: „Wir in Nordrhein-Westfalen“, S.97.

⁵⁶⁷ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre, Band I, S.771.

⁵⁶⁸ „Zauderer Johannes Rau erwies sich als Macher“, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 27. Mai 1980.

⁵⁶⁹ Im Fall von Farthmann gab es auch Spekulationen um die Übernahme der SPD-Landtagsfraktion. Vgl. „Düsseldorfer Mixtur“, in: FAZ vom 29. Mai 1980.

Dabei bemühte er sich um einen Kompromiss, der auch gleich den Dissens mit den kleinsten Gewährträgern, den Landschaftsverbänden deeskalierte: Im Gegensatz zu zuvor häufig aus dem parlamentarischen Raum vernehmbaren Forderungen nach der Aufnahme von Landtagsabgeordneten auf Kosten der Landschaftsverbände rückten diese nun auf Kosten einzelner bisheriger Kabinettsmitglieder in den WestLB-Verwaltungsrat. Im Kontrast zu Kühn verzichtete Rau auf vier von sechs Verwaltungsratssitze für seine Regierung. Stattdessen rückten nun Landtagsabgeordnete in das WestLB-Kontrollgremium ein, worin eine Durchbrechung der Gewaltenteilung zu sehen war.⁵⁷⁰ Dazu zählte auch der CDU-Haushaltspolitiker Dr. Theodor Schwefer.⁵⁷¹ Neben Schwefer übernahmen auch dessen SPD-Pendant im Landtag, Selle, sowie der stellvertretende Vorsitzende der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie, Alker, und der Finanzdirektor des Bertelsmann-Konzerns, Hoffmann, Sitz und Stimme in dem obersten Aufsichts- und Kontrollgremium der WestLB. Als Regierungsmitglieder waren nur noch der Finanz- und der Wirtschaftsminister vorgesehen.⁵⁷² Ob es sich bei den einrückenden Parlamentariern um eine Verstärkung demokratischer Kontrolle, etwa im Sinne von „Kontrolle als Mitwirkung/Mitsteuerung“,⁵⁷³ handelte, wird Gegenstand der folgenden empirischen Untersuchung sein. Da Rau die „Poullain-Affäre“ als Kabinettsmitglied und als amtierender SPD-Landesvorsitzender aus nächster Nähe beobachten konnte, steht zu vermuten, dass ihm weder die politischen Risiken noch die machtpolitischen Potentiale der WestLB entgangen sein werden.

6. Empirie: zwei scheinbar konträre Ansatzpunkte

6.1 Ausgangslage: Zwei antagonistische Erzählungen

Politik wird in den letzten Jahren zunehmend in Form eines Wettkampfes von Erzählungen (Narrativen) konzipiert – eine Entwicklung, die sich auch auf die Politikwissenschaft auswirkt.⁵⁷⁴ Dem (in der Zeitgeschichtsschreibung weniger fremden) Ansatz wohnt auf Grund der Priorisierung von erzählerischen Repertoires

⁵⁷⁰ Vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.120.

⁵⁷¹ Vgl. „Regierung verringert Einfluß auf die WestLB“, in: Neue Ruhr Zeitung vom 9. September 1980.

⁵⁷² Vgl. „Verwaltungsrat der WestLB neu besetzt“, in: Rheinische Post vom 30. Oktober 1980.

⁵⁷³ Vgl. Marschall, Stefan: Parlamentarismus, S.146.

⁵⁷⁴ Vgl. Gadinger, Frank/Jarzebski, Sebastian/Yildiz, Taylan: Politische Narrative. Konturen einer politikwissenschaftlichen Erzähltheorie, in: Dies. (Hrsg.): Politische Narrative. Konzepte, Analysen, Forschungspraxis. Wiesbaden 2014, S.3-38, hier S.9.

über abschließende Gewissheiten eine Unschärfe inne. Dadurch bleibt eine solche Erzählung nicht nur situativ anpassbar, sondern sie verkörpert auch Machtansprüche, weil eine kollektive Problemdeutung häufig in kontroversen Politikfeldern angestrebt wird.⁵⁷⁵ In diesem Sinne ließe sich auch die politische Rolle der WestLB in den 1980er und 1990er Jahren (oberflächlich) in zwei antagonistische Erzählungen einteilen:

- Auf der einen Seite formulieren Autoren und spätere journalistische Beobachter jene „offensive“ Darstellung, bei der die WestLB und das Agieren der mit ihr verbundenen personalen Schlüsselakteure der „core executive“ regelmäßig (mindestens) im schattenpolitischen Graubereich anzusiedeln wäre.
- Dem gegenüber existiert auf der anderen Seite eine „defensive“ Erzählung, bei der Informalität im Kontext der WestLB zumeist im weißen Spektrum des schattenpolitischen Kontinuums einzuordnen wäre. Sie ergibt sich aus den offiziellen Darlegungen der Akteure selbst, *zeitgenössischer* journalistischer Berichterstattung sowie aus diversen, kontextbezogenen Überlegungen unterschiedlicher Publikationen und Dokumente.

Bevor im Folgenden anhand ausgewählter Schlaglichter und konkreter, empirischer Episoden versucht wird, eine solche Verortung analytisch mithilfe des o.g. theoretischen, mikropolitischen Ansatzes fundiert vorzunehmen, sollen beide Erzählungen in ihrem Kerngehalt skizziert werden. So wird, wenn auch zunächst nur holzschnittartig, das Spektrum der Argumentation mithilfe zweier antagonistischer Pole aufgezeigt. Die dazwischen wägende und oszillierende spätere empirische Analyse soll dadurch gedanklich klarer eingebettet und strukturiert werden.

6.2 Die „offensive“ Erzählung

In einem WDR-Dokumentarfilm über die WestLB aus dem Jahr 2012 wird eine Sequenz gezeigt, in der der damals neu in sein Amt gewählte Vorstandsvorsitzende, Neuber, sein Düsseldorfer Büro betritt. Im filmischen Begleitkommentar heißt es dazu: „Friedel Neuber wurde 1981 neuer Chef der WestLB. Neuber war ein Machtmensch. Er verzahnte Geschäfte und Politik. Schnell wurde klar: Er wollte eine andere Bank als Poullain. [...]. Die Geschichte von Filz und Seilschaften der WestLB, sie begann mit Neuber. Friedel Neuber wurde mithilfe der SPD völlig überraschend in sein Amt bei der WestLB gehievt. Was vielen damals nicht klar war: Die Unabhängigkeit der

⁵⁷⁵ Vgl. ebd., S.11.

Landesbank sollte damit für immer verloren gehen. Die enge Bindung Neubers zu den regierenden Genossen war ebenso verlockend wie gefährlich. Neuber konnte die Bank umbauen, ohne wirksame Kontrolle. Neubers politischer Ziehvater war Johannes Rau, als Ministerpräsident des Landes und oberster Kontrolleur der WestLB. [...] Eine Verflechtung, die jeder Kontrolle unterlief. Das hatte Ludwig Poullain nicht gewollt.⁵⁷⁶ Apodiktisch urteilen in diesem Sinne Erwin K. und Ute Scheuch, die gar von einem „System Neuber“ schreiben, dessen steilen Aufstieg „Beziehungen, Protektion, politische Verbindungen“ gestützt hätten.⁵⁷⁷ Neuber habe demnach mithilfe der WestLB ein umfassendes personales Beziehungsnetz aus Politik und Wirtschaft in NRW aufgebaut, wobei die „Grenze zwischen Kontrolleuren und zu Kontrollierenden“ verwischt worden sei.⁵⁷⁸ Das „Geflecht des Gebens und Nehmens zulasten der Allgemeinheit“⁵⁷⁹ habe auch Teile der Opposition umfasst und ein personalisiertes, informelles Machtzentrum in NRW geschaffen, das formale Strukturen wie z.B. die Bedeutung der vier Unterbezirke der SPD (also eine Ausformung innerparteilicher Demokratie) unterlaufen habe.⁵⁸⁰ Ebenfalls kritisch, jedoch nuancierter argumentiert Guido Hitze. Er konstatiert, dass sich in NRW „in den achtziger Jahren zunehmend Strukturen ausbildeten und verfestigten, die alle Züge eines informellen politischen Subsystems [...] aufweisen und die maßgeblich zum Machterhalt der Sozialdemokratie unter Ministerpräsident Johannes Rau beigetragen haben.“⁵⁸¹ Zwischen dem Ministerpräsidenten und dem WestLB-Vorstandsvorsitzenden habe eine „Arbeitsteilung“ bestanden, bei der es Rau vermocht habe, sich, „obwohl integraler Bestandteil des Systems, aus allen mit dem Komplex Neuber/WestLB verbundenen Belangen offiziell herauszuhalten, während Neuber für ihn im Hintergrund die Fäden zog, Kontakte herstellte, Hindernisse beseitigte und überdies auch noch anstelle des Ministerpräsidenten etwaiges ‚Fitz‘-Gerede auf seine Person lenkte.“⁵⁸² Die qua WestLB hergeleitete Informalität sei „auf das Engste mit der Persönlichkeit von

⁵⁷⁶ Vgl. „Größenwahn und Selbstbedienung – Der Krimi um die WestLB“, WDR-Dokumentationsfilm („Die Story“) von Klaus Balzer, ausgestrahlt im WDR-Fernsehen am 18.10.2012. Filmminute 4:27 bis 6:15, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=3qdL7qxwd0U> (12.08.2021).

⁵⁷⁷ Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: Die Spendenkrise – Parteien außer Kontrolle, Reinbek bei Hamburg 2000, S.135.

⁵⁷⁸ Ebd., S.145.

⁵⁷⁹ Ebd., S.158.

⁵⁸⁰ Vgl. ebd., S.160 und 166.

⁵⁸¹ Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S.801.

⁵⁸² Vgl. ebd., S.807.

Johannes Rau und seinem Machtsystem verwoben⁵⁸³ gewesen. Da auch die Opposition in die informellen Netzwerke der von Neuber als „eine Art ‚Nordrhein-Westfalen AG‘“⁵⁸⁴ geleiteten WestLB integriert gewesen sei, habe sie in der „Sphäre der ‚verfaßten‘, offiziellen Politik [...] die Rolle des Kritikers und Kontrolleurs der Regierungsmehrheit und ihres Handelns“ übernommen, informell sei sie hingegen „durch ihre personale Vernetzung mit der Regierung zum Mitwisser, ja zum Mitakteur“⁵⁸⁵ geworden. Auch Poullain urteilte rückblickend kritisch über die de facto ausbleibenden Kontrollmöglichkeiten in der Amtszeit seines späteren Nachfolgers Neuber, da die maßgeblichen personalen Akteure eine zu enge persönliche Nähe und informelle Verflechtungen aufgewiesen hätten.⁵⁸⁶ Fasst man den Tenor zusammen, so beinhaltet die „offensive“ Erzählung folgende maßgeblichen Wertungen:

- *eine* politische Partei (hier konkret die SPD) habe Neuber „völlig überraschend ins Amt gehievt“, womit eine enorme Gestaltungsmacht und Homogenität einer einzelnen politischen Partei, und auch generell von Parteien, impliziert ist. So habe die „Netzwerkbildung à la Neuber in Gestalt eines regelrechten ‚Kartells‘ nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Machterhaltung der SPD in Nordrhein-Westfalen geleistet.“⁵⁸⁷
- Unter der Führung Neubers, dem als personaler Akteur eine herausragende Rolle zugeschrieben wird⁵⁸⁸, sei eine genuin politische Bank entstanden, die Geschäft und Politik systematisch verzahnt habe. So sei eine „lange Zeit durchaus erfolgreiche, aber letztlich in ihrer Wirkung auch problematische [...] Strukturpolitik begünstigt“⁵⁸⁹ worden, „die neben und abseits des Parlaments erfolgt ist, das verfassungsmäßig vorgeschriebene Budget- und Kontrollrecht der Legislative umgangen“⁵⁹⁰ habe.

⁵⁸³ Ebd., S.800.

⁵⁸⁴ Ebd., S.805. Dort Verweis auf „Lebenswerk in Trümmern“, in: Rheinische Post vom 11.07.2002.

⁵⁸⁵ Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.813.

⁵⁸⁶ Vgl. Interview mit Ludwig Poullain, in: „Der Niedergang der WestLB – Größenwahn und Selbstbedienung“, WDR-Dokumentationsfilm vom 23.10.2012, Filmminute: 06:18-06:49.

⁵⁸⁷ Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S.808.

⁵⁸⁸ So betont z.B. Klaus Balzer, Produzent des o.g. WDR-Dokumentationsfilms, die enorme Bedeutung einzelner Charaktere und Handlungsweisen, wobei die Person Friedel Neuber besonders entscheidend für das „System“ gewesen sei. Vgl. WDR-Interview mit Klaus Balzer vom 15. Oktober 2012, abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/archiv/westlb/westlb274.html> (12.08.2021).

⁵⁸⁹ Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S.808.

⁵⁹⁰ Ebd.

- „Filz und Seilschaften“ (per definitionem ein starker Indikator für den „grauen“ und „schwarzen“ Bereich von Schattenpolitik) seien mit Neuber verknüpft, die de facto durch die Bindung zu seiner Partei und der mit ihr eng verbundenen staatlichen Exekutive („regierende Genossen“) entstanden seien.
- Auf Grund der Vielzahl personaler Verflechtungen unter Einschluss der Opposition sei keine wirksame Kontrolle mehr möglich gewesen. Kontrollieren gehört indessen in einer Demokratie zu den wichtigsten Aufgaben der Volksvertretungen. Im Kontext des hier zugrunde gelegten Theorems (Schattenpolitik) bedeutet dies nicht zuletzt, dass Parlamente wie der NRW-Landtag „als öffentlich agierende Akteure stets die Minimalmöglichkeit [haben; DF], mittels der ‚Öffentlichkeit‘ Regierungskontrolle wirksam werden zu lassen.“⁵⁹¹ Jedoch sei die Nachprüfbarkeit der angewandten Methoden und erzielten Ergebnisse systematisch entzogen worden.⁵⁹²
- Kulminationsfigur sei Johannes Rau gewesen, der auf der (mikropolitisch relevanten) informellen, personalen Ebene „Ziehvater“ Neubers gewesen sei und gleichzeitig auf der formalen Ebene als Ministerpräsident dessen „oberster Kontrolleur“. Informalität habe Formalität insofern de facto unterhöhlt. Neuber und Rau agierten demnach als personale Knotenpunkte eines informell determinierten politischen Machtsystems mithilfe der WestLB. Macht konzentrierte sich entlang dieser beiden personalen Knotenpunkte. Neben die beiden zentralen Akteure, die demnach gleichgerichtete Interessen verfolgten, trat später noch Finanzminister Heinz Schlußer hinzu.

Im Bereich der „Output“-Dimension steht die ordoliberal geprägte Kritik von Hans-Werner Sinn pars pro toto: So kritisierte er aus volkswirtschaftlicher Perspektive die seines Erachtens ohne öffentlich-rechtlichen Bezug stehenden ausgeübten Tätigkeiten der Landesbanken generell, wobei er die 1995 unter maßgeblicher Beteiligung der WestLB gegründete „Westdeutsche Immobilienbank“ gar zum Anlass seiner einschlägigen Studie nahm.⁵⁹³ Neben dem Hauptvorwurf der staatlichen Wettbewerbsverzerrung richtet sich die Kritik auf die von ihm konstatierten zu umfassenden, zu stark risikobehafteten, staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft im

⁵⁹¹ Marschall, Stefan: Parlamentarismus, S.148.

⁵⁹² Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S.808.

⁵⁹³ Vgl. Sinn, Hans-Werner: Der Staat im Bankenwesen, S.11-12 und 67-74.

Allgemeinen. Diese Kritik läuft darauf hinaus, dass so auch politische Legitimation mit fragwürdigen ökonomischen Methoden „erkauft“ würde. Nach der „offensiven“ Erzählung habe die Expansion der WestLB den öffentlichen Auftrag überschritten und stattdessen eine „politisierte“ Strukturpolitik begünstigt, die unter Zugrundelegung marktwirtschaftlicher Kriterien (zunehmend) fragwürdig gewesen sei. Überdies habe die wachsende ökonomische Macht auch politische Macht impliziert, da mithilfe des Beteiligungsgeschäfts wachsende politische Einflussmöglichkeiten weit über NRW hinaus entstanden seien. Im Sinne der oben angeführten Poullain’schen Ölscheich-Metapher verfügten die zentralen Akteure wie Neuber und Rau qua WestLB über enorme machtpolitische Ressourcen (Macht als „Möglichkeit“ im Sinne von Röttgers). Die Landesbank wäre demnach auch ein politisches Objekt und Instrument gewesen, das der „core executive“ für machtpolitische Zwecke gedient hätte.

6.3 Die „defensive“ Erzählung

„Die Bankenlandschaft der Bundesrepublik Deutschland ist – wie alle anderen Branchen auch – einem beständigen Wandel unterworfen. [...] Auch die Rolle der Landesbanken/Girozentralen, dem öffentlich-rechtlichen Sektor zugehörig, hat sich verändert – allerdings nicht, wie von manchem Kritiker geargwöhnt, in Richtung auf eine Vernachlässigung des ursprünglichen Auftrags, sondern im Sinne einer – notwendigen Erweiterung des Aufgabenspektrums.“⁵⁹⁴, stellte Neuber im Mai 1987 fest. Er verband dies mit einem Plädoyer für eine umfassende Expansion der Landesbank in so unterschiedlichen Bereichen wie der Wohnungsbauförderung, der regionalen und sektoralen Wirtschaftsförderung, dem Auslandsgeschäft und dem Wertpapiergeschäft.⁵⁹⁵ Der WestLB-Vorstandsvorsitzende machte kein öffentliches Geheimnis aus seiner Absicht, den unter Poullain begonnenen Expansionskurs der Bank auszubauen.⁵⁹⁶ Noch im Jahr 2001 stellte er rückblickend seine Hauptargumente klar: „Ich muss mich gegen Filz und Freundschaft wirklich wehren. Wir haben, ich hoffe jedenfalls, unsere Aufgaben für das Land zu erfüllen gehabt und haben sie auch erfüllt, insbesondere in der Strukturpolitik, in der Wirtschaftsförderung, in der Wohnungsbauförderung. Das hat ja nichts mit Filz zu tun. Das ist unser gesetzlicher

⁵⁹⁴ Friedel Neuber, zitiert nach: Ders.: „Der Wettbewerb erzwingt Zusammenschlüsse“, in: FAZ vom 12. Mai 1987.

⁵⁹⁵ Vgl. ebd.

⁵⁹⁶ Vgl. kritisch dazu: Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.140.

Auftrag.“⁵⁹⁷ Damit fasste er die argumentative Grundlinie der „defensiven“ Erzählung in wesentlichen Punkten zusammen.

Denn unter Neubers Führung fungierte die WestLB demnach über einen bestimmten Zeitraum wirksam als „Instrument des Organisierten Kapitalismus“⁵⁹⁸ in einer Schlüsselfunktion für die Industriefinanzierung an Rhein und Ruhr.⁵⁹⁹ Zeitgenössische journalistische Beobachter werteten auch die einschlägige politische Einbindung und Vorerfahrung des WestLB-Vorstandsvorsitzenden im Kontrast zu zahlreichen späteren Publizisten teilweise positiv: So sei z.B. Neubers „Doppelfunktion“ (Präsident Rheinischer Sparkassenverband, SPD-Landes- und Kommunalpolitiker) vorteilhaft gewesen, da er die politischen Spielregeln gekannt habe und bereits Stehvermögen gegenüber der Politik bewiesen habe.⁶⁰⁰ Nach dieser Sichtweise „gelang es dem Seiteneinsteiger Neuber, die Bank nach einigen Jahren zu stabilisieren“⁶⁰¹, obwohl NRW zugleich massive Strukturkrisen durchlebte. Öffentliche Anerkennung wurde Neuber nicht nur in Teilen der Medien, sondern auch protokollarisch zuteil: So verlieh ihm Ministerpräsident Rau im August 1985 das Bundesverdienstkreuz erster Klasse, da es Neuber „in wenigen Jahren“ gelungen sei, „der Bank ein neues Konzept und eine neue Organisationsform zu geben.“⁶⁰² Rau, der zu dem Zeitpunkt erfolgreich das unterentwickelte Landesbewusstsein mithilfe der zuvor lancierten Kampagne „Wir in Nordrhein-Westfalen“ zu stärken vermocht hatte, verdeutlichte auf diese Weise einmal mehr die institutionelle Bedeutung der Landesbank für NRW: Denn ebenso wie der WDR zählte nach dessen Verständnis auch die WestLB zu jenen (wenigen überregionalen) „Klammern“, die eine eigene Landesidentität bekräftigten und in den „NRW-typischen“ Stil der Akkomodierung einzubinden waren.⁶⁰³ Überhaupt widerspricht die „defensive“ Erzählung bei der Beurteilung des akkommodierenden Politikstils Raus jener scharfen Kritik, wie sie prominent die Scheuchs vorbrachten: Nicht ein kleines personales Netzwerk habe informell die formalisierten Gremien wie

⁵⁹⁷ Friedel Neuber, zitiert nach: „Größenwahn und Selbstbedienung – Der Krimi um die WestLB“, WDR-Dokumentationsfilm von Klaus Balzer. Filmminute 7:42 bis 8:08.

⁵⁹⁸ Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.125.

⁵⁹⁹ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.133-134. Vgl. auch Teilkapitel 7.5.

⁶⁰⁰ Vgl. „Vom Juso-Chef zum Boß der WestLB“, in: Frankfurter Rundschau vom 18. Juli 1981.

⁶⁰¹ „Wir haben eine Neigung, vieles zu zerreden“, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 21.12.1990.

⁶⁰² „Ministerpräsident Johannes Rau überreicht Bundesverdienstkreuz an Friedel Neuber“, in: Information der Landesregierung NRW vom 15. August 1985.

⁶⁰³ Vgl. Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.194.

die SPD-Unterbezirke in den machtpolitischen Schatten gestellt⁶⁰⁴, sondern vielmehr habe Rau enormen Wert auf deren aktive Einbindung in die „core executive“ gelegt. So habe es sich bei den Kabinetten unter Rau zwischen 1980 und 1995 „gleichzeitig um die Spitze der Landes-SPD“⁶⁰⁵ gehandelt, wobei Rau es „meisterhaft“ verstanden habe, die vier jeweiligen SPD-Bezirksvorsitzenden als Kabinettsmitglieder in „seinen Bezirks-Proporz“⁶⁰⁶ einzubinden.

NRW erscheint als eine Verhandlungsdemokratie im Kontrast zu einer Konkurrenzdemokratie. Entscheidungen werden demnach nicht allein mit Stimmenmehrheit, sondern mittels Aushandlungsprozessen getroffen.⁶⁰⁷ Idealtypisch tritt dieser politische Stil auf Grund kultureller Charakteristika im Rheinland hervor. In Kölner Karnevalsliedern liebevoll ironisch als „Klüngel“ gehuldigt⁶⁰⁸ und bereits von Konrad Adenauer gepflegt („Man kennt sich, man hilft sich“)⁶⁰⁹, gehörte die gütliche Einigung und Versorgung zur (zumindest im rheinischen, innerhalb der Eigentümerschaft der WestLB dominierenden⁶¹⁰ Landesteil) verbreiteten, historisch gewachsenen Mentalität und politischen Kultur.⁶¹¹ Sie kommt z.B. in NRWs größter Stadt Köln auf Grund der historischen Sozialisation als Handelsstadt in der ständigen Bereitschaft zur situativen Kooperation zum Ausdruck.⁶¹² Die „politische Kultur, hier vor allem im Sinne eines Hangs zur Kooperation und zum ‚Klüngeln‘“⁶¹³, könne, wie Überall feststellte, eine „bias“ darstellen, die in Form von Traditionen und Werten die

⁶⁰⁴ Vgl. Scheuch, Erwin K./ Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.160.

⁶⁰⁵ Antwerpes, Franz-Josef: Zwischen allen Stühlen, S.245.

⁶⁰⁶ Ebd., S.245.

⁶⁰⁷ Vgl. mit weiteren Verweisen, bezogen auf die kommunale Ebene: Überall, Frank: Der Klüngel, S.41-42.

⁶⁰⁸ So veröffentlichte beispielsweise die beliebte Kölner Karnevalsband „Die Höhner“ 1987 einen Song mit dem bezeichnenden Titel „Kölsche Klüngel“ (darin u.a.: „Jo, dä kölsche Klüngel es e Jeschenk vum Himmel, et weed jemaggelt un jetricks, ohne ihn läuf nix“).

⁶⁰⁹ Vgl. Überall, Frank: Der Klüngel, S.70-76. Auch: Ders.: Wo der Uernst regiert. Politik im Kölner Rathaus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 67. Jahrgang, 1-2/2017 (9. Januar 2017), S. 18-23, hier S.20-22.

⁶¹⁰ Sowohl bei den Sparkassenverbänden als auch bei den Landschaftsverbänden dominierten Rheinländer über Westfalen (anfänglich jeweils 20 zu 13,33 Prozent, später 16,4/16,7 zu 11,7 Prozent).

⁶¹¹ Vgl. für Köln: Überall, Frank: Der Klüngel, S.62-121. In Bezug auf das Rheinland insgesamt vgl. ebd., S.32. Der Kölner Kabarettist Jürgen Becker weist darauf hin, dass im Rheinland eine „Ambiguitätstoleranz“ historisch gewachsen sei, da den Rheinländern das Kollaborieren mit dem Feind (z.B. den Römern) meist Vorteile gebracht habe (z.B. in Form von römischen Errungenschaften). Vgl. Becker, Jürgen: Kölle. Oder: Der schlechte Ruf der Hölle. Einblicke in die kölsche Seele, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 67. Jahrgang, 1-2/2017 (9. Januar 2017), S. 4-9, hier S.7.

⁶¹² Vgl. Überall, Frank: Wo der unernst regiert. Politik im Kölner Rathaus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 67. Jahrgang, 1-2/2017 (9. Januar 2017), S. 18-23, hier S.20.

⁶¹³ Überall, Frank: Der Klüngel, S.39.

Beteiligten zusammen schweißten.⁶¹⁴ Akkomodierung beschränkte sich in NRW jedoch nicht auf dessen südliches Rheinland. Insbesondere auf der kommunalen Ebene („bottom-up“), prominent etwa bei der Vergabe von Dezernatsposten in den Ruhrgebietskommunen, wurde das Proporzprinzip längst unter Einbeziehung der jeweiligen politischen Opposition praktiziert. Als Kontrast dazu lässt sich z.B. Bayern anführen⁶¹⁵, wo die CSU seit Ende der 1950er Jahre weitgehend allein prägend war („the winner takes it all“). Die spezifische politische NRW-Kultur lässt sich so als möglicher Erklärungsansatz dafür anführen, warum die Rolle der WestLB auch der jeweiligen Opposition zeitgenössisch lange kaum kritikwürdig schien. Überhaupt fand (und findet) eine breite öffentliche Diskussion über Landesbanken auch aus vergleichender Perspektive mit anderen Ländern kaum statt, außer es existier(t)en akute Schieflagen oder spektakuläre Pleiten.⁶¹⁶ Stattdessen mischte sich im strukturkrisenbetroffenen NRW Stolz in die öffentliche Perzeption der Landesbank.⁶¹⁷ Manche überregionale Berichterstattung über die „neue Macht am Rhein“⁶¹⁸ stützten die Sichtweise weiter. Den geschäftspolitischen Expansionskurs Neubers, der dieser positiven Wahrnehmung mit zugrunde lag, lobte zeitgenössisch selbst Poullain öffentlich.⁶¹⁹

Die „defensive“ Erzählung stellt primär auf die der Output-Dimension von Demokratie zurechenbaren Aspekte ab (z.B. Effizienz). Informelle Prozesse entsprachen nicht nur der vorherrschenden politischen Kultur in NRW (Akkomodierung unterschiedlicher Interessen im o.g. Sinne), sondern sie könnten zumindest indirekt durch zwei zugrunde liegende *formale* Begebenheiten mit determiniert worden sein. Dadurch hätte auch ein ausreichender Rückbezug zum formalen, demokratischen Entscheidungssystem bestanden, der das interessen geleitete informelle Handeln der Akteure funktional legitimiert hätte⁶²⁰: Nämlich zum einen durch den vage formulierten „öffentlichen Auftrag“, den Neuber „politischer“ auslegte als Poullain. Die Vagheit der gesetzlichen – also vom Parlament so intendierten – Formulierungen impliziert notwendige Interpretationen durch die jeweils exekutiv Verantwortlichen, um überhaupt operieren

⁶¹⁴ Vgl. ebd., S.39. Ähnlich: Antwerpes, Franz-Josef: Zwischen allen Stühlen, S.124.

⁶¹⁵ Vgl. auch Kapitel 8.8 (Vergleich mit der BayernLB).

⁶¹⁶ Vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.38-39.

⁶¹⁷ Vgl. Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.194.

⁶¹⁸ „Die neue Macht am Rhein“, in: Stuttgarter Zeitung vom 28. Januar 1992.

⁶¹⁹ Vgl. „Mut zum Risiko“, in Wirtschaftswoche Nr. 30 vom 19. Juli 1991, S.84.

⁶²⁰ Vgl. zum theoretischen Hintergrund: Pannes, Anna-Tina: Informalität, S.46-48 und 494-495.

zu können. In diesem Sinne stellte Neuber 1986 fest: „Allerdings kann man den Kritikern zugute halten, daß eine exakte Definition dessen, was unter öffentlichem Interesse im Bankgeschäft letztlich zu verstehen ist, auch nur sehr schwer möglich ist: Öffentliche Interessen unterliegen der ständigen Anpassung an gesellschaftliche Veränderungen und Sachzwänge.“⁶²¹ Seine Einschätzungsprärogative führte demnach eben zu einer extensiven Auslegung des „öffentlichen Auftrags“ im o.g. Sinne. Gerade in NRW könnten informelle Prozesse dazu unabdingbar gewesen sein. Denn zum anderen könnte die allein aus den formalen Statuten der WestLB herrührende strukturelle Komplexität des Konstrukts WestLB ein hohes Maß an Informalität funktional notwendig gemacht haben. Andernfalls hätten sklerotische Entwicklungen gedroht.⁶²² So wies Neuber z.B. 1987 darauf hin, dass „bei nahezu 600 Sparkassen – und dann hochgerechnet über 1500 Vorstandsmitgliedern – sicherlich nicht täglich eine einhellige Meinung zu erzeugen sein“⁶²³ werde. Er plädierte daher für eine stärkere Konzentrierung durch Sparkassenfusionen zu großen Instituten.⁶²⁴ Formale Regularien könnten eine wirksame Kontrolle v.a. durch die Legislative per se behindert haben, wie zeitgenössische Rechtsgutachten suggerierten.⁶²⁵ Z.B. wurden darin parlamentarische Fragerechte an Minister negiert, sofern diese nicht in ihrer Eigenschaft als Bankorgan handelten.⁶²⁶ Generell hätte Effizienz (Output-Dimension) in einer so heterogenen und von ihrer formalen Verfasstheit her „politiknahen“ Organisation wie der WestLB demnach ohne eine beherzte, informelle Führung nicht erreicht werden können. Die WestLB wäre aus dieser Perspektive heraus ohne informale Akkomodierung nicht steuerbar gewesen. Zu viele unterschiedliche Stakeholder (unmittelbar: Kommunen; Sparkassen; Landesregierung; Unternehmen mit direkter Beteiligung der WestLB; mittelbar: Landespolitik generell einschließlich Opposition; Verbände; Gewerkschaften; konkurrierende Privat- und Genossenschaftsbanken, Öffentlichkeit) hätten Vetopotentiale nutzen können. Die extensive Auslegung des „öffentlichen Auftrags“ im Sinne einer jahrzehntelangen

⁶²¹ Neuber, Friedel: „Das Auslandsgeschäft verlangt größeres Engagement“, in: Handelsblatt vom 17. Januar 1986.

⁶²² Vgl. Benz, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption, S.31-58, hier S.39.

⁶²³ Friedel Neuber, zitiert nach: „Wir leben in der Hoffnung, daß uns solches nicht mehr passiert“, in: Welt am Sonntag vom 5. April 1987.

⁶²⁴ Vgl. Neuber, Friedel: „Der Wettbewerb erzwingt Zusammenschlüsse“, in: FAZ vom 12. Mai 1987.

⁶²⁵ Vgl. Knemeyer, Franz-Ludwig: Bankgeheimnis und parlamentarische Kontrolle bei Landesbanken, zugleich eine Untersuchung zur Ministerverantwortung. Frankfurt am Main 1986.

⁶²⁶ Vgl. ebd., S.54.

wirtschaftlichen Expansion der Landesbank vergrößerte so den Kreis der zu akkomodierenden Stakeholder noch weiter.

Gleichwohl wäre dieser Kurs im Sinne der „defensiven“ Erzählung weitgehend demokratisch legitimiert gewesen (im Sinne von spezifischer Legitimität nach Easton), da die politische Programmatik zumindest des gesetzlich bestimmten Anteilseigners Land NRW der „core executive“ im Land diese Aufgabe zuwies (Tenor der Wahlaussagen: Industrie- und Strukturpolitik „aktiv gestalten“, klare Wahlsiege der SPD 1980, 1985 und 1990). Trampusch et al. weisen mit Grubitz darauf hin, dass das interessenpolitische Verhältnis der Landesregierungen, Sparkassen und der Banken die Entwicklung der WestLB beeinflusste, und dass dabei der im Vergleich zu Bayern komplexere parteipolitische Kontext in NRW eine wichtige Rolle spielte.⁶²⁷ Die kommunal determinierte und deshalb im Vergleich zur Landesebene relativ heterogene parteipolitische Färbung im Bereich der Anteilseigner Sparkassen- und Landschaftsverbände galt es so im Interesse einer effizienten Führung der WestLB mithilfe von Informalität einzubinden.

Schlussendlich tritt die Routine als weiteres Argument hinzu. Wenn die WestLB zu jenen wenigen Institutionen in NRW gehörte, die „politisch abgesichert“ waren in dem Sinne, dass sie „vor allem nach Kriterien der Legitimität, der (moralischen) Angemessenheit und der Routine beurteilt“⁶²⁸ werden, dann könnten dazu zeitgenössisch akzeptierte Praktiken gehört haben, die erst aus späterer Perspektive fragwürdig schienen („Bei uns zahlt die WestLB.“⁶²⁹). Im Sinne einer „Rationalität der Irrationalität“⁶³⁰ hätte sich auf diese Weise irgendwann im Verlauf der Zeit ein Muster herausgebildet, das auf Grund seiner schieren Persistenz von den einzelnen personalen Akteuren sowie von den meisten Zeitgenossen gar nicht mehr kritisch hinterfragt wurde. Denn schließlich „bedingen auch regelmäßig vollzogene Praktiken implizit eine Struktur, aus der wiederum Routine hervor geht.“⁶³¹ Es ließe sich unter Rekurs auf die Spieltheorie auch von „Routinespielen“ sprechen, mit denen

⁶²⁷ Vgl. Trampusch et al: Staatskapitalismus, S.135-136 und S.141.

⁶²⁸ Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Erfolg, Scheitern oder erfolgreiches Scheitern, in: Dies. (Hrsg.): Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV, S.47-54, hier S.51.

⁶²⁹ Verlautbarung der NRW-Staatskanzlei unter Ministerpräsident Wolfgang Clement, zitiert nach: „Die rote Kasse der Genossen“, in: Der Spiegel 7/2000.

⁶³⁰ Alemann, Ulrich von/Schmid, Josef: Erfolg, Scheitern oder erfolgreiches Scheitern, S.51. Mit Verweis auf Fach 1985.

⁶³¹ Überall, Frank: Der Klüngel, S.37.

eingespielte Handlungsmuster und ein Belohnungssystem den Fortbestand der Organisation sicherstellen.⁶³² Fasst man die Argumente der „defensiven“ Erzählung in ihren wesentlichen Aussagen zusammen und setzt sie in den Kontext der theoretischen Überlegungen, so lassen sich folgende Kerninhalte destillieren:

- Zum einen liegt der Fokus auf der Output-Dimension von Demokratie. Effizienz und Ergebnisse stehen im Vordergrund. Zum anderen rekurriert die „defensive“ Erzählung stark auf formale Aspekte wie Recht, Gesetz und Statuten als Legitimitätsquelle – seien sie auch vage formuliert.
- Die WestLB erscheint als „normale“ Anstalt des Öffentlichen Rechts, vergleichbar den öffentlichen Rundfunkanstalten, Krankenhäusern oder Universitäten. Vollständiger öffentlicher Kontrolle, z.B. durch das Parlament, stehen formal begründete Eigenheiten wie das Bankgeheimnis entgegen.
- Die Input-Dimension von Demokratie, gerade das Zusammenwirken von Formalität und Informalität in den Prozessen der Willensbildung sowie die mit ihnen verknüpften demokratiethoretischen Fragen (Rückkopplung an den Souverän), tritt zurück bzw. wird entlang formaler Kriterien aufgegriffen. Nicht Macht als „Möglichkeit“, sondern Macht als „Sein“ steht hier im Zentrum.
- Um den auf Grund seiner Vagheit offensichtlich vom Gesetzgeber willentlich interpretationsbedürftig gehaltenen „öffentlichen Auftrag“ der WestLB gerecht zu werden, bedurfte es einer effizienten Führung. Nur so ließ sich der Auftrag im Sinne einer aktiven Industrie- und Strukturpolitik erfüllen. Die hohe Komplexität des formalen Konstruktes WestLB mit organisational wie parteipolitisch unterschiedlichen Stakeholdern verlangte so aus funktionalen Gründen nach Informalität. Etwaige Implikationen, etwa für das demokratische Zusammenspiel aus Regierung bzw. regierungstragender Fraktion und (parlamentarischer) Opposition, waren – im Kontrast zur „offensiven“ Erzählung – nicht intendiert, sondern höchstens eine kollaterale Folge.
- Die spezifische politische Kultur und vorherrschende Mentalität in NRW begünstigte und legitimierte einen Politikstil der Akkomodierung, den Ministerpräsident Rau in besonderem Maße pflegte. Auch die öffentliche

⁶³² Vgl. ebd. Überall trennt diese unter Bezugnahme auf Bogumil und Schmid von sog. „Innovationsspielen“, bei denen sich die Spielregeln und Gewinne veränderten und ein Ausweichen auf neue Strategien erforderlich machten.

Wahrnehmung einzelner Institutionen nach dem Maßstab der Routine könnte sich positiv auf die öffentliche Akzeptanz der zunehmend präsenten politischen Rolle der WestLB ausgewirkt haben, handelte es sich bei ihr doch um eine der wenigen überregional bedeutenden und lange (gemessen an der Bilanzgröße) „erfolgreichen“ nordrhein-westfälischen Institutionen.

- Im Gegensatz zur „offensiven“ Erzählung erscheint Macht hierbei nicht als disparat verteiltes Konzentrat um die beiden personalen Akteure und informellen Knotenpunkte Neuber und Rau, sondern deutlich egalitärer. Nicht ein linear aufgebautes und zentralisiertes „System Neuber“ oder „System Rau“, sondern allenfalls ein komplexes, in wesentlichen Teilen dezentral organisiertes NRW-Gesamtsystem mit unterschiedlichen Akteuren bestand demnach im Zusammenhang mit der nordrhein-westfälischen „Institution“ WestLB.

6.4 Eine erste Synthese: nur scheinbare Widersprüche?

Legt man beide Erzählungen vergleichend übereinander, wird deutlich, dass die Frage nach der Einordnung eines konstatierten, konkreten schattenpolitischen Handelns auf dem erdachten Kontinuum davon abhängen könnte, ob man die Legitimität aus der Input- oder Output-Dimension von Demokratie (nach Easton) herleitet. Beide Erzählungen setzen andere Schwerpunkte: Während für die „offensive“ die demokratiethoretischen Probleme im Bereich der Willensbildung und Kontrolle bei den Vorgängen rund um die WestLB liegen, betont die „defensive“ die Effizienz, die Ergebnisse und die formale Rechtmäßigkeit derselben. Orientiert sich erstere Sichtweise eher an möglichst trennscharf abgrenzbarer demokratischer Verantwortung (Wettbewerbs- und Konkurrenzdemokratie), berücksichtigt letztere stärker politisch-kulturelle und korporatistische Traditionen (Konkordanzdemokratie).

So stehen z.B. die von Neuber angeführten Argumente („Erfolge bei der Strukturpolitik, der Wirtschaftsförderung, der Wohnungsbaupolitik“, „Erfüllung des Auftrags für das Land NRW“) nicht per se im Widerspruch dazu, dass – wie es die „offensive“ Erzählung suggeriert – schattenpolitische Graubereiche regelmäßig überschritten wurden. Indiziert ist insofern ein starker Zusammenhang von notwendiger Effizienz einerseits und demokratischer Partizipation der Öffentlichkeit (sei es als Kontrolle oder Mitwirkung) andererseits. Damit im engen Zusammenhang steht die Frage, ob das Ausmaß informeller Arrangements zwischen Politik und WestLB „auf der Hinterbühne“ so umfassend war, dass die öffentliche, parlamentarisch verfasste, offizielle Politik „auf

der Vorderbühne“ nicht mehr authentisch erscheint, dass Letztere de facto von Ersterer überlagert und ausgehebelt wurde, kurzum: dass es illegitim war. Oder handelte es sich zumindest zeitgenössisch, etwa auf Grund der tiefen mentalitätsgeschichtlichen Verankerung konsensorientierter Politik in NRW, des von der Wählerschaft – des Souveräns – wiederholt bestätigten akkommodierenden Politikstils von Johannes Rau sowie der komplexen Formalstruktur der WestLB, weitgehend um legitime, „weiße“ Schattenpolitik?

Hinzu kommen empirische Feinheiten: So könnte z.B. die „offensive“ Erzählung mit ihrem Fokus auf das personale Macht-Duo Rau/Neuber bzw. ab den späten 1980er Jahren auf das Macht-Dreieck Rau/Neuber/Schleußer zwar zu Recht die Bedeutung informeller personaler Machtstrukturen hervorheben, dabei jedoch Interessengegensätze der zentralen Akteure übersehen. So entstünde z.B. der Eindruck einer personal determinierten Machtphalanx, die in Wahrheit aus egoistisch handelnden Individuen bestanden hätte. Die Plausibilität einer Bewertung wird sich nur von konkreten Einzelfällen herleiten lassen, die anschließend miteinander und mit dem Theorieansatz in einen Zusammenhang zu setzen sein werden. Im Fokus steht dabei die möglichst genaue Rekonstruktion der jeweiligen „Logik der Situation“⁶³³. Dabei wird zunächst der Fokus auf die mikropolitische Ebene der personalen Akteure gerichtet (Kapitel 7), um sodann den Blickwinkel um die strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen zu erweitern (Kapitel 8). Das dem mikropolitischen Ansatz eigene „Menschliche“ wird so in den strukturellen Kontext gesetzt. Es wird „heraus gezoomt“, zumal so die Chronologie der Ereignisse generell erhalten bleibt.

7. Analyse mikropolitischer Grundkonstellationen

7.1 Bedeutung individuell handelnder Personen

Welche politische Rolle spielte die WestLB in der Ära Rau? Eine Antwortsuche beginnt mit der Wahl ihres neuen Vorstandsvorsitzenden: „Toward the end of 1981, a new and lasting compact between the WestLB and the Land government finally began to emerge with the appointment of Friedel Neuber to head the bank.“⁶³⁴ Instruktiv

⁶³³ Vgl. mit weiterem Verweis: Benz, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, in: Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption, S.31-58, hier S. 45.

⁶³⁴ Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.140.

erscheinen bereits die Umstände der Wahl. Dabei fallen chronologische und querschnittartige inhaltliche Aspekte der vorliegenden Arbeit⁶³⁵ prägnant zusammen.

7.1.1 Die Wahl Friedel Neubers zum Vorstandsvorsitzenden der WestLB

Was war geschehen? Im „Schatten“ der Öffentlichkeit erfolgte Friedel Neubers Wahl zum WestLB-Vorstandsvorsitzenden am 17. Juli 1981, einem Freitag inmitten der parlamentarischen Sommerpause des Düsseldorfer Politikbetriebs.⁶³⁶ 19 Ja-Stimmen, fünf Nein-Stimmen und drei Enthaltungen stellten, wie der Verwaltungsratsvorsitzende, NRW-Wirtschaftsminister Jochimsen konstatierte, eine „deutliche Mehrheit“ dar.⁶³⁷ Wie unklar sich selbst Teile der politischen Beobachter über die Personalentscheidung bis kurz vor der Wahl noch waren, verdeutlicht eine Schlagzeile des „Handelsblattes“ vom Wahltag selbst, in der der nordrhein-westfälische FDP-Vorsitzende, Burkhard Hirsch, die seines Erachtens unzureichende Qualifikation aller möglichen Nachfolger (also im Plural!) des zurückgetretenen Vorsitzenden Völling mit drastischen Worten kritisierte.⁶³⁸ Neuber waren, ebenso wie seinem westfälischen Pendant, dem „CDU-nahen“ Vorsitzenden des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes, Dr. Helmut Keßler, keine diesbezüglichen Absichten unterstellt worden. Jedoch hatten vermutlich beide trotz eigener Dementis stets den Ehrgeiz, die Führung zu übernehmen.⁶³⁹ Gemeinsam waren sie – neben Minister Jochimsen – erst am 10. Juli 1981 vom Präsidialausschuss in eine eigens gebildete, dreiköpfige Findungskommission berufen worden.⁶⁴⁰ Sie hatten danach unisono erklärt, selbst nicht für das Amt zur Verfügung zu stehen. Entschieden werden sollte nicht vor dem 16. September 1981, also zwei Monate später. Nach „Gesprächen im politischen Raum“⁶⁴¹ legte sich der Präsidialausschuss dann jedoch bereits vier Tage nach Gründung der Findungskommission auf Neuber fest,

⁶³⁵ Die folgende Gesamtuntersuchung folgt ansonsten nicht einer strikten chronologischen Abfolge von Ereignissen, sondern beleuchtet die für relevant eingeschätzten Einzelaspekte anhand passender empirischer Beispielfälle. Vgl. auch Methodenkapitel unter 4.

⁶³⁶ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.803.

⁶³⁷ Vgl. „WestLB: Mehrheit für Neuber“, in: FAZ vom 20. Juli 1981.

⁶³⁸ „Hirsch: Schmeißfliegen drängen zur WestLB“, in: Handelsblatt vom 17. Juli 1981. Hirsch war als NRW-Innenminister selbst bis 1978 Mitglied des WestLB-Verwaltungsrates. Vgl. „Hirsch gibt ein Amt in WestLB ab“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 17. November 1978.

⁶³⁹ Vgl. „Wenn die Köpfe rollen“, in: Die Zeit vom 27. Januar 1984. Diese Einschätzung wurde auch, bezogen auf Neuber, durch einzelne Interviews des Verfassers bestätigt.

⁶⁴⁰ Vgl. „Politische Risiken wiegen sehr schwer“, in: Die Welt vom 13. Juli 1981.

⁶⁴¹ „Das ganze Verfahren riecht nach Filz“, in: Handelsblatt vom 20. Juli 1981.

„wobei gezielte Indiskretionen den zu einer Sondersitzung einberufenen Verwaltungsrat praktisch vor vollendete Tatsachen“⁶⁴² gestellt hatten.

Formal war an der einstimmigen⁶⁴³ Entscheidung des Präsidialausschusses und dem späteren mehrheitlichen Votum des Verwaltungsrates nichts auszusetzen, auch wenn Neuber dem Gremium seit seiner Berufung zum Präsidenten des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes über 11 Jahre kontinuierlich selbst angehört hatte (1979/80 als Vorsitzender⁶⁴⁴, zuletzt als stellvertretender Vorsitzender). Er war somit in Kenntnis jener schlechten betriebswirtschaftlichen Daten⁶⁴⁵, über die „aus gut unterrichteter Quelle“⁶⁴⁶ oder von „Informierte[n] Kreisen“⁶⁴⁷ verstärkt im Mai und Juni 1981, unmittelbar vor der Ablösung des Vorstandsvorsitzenden Völling, öffentlich berichtet wurde. Die Presse perzipierte die Wahl des ehemaligen Landtagsabgeordneten überwiegend kritisch. So titelte die Süddeutsche Zeitung, den Staatsrechtler Theodor Eschenburg zitierend: „Auf Filz geschrieben“⁶⁴⁸. Kritisiert wurde der „politische“ Lebenslauf Neubers: „Ein Kaufmann, der bei Krupp gelernt hat, später ein Krankenhaus verwaltete und sich im übrigen in den Reihen der Jusos und der SPD fleißig nach oben gedient hat, ist nun an die Spitze der drittgrößten deutschen Geschäftsbank gestellt worden. Das in einer so überraschend kurzen Zeit, daß der Verdacht aufkommen muß, alles sei schon vor dem Sturz des (roten) Johannes Völling und des (schwarzen) Norbert Fischer ausgehandelt gewesen.“⁶⁴⁹ Im liberalen „Kölner Stadt-Anzeiger“ wurde über den Gehaltssprung Neubers auf 500.000 Deutsche Mark Jahresgehalt, zuzüglich Gewinnbeteiligung, verwiesen und geurteilt: „Neuber gilt in der eigenen Partei als ‚Macher‘ mit viel Energie und schneller Auffassungsgabe, aber auch als Karrierist.“⁶⁵⁰ Lothar Bewerunge, langjähriger NRW-Landeskorrespondent der FAZ, zeichnete den Lebensweg Neubers nach, und fügte hinzu: „Neuber stammt aus einer sozialdemokratischen Arbeiterfamilie in Duisburg-Rheinhausen, wo das Ruhrgebiet viele Jahrzehnte besonders schmutzig war. Nach Jahren fleißiger Parteiarbeit – Gesellenjahre bei den Jusos, Abgeordnetenjahre im Landtag – gelang

⁶⁴² Ebd.

⁶⁴³ Vgl. Völlings Nachfolger“, in: Die Welt vom 16. Juli 1981.

⁶⁴⁴ Vgl. „Der neue WestLB-Chef“, in: FAZ vom 16. Juli 1981.

⁶⁴⁵ Vgl. „Aus roten Zahlen schwarze machen“, in: FAZ vom 25. September 1981.

⁶⁴⁶ „Große Verluste bei der WestLB“, in: Rheinische Post vom 9. Mai 1981.

⁶⁴⁷ „WestLB-Vorstand muß sich rechtfertigen“, in: dpa vom 13. Mai 1981.

⁶⁴⁸ „Auf Filz geschrieben“, in: SZ vom 18. Juli 1981.

⁶⁴⁹ Ebd.; auch der Stellvertreter Völlings, Norbert Fischer, schied zeitgleich mit diesem aus dem Vorstand der WestLB aus.

⁶⁵⁰ „Neuber übernimmt die Führung der WestLB“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 18. Juli 1981.

ihm der Sprung an die Spitze des rheinischen Sparkassen- und Giroverbands in Düsseldorf. Von weniger ehrenwerten Freunden, die in den sechziger Jahren einmal an seinem Wegrand standen, konnte Neuber sich rechtzeitig trennen.“⁶⁵¹

Zu diesem Zeitpunkt hatte der damals 46jährige Neuber nämlich bereits einen veritablen öffentlichen Skandal zu Beginn der 1970er Jahre überstanden, der sogar einen Parlamentarischen Untersuchungsausschuss in Düsseldorf beschäftigt hatte. Es ging dabei um den Umbau seines Privathauses in Duisburg, der durch den später bankrotten, langjährig mit Neuber befreundeten Bauunternehmer Josef Kun vorgenommen wurde.⁶⁵² Zwar war Neuber in einem gerichtlichen Verfahren vom Vorwurf der Steuerhinterziehung und uneidlichen Falschaussage freigesprochen worden, jedoch formulierten die Richter in ihrer Urteilsverkündung Zweifel an der Unschuld des damals bereits amtierenden Präsidenten des Rheinischen Sparkassenverbandes.⁶⁵³ Die 67 rheinischen Sparkassen hatten Neuber jedoch 1974 trotz der damals noch gegen ihn im Raum stehenden Vorwürfe für sechs Jahre als Verbandspräsidenten wiedergewählt⁶⁵⁴, was sich kurz vor seiner Berufung zum WestLB-Vorstandsvorsitzenden erneut wiederholt hatte⁶⁵⁵ und als Vertrauensbeweis seitens des WestLB-Anteilseigners (rheinische) Sparkassen zu werten war. Genuine bankenfachliche Kenntnisse waren mit dem eher repräsentativen, politischen Amt nicht zwingend verbunden⁶⁵⁶, auch nicht mit seinem bis 1975 parallel ausgeübten Abgeordnetenmandat im NRW-Landtag. Lediglich seine ab 1964 ausgeübte ehrenamtliche Tätigkeit im Vorsitz des Sparkassenrates seiner Heimatstadt Duisburg-Rheinhausen ließ sich anführen.⁶⁵⁷ Der bankenfachlichen Expertise seiner Mitarbeiter kam so eine hohe Bedeutung zu.⁶⁵⁸ Die öffentlich bekannte Vita des neuen WestLB-Chefs und ihre im Kontrast zu seinen Vorgängern politischere Note stand – bezeichnend für die zeithistorische Einordnung – nicht im Zentrum der kritischen

⁶⁵¹ „Aus roten Zahlen schwarze machen“, in: FAZ vom 25. September 1981.

⁶⁵² Vgl. „Schöneres Heim“, in: Der Spiegel vom 26. November 1973. „Das Ende einer ‚Affäre‘“, in: Rheinische Post vom 18. Dezember 1975.

⁶⁵³ Vgl. „Ich habe mich manchmal wohl sonderbar verhalten“, in: Neue Rhein-Zeitung vom 18. Dezember 1975.

⁶⁵⁴ Vgl. „Völlings Nachfolger“, in: Die Welt vom 16. Juli 1981.

⁶⁵⁵ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.803.

⁶⁵⁶ Vgl. Scheuch, Erwin K/ Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.135.

⁶⁵⁷ Vgl. „Völlings Nachfolger“, in: Die Welt vom 16. Juli 1981.

⁶⁵⁸ Vgl. „Der Genosse Bankier muß immer besser sein als andere“, in: Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992.

Beobachter, zumal darin angesichts der politischen Verflechtungen der WestLB auch Vorteile für künftige Effizienzgewinne für die Führung der Bank erblickt wurden.⁶⁵⁹

Vielmehr deutete die Kritik an der hastigen chronologischen Abfolge und einigen Begleitumständen der Wahl auf ein bereits hier durchschimmerndes, demokratietheoretisch relevantes Problemfeld hin: Neubers rascher Aufstieg war jenseits der öffentlichen Wahrnehmung informell mithilfe engmaschiger, jahrelang gewachsener, personaler politischer Netzwerke verlaufen. Dieser Umstand allein wäre, wie die Elitenforschung für idealtypische politische Karrieren in Deutschland⁶⁶⁰ und generell für Berufspolitiker⁶⁶¹ verdeutlicht, keineswegs ungewöhnlich. Im Fall von Neuber jedoch hatte sich bereits in den seiner Wahl vorausgehenden Jahren eine Konstellation von exklusiven Netzwerkteilnehmern herausgebildet, die eine außergewöhnliche soziologische Breite und Tiefe aufwies, weit über die Grenzen von Parteien und individuellen institutionellen Bindungen hinweg. Nicht ohne Grund vermutete die SZ denn auch indirekt ein „rot-schwarzes“ Arrangement.⁶⁶² Dies zeigte die Wahl v.a. im Hinblick auf die Rolle

- von Ministerpräsident Johannes Rau,
- der Vertreter aus Sparkassen- und Landschaftsverbänden sowie
- der im Landtag vertretenen (in der 9. Wahlperiode 1980 bis 1985 einzigen) Oppositionspartei CDU.

7.1.1.1 Ministerpräsident Johannes Rau und die Wahl Neubers

Inwieweit Johannes Rau die Wahl Neubers im Juli 1981 aktiv unterstützend begleitete, ist nach derzeitigem Forschungsstand nicht gänzlich geklärt.⁶⁶³ NRW-Wirtschaftsminister Jochimsen, der zum Zeitpunkt der Einberufung der Findungskommission zunächst öffentlich einen „exzellenten Bankfachmann“ in

⁶⁵⁹ Vgl. „Auf Filz geschrieben“, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Juli 1981.

⁶⁶⁰ Vgl. Gruber, Andreas K.: Der Weg nach ganz oben – Karriereverläufe deutscher Spitzenpolitiker. Wiesbaden 2009, S.243-254.

⁶⁶¹ Vgl. Lorenz, Robert / Micus, Matthias: Die flüchtige Macht begabter Individualisten, in: Dies (Hrsg.): Seiteneinsteiger. Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie. Wiesbaden 2009, S.487-504, hier S.497.

⁶⁶² „Auf Filz geschrieben“, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Juli 1981.

⁶⁶³ Die Scheuchs behaupten, die Wahl habe „gegen den Willen von Ministerpräsident Rau und Wirtschaftsminister Reimut Jochimsen“ stattgefunden, die „lieber einen exzellenten Bankkaufmann von außen an der Spitze der WestLB gesehen hätten.“ Vgl. Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.136. Gänzlich anders und auf deutlich breiterer Quellenbasis: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.803.

Aussicht gestellt hatte⁶⁶⁴, ließ anlässlich der Wahl Neubers wissen, dieser sei zwar „nicht mein eigener Wahlkandidat“ gewesen, jedoch bereit und befähigt, sich „der großen Aufgabe zu stellen.“⁶⁶⁵ Gleichzeitig drang an die Öffentlichkeit, dass Jochimsen Neuber intern habe „in die Pflicht nehmen müssen“⁶⁶⁶. Plausibel erscheint allein schon aus formalen Gründen, wie der Zusammensetzung des einstimmig für Neuber votierenden Präsidialausschusses im Verwaltungsrat der WestLB (Vorsitzender war Raus Finanzminister Posser), dass die Entscheidung kaum gegen den Willen des Ministerpräsidenten zustande gekommen wäre. Nach der öffentlichkeitswirksamen „Poullain-Affäre“ und der kurzen Übergangsamszeit des Nachfolgers Völlings war nichts „wichtiger, als die von verlustreichen Engagements gebeutelte Landesbank aus den Schlagzeilen zu holen.“⁶⁶⁷ Dafür konnte es, wie Medien vermuteten, Johannes Rau „nur recht sein, daß der neue Bankboß dem Regierungschef die ungeliebten Gelddinge vom Hals hielt.“⁶⁶⁸

Auf der informellen Ebene prägte das Verhältnis zwischen Johannes Rau und Friedel Neuber nämlich eine lange persönliche Verbundenheit.⁶⁶⁹ Einen für Rau entscheidenden Karrieresprung markierte seine Wahl zum Fraktionsvorsitzenden der SPD im Jahr 1967, bei der er sich gegen den von Ministerpräsident Kühn und einer knappen Mehrheit im Fraktionsvorstand unterstützten Oberstadtdirektor von Dortmund, Dr. Walter Klimt, in einer Kampfkandidatur durchsetzen konnte (52/41 Stimmen). Hierbei hatte Neuber neben Hans-Otto Bäumer eine für Rau entscheidende Rolle gespielt. Nicht nur war es ihnen gelungen, den SPD-Bezirk Niederrhein (mithilfe Possers) mehrheitlich hinter Rau zu vereinigen, sondern sie brachten den Essener Ernst Bessel von einer Kandidatur ab:⁶⁷⁰ „Neuber und Bäumer hatten Generalstabsarbeit geleistet. Sie konnten sich rühmen, dem Taktiker Kühn eins

⁶⁶⁴ Vgl. „Der neue WestLB-Chef“, in: FAZ vom 16. Juli 1981.

⁶⁶⁵ NRW-Wirtschaftsminister Reimut Jochimsen, zitiert nach: „Neuber ‚mit deutlicher Mehrheit‘ zum Chef der WestLB gewählt“, in: dpa vom 17. Juli 1981. Möglicherweise wurde in der auf einer reinen Presseauswertung basierenden Studie der Scheuchs aus einschlägigen Äußerungen des Wirtschaftsministers Jochimsen in ausschließlich seinem Namen auch auf die Haltung von Rau geschlossen.

⁶⁶⁶ „Neuber ‚mit deutlicher Mehrheit‘ zum Chef der WestLB gewählt“, in: dpa vom 17. Juli 1981.

⁶⁶⁷ „Banking aus dem Bauch“ (Portrait von Friedel Neuber), in: Wirtschaftswoche Nr.41 vom 2. Oktober 1992.

⁶⁶⁸ Ebd.

⁶⁶⁹ Über deren tatsächliche Qualität und Tiefe lässt sich hier aus forschungspragmatischen und zeitökonomischen Gründen noch nicht abschließend urteilen. Die Recherche hat hierzu kaum Belastbares zutage gefördert. Eine (spätere) zeithistorische Arbeit könnte hier erneut ansetzen.

⁶⁷⁰ Filmer, Werner/ Schwan, Heribert: Der Fraktionsvorsitzende, in: Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Johannes Rau, S.193-195, hier S.194.

ausgewischt zu haben. [...] Ohne Neuber und Bäumer wäre Raus Versuch gescheitert, die erste Sprosse seiner Karriereleiter zu erklimmen.⁶⁷¹ Neuber bestätigte 1987: „Als ich am 21. Juni 1962 – gerade 27 Jahre alt – in den Landtag von Nordrhein-Westfalen gewählt wurde, löste ich Rau als jüngsten Abgeordneten im Landtag ab. Fünf Jahre später [...] wurde die politische Zusammenarbeit noch enger.“⁶⁷² Im Mai 1968 half der ein halbes Jahr zuvor gewählte SPD-Fraktionsvorsitzende Rau dabei, dass Neuber mit 33 Jahren finanzpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion werden konnte.⁶⁷³ 1969 wurde Neuber schließlich Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes und damit geborenes Mitglied des neuen WestLB-Verwaltungsrates, des dortigen Präsidialausschusses und der Kreditausschüsse. Rau avancierte nach der Landtagswahl 1970 zum Wissenschaftsminister.⁶⁷⁴ Der Kontrast zur Konstellation Poullain/Kühn tritt hier augenscheinlich hervor.

Parallelen wiesen auch die frühen Lebensläufe der beiden politischen Weggefährten⁶⁷⁵ auf: So handelte es jeweils um soziale Aufsteiger aus eher einfachen Verhältnissen, die weitgehend autodidaktisch, ohne Abitur und akademisches Studium, ihren Weg inmitten sozial wie von der formalen Bildung her häufig besser gestellter Parteigenossen gemeistert hatten – zwei Ausnahmen also von der klassensoziologischen Regel bei politischen Karrieren in Deutschland.⁶⁷⁶ Rau und Neuber unterschieden – oder ergänzten – sich hinsichtlich ihrer charakterlichen Neigungen: Der redegewandte,⁶⁷⁷ dem „Genossen-Du“ abgeneigte,⁶⁷⁸ ehemalige Buchlektor Rau galt als jemand, der sich als Bürgerlicher empfand. Als Kommunikationstalent gab der Wuppertaler „den Menschen gleich welcher Herkunft das gute Gefühl, ernst- und angenommen zu werden.“⁶⁷⁹ Seine Rhetorik wies einen „unverwechselbaren Predigerstil“⁶⁸⁰ auf, der wohl ebenfalls auf seine biografischen

⁶⁷¹ Ebd.

⁶⁷² Neuber, Friedel: Offen nach allen Seiten, in: Filmer, Werner/Schan, Heribert: Johannes Rau, S.257-261, hier S.257.

⁶⁷³ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S.802.

⁶⁷⁴ Vgl. ebd.

⁶⁷⁵ Hitze bezeichnete Rau und Neuber als „persönliche Freunde“ (ebd., S.803). Im Lichte der geführten Interviews wird von einer solchen Attribuierung abgesehen, da der Begriff „Freundschaft“ im Kontext der Politik schwierige Definitionsprobleme aufwirft.

⁶⁷⁶ Vgl. Schmidt, Manfred G.: Das politische System Deutschlands, S.250-251.

⁶⁷⁷ Vgl. Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorne, S.39.

⁶⁷⁸ Vgl. Filmer/Schwan: „Der Parteigänger“, in: Dies. (Hrsg.): Johannes Rau, S.97-106, hier S.105.

⁶⁷⁹ Matthiesen, Helge/Monheim, Florian: Nordrhein-Westfalen. Die Bilder. Köln 2021, S.45.

⁶⁸⁰ Alemann, Ulrich von: Der Bundespräsident Johannes Rau. Vom Amtsinhaber zum Staatsmann, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.299-311, hier S.299.

Wurzeln zurückzuführen war.⁶⁸¹ Selbst als Ministerpräsident hielt Rau regelmäßig kirchliche Predigten auf Kirchentagen.⁶⁸² „Weiche“ Themen aus Kultur, Geschichte, Wissenschaft und Bildung entsprachen eher dem „belesenen, mit schlagfertigem Witz und feiner Ironie ausgestatteten Autodidakten“ als „harte wirtschafts- und strukturpolitische Fakten.“⁶⁸³ Dazu passte es, dass während seiner Amtszeit als Wissenschaftsminister die Kosten für den Bau des Hochschulklinikums in Aachen außer Kontrolle geraten waren.⁶⁸⁴ Kritische Parteigenossen konstatierten, Rau sei Konflikten lieber aus dem Weg gegangen und habe eher Bestehendes mit Beharrlichkeit zu pflegen vermocht.⁶⁸⁵ An seiner Eigenschaft als „Machtmensch“⁶⁸⁶ änderte dies jedoch, wie allein die erfolgreichen Kampfkandidaturen Raus verdeutlichen, nichts. Hierin bestand wohl eine psychologische Ähnlichkeit zu Neuber, der im Gegensatz zu Rau früh und auf Wunsch seines Vaters in die SPD eingetreten war. Das 1959'er Godesberger Programm der SPD hatte ihn überzeugt.⁶⁸⁷ Der passionierte Jäger, zu dessen weiteren Hobbies Briefmarkensammeln und Fahrradfahren gehört haben sollen,⁶⁸⁸ galt gegenüber den auch z.T. in der SPD politisch beheimateten „betont“ intellektuellen Funktionären als abgeneigt.⁶⁸⁹ Bevor Neuber sein neues Büro in der WestLB-Zentrale bezog, ließ er das Selbstporträt von Max Beckmann, das Poullain dort hatte aufhängen lassen, in den Flur schaffen; stattdessen schmückten nun ein Ölgemälde mit Fasan und historische Landkarten das Büro.⁶⁹⁰ Öffentliche Auftritte waren gut vorbereitet, selten spontan. Er war „kein Mann

⁶⁸¹ Vgl. auch Kapitel 7.3.1 („Ein christlicher Ministerpräsident“).

⁶⁸² Vgl. Schreiber, Matthias (Hrsg.): Wer hofft, kann handeln, S.7.

⁶⁸³ Heinemann, Ulrich: Der Politiker als Sinnproduzent. Johannes Rau in seinem „System“, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.313-336, hier S.314-315.

⁶⁸⁴ Vgl. Bewerunge, Lothar: Der Wissenschaftsminister, in: Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Johannes Rau, Düsseldorf/Wien 1986, S.195-201, hier S.200.

⁶⁸⁵ Vgl. Antwerpes, Franz-Josef: Zwischen allen Stühlen, S.251.

⁶⁸⁶ Vgl. ebd., S.335. Ausführlicher: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.766-815. Eine definitorische Annäherung an den Begriff des „Machtmenschen“ unternimmt Langguth auf der Grundlage einer Analyse von drei empirischen Fällen in Form von acht Thesen. Vgl. Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.460-488. In kurzer Form definiert Langguth den Begriff wie folgt: „Machtmenschen sind ichbezogene Persönlichkeiten, die – unter weitgehender Hintanstellung privater und anderer Ziele – mit allen ihren Energien auf den Erwerb und Erhalt von Macht fixiert sind, die zum Zwecke des Machterhalts tatsächliche wie auch vorgetäuschte Ziele zu nutzen wissen und deutliche Lust an der öffentlichen Macht verspüren.“ Vgl. ebd., S.484.

⁶⁸⁷ Vgl. „Friedel, was machst Du da?“, in: Der Spiegel vom 28. September 1992.

⁶⁸⁸ Vgl. „Das Hoesch-Paket ist für uns eine interessante Finanzanlage“, in: FAZ vom 11. November 1991.

⁶⁸⁹ Vgl. „Der Genosse Bankier muss besser sein als andere“, in: Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992.

⁶⁹⁰ Vgl. „Friedel, was machst du da?“, in: Der Spiegel Nr.40 vom 28. September 1992.

der Öffentlichkeit, sondern der großen Taten im kleinen Kreis.“⁶⁹¹ Rau formulierte es so: „Ich lernte ihn damals als einen Abgeordneten kennen, der die konkreten Probleme der Menschen kennt, und der lieber nach praktischen Lösungen suchte, als über die Fragen der großen Politik zu theoretisieren.“⁶⁹² Nicht zuletzt unterschied ihn seine physische Statur von Rau (Neuber war 1,96 Meter groß⁶⁹³). Der Persönlichkeitsstruktur Neubers räumt Hitze eine hohe Bedeutung für dessen funktionale Rolle im Regierungssystem des Ministerpräsidenten Rau ein: „Er galt als ebenso robust wie intelligent, zielstrebig, hemdsärmelig, einfallsreich und pragmatisch. Parteiideologie war Neuber ähnlich fremd wie Rau. Er konnte andere für sich einnehmen, Beziehungen knüpfen, pflegen und ausbauen, auch über Parteigrenzen hinweg.“⁶⁹⁴ Zumindest für entscheidende Phasen in der frühen Karriere Neubers kam dem etwas älteren, länger im Düsseldorfer Politikbetrieb verwurzelten Rau die Rolle eines Mentors zu, dem der junge Duisburger Landtagsabgeordnete sicher auch Zugänge und mit dem Sprung Raus in den SPD-Fraktionsvorsitz auch delegierter Autorität zu verdanken hatte.⁶⁹⁵

Zum Zeitpunkt der Wahl Neubers, 1981, hätte die Protektion durch Rau allein jedoch schon aus formalen Gründen nicht ausgereicht, um diesem den Posten erfolgreich anzutragen. Zwar war Rau bereits seit über zwei Jahren Ministerpräsident und seit über drei Jahren Landesvorsitzender der SPD, aber es gab in dem entscheidenden Auswahlgremium, dem Verwaltungsrat der WestLB, weder eine „Durchgriffsmöglichkeit“ der von Rau geführten Landesregierung noch eine informelle Mehrheit der SPD bzw. der SPD-nahen Vertreter. Zwar stand der Landesregierung ein Nominierungsrecht für den Posten zu, mehr aber nicht.⁶⁹⁶ Vor der erst im Juli 1982, also ein Jahr später, vorgenommenen Kapitalerhöhung lag der reine Landesanteil an der WestLB sogar lediglich bei 33,3 Prozent, erst danach bei 43,16 Prozent.⁶⁹⁷ In

⁶⁹¹ Ebd.

⁶⁹² Rau, Johannes: Staatliche Einheit und Föderalismus: Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg in ein Europa der Regionen, in: Scholle, Manfred (Hrsg.): Den Wandel gestalten, S.13-23, hier S.13.

⁶⁹³ Vgl. „Friedel, was machst Du da?“, in: Der Spiegel Nr. 40 vom 28. September 1992.

⁶⁹⁴ Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.807.

⁶⁹⁵ Vgl. zur Rolle von Mentoren bzw. Protektion: Lorenz, Robert/ Micus, Matthias: Politische Seiteneinsteiger – Exoten in Parteien, Parlamenten, Ministerien, in: Dies. (Hrsg.): Seiteneinsteiger – unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie. Wiesbaden 2009, S.11-28, hier S.21-22.

⁶⁹⁶ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S.803.

⁶⁹⁷ Dieses bedeutende Detail gerät selbst in den Aussagen von wichtigen Zeitzeugen wie Dr. Karlheinz Bentele etwas „schief“, der für Ära Neuber bei der WestLB pauschal von einer „43“-Prozent Beteiligung sprach. Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.107.

jedem Fall bedurfte es zur Wahl Neubers also einer breit fundierten Mehrheit. Auf Grund der Eigentümerstruktur der WestLB bedingte dies v.a. die Berücksichtigung der kommunalen Ebene – zum einen direkt über die Vertreter der Landschaftsverbände, zum anderen indirekt über die Sparkassenverbände mit ihren Sperrminoritäten („Dominanz der Sparkassen“⁶⁹⁸). So einfach, wie es in der „offensiven“ Erzählung anklang, hätte „die SPD“ Neuber insofern nicht „ins Amt hieven“ können, selbst wenn ihr Landesvorsitzender, Johannes Rau, das gewollt hätte.

7.1.1.2 Die „großkoalitionäre“ Wahl Neubers – Schlüsselakteur Dr. Theodor Schwefer

Die SPD hatte zwar die Landtagswahlen 1980 mit einer absoluten Mehrheit gewonnen und damit die sozialdemokratische Hegemonialstellung auf Landesebene⁶⁹⁹ ausgebaut, in NRWs Kommunen lagen die Verhältnisse jedoch (traditionell⁷⁰⁰) anders. In den Stadträten der kreisfreien Städte und den Kreistagen der Kreise war die SPD 1979 auf 44,9 Prozent, die CDU jedoch auf 46,3 Prozent der gültigen Stimmen gekommen. Selbst 1984, ein knappes Jahr vor dem deutlichen SPD-Wahlerfolg Raus bei den (insbesondere um die „Bonner Wende“ 1982/83 herum für die SPD keineswegs als sicherer Erfolg gewählten⁷⁰¹) Landtagswahlen 1985 („Wir in NRW“, Verteidigung der absoluten Mehrheit für die SPD), lagen SPD und CDU mit jeweils 42,5 bzw. 42,2 Prozent fast gleichauf. Erst ab Mitte der 1980er Jahre bis zu den Kommunalwahlen 1994 änderte sich der Trend zugunsten der SPD.⁷⁰² Noch deutlicher waren die Ergebnisse der Räte in den kleineren kreisangehörigen Gemeinden: Dort hatte die SPD 1979 41,4 Prozent der Stimmen erreicht, die CDU jedoch 48,4 Prozent (1984: SPD 39,6 zu CDU 44,7 Prozent). Historisch lag der Stimmenanteil für die Union in den 1960er und 1970er Jahren landesweit ebenfalls hoch auf sämtlichen kommunalen Ebenen, meist höher als der der SPD.⁷⁰³ Die auf Bundesebene und auf Landesebene häufig mehrheitsentscheidende FDP⁷⁰⁴ spielte kommunal eine

⁶⁹⁸ Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.245.

⁶⁹⁹ Vgl. Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen. Ein Land entdeckt sich neu. Köln/Stuttgart/Berlin 2000, S.124.

⁷⁰⁰ Vgl. Ebd., S.122.

⁷⁰¹ Vgl. Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn, S.69.

⁷⁰² Vgl. Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.127.

⁷⁰³ Vgl. Kommunalwahlergebnisse NRW 1946-2009, abrufbar auf der Homepage des Landeswahlleiters NRW, unter: <http://alt.wahlergebnisse.nrw.de/kommunalwahlen/ab1946/index.html> (15.10.2021).

⁷⁰⁴ Vgl. z.B. Baring, Arnulf: Machtwechsel, S.15.

untergeordnete Rolle.⁷⁰⁵ Kurzum: Zum Wahlzeitpunkt Neubers existierte auf kommunalpolitischer Ebene eine knappe CDU-Mehrheit in NRW.

Analog zu den kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnissen besaß unter den Chefs der Stadt- und Kreissparkassen eine relative Überzahl ein CDU-Parteibuch.⁷⁰⁶ Sparkassenpolitik war (und ist) stets auch Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung und wurde bzw. wird von den Sparkassen und deren kommunalen Trägern auch so wahrgenommen. Die örtlichen Sparkassen beeinflussen maßgeblich die jeweiligen Positionen der Sparkassen- und Giroverbände.⁷⁰⁷ Schon die kurz vor der Wahl des WestLB-Vorstandsvorsitzenden wiederholte Bestätigung Neubers im Amt des Rheinischen Sparkassenpräsidenten hatte auf einer der CDU zuzurechnenden Verbandsmehrheit im Rheinischen Sparkassen- und Giroverband beruht.⁷⁰⁸ Nachfolger Neubers an der Spitze dieses Verbandes wurde im Übrigen das CDU-Mitglied Johannes Fröhling – da auch diesbezüglich nirgends eine positiv kodifizierte Regel existierte, ist hier eine Art „informelles Arrangement“ indiziert.⁷⁰⁹

In den beiden Landschaftsverbänden bzw. – versammlungen existierte ein politisch ähnlich gefärbtes Gesamtbild: So entfielen in der 7. Landschaftsversammlung des Landschaftsverbandes Rheinland (1979-1984) 59 der insgesamt 123 Sitze auf die CDU, aber nur 55 auf die SPD und 9 auf die FDP.⁷¹⁰ In dem westfälischen Pendant lagen SPD und CDU 1979 mit jeweils 54 Sitzen gleichauf.

Vor diesem Hintergrund, und angesichts der ungewöhnlich hastigen Wahl Neubers „nach Gesprächen im politischen Raum“, rückt unter demokratietheoretischem Vorzeichen die Rolle der von Friktionen und Konkurrenzkämpfen geprägten nordrhein-westfälischen CDU-Opposition⁷¹¹ in den Fokus. Prominente CDU-Mitglieder im Verwaltungsrat der WestLB waren zum Zeitpunkt der Wahl Neubers insbesondere der Oberkreisdirektor von Olpe, Dr. Joachim Grünewald, sowie der erst im Zuge der Verwaltungsratsreform 1980 in das WestLB-Kontrollgremium eingerückte

⁷⁰⁵ Vgl. Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.131.

⁷⁰⁶ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.803.

⁷⁰⁷ Vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.51.

⁷⁰⁸ Vgl. Brief Kurt Biedenkopfs an den CDU-Bundestagsabgeordneten Hans-Günther Hüsck vom 23.09.1981, zusammengefasst bei: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.803-804, Fußnote 142.

⁷⁰⁹ Im Rahmen der geführten narrativen Interviews wurde diese Sichtweise bestätigt.

⁷¹⁰ Vgl. Darstellung der historischen Mehrheitsverhältnisse der Landschaftsversammlungen Rheinland, abrufbar unter: https://dom.lvr.de/lvis/lvr_public.nsf/WEB7HistorieLVers?ReadForm (15.10.2021).

⁷¹¹ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.809.

finanzpolitische Sprecher der CDU-Landtagsfraktion und Vorsitzende des Haushalts- und Finanzausschusses, der Landtagsabgeordnete Dr. Theodor Schwefer.

Beide, Grünewald und Schwefer, unterhielten nicht nur enge informelle Beziehungen zu Neuber⁷¹² und votierten für ihn. Sondern ausgerechnet der frühere Vorsitzende des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur „Poullain-Affäre“⁷¹³, ein öffentlicher Hauptkritiker der sozialliberalen Regierung Kühn⁷¹⁴ und ein Vertreter des wirtschaftsliberalen Flügels der CDU⁷¹⁵, eben Schwefer, hatte Neuber im Vorfeld der Wahl sogar als neuen WestLB-Chef schriftlich beim WestLB-Verwaltungsratsvorsitzenden, Jochimsen, vorgeschlagen. Zwar war die Stimme Schwefers in der Abstimmung arithmetisch nicht entscheidend, jedoch hatte sein persönlicher Einsatz parteiintern große symbolpolitische und öffentliche Wirkung.⁷¹⁶ Letztere kam auch dadurch zustande, dass es deshalb innerhalb der nordrhein-westfälischen CDU (bis 1986 existierten in NRW zwei eigene Landesverbände, jeweils für das Rheinland und für Westfalen) zu einem öffentlichen Dissens kam.⁷¹⁷ Der rheinische CDU-Vorstand kritisierte einhellig „die Art und Weise, in der Neubers Kandidatur betrieben worden sei.“⁷¹⁸ Die Wahl habe mangels ernsthaft erwogener Alternativen nach einem „vorprogrammierten Spiel“⁷¹⁹ ausgesehen. Schwefers Verhalten habe „erhebliche Verstimmung“⁷²⁰ und „drastische Unmutsäußerungen“⁷²¹ ausgelöst. In den „Westfälischen Nachrichten“ verteidigte Schwefer seine Position: „Ich hielt es nicht nur für mein Recht, sondern für meine Pflicht, mir über die möglichst schnelle Besetzung dieser Position Gedanken zu machen. Und ich muß auch sagen, daß das für mich keine parteipolitische Orientierung war oder ist. Meine Entscheidung ist ausschließlich geprägt worden von den Interessen der Bank.“⁷²² Noch vor der

⁷¹² Vgl. Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.136. Vgl. Kapitel 7.3 („Kontrolle durch Opposition?“).

⁷¹³ Vgl. „Schwere Vorwürfe gegen WestLB-Aufsicht“, in: General-Anzeiger Bonn vom 15. Juni 1979.

⁷¹⁴ Vgl. „Eklatantes Versagen“, in: Westfälische Nachrichten vom 14. Januar 1978.

⁷¹⁵ Vgl. „Wenn's ums Geld geht, soll Theo Schwefer ran“, in Bild vom 6. Mai 1980. Der ursprünglich als Syndikus eines Arbeitgeberverbandes angestellte Schwefer vertrat somit eine der Sozialdemokratie eher entfernte Strömung innerhalb der in NRW eher arbeitnehmerorientierten CDU.

⁷¹⁶ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.804-809. Auch: „Streit in NRW-CDU wegen Wahl Neubers zum WestLB-Chef“, in: dpa vom 17. Juli 1981.

⁷¹⁷ Vgl. „Streit in NRW-CDU wegen Wahl Neubers zum WestLB-Chef“, in: dpa vom 17. Juli 1981.

⁷¹⁸ Ebd.

⁷¹⁹ Ebd.

⁷²⁰ Ebd.

⁷²¹ Ebd.

⁷²² Theodor Schwefer, zitiert nach: „Keine Parteipolitik bei der Landesbank“, in: Westfälische Nachrichten vom 25. Juli 1981.

„Entscheidung“ über Neuber (nicht zwingend vor Einbringung seines diesbezüglichen Personalvorschlags gegenüber Jochimsen) habe er die CDU-Fraktionsführung über seine Absichten informiert, ohne dass es für ihn wahrnehmbaren Widerstand gegeben habe. Er fügte an: „Ich muss dazu noch sagen, daß ich im Verwaltungsrat tätig bin, ohne daß die Landesregierung auf der einen noch Parteigremien auf der anderen Seite mir Weisungen erteilen könnten.“⁷²³ Er wisse um die Kritik innerhalb der CDU an seiner Mitwirkung im WestLB-Verwaltungsrat, glaube jedoch, „daß diese Auffassung zum Teil auf Nichtkenntnis der Fakten beruht. Sie geht davon aus, dass die Landesregierung mir gegenüber Weisungsrecht hätte. Weder ist ein solches Weisungsrecht in Satzungen der Bank noch im Gesetz gegeben. [...] Nach meinem Verständnis und nach Kenntnis der Rechtslage ist es nicht Aufgabe der Fraktionen, im Landtag eine gegen die Bank gerichtete Politik zu betreiben. Die Bank ist ein auch rechtlich selbständiges Institut außerhalb des Landtages, mit dem sich der Landtag an sich nur zu beschäftigen hat im Zusammenhang mit einer eventuellen Aufstockung des Kapitals der Bank.“⁷²⁴

Die stark formal konnotierte, rechtspositivistische Argumentation Schwefers ignorierte jeglichen informellen Gehalt der Kritik, obwohl dieser ihren Kern ausmachte. Denn die auf diese Weise vorgenommene apodiktische Trennung von Verwaltungsratsmandat und politischer Funktion in der einzigen Oppositionsfraktion im Landtag implizierte, dass Schwefer „das Gebaren von Bank und Landesregierung und letztlich auch sein persönliches Verhalten der politischen Kontrolle durch die parlamentarische Opposition bzw. die Partei, für die er beide Funktionen ausübte“ mit Absicht entzog, und „signalisierte der Exekutive“ auf Grund der expliziten Herabsetzung der Rolle des Parlaments „praktisch weitgehend freie Hand.“⁷²⁵ Es erscheint wenig plausibel, dass ausgerechnet dem seit 1974 amtierenden Vorsitzenden des Haushalts- und Finanzausschusses⁷²⁶ und seit September 1980 aktiven WestLB-Verwaltungsrat Schwefer entgangen war, dass die Landesbank durch ihren expansiven Kurs in neuen Geschäftszweigen wie beim Industriekredit, bei den Industriebeteiligungen und im Auslandsgeschäft bereits in den 1970er Jahren (!) „zum wichtigsten wirtschafts- und

⁷²³ Theodor Schwefer, zitiert nach: ebd.

⁷²⁴ Theodor Schwefer, zitiert nach: „Keine Parteipolitik bei der Landesbank“, in: Westfälische Nachrichten vom 25. Juli 1981.

⁷²⁵ Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.805.

⁷²⁶ Vgl. „Ein ‚Lottokönig‘ im Parlament“, in: FAZ vom 6. Oktober 1984.

industriepolitischen Instrument der Landesregierung“⁷²⁷ avanciert war. Auch die Vorteile, die ihr Einsatz der Exekutive gerade auf Grund der eingeschränkten parlamentarischen Kontrolle bot („größere industriepolitische Autonomie“⁷²⁸), müssten dem politischen Intimus der Bank, Schwefer, im Juli 1981 bereits klar gewesen sein. Seine Parteifreunde kritisierten auch nicht die Form, sondern die Implikationen seines Handelns auf der informellen Ebene.⁷²⁹

7.1.2 Zwischenfazit

Die mikropolitische Betrachtung der genaueren Umstände der Wahl Neubers zum neuen Vorstandsvorsitzenden der WestLB 1981 verdeutlicht, wie bedeutsam individuelle, personale Akteure im Verhältnis zu formal definierten Trennlinien (z.B. nach Parteien) waren. Dabei handelt es sich um einen Umstand, den z.B. auch die Korruptionsforschung nahelegt.⁷³⁰ Schon der Beginn der „Ära Neuber“ bei der WestLB indiziert: *Es kam entscheidend auf (wenige) individuelle, personale Akteure an, um auf informellen Weg formale Grenzen zu überwinden.* Die Beförderung eines ehemaligen Landtagsabgeordneten der führenden Regierungspartei im Land auf den Vorstandsvorsitz der größten deutschen Landesbank konnte nur deshalb erfolgreich sein, weil er von einer Mehrheit der kommunalpolitisch beeinflussten Gewährträger der Bank, den zeitgenössisch keineswegs in Mehrzahl sozialdemokratisch geprägten Sparkassen- und Landschaftsverbänden, sowie von einzelnen, sehr einflussreichen Landespolitikern der größten Oppositionspartei CDU mitgetragen und sogar – unter wissentlicher Inkaufnahme von parteiinterner Kritik – aktiv unterstützt wurde.

7.2 Funktionsweisen informellen politischen Handelns: Eine mikropolitisch inspirierte Suche nach den informellen „West-LB-Netzwerken“

Warum taten sie das? Die Frage nach individuellen, intrinsischen Motiven handelnder personaler Akteure ist per se spekulativ.⁷³¹ In Betracht kommen dabei legitime Gründe, wie z.B. die konsensorientierte politische Kultur in NRW.⁷³² Im Lichte späterer Entwicklungen stellt sich jedoch bereits hier – 1981 – die Frage nach informellen

⁷²⁷ Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.117.

⁷²⁸ Ebd., S.119.

⁷²⁹ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.808.

⁷³⁰ Vgl. Von Alemann: Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, S.34-35.

⁷³¹ Intrinsische Motive hängen stark mit psychologischen Determinanten (wie z.B. Stimmungen, Interessen, ethische Normen) zusammen. Vgl. Maderthaner, Rainer: Psychologie. Wien 2008, S.314.

⁷³² Vgl. nächstes Teilkapitel zur informellen Einbindung der Opposition (7.3).

politischen Netzwerken⁷³³, die in den Folgejahren immer wieder eine gewichtige Rolle spielen sollten. Ihnen wurde gar Mitte/Ende der 1990er Jahre zugeschrieben, dass die Bank und ihr Vorstandsvorsitzender sie (falsch) als entscheidendes Machtinstrument im Konflikt mit der Europäischen Kommission einschätzten.⁷³⁴ Welche Faktoren waren hierbei relevant? Existieren belastbare Ansatzpunkte für die Ursprünge und Logiken der zeitweise „legendären“ WestLB-Netzwerke um Friedel Neuber? Welche Risiken waren ggf. „schattenpolitisch“ mit ihnen verbunden?

7.2.1 Psychologische Bestimmungsfaktoren im Zeitkontext

Der 1919 geborene Ludwig Poullain meinte 2012: „Ich bin ein uralter Mann, über 90 Jahre und in meinem Unterbewusstsein bin ich geprägt worden durch vier Jahre Krieg in Russland an vorderster Front, und auch im letzten Jahr, in dem ich [...] für 180 Männer verantwortlich war, das hat sich bei mir eingegraben.“⁷³⁵ Er sei daher behutsamer und verständnisvoller für menschliche Gefühle gewesen, „als das spätere Generationen konnten, die das Bewusstsein dafür einfach nicht haben.“⁷³⁶ Die darin ausgedrückte Bedeutung zeitgebundener, psychologischer Kriterien für informelle Beziehungsmuster ist so evident, dass die hier zu verortenden Bestimmungsfaktoren analytisch leicht übersehen werden können.⁷³⁷ Dabei spielten Faktoren wie die individuelle mentalitätsmäßige Verankerung (Rheinland/Westfalen-Lippe/außerhalb von NRW), v.a. aber die Zugehörigkeit zu einer „politischen Generation“ eine Rolle.⁷³⁸ Der Begriff wird hier als Zusammenschluss der „Mitglieder einer Altersgruppe oder Kohorte“ verstanden, „die – mit bestimmten Schlüsselereignissen konfrontiert – zu einer gleichgesinnten bewußten Auseinandersetzung mit den Leitideen und Werten der politischen Ordnung gelangten, in der sie aufwuchsen. Diese Auseinandersetzung pflegt in einer politisch formativen Lebensphase der politischen ‚Normalbiographie‘ der

⁷³³ Vgl. Definition aus Kapitel 2, angelehnt an: Von Beyme, Klaus: Die politische Klasse, S.36. Zur begrifflichen und inhaltlichen Genese vgl. Liebert, Ulrike: Netzwerke und neue Unübersichtlichkeit.

⁷³⁴ Vgl. dazu Kapitel 8. Explizit führt z.B. Seikel an, dass das Vertrauen auf die einschlägigen politischen Netzwerke die sehr selbstbewusste Haltung Neubers (und letztlich Deutschlands innerhalb der EU) diesbezüglich aus diesen informellen Netzwerken her abgeleitet war. Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.144.

⁷³⁵ Ludwig Poullain (im Jahr 2012), zitiert nach einer dem Verfasser vorliegenden Quelle.

⁷³⁶ Ebd.

⁷³⁷ Vgl. zur Einordnung: Fogt, Helmut: Politische Generationen. Empirische Bedeutung und theoretisches Modell. Opladen 1982, S.2-5.

⁷³⁸ Sämtliche Gesprächspartner bestätigten in den narrativen Interviews diese auf Grund der Lektüre der einschlägigen schriftlichen Quellen gereifte Hypothese des Verfassers. Einzelne wiesen explizit auf die Bedeutung hin.

Generationszugehörigen stattzufinden und diese zu einer langfristig stabilen Neuorientierung ihrer politischen Grundhaltungen zu bewegen. Politische Generationen weisen einen Grundbestand gemeinsamer Einstellungen, Verhaltensdispositionen und Handlungspotentiale auf, von Normen und Werten, die politisch von Relevanz und Einfluß sind. [...] Man könnte [...] sagen: jede politische Generation bildet eine spezifische, relativ eigenständige ‚politische Kultur‘ aus.“⁷³⁹ Als „Prägephase“ lässt sich insbesondere die Zeit zwischen dem 16. und 22. Lebensjahr eines Menschen verstehen.⁷⁴⁰

Im hier relevanten Zeitraum der 1980er und (frühen) 90er Jahre dominierte in den politischen Eliten in NRW und in der Bundesrepublik die Generation der 1930er Jahrgänge, die den Zweiten Weltkrieg und seine unmittelbaren Folgen in der Kindheit selbst noch erlebt hatten, jedoch ihre Prägung in den 1950er und frühen 1960er Jahren erhielten: Politiker wie Johannes Rau (Jahrgang 1931)⁷⁴¹, Heinz Schlußer (1936), Kurt Biedenkopf (1930), Bernhard Worms (1930), Theo Schwefer (1930) und Helmut Kohl (1930) zählen ebenso in diese Alterskohorte wie Friedel Neuber (1935) oder der spätere WDR-Intendant Friedrich Nowotny (1929). Damit gehörten sie im Kontrast zu der nachfolgenden, zwischen 1966 und 1971 geprägten Generation der Studenten- und Protestbewegung⁷⁴² (einschließlich ihrer konservativen Gegenpole⁷⁴³) zu einer eher unideologischen, stärker materialistisch geprägten Generation, die sich „mit dem ‚Output‘ des politischen Systems in Form von Leistungen und Regelungen“⁷⁴⁴ beschäftigte. Es liegt daher nahe, dass z.B. ein personaler Akteur wie Neuber einen anderen Zugang zu sozialen und ökonomischen Themen hatte als ein 15 oder 20 Jahre später Geborener – selbst wenn man rein hypothetisch von ansonsten ähnlichen Variablen ausgeht (einfacher sozialer Familienhintergrund, Ruhrgebiet): In Neubers Prägephase der 1950er Jahre hatte seine Heimatstadt Duisburg dank der Stahlindustrie und -Nachfrage einen „kometenhaften“ Wiederaufstieg aus der

⁷³⁹ Fogt, Helmut: Politische Generationen, S.21.

⁷⁴⁰ Vgl. ebd., S.127.

⁷⁴¹ Rau zählte innerhalb der SPD zu einer durch das sog. „Dritte Reich“, den Zweiten Weltkrieg und die unmittelbare Nachkriegszeit geprägten Generation, die „länger gebraucht hatte als die später so verwöhnten Enkel, ehe sie politikfähig war.“ Zitiert nach: Grebing, Helga: Der ‚Middle of the road man‘. Johannes Rau und die Bundespolitik der SPD, in: Mittag, Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. S.259-268, hier S.265.

⁷⁴² Vgl. Fogt, Helmut: Politische Generationen, S.135-143.

⁷⁴³ So schilderte z.B. der 1944 geborene Hartmut Schauerte gegenüber dem Autor die prägende Phase seiner politischen Sozialisation, die gekennzeichnet war von der Interaktion und den Debatten, die er als RCDS-Akteur Ende der 1960er mit „linken“ Hochschulgruppen an der Universität Bonn erlebte.

⁷⁴⁴ Fogt, Helmut: Politische Generationen, S.133.

Nachkriegsarmut zu einer der reichsten Städte Deutschlands erlebt, bevor der Strukturwandel diesen Trend umkehrte (was der später, und damit im relativen Wohlstand Geborene wiederum als „Normalfall“ erlebt hätte). Gerade Neubers früher Arbeitgeber, Krupp, symbolisierte beide Entwicklungsdynamiken – wie im Übrigen die Abwicklung von Thyssen Niederrhein wohl auf den durch seine berufliche und gewerkschaftliche Arbeit bei Thyssen geprägten, späteren NRW-Finanzminister, Heinz Schleißer, stark einwirkte.⁷⁴⁵

Die im o.g. Sinne vorherrschende politische Kultur dieser Generation beeinflusste z.B. das ausgeprägte Streben nach gesellschaftlicher Anerkennung, das Verständnis von Hierarchien, vom Verhältnis zwischen Frauen und Männern, die Bedeutung bestimmter Statussymbole bis hin zur sozialen Funktion gemeinschaftlichen Alkoholkonsums in einer patriarchalisch geprägten Gesellschaft, die soziale Mobilität qua formaler Bildung z.B. nicht vergleichbar zuließ wie dies später der Fall war (z.B. lag die Abiturientenquote 1953 bei drei Prozent, während 90 Prozent der Schulabgänger „lediglich“ über einen Volksschulabschluss verfügten⁷⁴⁶).

Da Konsensus und Sympathie maßgeblich durch Ähnlichkeit und Zugehörigkeit beeinflusst werden⁷⁴⁷, ist (auch) durch die o.g. Gemeinsamkeiten eine individuelle Affinität zur Teilnahme an einem Netzwerk indiziert. Denn „Ansichten sympathischer, mächtiger, angesehener, erfahrener Personenkreise [sind uns; DF] wichtig, v.a. aber solcher, die uns ähnlich erscheinen oder denen wir uns zugehörig fühlen. Je größer der *Konsensus* [Hervorhebung i.O.; DF] mit gleichgesinnten relevanten Personen angenommen werden kann, desto weniger scheut man sich, *Konformität* [Hervorhebung i.O.; DF] zu zeigen [...]“⁷⁴⁸

Mittelbar hatten die generationenspezifischen Charakteristika auch Einfluss auf die Art und Weise, wie Informalität praktiziert wurde.⁷⁴⁹ Dazu zählen auch die Formate, die

⁷⁴⁵ Vgl. z.B. Zeugenaussage von Dr. Karlheinz Bentele, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300, S.258. Einige Interview-Gesprächspartner bestätigten diese Einschätzung gegenüber dem Verfasser. Vgl. zu Schleißer auch Kapitel 8.3 („Neue Mitte Oberhausen“).

⁷⁴⁶ Vgl. Wolf, Rainer: Trend zu höheren Bildungsabschlüssen, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2012, S.27-30, hier S.27. Abrufbar unter: https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/BWMonografie_derivate_0000_0772/Beitrag12_04_05.pdf;jsessionid=C1CA891AC2DB68F2BEC399CCD68E6C68 (6.7.2022).

⁷⁴⁷ Vgl. Maderthaler, Rainer: Psychologie. Wien 2008, S.345-346.

⁷⁴⁸ Ebd., S.345.

⁷⁴⁹ Die aufgeführten Determinanten stellen eine Auswahl jener Punkte dar, die seitens der Gesprächspartner in geführten narrativen Interviews genannt wurden. Vgl. auch: Engelniederhammer, Stefan: Männerbünde, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.167-168.

zur Bildung und Pflege informeller politischer Beziehungen zeitgenössisch bedeutend waren, z.B. die Jagd. Bis in die 1990er Jahre gehörte diese zu den prestigeträchtigen „Standard“-Formaten informeller politischer Zusammenkünfte, nicht nur in NRW.⁷⁵⁰ Auch Neuber, dessen privates Jagdrevier in der Eifel direkt neben dem der WestLB lag, nutzte die Jagd zum Aufbau und zur Pflege seines Netzwerkes.⁷⁵¹ Aus dem Blickwinkel der frühen 2020er Jahre wird dabei deutlich, dass die Attraktivität eines solchen Anreizes zur informellen Netzwerkbildung (hier die Jagd) – wie die konkreten Formen weiterer mikropolitischen Praktiken – stets im jeweiligen Zeit- und Generationenkontext zu betrachten sind und nur so verständlich werden. Individuelle personale Akteure und deren Handlungen (Mikropolitik) markieren bei der Suche nach den möglichen Ursprüngen personaler Netzwerke den analytischen Ausgangspunkt. Sie stehen im Zentrum der folgenden Spurensuche.

7.2.2 Mögliche Ursprünge und Logiken informeller „WestLB-Netzwerke“

Die Wahl Neubers zum Vorstandsvorsitzenden der WestLB schien 1981 auf diesen zuzulaufen, „weil die Bankeigentümer, nämlich Sparkassenverbände und Landesregierung, ihn für fähig hielten.“⁷⁵² Auch die nur ein knappes Jahr später vollzogene Kapitalerhöhung der WestLB (zum 1. Juli 1982) vermochte Neuber ebenfalls erfolgreich und politisch geräuschlos durchzusetzen.⁷⁵³ Wie schon bei seiner Wahl, so stand auch bei dem letztgenannten Vorgang („Neubers Gesellenstück“⁷⁵⁴) die begründete Vermutung im Raum, dass informelle Netzwerke den Weg „glätteten“. Ließen sich diese institutionell verorten? Hierzu existieren mehrere empirische Ansatzpunkte, wobei diese, wie die Schnittpunkte von Kreisen, teilweise Übereinstimmungen hinsichtlich der personalen Akteure aufwiesen. Eine der Spuren

⁷⁵⁰ Koch schildert z.B. eindrücklich das Beispiel der „Staatsjagd“ in Rheinland-Pfalz während der Ministerpräsidentschaft Helmut Kohls, bei der Akteure wie Eberhard von Brauchitsch dessen Nähe suchten. Vgl. Koch, Dirk: Der Schützling. Stasi-Agent Adolf Kanter, Helmut Kohl, die Korruption und die größte Spionageaffäre der Bundesrepublik. Bonn 2021, S.176-177.

⁷⁵¹ Hartmut Schauerte schilderte, wie er gleich zu Beginn seiner Abgeordnetenkarriere im NRW-Landtag angesichts eines Sparhaushalts erfolgreich die Initiative ergriff, damit Staatsjagden (bislang eine hohe sechsstellige Kostenposition im Landeshaushalt) künftig verpachtet werden mussten. In der Folge hätten ihm Abgeordnetenkollegen, darunter auch CDU-Parteifreunde, bedeutet, dass er bei ihnen in Ungnade gefallen sei.

⁷⁵² Ludwig Poullain, zitiert nach: „Der Genosse Bankier muß immer besser sein als andere“, in: Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992.

⁷⁵³ Vgl. Kapitel 5 („Geschichte der WestLB“). Die öffentliche Perzeption von Neubers Rolle bei der Kapitalerhöhung war zeitgenössisch positiv. Vgl. „Sprung nach vorn“, in: Die Zeit vom 19. Februar 1982.

⁷⁵⁴ Hartmut Schauerte, zitiert nach dem mit dem Verfasser geführten narrativen Interview.

– nämlich die der mikropolitischen Praktik der „Belohnung“⁷⁵⁵ – führt zu dem Umfeld der für die WestLB relevanten Landtagsausschüsse, v.a. zum Haushalts- und Finanzausschuss (HFA) der 1970er und 1980er Jahre. Neuber hatte dort selbst bis 1975 als Landtagsabgeordneter und finanzpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion mitgewirkt, seit 1974 unter dem HFA-Vorsitzenden Dr. Theo Schwefer (CDU). Weitere Akteure, die in den Ausschüssen zeitweise relevante Positionen einnahmen, waren der Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses, der Kölner SPD-Landtagsabgeordnete Rainer Maedge, der bis 1980 (und ab 1985 erneut) im HFA sitzende FDP-Abgeordnete Wolfram Dorn, der bis 1985 amtierende finanzpolitische Sprecher der CDU-Fraktion, Bernhard Spellerberg, der zeitweise finanzpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Heinz Schleußer, sowie – außerhalb des Parlamentes – Johannes Deselhaers, Ministerialdirigent im Finanzministerium.⁷⁵⁶

Die mikropolitische Praktik der Belohnung setzt nun einerseits eine Person mit Belohnungsmacht voraus, andererseits einen „dankbaren“ Rezipienten. Sie beruht auf der psychologisch begründeten Reziprozität (Gegenseitigkeit im Sinne von Geben und Nehmen).⁷⁵⁷ Materielle Belohnungen (z.B. Geld) werden dabei in der Regel auf Grund ihres Charakters als Tauschmedium einfacher akzeptiert als immaterielle Belohnungen. Letztere setzen voraus, dass derjenige, der belohnt (z.B. mit Lob oder Gunst) auch als anerkannte Persönlichkeit gilt. Belohnungen sind so ein Führungsinstrument.⁷⁵⁸ „Sofern die Belohnung qua Position vergeben und der Belohnte institutionell abhängig ist und die Belohnung tatsächlich braucht, ergibt sich der gewünschte Effekt (Verhalten bzw. Verhaltensänderung).“⁷⁵⁹ Die Bedeutung von „Belohnungs- und Bestrafungsmacht“, insbesondere durch Vergabe bzw. Entzug von prestigeträchtigen und einflussreichen Positionen, identifizierte auch Langguth als ein wesentliches Attribut von „Machtmenschen“.⁷⁶⁰ Poullain wies in dem Kontext auf die Bedeutung der Gunst (als Gegensatz zur Strafe) hin: „Die Gunst ist ja eine Belohnung. Wenn ich Chef bin einer Organisation, und ich lasse wissen, der steht in meiner Gunst,

⁷⁵⁵ Vgl. Nöth, Wilhelm: Belohnung, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S. 29-31.

⁷⁵⁶ Vgl. Zeugenaussage von Hartmut Schauerte, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300, S.260-261. Im Falle von Deselhaers habe Finanzminister Posser diesen mit den „politischen“ Angelegenheiten der WestLB betraut, so Hartmut Schauerte im Zeitzeugeninterview mit dem Verfasser.

⁷⁵⁷ Vgl. zur Reziprozität: Maderthaler, Rainer: Psychologie. Wien 2008, S.344.

⁷⁵⁸ Vgl. Nöth, Wilhelm: Belohnung, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S. 29-31.

⁷⁵⁹ Ebd., S. 29-30.

⁷⁶⁰ Vgl. Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.484-485.

dann erwecke ich Hoffnungen auch auf seinen weiteren beruflichen Werdegang und so weiter. Oder ich strafe.“⁷⁶¹ Neuber habe beide Führungsinstrumente beherrscht.⁷⁶² Blickt man retrospektiv auf die weitere Karriereentwicklung⁷⁶³ einiger der o.g. Akteure, so fällt dabei auf, dass diese z.T. in einem so engen Kontext mit der WestLB stattfand, dass zumindest Machtpotenziale (Macht als Möglichkeit) ihres Vorstandsvorsitzenden im Sinne der mikropolitischen Praktik der „Belohnung“ damit verknüpft waren.⁷⁶⁴ Besonders illustrativ wirkte der Werdegang Schwefers, der kurz vor der Landtagswahl 1985 neuer Geschäftsführer der Westdeutschen Lotteriegesellschaft wurde, einem mit 300.000 DM jährlich dotierten Posten.⁷⁶⁵ Einhundertprozentige Eigentümerin der Gesellschaft war die WestLB. Seine Berufung durch Neuber persönlich rief „im Landtag Raunen hervor.“⁷⁶⁶ Es lag der bereits zum Wahlzeitpunkt Neubers auf den WestLB-Vorstandsvorsitz kursierende Verdacht⁷⁶⁷ nahe, dass hier die mikropolitische Praktik der Belohnung angewandt wurde („Die Neuber-Schwefer-Kombination war gewissermaßen ein ganz langer Doppelpass über eine Distanz von Jahren.“⁷⁶⁸). In der CDU-Fraktion habe, wie deren späterer Vorsitzender Dr. Helmut Linssen bekannte, der Eindruck vorgeherrscht, dass Schwefer aus der parlamentarischen Funktion „herausgekauft“ worden sei, zumal dessen Interesse an materiellen Werten allgemein bekannt gewesen sei.⁷⁶⁹ Die Bedeutung der mikropolitischen Praktik der „Belohnung“ als kompensatorisches⁷⁷⁰ Machtinstrument und Teil der inneren Logik des Netzwerkes ist im empirischen Fall insoweit indiziert. Legt man dabei zugrunde, wie entscheidend die Entscheidungsmacht über Karrieren und die Personalbeeinflussung mit persönlich

⁷⁶¹ Ludwig Poullain, zitiert nach dem Verfasser vorliegenden Quellen.

⁷⁶² Vgl. ebd.

⁷⁶³ Vgl. Koch, Rainer: Karriere, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.129-132.

⁷⁶⁴ So avancierte (neben Schwefer) Rainer Maedge (zeitversetzt) auf eine führende, gut dotierte Position bei der „Westdeutsche Lotterie GmbH“. Dorn und Spellerberg erhielten nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag jeweils gut dotierte privatrechtliche (Arbeits- bzw. Berater-)Verträge von der WestLB. Deselhaers wechselte aus dem Finanzministerium auf den Posten des Vizepräsidenten des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes. Vgl. Zeugenaussage von Hartmut Schauerte, in: Schlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses II („WestLB“), Drucksache 16/14300, S.260-261 (bestätigt von diesem in dem mit dem Verfasser geführten narrativen Interview).

⁷⁶⁵ Vgl. „CDU-Politiker Schwefer soll neuer Lotto-Chef werden“, in: dpa vom 16. August 1984.

⁷⁶⁶ „Ein ‚Lotto-König‘ im Parlament“, in: FAZ vom 6. Oktober 1984.

⁷⁶⁷ Vgl. „WestLB: Mehrheit für Neuber“, in: FAZ vom 20. Juli 1981.

⁷⁶⁸ Scheuch, Erwin K./ Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.159.

⁷⁶⁹ Vgl. Hitze unter Berufung auf ein Zeitzeugengespräch mit Linssen vom 2. März 2001: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.810.

⁷⁷⁰ Vgl. unter Verweis auf die Unterteilung nach Galbraith (repressive, konditionierte, kompensatorische Macht) vgl. Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.485.

loyalen Akteuren für die Zurechenbarkeit individueller Macht ist,⁷⁷¹ deutet dies auf ein erhebliches diesbezügliches Machtpotential Neubers hin.

Eine andere Spur führt zu einem privaten Sparclub, den viele politische Zeitgenossen nur „gerüchteweise“ oder „vom Hörensagen her“⁷⁷² kannten. Dabei ging es um ein informelles Netzwerk⁷⁷³ Neubers, das der ambitionierte, damals 37jährige Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes im Jahr 1972 gegründet hatte. Zu dem Zeitpunkt war Neuber seit Jahrzehnten aktiv in der Duisburger Kommunalpolitik. Seit rund zehn Jahren war er Abgeordneter im Landtag. Unter dem Namen „Investmentclub 72“, kurz: „IC 72“,⁷⁷⁴ gründete der politische Aufsteiger Neuber einen „elitären privaten Sparverein mit ausgewählten und quantitativ eng begrenzten Mitgliedern“⁷⁷⁵. Bei der Auswahl der Gründungsgesellschafter blieb Neuber zunächst auf sein Kernmetier beschränkt. Dazu zählten folglich „zunächst parteiübergreifend regionale Sparkassendirektoren [...]“⁷⁷⁶ – Eine Gruppe, die Neuber mittels seiner Verbandsfunktion beim Rheinischen Sparkassen- und Giroverband politisch aufzuwerten vermochte und z.B. durch Veranstaltungsformate der Sparkassenorganisation auch deren Präsenz in der Öffentlichkeit stärkte.⁷⁷⁷ Anhand der – bislang bekannten – Genese dieses personalen Netzwerks lassen sich abstrakte Problembereiche aufzeigen, die zeitlosen Charakter haben dürften. Bezogen auf den empirischen Fall ist davon auszugehen, dass sie sich mit der Zeit – und der in Kapitel

⁷⁷¹ Langguth bringt die Bedeutung, zusammen mit der öffentlichen Wirkung einer Persönlichkeit, gar auf die „Machtformel“: $M \text{ (Macht)} = \ddot{O} \text{ (Öffentliche Wirkung)} \times P \text{ (Personalbeeinflussung)}$ im Quadrat. Vgl. Langguth, Gerd: *Machtmenschen*, S.488.

⁷⁷² Einzelne Gesprächspartner wählten in den geführten Gesprächen diese Formulierung.

⁷⁷³ Vgl. Hitze, Guido: *Verlorene Jahre?*, Band I, S.804. Scheuch, Erwin K./ Scheuch, Ute: *Die Spendenkrise*, S. 158.

⁷⁷⁴ Vgl. Hitze, Guido: *Verlorene Jahre?*, Band I, S.802.

⁷⁷⁵ Ebd.

⁷⁷⁶ Hitze, Guido: *Verlorene Jahre?*, Band I, S.802. Auf die aus der frühen beruflichen Laufbahn Neubers herrührenden Ursprünge des danach über Jahrzehnte fortbestehenden Netzwerkes wies der Umstand hin, dass mit Gerhard Böger ein Protegé Neubers aus dieser Zeit (Scheuch: „Neubers ‚Mann fürs Grobe‘ beim Rheinischen Sparkassenverband“, vgl. Scheuch, Erwin K./ Scheuch, Ute: *Die Spendenkrise*, S.158) und selbst zeitweise hoher Funktionär zweier Ruhrgebiets-Sparkassen Geschäftsführer des „IC72“ wurde und blieb (vgl. ebd.). Vgl. ferner: „Lizenz zum Zocken“, in: *Focus* Nr. 42 vom 18. Oktober 1993. Böger war Sparkassenchef in Castrop-Rauxel und anschließend im Vorstand der Sparkasse Duisburg. Hier sei er wegen einer möglichen Vorteilsnahme nach zweieinhalb Jahren im Amt 1991 gekündigt worden sein. Danach sei er Geschäftsführer der Westdeutschen Spielbanken GmbH, einer 100prozentigen WestLB-Tochter geworden.

⁷⁷⁷ In diesem Kontext sei auf der Grundlage der geführten Interviews auf die Bedeutung des Pressesprechers, Paul Spiegel, hingewiesen, den Friedel Neuber beim Rheinischen Sparkassen- und Giroverband engagiert hatte.

8 geschilderten geschäftspolitischen Expansion der WestLB in den 1980er und 1990er Jahren – zunehmend stärker manifestierten.

7.2.3 „Weiße“ Schattenpolitik und legitime Netzwerke am Beispiel des frühen „IC72“

Wie in anderen Lebensbereichen zählt Informalität (realiter „gelebt“ in personalen Netzwerken) zu den Charakteristika sozialer Beziehungen, auch in der Politik. Die informelle Einbindung intermediärer Interessenvertretungen, wie z.B. von Verbänden, ist in zahlreichen westlichen Ländern seit langem Usus.⁷⁷⁸ Ebenso existieren auch im „Rheinischen Kapitalismus“ legitime Eigeninteressen, die in keinem Widerspruch zu dessen ethischen Grundlagen stehen.⁷⁷⁹ Gerade dort, wo – wie in politischen Prozessen üblich – unterschiedliche, jeweils in eigenen Legitimationszusammenhängen wurzelnde Positionen verschiedener Akteure im Sinne von handlungsleitenden Kompromissen zusammengeführt werden müssen, bedarf es auch nicht-öffentlicher Räume (zwecks Ideenaustauschs etc.).⁷⁸⁰ Da die meisten politischen Entscheidungen in Deutschland ohnehin weitgehend im Konsens getroffen werden und gleichzeitig – im Vergleich zu anderen Staaten – überdurchschnittlich viele Mitspieler an Entscheidungen mitwirken („Politikverflechtung“)⁷⁸¹, sollte auch nicht jedes informelle Politikformat „etwas per se illegitimes hineingeheimnisst“ werden, das in der überwiegenden Mehrheit der Fälle eher nicht existiert.⁷⁸² So hat z.B. die Korporatismusforschung die Vereinbarkeit korporatistischer Interessenvermittlung (per definitionem geprägt durch starke

⁷⁷⁸ Mit Verweis auf das Beispiel Schweden, vgl. Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G.: Vorbemerkung, in: Dies. (Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen 1979, S.9-11, hier S.10.

⁷⁷⁹ Vgl. Ockenfels, Wolfgang: Was haben Rheinischer Kapitalismus und Soziale Marktwirtschaft mit der Katholischen Soziallehre zu tun?, in: Spangenberg, Michael (Hrsg.): Rheinischer Kapitalismus und seine Quellen in der Katholischen Soziallehre. Münster 2011, S.9-21, hier S. 20.

⁷⁸⁰ Keiner der in den narrativen Interviews befragten Gesprächspartner bestritt die Bedeutung von Informalität im politischen Prozess, die schließlich grundsätzlich auch vollkommen legitim sei. Insbesondere Jürgen Wilhelm und Rüdiger Frohn betonten die Bedeutung nicht-öffentlicher informeller Formate zwecks Ideenaustausches, nicht jedoch als Entscheidungsforum. Frohn führte beispielhaft alternative, institutionalisierte Formen von Informalität an, z.B. über studentische Verbindungen, die Kirchen, Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände.

⁷⁸¹ Vgl. Languth, Gerd: Machtmenschen, S.476 und 478.

⁷⁸² In diesem Sinne beschrieb Jürgen Wilhelm eine wahrnehmbare Tendenz insbesondere des politischen Journalismus. So sei es z.B. bei den informellen Besprechungen mit Neuber und anderen „WestLB“-relevanten Akteuren, an denen Wilhelm auf Grund seiner Funktion als Vorsitzender der Landschaftsversammlung Rheinland teilnahm, auch häufig schlicht um „die Bestellung des Ackers“, nicht jedoch um „Krieg oder Frieden“ gegangen, auch wenn bei informellen Treffen, etwa auf dem WestLB-eigenen Schloss Krickenbeck im Rahmen eines gemeinsamen Essens, „nicht nur über das Wetter gesprochen“ worden sei. Zu einem die Notwendigkeit von Informalität („entpathologisieren“) bejahenden Ergebnis gelangte der Sache nach z.B. auch die Transparenzstudie von Ringel. Vgl. Ringel, Leopold: Transparenz als Ideal, S.338.

informelle Verflechtungen) mit der liberalen Demokratie konstatiert, sofern bestimmte Prämissen akzeptiert seien.⁷⁸³ Die Etablierung des „IC72“ in den 1970er Jahren erfolgte in einer Zeit, in der auch in der Sparkassenorganisation der Primat der Politik eine höhere Bedeutung einnahm. Dies galt erst recht, nachdem führende Funktionäre – von den örtlichen Sparkassen⁷⁸⁴ bis hin zum vom ehemaligen CSU-Politiker Helmut Geiger geleiteten Deutschen Sparkassen- und Giroverband⁷⁸⁵ – stärker nach parteipolitischem Proporz ausgewählt wurden.

Aus mikropolitischer Perspektive galten somit für die sich dort „bewegenden“ Akteure ähnlich wie für Berufspolitiker „genuin politische Verhaltensweisen und Gepflogenheiten“⁷⁸⁶, die per se informeller Natur sind. Dazu zählten z.B. die Bereiche Problemlösung und Entscheidungsfindung: „Gute Politiker müssen es [...] in den Disziplinen ‚einfallsreiche Ranküne‘ und ‚verschlagene Konspiration‘ zu einiger Meisterschaft bringen. Daneben spielt die komplizierte Mechanik von Konsensbildung, Mehrheitsfindung und Konfliktregulierung eine elementare Rolle.“⁷⁸⁷ Die politische Handlungslogik unterscheidet sich z.B. von der in privatwirtschaftlichen Unternehmen, so dass etwa ein mit Politikern besetztes Aufsichtsgremium anderen Prämissen folgt.⁷⁸⁸ Vor dem Hintergrund erschien es weder ungewöhnlich noch illegitim, ein eigenes Netzwerk zu gründen – erst recht nicht aus der subjektiven Perspektive des ehemaligen Berufspolitikers Neuber heraus. Denn Netzwerke gehören, wie weitere Instrumente, zu den klassischen Ressourcen eines Profipolitikers:⁷⁸⁹ „Man lernt die Beherrschung und Ausnutzung der Verhandlungsreziprozität; man lernt, Widerstände im Prozess der Mehrheitsbeschaffung zu antizipieren und potenzielle Vetospieler präventiv zu berücksichtigen.“⁷⁹⁰ Wie Überall herausstellte, zielt in diesem Sinne auch der (netzwerkverwandte) Klüngel als Instrument nicht auf die Überwindung von Widerständen im Sinne der Max Weber'schen Machtdefinition, sondern darauf ab,

⁷⁸³ Vgl. Reutter, Werner: Korporatismustheorien. Frankfurt a.M. 1991, S.213.

⁷⁸⁴ Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.64.

⁷⁸⁵ Vor der Übernahme Geigers 1972, die er bis 1993 ausübte, gab es keinen hauptberuflichen Verbandsvorsitzenden dort. Vgl. Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht, S.105.

⁷⁸⁶ Lorenz, Robert / Micus, Matthias: Die flüchtige Macht begabter Individualisten, in: Dies (Hrsg.): Seiteneinsteiger. Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie. Wiesbaden 2009, S.487-504, hier S.497.

⁷⁸⁷ Ebd., S.497.

⁷⁸⁸ Vgl. Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.119-120.

⁷⁸⁹ Vgl. Lorenz, Robert / Micus, Matthias: Die flüchtige Macht begabter Individualisten, in: Dies (Hrsg.): Seiteneinsteiger. Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie. Wiesbaden 2009, S.487-504, hier S.497.

⁷⁹⁰ Ebd., S.498.

„diese Widerstände a) zu antizipieren und b) frühzeitig mit ‚sanften‘ Mitteln auszuräumen.“⁷⁹¹ – eine Funktion, deren potenziell konstruktives Potential in einer komplexen, von sklerotischen Entwicklungen bedrohten Großorganisation (wie z.B. der WestLB) evident erscheint. Informelle Netzwerkbildungen sind insofern nicht *per se* illegitim oder gar illegal. Nirgends findet sich eine kodifizierte Sanktionsregel. Im Gegenteil: In bestimmten Bereichen überwiegen die positiven Seiten informeller Kooperation.⁷⁹² Keineswegs *per se* illegitim erscheinen Karrierenetzwerke bzw. Seilschaften⁷⁹³, wie es sie zweifellos zu allen Zeiten gab und gibt, und wie sie auch im vorliegenden Fall eine Rolle gespielt haben dürften. Zwischen führenden Akteuren der Privatbanken und Spitzenpolitikern existierten zeitgenössisch ebenfalls enge, systematisch entwickelte informelle Netzwerkbeziehungen, z.B. zwischen Alfred Herrhausen und Helmut Kohl.⁷⁹⁴ Ähnliches gilt auch für informelle Verbindungen Neubers innerhalb der SPD, die aus seiner Einbindung in den SPD-Bezirk Niederrhein herrührten (wo z.B. auch Heinz Schleußer her stammte). Netzwerke innerhalb von Parteien waren (und sind) ein Phänomen, das sogar die zeitgenössische deutsche Staatsrechtswissenschaft mitsamt ihren Auswirkungen anerkannte: „Die Einwirkung der politischen Parteien auf den Staat erschöpft sich nicht in der Teilnahme an Wahlen, sondern erstreckt sich auf alle denkbaren Bereiche [...]. Die von Parteien betriebene ‚Ämterpatronage‘ ist für eine parteienstaatliche Demokratie ebenso typisch wie ärgerlich.“⁷⁹⁵ Ärgerlich zwar (und ein schattenpolitischer Graubereich), aber typisch (und aus „weißer“ Schattenpolitik resultierend) – denn innerparteiliche Netzwerke waren bzw. sind in Parteien⁷⁹⁶ angelegt, allgemein bekannt, stillschweigend akzeptiert und insofern weitgehend noch legitim.

7.2.3.1 Graubereich 1: Machtkonzentration und Netzwerk-Expansion

Jedoch kann es in der Entwicklung von Netzwerken zu einer scheinbar paradoxen Tendenz kommen: Je stärker das Netzwerk von der Anzahl der ihm zugehörigen und

⁷⁹¹ Überall, Frank: Der Klüngel, S.44.

⁷⁹² Ein Beispiel stellen im wirtschaftlichen Bereich der Effizienzgewinn in der Automobilindustrie mit ihren Zuliefernetzwerken dar. Vgl. Reichard, Christoph: Netzwerk, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.186-190, hier S.187. Vgl. mit weiteren Verweisen zur Netzwerkanalyse: Überall, Frank: Der Klüngel, S.19-21.

⁷⁹³ Vgl. Häußermann, Hartmut: Seilschaft, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.250-252.

⁷⁹⁴ Vgl. Plumpe, Werner et al.: Deutsche Bank, S. 467.

⁷⁹⁵ Ipsen, Jörn: Staatsrecht I. Neuwied und Kriftel, 1998, S.112.

⁷⁹⁶ Vgl. zur demokratietheoretischen Reflexion der Rolle von Parteien: Marschall, Stefan: Demokratie, S.57-59.

assoziierten personalen Akteure her wächst, desto höher steigt unter bestimmten Bedingungen das Machtpotential (Macht als Möglichkeit) seines (relativ kleinen) personalen Zentrums. Von ihrer Struktur her bestehen Netzwerke per definitionem aus Verflechtungen sozialer Akteure, wobei bestimmte Gruppen und Personen wiederum mikropolitische Knotenpunkte bilden.⁷⁹⁷ Verdichten⁷⁹⁸ sich letztgenannte überproportional stark, sinkt die Polyzentrie⁷⁹⁹ des Netzwerks, obwohl es mehr Netzwerkteilnehmer gibt. Deren individuelle, intrinsische Motivation kann sich (muss sich aber nicht) darin erschöpfen, trotz des Wissens um die eigene periphere Rolle im Netzwerk „zum Dunstkreis der Macht zu gehören“⁸⁰⁰ (was sich im Konkreten z.B. durch Einladungen zu exklusiven Veranstaltungen, informellen Treffen wie der Jagd, Mitfliegen, Ehrungen und Orden etc. ausdrücken kann). Aber auch dann droht die Gefahr, dass einige Wenige im Zentrum eines Netzwerkes umso mehr „Ungewissheitszonen“ anderer beherrschen können – oder schlicht: dass Macht zu einseitig bei einzelnen Akteuren konzentriert ist. Denn auch nur ein „bisschen Teilhabe an der Macht erzeugt Loyalität.“⁸⁰¹ Die Gefahr ist abstrakt größer, wenn einseitige Abhängigkeiten im o.g. Sinne (z.B. durch „Belohnungen“) die Logik des Netzwerkes prägen.

Einen Indikator, dass dies im empirischen Fall von Bedeutung gewesen sein könnte, stellt die Entwicklung des „IC72“ im Verlauf der Jahrzehnte dar. Denn Neubers Sparclub wuchs über die Jahre weiter an⁸⁰², während die WestLB gleichzeitig

⁷⁹⁷ Vgl. Beyme: Klaus von: Die politische Klasse, S.36.

⁷⁹⁸ Überall nutzt den Begriff der „extremen Verdichtung“ ebenfalls für den Wandel eines Netzwerkes („Klüngels“) hin zum Negativen, hier zur Korruption. Vgl. Überall, Frank. Der Klüngel, S. 21.

⁷⁹⁹ Vgl. zum Netzwerk-Begriff in mikropolitischer Perspektive: Reichard, Christoph: Netzwerk, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.186-190.

⁸⁰⁰ Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.462.

⁸⁰¹ Ebd., S.463.

⁸⁰² In einzelnen Fällen ist die Mitgliedschaft im „IC72“ explizit belegt, z.B. bei Ministerpräsident Rau, bei Finanzminister Schleißer, bei Justizminister Krumsiek, beim WDR-Intendanten Nowotny, bei Bernhard Worms, Theo Schwefer, Michael Frenzel (vgl. jeweils Hitze, Guido: Verlorene Jahre, Band I, S.800-814), bei Wolfgang Clement erst ab 1996 (vgl. „die rote Kasse der Genossen“, in: Der Spiegel 7/2000). Einem eigenen, bis Mitte der 1990er Jahre existierenden „Investmentclub“ für Journalisten habe, so behauptete Scheuch, der damalige Pressesprecher der WestLB, Plogmann, vorgesessen (vgl. Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.159). Zu den weiteren Personen, die sowohl in der Pressedokumentation als auch in einschlägigen Publikationen häufig als zumindest dem Netzwerk „lose“ zugehörig genannt werden, gehören u.a. Spitzenfunktionäre aus der Wirtschaft (Erwin Conradi, Karl-Josef Neukirchen, Berthold Beitz; vgl. jeweils Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.144; Klaus Lederer; vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre, Band I, S.803), aus der Politik (u.a. Neubers „Duzfreund“ Joachim Grünwald; vgl. Scheuch/Erwin K/Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.136; FDP-Fraktionsvorsitzender 1985-1995, Achim Rohde, sowie SPD-Fraktionsvorsitzender 1980-1985, Karl Josef Denzer; vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.808 und S.810).

geschäftlich expandierte⁸⁰³: Nach der Gründungsphase kamen „Oberstadtdirektoren bzw. Bürgermeister mit rotem und schwarzem Parteibuch, Vorstandschefs, Journalisten und schließlich Kabinettsmitglieder sowie führende Vertreter der Landtagsfraktionen hinzu.“⁸⁰⁴ Erst rund 28 Jahre nach seiner Gründung trat öffentlich zutage⁸⁰⁵, dass dem „IC 72“ um das Jahr 2000 bereits 33 feste Gesellschafter angehören sollten.⁸⁰⁶ Mindestens zweimal im Jahr, so Hitze in seiner quellengesättigten Studie, trafen sich die Mitglieder zu „feucht-fröhlichen ‚Strategiebesprechungen‘, bei denen es nicht nur um die Anlage der [...] Sparrate ging. [...] Hier trafen sich Wirtschaft und Politik in diskreter Atmosphäre, hier wurden auf direktem informellen Wege hohe DM-Beträge bewegt und politische Karrieren abgesprochen.“⁸⁰⁷ Dass es sich beim „IC 72“ jedenfalls nicht allein um einen „stinknormalen Sparclub“ (Wolfgang Clement)⁸⁰⁸ gehandelt haben konnte, indizieren – neben den prominenten, männlichen⁸⁰⁹ Mitgliedern – auch die Örtlichkeiten der Zusammentreffen, die sich durch Exklusivität und diskrete Atmosphäre auszeichneten: So sollen die informellen Treffen auf dem WestLB-eigenen Schloss Krickenbeck, einem weitläufigen, durch die Landesbank renovierten Wasserschloss am Niederrhein, sowie in den Düsseldorfer Räumlichkeiten der WestLB-Zentrale oder auch in der Staatskanzlei stattgefunden haben.⁸¹⁰ Einschränkend ist hierbei zu sehen, dass auch in anderen Konstellationen (unter Einschluss kritischer Oppositionspolitiker) informelle, „gesellige Runden“ im Düsseldorfer Politikbetrieb zeitgenössisch grundsätzlich Usus waren.⁸¹¹ Nicht so sehr die Frage nach dem „Wie“, sondern vielmehr nach dem „Wer“ hatte demokratietheoretisch besondere Relevanz. Denn die wachsende innere Heterogenität des quantitativ größer gewordenen Netzwerkes spricht eher gegen eine hinreichende Rückkopplung zwischen Informalität und

⁸⁰³ Vgl. Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

⁸⁰⁴ Hitze, Guido: *Verlorene Jahre?*, Band I, S.802.

⁸⁰⁵ Vgl. „Die rote Kasse der Genossen“, in: *Der Spiegel* vom 14.02.2000. Hier fiel ins Auge, dass einige Landeskorrespondenten schon zeitgenössisch von der Existenz des „IC72“ wussten (vgl. u.a. Hitze, Guido: *Verlorene Jahre?*, Band I, S.808).

⁸⁰⁶ Vgl. „Die rote Kasse der Genossen“, in: *Der Spiegel* vom 14.02.2000. Vgl. mit weiterem Verweis: Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: *Die Spendenkrise*, S.157.

⁸⁰⁷ Vgl. Hitze, Guido: *Verlorene Jahre?*, Band I, S.802-803.

⁸⁰⁸ Clement, zitiert nach: „Die rote Kasse der Genossen“, in: *Der Spiegel* vom 14.02.2000.

⁸⁰⁹ Soweit bekannt, handelte es sich ausschließlich um Männer, womit genuine mikropolitische Mechanismen verbunden sind. Vgl. Engelniederhammer, Stefan: *Männerbünde*, in: Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): *Wörterbuch der Mikropolitik*, S.167-168.

⁸¹⁰ Vgl. „Die rote Kasse der Genossen“, in: *Der Spiegel* vom 14.02.2000.

⁸¹¹ Hartmut Schauerte schilderte dem Verfasser, dass auch er, nachweislich einer der schärfsten Kritiker des Konstrukts „WestLB“ in den 1980er und 1990er Jahren und kein Mitglied in diesbezüglich institutionalisierten informellen Formaten, schon „als letzter mit Neuber die Kneipe verlassen“ habe.

Formalität, die nach Pannes entscheidend wäre für die Zuschreibung von Legitimität.⁸¹² Zwar dürfte ein ausreichender Bezug zum formalen Entscheidungssystem gerade zur Gründungsphase noch bestanden haben, da das informelle Netzwerk eine hohe personale Homogenität (Sparkassendirektoren) aufwies und insofern eine klare Rückkopplung zur Formalstruktur „Rheinischer Sparkassen- und Giroverband“ gegeben war. Dann jedoch, noch bevor Neuber WestLB-Vorstandsvorsitzender wurde, wuchs der „IC72“ um viele weitere soziologisch abgrenzbare Gruppen an, wobei Neuber zweifellos weiter das personale Zentrum bildete. Über die formal determinierte Stakeholder-Struktur der WestLB hinaus (und nicht nur analog zur im Vergleich zum Rheinischen Sparkassen- und Giroverband tatsächlich komplexeren WestLB⁸¹³) kamen – auch auf Grund der Expansion der Bank unter Neuber – personale Akteure hinzu, die an – teils ganz – anderer Stelle über politischen und wirtschaftlichen Einfluss in NRW verfügten, ja, die sich sogar gegenseitig zu kontrollieren hatten.⁸¹⁴ Auf Grund der Dimension wäre hier der eigentliche formale Bezugsrahmen dann – pointiert formuliert – das ganze Land NRW in toto bzw. sein Parlament gewesen, jedenfalls nicht die WestLB. Durch den quantitativen Zuwachs und die zunehmende Heterogenität der nicht mehr qua Profession, sondern nur noch persönlich „über Neuber“ verbundenen Mitglieder, wuchs – mikropolitisch betrachtet – die Macht des zusammenführenden Bindeglieds, des Netzwerkgründers und personalen Zentrums und eine Vielzahl von „Ungewissheitszonen“ kontrollierenden Knotenpunkts⁸¹⁵, eben Friedel Neuber. Der Faktor Zeit verfestigt psychologisch die Konstellation: Wie für jeden anderen „Machtmenschen“, dürfte auch für Neuber die profan anmutende, aber empirisch gut belegte Beobachtung gegolten haben: „Wer die Macht hat, will sie so lange wie möglich festhalten.“⁸¹⁶ Für die wachsende Mitgliederschaft des Netzwerkes wächst mit der Zeit häufig das Vertrauen,⁸¹⁷ zumal dann, wenn es sich bei der Vertrauensperson um eine

⁸¹² Vgl. Pannes, Anna-Tina: Informalität, S. 494-495.

⁸¹³ Diese Komplexität könnte eine stärkere Informalität aus funktionalen Gründen notwendig gemacht haben. Vgl. mit Verweisen auf Luhmann: Ringel, Leopold: Transparenz als Ideal, S.121-122.

⁸¹⁴ Vgl. zu den Beispielen „Opposition“ und „Medien“ Kapitel 7.3 und 7.4. Zur Wirtschaft vgl. Kapitel 8.

⁸¹⁵ Vgl. dazu abstrakt: Liebert, Ulrike: Netzwerke und neue Unübersichtlichkeit, S.160-168.

⁸¹⁶ Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.460.

⁸¹⁷ Gerade in der Politik gehören Vertrauen (oder gar Freundschaft) zu den spärlich vorhandenen Phänomenen, wobei auch heute aktive Politiker darauf hinweisen, dass die Zeit helfen kann, solche emotionalen Bindungen aufzubauen. Vgl. „Jetzt mal unter uns“, in: FAZ Nr. 22 vom 5. Juni 2022. Die Bedeutung des Vertrauens z.B. als positives Korrelat zur Korruption betont auch: Alemann, Ulrich von: Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, S.36.

allgemein, von möglichst vielen anderen anerkannte Autorität handelt.⁸¹⁸ Grenzen verschoben sich so dynamisch: Es handelte sich demnach *ab einem bestimmten Zeitpunkt* tendenziell eher nicht mehr um ein polyzentrisch und heterarchisch angelegtes Netzwerk, das positive Synergieeffekte schuf (Output-Dimension)⁸¹⁹ und als „Ergänzung formaler Politikstrukturen“ für notwendige Kommunikation und Einflussausübung bei der Entscheidungsfindung [Hervorhebung durch den Autor, DF]⁸²⁰ hätte dienen können. Stattdessen wirken hier wohl eher Beobachtungen aus der Schattenwirtschaft instruktiv. In ihr besteht ein größerer Teil von Netzwerken häufig aus „wechselnden und uneingeweihten Akteuren, die nur oberflächlich miteinander bekannt sind und projektweise zusammenarbeiten“⁸²¹, während sich im inneren Kern nur relativ wenige Akteure befinden. Die Kooperationen beruhen ausschließlich auf persönlichen Beziehungen.⁸²² Sie kennzeichnen sich durch Pragmatismus. Ebenso konnten auch im vorliegenden Fall z.B. die weltanschaulichen Überzeugungen angesichts der vielfältigen Mitglieder kaum eine besondere Rolle gespielt haben, Parteimitgliedschaften eher eine instrumentelle (Beispiel Schwefer). Dass der „IC72“ fernab der (bei Bekanntwerden von ihr so perzipierter „Mauscheleien“ über Parteigrenzen hinweg kritischen⁸²³) Öffentlichkeit zusammentraf und kommunizierte, dürfte eher den Netzwerkteilnehmern gedient haben (Eigennutz), als sich als legitime Abweichung „im Dienst der Sache“⁸²⁴ zu qualifizieren, die zurecht „vor äußerer Einsicht versteckt werden“⁸²⁵ dürfte oder gar müsste. Denn dies würde denklogisch eine „legitime Sache“ voraussetzen. Deren Nutzen hätte in einem Dienst an der Allgemeinheit bestehen müssen, und sei es auch „nur“ für die Effizienzsteigerung ohnehin notwendiger politischer Prozesse mit „prozessuale[r] wie legitimatorische[r] Anschlussfähigkeit zum formalen Entscheidungssystem“⁸²⁶. Diese Anschlussfähigkeit stand aber *mit der Zeit* infrage. Sie rührt v.a. an die Frage, wer denn darüber entscheidet, was jeweils als „legitime Sache“ anzusehen ist: offiziell verfasste, demokratisch, gewaltenteilig und föderal eingebundene Parlamente bzw. deren der

⁸¹⁸ Vgl. Maderthaner, Rainer: Psychologie. Wien 2008, S.346-347.

⁸¹⁹ Vgl. Reichard, Christoph: Netzwerk, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.186-190.

⁸²⁰ Überall, Frank: Der Klüngel, S.47.

⁸²¹ Dewey et al.: Schattenwirtschaft, S.19.

⁸²² Vgl. ebd.

⁸²³ Vgl. mit einem Beispiel: Antwerpes, Franz-Josef: Zwischen allen Stühlen, S.124.

⁸²⁴ Ortmann, zitiert nach: Ringel, Leopold: Transparenz, S.132.

⁸²⁵ Ebd., S.132.

⁸²⁶ Pannes, Anna-Tina: Informalität, S.494-495.

Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtige Mandatsträger oder ein informelles, recht willkürlich zusammengestelltes Netzwerk bzw. dessen personaler Kern.

7.2.3.2 Graubereich 2: Verselbständigungstendenzen und Parallelsysteme

Damit einher geht ein Problem, das in der Politikwissenschaft z.B. im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive u.a. unter dem Stichwort der „Prime Ministerialization“ diskutiert wurde:⁸²⁷ die Verdrängung der parlamentarisch verfassten Formalstruktur (oder offiziellen Politik) durch andere Faktoren (z.B. durch das Aufkommen medial dominanter Premierminister bzw. Ministerpräsidenten, die zudem Kompetenzen in exekutivlastige Kommissionen, Expertenräte, etc. auslagern). Eine ähnliche Problematik lässt sich in der „Governance“-Diskussion⁸²⁸ konstatieren: „Während in den 1990er Jahren Governancesysteme noch sehr euphorisch als ‚Hoffnungsträger‘ für eine neue solidarische Zusammenarbeit unterschiedlichster AkteurInnen gefeiert wurden, sind mittlerweile einige dieser Lobgesänge verstummt. Statt dessen lassen sich auf allen Ebenen Demokratieprobleme beobachten und in einigen der Governancesysteme sogar Tendenzen einer Elitenherrschaft. Die Demokratieprobleme ergeben sich vor allem daraus, dass nicht transparent ist, wer am Entscheidungsprozeß teilnimmt und wie der Zugang geregelt ist.“⁸²⁹

Das damit angesprochene Grundproblem zielt jeweils auf die Input-Dimension von Demokratie (nach Easton): Wie bei einem rechtlichen „Vertrag zu Lasten Dritter“ würden zwei Stakeholder (z.B. im konkreten Fall WestLB-Führung und führende Akteure aus NRW-Politik und Wirtschaft) mit jeweils eigenen Legitimationsquellen und Loyalitätsverpflichtungen (z.B. gegenüber dem Wahlvolk oder gegenüber den Eigentümern der Bank) zum Zwecke eines beidseitig für erstrebenswert erachteten Ziels⁸³⁰ miteinander kooperieren. So entstünden z.B. gegenseitige Informationsvorsprünge (eine Form von Macht⁸³¹). Es ergäbe sich eine Form der

⁸²⁷ Vgl. Kapitel 3 („Theoretischer Zugang“).

⁸²⁸ Der Begriff Governance wird hier verstanden als Veränderung der allein auf die gewählte, parlamentarisch verantwortliche Regierung („Government“) zu gesellschaftlich über NGO's etc. partizipativeren Formen (eben „Governance“). Vgl. Walk, Heike: Partizipative Governance. Beteiligungsformen in der Klimapolitik, in: Demirović, Alex/Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster 2011, S.131-148, hier S.138.

⁸²⁹ Ebd., S.138-139.

⁸³⁰ Das „Ziel“ könnte z.B. in einer beidseitig aus unterschiedlichen Gründen für erstrebenswert gehaltenen Wirtschafts- und Strukturpolitik bestanden haben. Vgl. Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

⁸³¹ Vgl. Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.485.

legitimatorischen Rivalitätskonstellation.⁸³² Als „Dritter“ bliebe die Öffentlichkeit bzw. der Demos bewusst außen vor, um eine – für die Definition einer „legitimen Sache“ aber eigentlich notwendige – öffentliche Debatte zu verhindern. Dass die Öffentlichkeit häufig eine Präferenz für „Klarheit“ hat und coram publico ausgetragenen Meinungsstreit bei Wahlen selten positiv goutiert⁸³³, ändert nichts an dessen vorhandener legitimatorischer Notwendigkeit in einer pluralistischen Gesellschaft. Jedenfalls könnte diese „Sorge“ nicht rechtfertigen, dass im o.g. Fall die Gefahr bestünde, dass ursprüngliche Loyalitätspflichten des einzelnen Akteurs hinter die „Arbeit am Gemeinsamen“ zurückträten. Ein informelles System würde so Verselbständigungstendenzen aufweisen. Eine solche Konstruktion wäre besonders bedenklich, wenn ein bewusst von öffentlicher Kontrolle abgeschirmtes informelles Netzwerk ohne Anschlussfähigkeit zum formalen, parlamentarischen System mit klarer Gewaltenteilung *realiter* zu einem tatsächlichen politischen Entscheidungszentrum avancierte – und nicht nur zu einem Austauschformat für Gedanken und Ideen.⁸³⁴ Ein Anreiz dafür besteht dergestalt, dass in einem solchen informellen Format nicht nur, wie in der offiziell verfassten Konsensdemokratie, Prozessbeeinflussungsmacht mit komplexen Rücksichtnahmen, Kompromissen und Begründungszwängen ausgeübt werden kann⁸³⁵, sondern „echte“ Entscheidungen relativ einfach herbeiführbar sind. Hierin liegt nach Rohe schließlich ein Wesensunterschied zwischen politisch Mächtigen (sie können entscheiden) und politisch Einflussreichen (sie müssen sich arrangieren).⁸³⁶ Hierbei kann auch eine Rolle spielen, dass in der Wirtschaft (also in der „Hauptsphäre“ der WestLB⁸³⁷) ohnehin in Relation zur Politik die konkrete Entscheidungsmacht Einzelner ausgeprägter ist – was Begehrlichkeiten von Politikern wecken kann.⁸³⁸

So konstatierten kritische Beobachter im Fall des „IC72“ rückblickend, dieser habe die demokratisch verfasste offizielle Politik durch eine hermetisch getrennte

⁸³² Vgl. Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, S.219. Heidorn verweist in dem Kontext auch auf die sog. „Unregierbarkeitsforschung“.

⁸³³ Vgl. ebd., S.479.

⁸³⁴ Ein Gesprächspartner mahnte in dem mit dem Verfasser geführten Interview zu einer Sensibilität bei legalen und legitimen Formen von Informalität. Insbesondere allgemeinverbindliche Entscheidungen bzw. Entscheidungen, die nach einer öffentlichen Diskussion verlangten, dürften nicht in ein solches Format übertragen werden, nach dem Motto: „Jetzt bringen wir es auch zu Ende, denn wir können es besser.“

⁸³⁵ Vgl. Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.11.

⁸³⁶ Vgl. Rohe, Karl: Politik, S.84.

⁸³⁷ Vgl. Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

⁸³⁸ Vgl. Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.477.

Parallelstruktur dupliziert und so de facto desavouiert.⁸³⁹ Auch dann, wenn man dessen Bedeutung als konkrete Institution geringer einschätzte⁸⁴⁰, hätte das Problemfeld auf Grund der wachsenden, wenngleich weniger stark institutionalisierten, informellen Netzwerk-Struktur im o.g. Sinn bestanden. Die für ein demokratisches System entscheidende Bereitschaft der Beherrschten, Entscheidungen derjenigen als verbindlich anzunehmen, die *auf Grund legitimer Verfahren* in bestimmte Entscheidungspositionen gelangt sind,⁸⁴¹ würde mittel- und langfristig riskiert.

Bildhaft hierfür steht der Begriff „Kartell“⁸⁴². Per definitionem bezeichnet er den Zusammenschluss von Unternehmen (hier in analog angewandter Logik: personalen Akteuren) gleicher Produktions- oder Handelsstufe (analog: mit vergleichbarem politischen Einflusspotential), die rechtlich (analog: formal) selbstständig bleiben, ihre wirtschaftliche (analog: informelle politische) Selbstständigkeit jedoch ganz oder zum Teil aufgeben, um daraus einen Wettbewerbsvorteil (analog: individuellen Vorteil) zu erzielen. Eine solche Konstellation impliziert also zwingend die Reduktion oder gar Aufgabe demokratiethoretisch bedeutsamer Funktionen wie z.B. Teilhabe und Kontrolle. Eindrücklich erscheint hier die rückblickende Beurteilung des zwischen 1985 und 1995 amtierenden Fraktionsvorsitzenden der oppositionellen FDP im NRW-Landtag, Achim Rohde, der nüchtern im Kontext WestLB konstatierte: „NRW wurde in dieser Zeit von fünf oder sechs Leuten regiert. Das war ein sehr wirksames Kartell.“⁸⁴³ Dabei gehörte der etablierte Landespolitiker Rohde, selbst Duzfreund von Neuber⁸⁴⁴, keineswegs zu den vehementen Kritikern informeller Kooperationsformate.

Der „Kartellcharakter“ des hier im Raume stehenden informellen Netzwerks unterscheidet sich insofern von der These von Beymes, wonach die „politische Klasse [...] ein Kartell der Parteiliten“⁸⁴⁵ sei, dass es nicht pauschal um eine soziologische Kategorie geht, sondern um eine konkret benennbare, im Vergleich zum gesamten Politikbetrieb zahlenmäßig überschaubaren Gruppe einzelner Individuen.

⁸³⁹ Hitze argumentiert in diesem Sinne in Bezug auf die in das informelle System eingebundene Opposition. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.813.

⁸⁴⁰ Darauf deuten z.B. Aussagen von Zeitzeugen aus den geführten Interviews hin. Hier wurde z.B. auch schlicht von einer „Trotzkopf“ bzw. „Skat“-Runde gesprochen, die in regelmäßigen Abständen zusammengekommen sei.

⁸⁴¹ Vgl. Rohe, Karl: Politik, S.87-88.

⁸⁴² Vgl. Begriffsdefinition „Kartell“ gemäß: Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. 6. Aufl., Mannheim 2016. Lizenzausgabe Bonn (bpB) 2016, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19946/kartell> (28.9.2021).

⁸⁴³ Achim Rohde, zitiert nach: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.808, Fußnote 164.

⁸⁴⁴ Vgl. ebd., S.808.

⁸⁴⁵ Beyme, Klaus von: Die politische Klasse im Parteienstaat, S.9.

Sollte es sich – begünstigt durch die o.g. Reduktion der zentralen Netzwerk-Knotenpunkte bei gleichzeitiger quantitativer Expansion – beim „IC72“ bzw. ähnlich konstituierten Netzwerken tatsächlich in zunehmenden Maße um ein solches politisches Kartell gehandelt haben (für eine abschließende Beurteilung ist es hier noch zu früh⁸⁴⁶), träfe auf dessen mikropolitische Binnenlogik die Analyse von Benz zu: „Je enger der Kreis der unmittelbar an Entscheidungen Beteiligten gezogen wird, desto eher droht das Verhandlungssystem sich gegenüber anderen gesellschaftlichen und politisch-administrativen Interessen zu verselbständigen, desto wahrscheinlicher kommt es auch zur Verschiebung von Kosten bzw. negativen Wirkungen einer Einigung auf ‚Dritte‘ und desto eher bieten sich Chancen für ein insgeheimes Erkaufen von günstigen Entscheidungen.“⁸⁴⁷ Die Logik des Tausches, die bei informaler Kooperation häufig dominiert, führt unter solchen Bedingungen zu einem Dilemma.⁸⁴⁸ Denn „Tauschprozesse finden meist in bilateralen Beziehungen statt, die Durchsetzung der Tauschlogik ist in der Regel mit der Ausbildung einer nur zweiseitigen Interessenkonstellation [...] verbunden.“⁸⁴⁹ Insbesondere die demokratische Öffentlichkeit gehört nicht dazu. Hinsichtlich der „Schattierung“, die solchen Verbindungen im Sinne des zugrunde gelegten Theorems zuzuordnen wäre, spräche vieles für einen dunklen Grau- oder gar Schwarzton. Denn öffentlich bekannt gewordene Fälle informeller Parallelkanäle der offiziellen Politik unter Einsatz fragwürdiger Instrumente akzeptierte die Öffentlichkeit schon zeitgenössisch – und bis in die Gegenwart – häufig nicht⁸⁵⁰, wobei regionale Unterschiede feststellbar sind.⁸⁵¹

⁸⁴⁶ Sie bedürfte weiterer zeitgeschichtlicher Forschung.

⁸⁴⁷ Benz, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, S.54.

⁸⁴⁸ Vgl. Liebert, Ulrike: Netzwerke und neue Unübersichtlichkeit, S.163.

⁸⁴⁹ Benz, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln. S.55

⁸⁵⁰ Beispielhaft kann für die 1980er Jahre die sog. „Traumschiff“-Affäre angeführt werden: Der damalige baden-württembergische Ministerpräsident, Lothar Späth (CDU), musste 1991 von seinem Amt zurücktreten, nachdem bekannt geworden war, dass Späth unentgeltlich mit dem Chef eines privaten Wirtschaftsunternehmens, SEL, in die Ägäis gereist war und auch das Firmenflugzeug dazu nutzte. Ein neueres Beispiel stellt die „Hannover“- oder „Maschsee“-Connection dar, vgl. „Wulffs Revier“, in Süddeutsche Zeitung Online, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/carsten-maschmeyer-und-die-hannover-connection-wulffs-revier-1.1240347> (21.10.2021). Noch aktueller sind die Beispiele der „Freunderlwirtschaft“ im (noch stärker korporatistisch geprägten) Österreich. Vgl. „Machtwahn, Gier und Vetternwirtschaft“, in: Handelsblatt vom 25.10.2021. Auch: „Kriegst eh alles, was du willst“, in: FAZ Nr.76 vom 31.3.2021.

⁸⁵¹ Vgl. Kapitel 8.8 (Vergleich mit der Bayern LB).

7.2.3.3 Graubereich 3: Machtmakler und „counterbureaucracy“

Die Gefahr einer informellen Parallelstruktur zur formalen Organisation droht auch „nur“ innerhalb der Exekutive. Entscheidend sind dabei „Machtmakler“⁸⁵², die sich in Anlehnung an die Schmiedezunft des 19. Jahrhunderts auch als „Zuschläger“ charakterisieren lassen. Sie sind – mikropolitisch betrachtet – operativ entscheidend „for all those organisations and procedures which coordinate central government policies, and act as final arbiters of conflict between different parts of the government machine“⁸⁵³, also für die „core executive“ im hier angewandten Sinne. Je nach konkreter empirischer Konstellation vermögen enge persönliche Vertraute des Regierungschefs erheblichen Einfluss auf das politische Geschehen (sowohl im prozessualen Verständnis von *politics* als auch im inhaltlichen Sinne von *policy*) zu nehmen, in den Augen ihrer Kritiker gar formale Regierungsstrukturen als „counterbureaucracy“ zu duplizieren.⁸⁵⁴

Gerade Johannes Rau verließ sich in seinem Regierungshandeln stark auf individuelle Machtmakler, besonders in seinem Ministerpräsidentenbüro. Dazu gehörten z.B. Fritz Behrens, Hans Baedeker oder Peer Steinbrück.⁸⁵⁵ „Mit engen Vertrauten und Machtmaklern schuf Rau sich somit ein auf Loyalität beruhendes Netzwerk, dass ihm in allen Bereichen der Landespolitik Einfluss sicherte und Steuerungspotenziale eröffnete.“⁸⁵⁶ Für die individuellen Akteure verbanden sich mit der Tätigkeit im unmittelbaren Umfeld des Spitzenakteurs jeweils „höhere Weihen“.⁸⁵⁷ Auch hier ist die Bedeutung der mikropolitischen Praktik der „Belohnung“ indiziert, wobei es sich dabei um den öffentlich „sichtbaren“ Bereich handelt, dessen diesbezügliche Logik sich in sehr vielen Stabsfunktionen wiederfindet. Neuber wiederum setzte in seinem engeren persönlichen Umfeld stark auf Mitarbeiter, die er aus seiner Zeit als Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes und als Duisburger Lokalpolitiker in den 1970er Jahren kannte. Der prominenteste Machtmakler war Dr. Michael Frenzel, ebenfalls „IC72“-Mitglied. Der 16 Jahre jüngere, in Neubers Heimatstadt Duisburg

⁸⁵² Vgl. Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grunden, Timo: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S.144.

⁸⁵³ Rhodes, R.A.W.: From Prime Ministerial Power to Core Executive, in: Ebd./Dunleavy, Patrick: Prime Minister, S.11-37, hier S.12.

⁸⁵⁴ Vgl. ebd., S.17-19.

⁸⁵⁵ Vgl. Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grunden, Timo: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S.145. Alle Genannten avancierten später in hohe Regierungsämter, Steinbrück gar zum Ministerpräsidenten.

⁸⁵⁶ Ebd., S.146.

⁸⁵⁷ Vgl. Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn, S.40-41.

aufgewachsene Jurist⁸⁵⁸ wurde Neubers Büroleiter bei der WestLB, bevor er 1985 den Bereich „Beteiligungen“ dort leitete. 1988 rückte er in den Vorstand der Preussag AG (WestLB-Beteiligung 34 Prozent) ein, die er ab 1994 als Vorstandsvorsitzender leitete (ebenso die später daraus hervorgegangene TUI AG). Eine Rolle als enger Machtmakler spielte zeitweise auch der Leiter der Division Konzernsteuerung⁸⁵⁹, Dr. Friedhelm Plogmann. Auf das informelle Zusammenwirken der verschiedenen Machtmakler wird im Folgenden bei indizierter Faktenlage weiter eingegangen. Im Zusammenhang mit den angestellten Überlegungen zum „IC72“ ist zu konstatieren, dass angesichts des ohnehin stark auf persönliche Beziehungen und „Machtmakler“ setzenden Regierungsstils Raus und einer damit einher gehenden „Informalisierung“ politischer Prozesse die Existenz eines informellen politischen Netzwerks ohne Anschluss zum demokratisch verfassten Formalsystem „doppelt“ problembehaftet erschiene. Einzelnen personalen Akteuren, aber auch ihren „Machtmaklern“ stünden gleich mehrere informelle Kanäle offen, während die Öffentlichkeit beim Blick auf die Formalstruktur – im Kontrast etwa zu der „einfachen“ Verschiebung zugunsten der Exekutive bei der „Prime Ministerialisation“ – keine Möglichkeit hätte, die wahren Machtzusammenhänge auch nur zu erahnen.

7.2.4 Zwischenfazit

Es wurde deutlich, dass schon eine knappe Dekade vor der Amtsübernahme Neubers als Vorstandsvorsitzender der WestLB informelle Netzwerkstrukturen heranwuchsen, die im Verlauf ihrer Existenz und quantitativen Expansion mit einflussreichen Mitgliedern den Anschluss zur demokratisch verfassten Formalstruktur zu verlieren drohten. Das parallel zum wachsenden ökonomischen Einfluss der Landesbank gewachsene Netzwerk führte mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Machtkonzentration in seinem personalen Zentrum. Durch die Verdichtung des zentralen Knotenpunktes um Neuber wuchs – unter Zugrundelegung des hier entwickelten Theorems – die Gefahr einer vom formalen Regierungssystem losgelösten informellen Parallelstruktur, die allein durch persönliche Verbindungen

⁸⁵⁸ Bereits in seiner 1978 erschienenen Dissertation dankte Frenzel dem Rheinischen Sparkassen- und Giroverband für die finanzielle Unterstützung des Drucks. Vgl. Frenzel, Michael: Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung, Berlin 1978, S.7 (ohne gedruckte Seitenangabe). Das (dem hier relevanten) „Gemeinwohl“ nahe liegende „öffentliche Interesse“ sei im Übrigen nach Frenzel definitorisch kaum erfassbar. Vgl. ebd., S.19.

⁸⁵⁹ Vgl. Westdeutsche Landesbank Girozentrale: Geschäftsbericht 1993. Düsseldorf/Münster 1994, S.128.

determiniert ist. Der stark auf persönliche Beziehungen rekurrierende Regierungsstil unter Ministerpräsident Rau könnte insofern das Dilemma verstärkt haben, dass auch „Machtmakler“ – im Extremfall „doppelt“ – in die informellen Strukturen eingebunden sein konnten und insofern de facto eine über den exekutiven Radius hinaus reichende „counterbureaucracy“ zur eigentlichen Regierung gebildet hätten. Allerdings bedürfte es hierzu idealerweise „härterer“ empirischer Nachweise. Die Untersuchung verdeutlicht an dieser Stelle, dass exakte empirische „Beweisführungen“ gerade in bewusst vor der Öffentlichkeit verborgenen, informellen Netzwerk-Beziehungen schwer möglich sind. Das ändert jedoch nichts an ihrer Relevanz zum Verständnis von politischen Entwicklungen – und damit an der Notwendigkeit, sie, so gut es geht, in politikwissenschaftliche Analysen miteinzubeziehen. Bleiben sie im Schatten, droht (im Extremfall bei Fragen von Krieg und Frieden⁸⁶⁰) selbst für die politisch interessierte Öffentlichkeit ein „böses Erwachen“. Im Folgenden soll der Blick vor dem Hintergrund auf die informelle Rolle der öffentlich anzunehmenden Kontrolleure der Exekutive, also

- der politischen Opposition in Nordrhein-Westfalen und
- der nordrhein-westfälischen Medien

geworfen werden.

7.3 Kontrolle durch die Opposition?

Die Opposition informell in landespolitisch bedeutende Fragen einzubeziehen, gehörte in NRW seit jeher zur politischen Kultur. Dabei ging es meist um konkrete sachpolitische Vorhaben, die verfassungsgemäß auf eine breite Mehrheit angewiesen waren. Bereits der erste gewählte Ministerpräsident, der christsoziale CDU-Politiker Karl Arnold, war um einen möglichst weitreichenden überparteilichen Konsens bemüht⁸⁶¹, ebenso versuchte Raus Amtsvorgänger Kühn, die CDU als Opposition in die Landesplanung mit einzubinden.⁸⁶²

⁸⁶⁰ So rückten z.B. in der breiten deutschen Öffentlichkeit die schattenpolitischen Dimensionen von Informalität im Kontext des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine 2022 erst dann in den Fokus, nachdem dieser bereits erfolgt war. Vgl. z.B.: „Die Hannover-Connection in den Kreml“, in: FAZ-online vom 12.3.2022, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/spd-und-russland-die-hannover-connection-zum-kreml-17870513.html> (14.4.22).

⁸⁶¹ Vgl. Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.191.

⁸⁶² Vgl. Antwerpes, Franz-Josef: Zwischen allen Stühlen, S.43. Er erwähnt hier die diesbezüglich erfolgreiche Vorgehensweise von Fritz Halstenberg als Staatssekretär in den 1970er Jahren.

Bei der Besetzung hoher politischer Beamtenstellen (z.B. Regierungspräsidenten) galt in NRW traditionell ein Proporzsystem nach dem „Arnold-Schlüssel“, so dass stets ein Mindestquorum für die Opposition vorgesehen war.⁸⁶³ Auch andere politische und gesellschaftliche Kräfte, wie z.B. die Gewerkschaften, praktizierten in NRW ein internes Proporzsystem, wobei die Sozialdemokraten ab den 1960er und 1970er Jahren unter den Funktionären zwar zunehmend dominierten, jedoch stets ein Minderheitenproporz für die Vertreter der christlich-demokratischen Arbeitnehmerseite (CDA) eingehalten wurde. Das galt selbst für den „Prototyp der Gewerkschaftsmacht in NRW“⁸⁶⁴, die IG Bergbau.⁸⁶⁵ Die paritätisch mitbestimmten großen Industrieunternehmen, wie z.B. Rheinbraun oder im Steinkohlebergbau, lebten in gewisser Weise von der „institutionalisierten Großen Koalition“⁸⁶⁶. Der praktizierte Parteienproporz auf der Ebene der Kommunen, v.a. bei der Aufteilung der Beigeordneten- und Dezernentenstellen sowie bei anderen öffentlichen Positionen wie z.B. Schuldirektoren, Krankenhausspitzen oder eben Sparkassenvorständen klang im Vorherigen bereits an.⁸⁶⁷ Kurzum: Für NRW und hier v.a. für das Ruhrgebiet galt auch nach dem Anwachsen der Sozialdemokratie bei Wahlen: „Rot hatte immer schwarze Streifen.“⁸⁶⁸ Zu dem Politikmuster in NRW gehörte es auch, öffentlich respektierte Einzelpersonen, die den jeweiligen Oppositionsparteien zugehörig waren, im Dienste der Landesregierung mit Kommissionen, Gutachten oder heiklen Missionen zu betrauen. Das Ziel lag darin, die Akzeptanz der Politik zu verbreitern. Ein Beispiel aus der Amtszeit Raus war der ehemalige christdemokratische Kultusminister Paul Mikat.⁸⁶⁹ Spätere Landesregierungen praktizierten das Modell ebenfalls.⁸⁷⁰ Selbst im Bereich der Parteispenden wirkte, „im Schlechten“, die Proporzkultur.⁸⁷¹

⁸⁶³ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band II, S. 570.

⁸⁶⁴ Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.192.

⁸⁶⁵ Vgl. ebd.

⁸⁶⁶ Von Bedeutung waren hier auch die durch die Wirtschaftssektoren beeinflussten weiteren Einrichtungen (z.B. Knappschaften, Krankenhäuser etc.), deren Postenvergabe auch durch die „großkoalitionäre Logik“ geprägt war.

⁸⁶⁷ Vgl. auch: Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.122-123.

⁸⁶⁸ Ebd., S.123.

⁸⁶⁹ Ebd.

⁸⁷⁰ Bodo Hombach, unter Johannes Rau einst Landesgeschäftsführer der SPD und Wahlkampfchef der SPD zur Landtagswahl 1985, fungierte unter CDU-Ministerpräsident Rüttgers z.B. als stellvertretender Vorsitzender der von ihm einberufenen „Zukunftskommission“. Vgl. Zukunftskommission beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen: Innovation, Beschäftigung, Leben. Berichte an die Zukunftskommission. Düsseldorf 2009, S.177. Auch der Grüne Hubert Kleinert wirkte dort mit. Vgl. ebd.

⁸⁷¹ So fiel es der Oppositionsfraktion der CDU beispielsweise im Februar 1986 nicht leicht, den Auftrag des Untersuchungsausschusses „Neue Heimat“ auf die dortige Spendenpraxis auszuweiten, da auch

Durch das hier zugrunde gelegte Prisma der demokratietheoretisch determinierten „Schattenpolitik“ stellt sich, bezogen auf den Untersuchungszeitraum, die Frage, inwieweit die o.g. informellen Strukturen im Umfeld der WestLB die für die Regierungskontrolle im besonderen Maße verantwortliche⁸⁷² (parlamentarische) Opposition im Land einbanden. Nähert man sich dieser Fragestellung, so wie hier, aus dem Blickwinkel der Empirie, so fällt dabei zunächst ein Spezifikum von Raum und Zeit ins Auge: Die Ära Rau war – dank der Person des Ministerpräsidenten – nicht nur eine Phase, in der die informelle Einbindung der jeweiligen Opposition in NRW im o.g. Sinne „bottom-up“ stattfand (also öffentlich sichtbar durch Proporz z.B. bei der kommunalen Postenvergabe). Vielmehr hatte sie, gerade bezogen auf die hier im Fokus stehende WestLB, eine „top-down“ bzw. „top-top“-Komponente. Der Person des Ministerpräsidenten kam dabei eine bedeutende Rolle zu. Da die CDU in der Ära Rau die größte (und damit für die Regierungskontrolle wichtigste⁸⁷³) Oppositionspartei war und in der 9. Wahlperiode sogar die für eine Konsensusdemokratie⁸⁷⁴ wie NRW atypische Rolle der einzigen parlamentarischen Oppositionsfraktion innehatte, richtet sich der Blick zunächst auf sie.

7.3.1 Ein christlicher Ministerpräsident und die christlich-demokratische Opposition

Mit Johannes Rau regierte zu Beginn der 1980er Jahre ein Sozialdemokrat in der Düsseldorfer Villa Horion, dem Sitz der NRW-Staatskanzlei, der nicht nur eine im Vergleich zu anderen SPD-Landesverbänden konservativere Partei anführte⁸⁷⁵, sondern dessen persönlicher Werdegang stark von christlichen Werten geprägt war. Ideologische Barrieren waren ihm fremd: Schon der 27jährige Rau hatte sich für „ein Aufweichen der weltanschaulich künstlichen Fronten“⁸⁷⁶ ausgesprochen. „Bruder Johannes“, wie ihn erstmals Heinz Kühn in Briefen genannt haben soll, da er das Wort „Genosse“ nicht gemocht habe⁸⁷⁷, stammte keineswegs aus einem „quasi natürlichen“

sie sowie die FDP jeweils begünstigt worden waren. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band II, S.377-378.

⁸⁷² Vgl. Marschall, Stefan: Parlamentarismus, S.148.

⁸⁷³ Vgl. Berger, Hannes: Dimensionen parlamentarischer Kontrolle. Eine Einführung in Theorie und Empirie. Stuttgart 2014, S.11.

⁸⁷⁴ Vgl. Lijphart, Arend: Patterns of Democracy, S.30-46. Marschall, Stefan: Demokratie, S.63-66.

⁸⁷⁵ Vgl. Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.194-195. Ders./Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.124-125.

⁸⁷⁶ Johannes Rau, zitiert nach: Leyendecker, Hans: „Einen tollen Ruf als Zauberer“. Kanzlerkandidat Johannes Rau, in: Bickerich, Wolfram/ Leinemann, Jürgen/ Leyendecker, Hans: Bruder Johannes. Herausforderer Rau. Reinbek bei Hamburg 1986, S.7-28, hier S.10.

⁸⁷⁷ Vgl. ebd., S.11.

sozialdemokratischen (Arbeiter-)Milieu. Gerade die christliche Prägung des jungen Rau unterschied ihn von zahlreichen Parteigenossen. Raus Vater, der evangelische Prediger Ewald Rau, wäre fast ein Gründungsmitglied der CDU geworden⁸⁷⁸, der CDU-Bundestagsabgeordnete und Bundestagspräsident, Hermann Ehlers, war einer seiner frühen Mentoren⁸⁷⁹, und auch sein späterer Mentor, Gustav Heinemann, saß vor seinem späteren Wechsel zur SPD in den frühen 1950er Jahren einmal für die CDU in Adenauers ersten Nachkriegs-Kabinett. In Wuppertal war der junge Verlagsbuchhändler in den 1950er Jahren zunächst der Gesamtdeutschen Volkspartei (GVP) beigetreten, bevor er zusammen mit prominenten anderen Mitgliedern der Partei – darunter auch sein späterer Mitbewerber um das Ministerpräsidentenamt, Dr. Diether Posser – zur SPD wechselte. Erhard Eppler, ebenfalls ursprünglich in der GVP, charakterisierte Rau als „hochintelligent, aber nicht intellektuell, [...] einem tätigen Christentum verpflichtet, [er konnte; DF] reden, organisieren und [hatte; DF] Humor.“⁸⁸⁰ Rau habe wesentliche Prägungen seiner politischen Persönlichkeit und seines Politikstils in der GVP erfahren.⁸⁸¹ Der fehlende „sozialdemokratische Stallgeruch“ habe Rau später in den Augen von Beobachtern genutzt, weil ihm die innere Unabhängigkeit vom sozialdemokratischen Grundgehalt der SPD-Programmatik die Rolle eines über den Parteien schwebenden „Landespräsidenten“ ermöglicht habe.⁸⁸² Raus Biographen insinuierten Mitte der 1980er Jahre gar: „Wäre Gustav Heinemann 1957, anstatt zur SPD überzuwechseln, Mitglied der Dehler-FDP geworden, hätte Rau wahrscheinlich keine Sekunde gezögert, ihm ins liberale Lager zu folgen.“⁸⁸³ Ein früher Wegbegleiter Raus urteilte, er sei ein „christlicher Demokrat und sicherlich ein christlich-sozialer dazu – aber Vorsicht, die Beiworte werden klein geschrieben.“⁸⁸⁴ Die christliche Grundierung seiner Vita, seine zitatsichere Bibelfestigkeit, sein Engagement als ökumenischer Christ und Synodaler innerhalb der evangelischen Landeskirche und überhaupt die glaubwürdige „Synthese von Glauben

⁸⁷⁸ Filmer/Schwan: „Der Parteigänger“, in: Dies. (Hrsg.): Johannes Rau, S.97-106, hier S.97.

⁸⁷⁹ Vgl. Eppler, Erhard: Die GVP als Kaderschmiede der SPD? Betrachtungen über Johannes Rau und die Gesamtdeutsche Volkspartei, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.69-80. Filmer/Schwan: Verlegen – Vertreiben, in: Dies. (Hrsg.): Johannes Rau, S. 79-88.

⁸⁸⁰ Eppler, Erhard: Die GVP als Kaderschmiede der SPD?, S.76.

⁸⁸¹ Vgl. ebd., S.79.

⁸⁸² Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S.770.

⁸⁸³ Filmer/Schwan: „Ohne Stallgeruch“, in: Dies. (Hrsg.): Johannes Rau, S. 131-135, hier S.131.

⁸⁸⁴ Bickerich, Wolfram: Ein Freund von viel Harmonie. Johannes Raus christliche Wurzeln, in: Bickerich, Wolfram/ Leinemann, Jürgen/ Leyendecker, Hans: Bruder Johannes. Herausforderer Rau. Reinbek bei Hamburg 1986, S.163-176, hier S.176. Bickerich identifiziert in diesem Sinne eine „unverkennbare Nähe“ von Rau zu Lothar Späths „Versöhnungsgesellschaft“.

und Politik in seiner Person⁸⁸⁵ machten Rau für eine sich christlich nennende Partei wie die CDU nicht nur zu einem ernst zu nehmenden politischen Konkurrenten, sondern sie entfalteten auch eine Anziehungskraft. Im persönlichen Umgang fungierten sie als Brücke zwischen Rau und einzelnen CDU-Vertretern⁸⁸⁶, wobei Rau ohnehin über gute persönliche Kontakte zur CDU verfügte.⁸⁸⁷ Mindestens mit Respekt beobachten politische Zeitgenossen der CDU, wie der Ministerpräsident interne, ihm unterlegene Kontrahenten (z.B. Posser, Farthmann⁸⁸⁸) unter Gesichtswahrung an sich zu binden verstand.

Der schwierige Zustand der CDU in NRW⁸⁸⁹ trug zu dieser Situation bei: Die Partei war gerade zu Beginn der 1980er Jahre strukturell wie personell gespalten. Rau vermochte so in die Union hineinzuwirken,⁸⁹⁰ auch mittels Personalien.⁸⁹¹ Bereits als Wuppertaler Oberbürgermeister-Kandidat hatte er es im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen von 1969 als sein „Meisterstück“ bezeichnet, die CDU eingebunden zu haben, indem er den früheren Oberbürgermeister, Frowein, zum Bürgermeister wählen ließ.⁸⁹² Raus konzilianter, verbindliches und zugewandtes Auftreten im persönlichen Umgang (bis hin zum „Kümmern“ um persönliche Probleme⁸⁹³) ging einher mit seinem klaren Sinn

⁸⁸⁵ Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.793.

⁸⁸⁶ Rau räumte ein, „mit bestimmten Politikern der CDU“ deshalb über „eine andere Gesprächsbasis verfügt“ zu haben „als mit vielen in der eigenen Partei.“ Mit Verweis auf ein Zeitzeugengespräch mit Rau vom 6. März 2002 vgl. ebd., S.798.

⁸⁸⁷ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.793 und 797-799.

⁸⁸⁸ Rau band seinen prominenten parteiinternen Kritiker in die Kabinettsdisziplin mit ein. Im Nachgang der Landtagswahlen 1980 hatte er die mögliche Nachfolge Farthmanns auf die Position Dieter Haaks als Vorsitzender der SPD-Landtagsfraktion indessen zu verhindern gewünscht. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S. 251.

⁸⁸⁹ Vgl. Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.126-128.

⁸⁹⁰ Zum einen existierte außer einem gemeinsamen Landespräsidium seit 1956 keine einheitliche Landespartei, sondern die beiden Landesverbände, Rheinland und Westfalen, agierten getrennt. Zwischen den beiden, und z.T. innerhalb jedes einzelnen, kam es zu Spannungen. Diese nahmen selbst nach der offiziellen Vereinigung beider Landesverbände zum 1. Januar 1987 zunächst nicht ab, wobei jedoch noch immer keine eindeutige Führungsfigur hervortrat. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band II, S. 187-311. Hartmut Schauerte bestätigte im Gespräch mit dem Verfasser diese Einschätzung. So habe Schauerte z.B. beim CDU-Landesvorsitzenden Norbert Blüm vergeblich dafür geworben, bei der Landtagswahl 1995 mit einer Frau, Christa Thoben, als Spitzenkandidatin gegen die SPD anzutreten („Frau gegen Rau“).

⁸⁹¹ Hitze benennt das Beispiel des Pressesprechers der CDU, Friedhelm Geraedts, der durch persönliche Intervention von Johannes Rau Pressesprecher des Landtages geworden sei. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.810.

⁸⁹² Böger, Helmut: Das Barmische, in: Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Johannes Rau, S.147-154, hier S.151.

⁸⁹³ Vgl. Goeke, Knulp: Erste Schritte, in: ebd., S.164-167, hier S.166.

für Machterwerbstechniken⁸⁹⁴ und mit einer hohen Sensibilität für Sprache.⁸⁹⁵ Sein anekdotenreicher Sprachstil und sein Verzicht auf Abstraktes verliehen ihm Glaubwürdigkeit.⁸⁹⁶ Jedoch setzte er ihn auch als mikropolitische Praktik ein, um etwa Kenntnisse über sein Gegenüber anzudeuten⁸⁹⁷ (und damit Macht zu demonstrieren) oder mit Ironie zu „entwaffnen“.⁸⁹⁸ Die aus der Perspektive von Raus Kritikern perzipierte Ambivalenz seiner Persönlichkeit⁸⁹⁹ spiegelte sich nach Hitze auch im Verhältnis zur Oppositionspartei CDU wider: Einerseits Nähe im Persönlich-Individuellen⁹⁰⁰, andererseits Ausgrenzung der CDU als Kollektiv mittels politischer Rhetorik und Sprache.⁹⁰¹

Durch seine direkten, persönlichen, informellen Zugänge verfügte Rau über außergewöhnlich gute interne Kenntnisse der größten Oppositionspartei und -fraktion im Landtag. Raus präsidiale, besonders in der Konsensdemokratie NRW wirksame Rhetorik⁹⁰² unter häufiger Aussparung konkreter sachlicher Probleme („Den Anstand wahren!“⁹⁰³, „Für mich ist die Welt nicht aufgeteilt in Rote, Schwarze, Grüne, Farblose“⁹⁰⁴, einander „nach den Kriterien der Bergpredigt“⁹⁰⁵ behandeln) in

⁸⁹⁴ Vgl. Schnepfer, Hans-Otto: Auf der Suche, in: ebd., S. 45-49, hier S.49. Leyendecker, Hans: „Einen tollen Ruf als Zauberer“. Kanzlerkandidat Johannes Rau, in: Bickerich, Wolfram/ Leinemann, Jürgen/ Leyendecker, Hans: Bruder Johannes, S.7-28, hier S.20.

⁸⁹⁵ Vgl. Leyendecker, Hans: „Einen tollen Ruf als Zauberer“, S.22.

⁸⁹⁶ Vgl. Hombach, Bodo: Das ‚Phänomen‘, in: Filmer, Werner/ Schwan, Heribert: Johannes Rau, S.296-300.

⁸⁹⁷ Vgl. Leyendecker, Hans: „Einen tollen Ruf als Zauberer“, S.24. Ähnlich: Leinemann, Jürgen: Junge, das mußt du durchhalten. Das Anekdotische als politischer Stil des Johannes Rau, in: Bickerich, Wolfram/ Leinemann, Jürgen/ Leyendecker, Hans: Bruder Johannes, S.147-176, hier S.159.

⁸⁹⁸ Franz-Josef Antwerpes, dem Rau abgeneigt gegenüber gestanden haben soll (vgl. Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grundens, Timo: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S.138), identifizierte Ironie dessen „Waffe“. Vgl. Antwerpes, zitiert nach: Lange, Gerhard: Richtig rhetorisch! Rhetorisch richtig?, in: Filmer, Werner/ Schwan, Heribert: Johannes Rau, S.278-293, hier S.290. Vgl. auch: Leinemann, Jürgen: Junge, das mußt du durchhalten, S.158.

⁸⁹⁹ Vgl. Farthmann, Friedhelm: Blick voraus im Zorn. Aufruf zu einem radikalen Neubeginn der SPD. Düsseldorf 1996, S.185 und 197.

⁹⁰⁰ Vgl. mit einem instruktiven Beispiel: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.799. Beispielhaft sei hier auch auf das jährliche, überparteiliche Zusammentreffen von Rau ausgewählter Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens NRW um den 16. Januar (Raus Geburtstag) in Wuppertal verwiesen. Eingeschlossen waren neben Journalisten auch Oppositionspolitiker. Vgl. Sturm, Theodor: Geburtstag im Friedrich-Engels-Haus, in: Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Johannes Rau, S.170-173.

⁹⁰¹ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.773.

⁹⁰² Auf die Grenzen der Wirksamkeit jenseits der nordrhein-westfälischen Landesgrenzen weist Hitze hin, der auf die tendenziell negative Perzeption der Bundestags-Wahlkampagne in weiten Teilen der Bundesrepublik insgesamt rekurriert. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.778.

⁹⁰³ Titel eines ganzseitigen Aufrufs des Kanzlerkandidaten Johannes Rau in vielen überregionalen Tageszeitungen vom Januar 1986. Vgl. ebd., S.777.

⁹⁰⁴ Johannes Rau in seiner Ahlener Rede vom Dezember 1985, zitiert nach: ebd., S.775.

⁹⁰⁵ Bickerich, Wolfram: Ein Freund von viel Harmonie. Johannes Raus christliche Wurzeln, in: Bickerich, Wolfram/ Leinemann, Jürgen/ Leyendecker, Hans: Bruder Johannes, S.163-176, hier S.175.

Kombination mit seiner persönlichen Aura „als eine Art ‚Identifikationsfigur‘“⁹⁰⁶ (Kurt Biedenkopf) und „Parlamentsseelsorger“⁹⁰⁷ (Johannes Rau) bewirkte einen Abstumpfungsprozess auf Seiten der CDU.⁹⁰⁸ Dass die SPD die CDU 1984 nach Jahrzehnten auch als stärkste Kommunalpartei abgelöst hatte⁹⁰⁹ und ihr so ein gewichtiger Trumpf abhanden gekommen war, um weiterhin denselben „informellen Anspruch“ auf angemessene Proporzbeteiligung erheben zu können, schwächte diese und stärkte so die Rolle des Ministerpräsidenten. Die größte Oppositionspartei in NRW verfolgte unter diesen Umständen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre eine „weiche“ Konsensstrategie. Besonders über den Fraktionsvorsitzenden (und „IC72“-Mitglied) Bernhard Worms unterhielt sie einen persönlichen Draht in die Staatskanzlei.⁹¹⁰

7.3.2 „Opposition in der Opposition“?

„Die politische Opposition übt [...] eine Kontrollfunktion aus, selbst wenn sie nicht in einem offiziellen Unternehmensgremium vertreten ist. Sie kann ihre Stimme erheben und bspw. in Parlamentssitzungen und Untersuchungsausschüssen Fehlentwicklungen bei Staatsunternehmen thematisieren und damit öffentlich Druck auf die anderen Akteure der politischen Ebene und das Management aufbauen.“⁹¹¹ Eine solche „idealtypische“ Funktionswahrnehmung durch die Opposition⁹¹² setzt voraus, dass diese weitgehend frei von inneren Interessenkollisionen und informellen Abhängigkeiten handlungsfähig ist. Innerhalb der größten Oppositionspartei der Ära Rau, der CDU, lässt sich jedoch anhand einzelner personaler Akteure zwischen jenen differenzieren, die stärker in die o.g. Netzwerk-Strukturen um die WestLB integriert waren und jenen, die – teils wohl bewusst – auf eine (zu) große persönliche Nähe verzichtet haben. Exemplarisch lässt sich dies anhand der beiden damaligen Spitzenpolitiker der Landes-CDU, Kurt Biedenkopf und Bernhard Worms, aufzeigen.

⁹⁰⁶ Kurt Biedenkopf, zitiert nach: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.800.

⁹⁰⁷ Johannes Rau meinte in einem Zeitzeugengespräch von 2001, einige Kollegen der intern teils zerstrittenen CDU hätten in ihm einen solchen erblickt. Vgl. ebd., S.798.

⁹⁰⁸ Ebd., S.800.

⁹⁰⁹ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band II, S.571.

⁹¹⁰ Die von Worms Vorgänger im Amt des CDU-Fraktionsvorsitzenden, Biedenkopf, verfolgte Konfrontationsstrategie („Käfig-Theorie“) wurde aufgegeben (vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.800). Zu den informellen Kanälen in die Staatskanzlei vgl. unter Berufung auf ein bestätigendes Zeitzeugeninterview mit Bernhard Worms von 2001: Hitze; Guido: Verlorene Jahre?, Band II, S.573.

⁹¹¹ Gubit, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.107.

⁹¹² Vgl. Schmidt, Manfred G.: Das politische System Deutschlands, S.157.

Der politische Seiteneinsteiger⁹¹³ Biedenkopf hatte als Parlamentsneuling 1980 in der 9. Wahlperiode direkt die Fraktionsführung der CDU im NRW-Landtag übernommen. Er scheiterte jedoch früh an internen Struktur- und Machtfragen, die ihm weniger bedeutsam schienen als politische Inhalte.⁹¹⁴ Unter diesen Umständen avancierte stattdessen der vom CDU-Bundesvorsitzenden, Bundeskanzler Kohl, protegierte⁹¹⁵ Dr. Bernhard Worms rasch zum „inoffiziellen Sprecher“⁹¹⁶ eines großen Teils der Unionsfraktion. Als die mikropolitische Praktik Kohls scheiterte, Biedenkopf 1980 aus der neuen Düsseldorfer Position nach Brüssel „wegzuloben“⁹¹⁷, insinuierte der misstrauische CDU-Bundesvorsitzende, dass dieser nach seinem Amt als Bundeskanzler trachtete.⁹¹⁸ Die Unterstützung der Bundes-Parteiführung galt fortan dem ehemaligen Oberpostrat Worms, der als rheinischer CDU-Landesvorsitzender die parteiinterne Machtfrage frühzeitig offen stellte⁹¹⁹ und Biedenkopf 1983 im Fraktionsvorsitz beerbte. Beide personalen Akteure unterschieden sich nicht nur im Hinblick auf ihre politisch-strategische Haltung gegenüber dem Ministerpräsidenten (Biedenkopf konfrontativ⁹²⁰, Worms konsensorientiert⁹²¹), sondern auch hinsichtlich der in ihrer jeweiligen Persönlichkeit intrinsisch verankerten Affinität zur informellen Kooperation.

So gehörte Biedenkopf z.B. nicht dem „IC 72“ an. Auch „Anwerbeversuche“ seitens Neuber haben, im Gegensatz zur Vorgehensweise bei anderen Oppositionspolitikern wie dem späteren Fraktionschef Linssen 1990⁹²², wohl niemals stattgefunden. Neuber

⁹¹³ Vgl. Lorenz, Robert / Micus, Matthias: Die flüchtige Macht begabter Individualisten, in: Dies (Hrsg.): Seiteneinsteiger. Unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie. Wiesbaden 2009, S.487-504, hier S.499.

⁹¹⁴ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.267.

⁹¹⁵ Vgl. ebd., S.290.

⁹¹⁶ Ebd., S.257.

⁹¹⁷ Vgl. zur mikropolitischen Praktik des „Weglobens“: Hunholtz, Heike: Wegloben, in: Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.292-294.

⁹¹⁸ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.289-290.

⁹¹⁹ Vgl. ebd., S.290-291.

⁹²⁰ Biedenkopf kritisierte trotz guter persönlicher Kontakte zu Ministerpräsident Rau (vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.799) stets die seiner Wahrnehmung nach von Rau angestrebte „Entpolitisierung“ durch dessen Konsensstrategie (vgl. ebd., S.771). Er nahm dies als moralische Überheblichkeit der Sozialdemokraten insgesamt wahr. Vgl. Biedenkopf, Kurt H.: Menschen wollen gut sein, in: Filmer, Werner/Schan, Heribert: Johannes Rau, S.230-234.

⁹²¹ Sein konzilianter informeller Umgang mit maßgeblichen Akteuren der „core executive“ schien die öffentlich wahrgenommene Rolle von Worms nicht zu tangieren. Vielmehr sparte er z.B. im Kontext der später in die WestLB ausgegliederten „Investitionsbank“ nicht mit öffentlich im Landtagsplenum vorgebrachter Kritik gegen die Regierung Rau. Er sei, so Hitze, insofern auch nicht „käuflich“ gewesen. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.813.

⁹²² Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.812.

und Biedenkopf waren bis Herbst 1981 noch nicht einmal persönlich miteinander bekannt.⁹²³ Der gebürtige Ludwigshafener Biedenkopf, den jüngere Abgeordnete zunächst zu innerfraktionellen informellen Gesprächsrunden drängen mussten⁹²⁴, schien nicht in das für NRW zeittypische politische „Milieu“ zu passen, in dem informelle Beziehungen in der Regel geknüpft wurden: Er war, so Hitze, „in vielfacher Hinsicht in NRW noch immer ein ‚Fremdkörper‘ und jemand wie er, der mit seinen ständigen ‚Filzokratie-Kampagnen‘ für politische Unruhe sorgte, paßte so gar nicht in jahrelang ungestört gewachsene Strukturen.“⁹²⁵ Zwar waren Netzwerke Biedenkopf keineswegs fremd.⁹²⁶ Aber wie für andere politische Seiteneinsteiger typisch, dürfte er schlichtweg „keine Lust auf Parteiarbeit“⁹²⁷ in diesem informellen, inhaltlich „unpolitischen“ Sinne gehabt haben: „Das gesellige Miteinander in abendlichen Runden behagte dem beflissenen Professor Biedenkopf [...] wenig [...]“⁹²⁸

Ganz anders hingegen Worms: Der gebürtige Rheinländer unterhielt bereits Anfang der 1980er Jahre enge informelle Kontakte zu Rau und Neuber. Der mit dem in Bonn regierenden CDU-Bundeskanzler persönlich eng verbundene Worms⁹²⁹, fungierte als Brückenbauer. Rückblickend räumte der Fraktionsvorsitzende der NRW-CDU von 1983 bis 1990 unumwunden ein, auch den persönlichen Kontakt zwischen Neuber und Kohl hergestellt zu haben.⁹³⁰ Kohl, der seine bundespolitische Stellung innerhalb seiner Partei wiederum mithilfe informeller mikropolitischer Interventionen in den einzelnen CDU-Landesverbänden zu stärken vermochte (z.B. gegen Biedenkopf)⁹³¹, förderte die Karriere von Worms.⁹³² Über den „Machtmensch“ Helmut Kohl, dessen

⁹²³ Vgl. ebd., S.809. Hier auch Verweis in Fußnote 167.

⁹²⁴ Die sog. „jungen Erneuerer“, eine Riege junger, Biedenkopf wohlgesonnener Landtagsabgeordneter (u.a. MdL Arentz, Doppmeier, Thoben, Linssen, Uhlenberg) initiierten eine „Altbier-Runde“ in der Düsseldorfer Brauerei Schumacher, mit dem Ziel, Biedenkopf „zu erden“ – was dieser schließlich auch positiv annahm. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.269.

⁹²⁵ Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.809.

⁹²⁶ Vgl. mit Bezugnahme auf den sog. „Höselers Kreis“, einer wirtschaftsnahen informellen Verbindung im Umfeld des Industriellen Konrad Henkel, vgl. Koch, Dirk: Der Schützling, S.185-186.

⁹²⁷ Lorenz, Robert / Micus, Matthias: Die flüchtige Macht begabter Individualisten, S.498.

⁹²⁸ Ebd., S.499.

⁹²⁹ Scheuch, Erwin K. und Ute: Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie. Reinbek bei Hamburg 1992, S.150.

⁹³⁰ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.813, Fußnote 181.

⁹³¹ Vgl. bezogen auf die CDU Rheinland und Westfalen: Schwarz, Hans Peter: Helmut Kohl. Eine politische Biographie. München 2012, S.314 und 317.

⁹³² Worms wurde 1991 schließlich Staatssekretär im Arbeits- und Sozialministerium unter dem Bundesminister und NRW-CDU-Vorsitzenden Norbert Blüm. Vgl. Scheuch, Erwin K. und Ute: Cliques, Klüngel und Karrieren, S.150. Diese Einschätzung wurde durch die geführten Interviews im Kern bestätigt. Die Unterstützung Neubers war auch den Karrieren anderer CDU-Politiker auf Bundesebene

Werdegang und Charakter durchaus Parallelen zu Neuber aufwies⁹³³, war bekannt, dass er Wert auf den Rat des WestLB-Vorstandsvorsitzenden legte.⁹³⁴

Noch deutlicher fällt der Kontrast zwischen Hartmut Schauerte und Theodor Schwefer aus. Beide übten zeitversetzt die gleiche Funktion innerhalb ihrer Fraktion aus (finanzpolitischer Sprecher und stellvertretender Fraktionsvorsitzender).⁹³⁵ Beide stammten aus dem Sauerland. Und beide gehörten jeweils dem Wirtschaftsflügel ihrer Partei (Mittelstandsvereinigung, MIT) an, wiesen insofern innerhalb der CDU eine vergleichsweise große weltanschauliche Distanz zu den regierenden Sozialdemokraten auf. Und doch verdeutlicht der Kontrast beider personaler Akteure in Bezug auf deren individuelle Affinität zur informellen Kooperation in der wachsenden Netzwerkstruktur um die WestLB, dass in der griffigen Kartell-These der politischen Klasse von Beymes⁹³⁶ individuelle Faktoren untergewichtet sind.⁹³⁷

Die instrumentelle Rolle, die „IC72“-Mitglied Schwefer als Verwaltungsrat der WestLB im Kontext der Wahl Neubers 1981 informell gespielt hatte, ist bereits erörtert worden.⁹³⁸ Der einstige Kritiker der sozialliberalen Regierung Kühn⁹³⁹ und als potentieller NRW-Finanzminister gehandelte Schwefer⁹⁴⁰, übte zwar öffentlich als einer der besten Debattenredner im Parlament⁹⁴¹ Kritik an der Regierung Rau.⁹⁴² Das war angesichts der Vervierfachung der Verschuldung des Landes von Ende 1977 bis

durchaus förderlich. Vgl. „CDU-Finanzexperte Grünewald soll Waigel unterstützen“, in: dpa-Meldung vom 22. Januar 1991.

⁹³³ Der aus recht bescheidenen sozialen Verhältnissen stammende, von großer physischer Gestalt und enormem Tatendrang beseelte Kohl, teilte mit Neuber nicht nur die o.g. generationstypischen Merkmale, sondern hatte „die Strukturen des lokalen Parteiklüngels scheinbar nahtlos auf die große Politik“ (Schwan, Heribert/Jens, Tilman: Vermächtnis. Die Kohl-Protokolle, München 2014, S.19.) übertragen. Kohl erklärte: „Wenn ich einen Kreisverband habe, nehmen wir mal an: mit fünfzig Leuten, die Macher sind: Da gibt es menschliche Strukturen. Die wissen sehr viel voneinander. Die wissen, der hat eine Freundin. Die wissen, der hat Schulden. Die wissen, da hat dem die Kreissparkasse geholfen. Das ist ein ganz normales System.“ Helmut Kohl, zitiert nach: ebd.

⁹³⁴ Vgl. „Chefsessel nach Maß“, in: Wirtschaftswoche 38/90 vom 14. September 1990.

⁹³⁵ Schwefer nahm die Funktion des finanzpolitischen Sprechers bis 1985 wahr, Schauerte ab 1985. Schwefer war von 1980 bis 1985 stellvertretender Fraktionsvorsitzender der CDU, Schauerte ab 1990.

⁹³⁶ Beyme, Klaus von: Die politische Klasse, S.9.

⁹³⁷ Vgl. Holtmann, Everhard: Die ‚Politische Klasse‘, S.41.

⁹³⁸ Vgl. Teilkapitel 7.1 („Bedeutung individuell handelnder Personen“).

⁹³⁹ Vgl. CDU Nordrhein-Westfalen: Die Affäre Kühn – Halstenberg – Poullain, S.7.

⁹⁴⁰ Vgl. „Wenn’s um Geld geht, soll Theo Schwefer ran“, in Bild vom 6. Mai 1980. „Worms zieht mit Eiferrat in den Wahlkampf“, in: Neue Ruhr-Zeitung vom 23. Januar 1985.

⁹⁴¹ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.810.

⁹⁴² Vgl. „CDU fordert von Rau den Offenbarungseid“, in: Rheinische Post vom 22. Juli 1981. Vgl. auch: „CDU unterstützt Etat-Kürzungen“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 1980.

Ende 1984⁹⁴³ für einen Oppositionspolitiker kaum vermeidbar. Harte Sanktionen gegen die Regierung lehnte er jedoch selbst im Vorwahlkampf zur Landtagswahl 1985 ab.⁹⁴⁴ Kurze Zeit später wurde öffentlich bekannt, dass Schwefer, wie o.g., auf Vermittlung Neubers zur einhundertprozentigen WestLB-Tochter Westdeutsche Lotteriegesellschaft wechselte. Dass das „IC72“-Mitglied Schwefer (ebenso wie „IC72“-Mitglied Worms) innerparteilich als Gegner des bis 1983 amtierenden CDU-Fraktionsvorsitzenden Biedenkopf bekannt war⁹⁴⁵, könnte aus Sicht der „core executive“ zusätzlich für die informelle Einbettung Schwefers gesprochen haben.⁹⁴⁶ Dieser These widersprach jedoch der damalige SPD-Fraktionsvorsitzende Karl Josef Denzer, ein Duzfreund Schwefers. Die Beteiligung von CDU-Parlamentariern an bedeutenden Posten im Land habe schlicht „dem guten demokratischen Brauch in NRW“⁹⁴⁷ entsprochen, und sei keinesfalls mit der Intention erfolgt, „gefährliche politische Gegner durch ‚Wegloben‘ unschädlich zu machen.“⁹⁴⁸ Rau meinte rückblickend kryptisch zur Personie Schwefer: „Daran war ich überhaupt nicht beteiligt. Das haben andere ausgekegelt.“⁹⁴⁹ Damit war freilich nichts darüber gesagt, ob Rau im Bilde war. Interessenkonflikte konnte Schwefer trotz seiner vielfältigen Einbindungen in regierungsnahen Institutionen (formal wie informal) nicht erkennen, so dass er den Vorsitz des Haushalts- und Finanzausschusses, des zentralen parlamentarischen Kontrollgremiums für alle die Haushalts- und Finanzpolitik der Regierung betreffenden Fragen einschließlich der WestLB-Angelegenheiten, erst anlässlich seiner bereits erfolgten Berufung zum Lotto-Geschäftsführer niederlegte.⁹⁵⁰ Die Wähler setzten der Abgeordnetenkarriere Schwefers dann jedoch ein

⁹⁴³ Vgl. Kröncke, Gerd: Ein Mann für alle Fälle, in: Filmer, Werner/Schan, Heribert: Johannes Rau, S.221-229 hier S.223.

⁹⁴⁴ So unterstützte er z.B. nicht die vom Bund der Steuerzahler für möglich erachtete Klage gegen den Landeshaushalt 1984 (10 Monate vor der Landtagswahl 1985). Die Fehler seien bereits in den 1970er Jahren gemacht worden, meinte Schwefer. Vgl. „CDU drängt in Nordrhein-Westfalen auf Sparkurs“, in: Bonner Rundschau vom 28. Juli 1984.

⁹⁴⁵ Vgl. „Ein ‚Lotto-König‘ im Parlament“, in: FAZ vom 6. Oktober 1984. Auch: „Offener Streit in der Westfalen-CDU“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 10. Juni 1983.

⁹⁴⁶ In diesem Sinne argumentiert Hitze, der hier eine „Opposition in der Opposition“ ausmacht. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.809.

⁹⁴⁷ Karl Josef Denzer, zitiert nach: ebd., S.810.

⁹⁴⁸ Ders., zitiert nach: ebd.

⁹⁴⁹ Johannes Rau, zitiert nach: ebd., S.811.

⁹⁵⁰ Vgl. „Ein ‚Lotto-König‘ im Parlament“, in: FAZ vom 6. Oktober 1984.

überraschendes Ende.⁹⁵¹ In den akkommodierten Strukturen des Landes wirkte er indessen noch lange fort.⁹⁵²

Einen anderen Weg beschritt Hartmut Schauerte. Als potentieller Nachfolger Schwefers im Amt des haushalts- und finanzpolitischen Sprechers der CDU-Fraktion, war Schauerte frühzeitig „in das Visier Friedel Neubers“⁹⁵³ geraten. Der Hobbyjäger Schauerte, seit 1980 Mitglied des Landtages von NRW, hatte zu Beginn der 1980er Jahre eine Einladung Neubers zur gemeinsamen Jagd erhalten, die er, wie andere Avancen ähnlicher Art, trotz eines menschlich guten Verhältnisses zu Neuber ablehnte.⁹⁵⁴ Im Verlaufe der Ära Rau avancierte Schauerte dann zu einem der öffentlich prominentesten „Ankläger“ eines aus seiner Sicht bestehenden informellen Systems.⁹⁵⁵ Im Kontrast zu seinem Fraktionsvorsitzenden, dem „Gouvernementalist“ Worms⁹⁵⁶, trat er mit scharfer öffentlicher Kritik auch am Stil der Regierung in Erscheinung.⁹⁵⁷ Rückblickend kritisierte er auch gegenüber der öffentlich im Obligo der Exekutivkontrolle stehenden eigenen Partei: „Die, die hätten schreien müssen, also die, die die Kompetenz gehabt hätten zu schreien, waren weitgehend eingebunden in das System. Das war politische Landschaftspflege vom Feinsten, die der Herr Neuber da betrieben hat.“⁹⁵⁸ Dass er damit nicht zuletzt seinen CDU-Bezirksvorsitzenden im Sauerland, Schwefer, gemeint haben muss, offenbarte sein Hinweis, dass er als ein reiner Listenkandidat ohne Rückhalt durch einen sicheren Direktwahlkreis (Wahlkreis Olpe, eine „CDU-Hochburg“) diese Zeit „nicht durchgestanden“ hätte.⁹⁵⁹ Schließlich wachten in der hierarchisch organisierten Partei die einzelnen Bezirke (und deren hierarchische Spitzen) über die Listenaufstellungen zu Parlamentswahlen. Macht als

⁹⁵¹ Vgl. „CDU-Fraktion muß auf bisherige politische Sprecher verzichten“, in: dpa vom 13. Mai 1985.

⁹⁵² Vgl. dazu Kapitel 7.4 („Kontrolle durch die Medien?“).

⁹⁵³ Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.812.

⁹⁵⁴ Vgl. „Größenwahn und Selbstbedienung – Der Krimi um die WestLB“, WDR-Dokumentationsfilm von Klaus Balzer. Filmminute 07:12-07:16. Vgl. auch: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.812. Hartmut Schauerte bestätigte diese Darstellung auch im Interview mit dem Autor.

⁹⁵⁵ Vgl. im Folgenden z.B. das Kapitel zur Rolle des Parlamentes bzw. zur Investitionsbank / WFA-Eingliederung.

⁹⁵⁶ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band II, S.586.

⁹⁵⁷ Vgl. ebd. Ähnlich kritisch war zeitgenössisch Christa Thoben, die z.B. in einem langen Papier die „Sittenwilderung“ der Regierung kritisierte. Vgl. „Nordrhein-Westfalen wird hemmungslos ausgebeutet“, in: Bonner Rundschau vom 17. Oktober 1989.

⁹⁵⁸ „Größenwahn und Selbstbedienung – Der Krimi um die WestLB“, WDR-Dokumentationsfilm von Klaus Balzer. Filmminute 07:25-07:33.

⁹⁵⁹ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.812.

„Können“ wird so durch die (mögliche) mikropolitische Praktik der Drohung erkennbar.⁹⁶⁰

7.3.3 Zwischenfazit

Der mikropolitische Blick auf die größte Oppositionsfraktion im NRW-Landtag legt nahe, dass idealtypische Annahmen (z.B. zur allgemeinen Bedeutung der Opposition bei der Kontrolle von Landesbanken) und pauschal angelegte Thesen wie die der „politischen Klasse“ als „Kartell“ (von Beyme) die Wirklichkeit im Konkreten nicht präzise genug erfassen. Die Rolle der Opposition wird realiter von Konstellationen mikropolitisch handelnder, individueller personaler Akteure determiniert. Relevant waren hier die Relationen einzelner personaler Akteure der CDU-Fraktion zu dem menschlich zugewandten, aber dennoch strategisch handelnden Ministerpräsidenten Rau (der als richtlinienbefugter Kabinettschef qua seines Finanzministers indirekte Einflussmöglichkeiten auf die WestLB hatte). In einigen Fällen ist indiziert, dass so eine informelle „top-top“-Kooperation stattfand, die im Kontrast zum öffentlichen Eindruck (z.B. in Plenardebatten) stand. Ein wesentlicher Faktor für die noch stärkere informelle Einbindung dieser Akteure dürfte deren individuelle Affinität gewesen sein, informell zu kooperieren und die Nähe zu den Netzwerkstrukturen der WestLB zuzulassen; die intrinsische Motivation kann dabei unterschiedlicher Natur gewesen sein (von „weiß“ bis „schwarz“). Dem Typus des gelehrten politischen Seiteneinsteigers (Biedenkopf) behagte dies z.B. weniger als dem Typus des langjährigen Parteifunktionärs (Worms, Schwefer). Weltanschauungen der Akteure schienen nur vereinzelt eine Rolle zu spielen (z.B. Schauertes Plädoyer für Ordnungspolitik⁹⁶¹). Eine positive Korrelation zwischen individueller Einbindung des CDU-Spitzenpersonals in informelle WestLB-Netzwerkstrukturen und einer vergleichsweise kooperativen Haltung gegenüber der Regierung ist indiziert (und umgekehrt). Im besten Fall wurde so eine „Kontrolle durch Mitsteuerung“ angestrebt, wie sie jedoch eigentlich für die Regierungsfraktion(en) typisch ist.⁹⁶² Die Grenzen zur dunklen Schattenpolitik wurden dort überschritten, wo – wie im Fall Schwefer stark indiziert – mikropolitische Belohnungspraktiken im Sinne von Eigennutz wirkten. Eine glaubwürdige Kontrollfunktion der Exekutive im o.g. Gubitz'schen Sinne war jedenfalls

⁹⁶⁰ Vgl. zur Praktik der Drohung: Treibel, Jan: Die FDP, S.34-36. Mit Verweis auf Rüb.

⁹⁶¹ Vgl. dazu Kapitel 8.4 („Rolle des Parlaments“).

⁹⁶² Vgl. Marschall, Stefan: Parlamentarismus, S.149.

über lange Zeit so nur noch eingeschränkt möglich. Die kleineren Oppositionsparteien FDP⁹⁶³ und „Die Grünen/Bündnis 90“⁹⁶⁴ werden im Folgenden noch berücksichtigt.

7.4 Kontrolle durch die Medien?

Spuren deuten darauf hin, dass nicht nur Teile der parlamentarischen Opposition, sondern auch bedeutende Vertreter der Medien in NRW zumindest lose in die informellen WestLB-Netzwerkstrukturen eingebunden waren. Deren Einbindung soll einen eigens für Journalisten gegründeten, bis Mitte der 1990er Jahre existierenden „Investmentclub“⁹⁶⁵ umfasst haben, war aber wohl vielfältig, individuell und wenig institutionalisiert. Dabei spielte auch die spezifische Medienstruktur in NRW eine Rolle. Anhand eines prägnanten Beispielfalls, bei dem die Spur erneut zum CDU-Politiker Schwefer und zur o.g. personalen Gesamtkonstellation führte, lässt sich dies aufzeigen. Im Zentrum stand dabei die Besetzung des Intendantenpostens beim Westdeutschen Rundfunk (WDR), also jenem Sender, der – nicht ohne Symbolkraft – einst „Pate“ gestanden hatte bei der Namenswahl der Westdeutschen Landesbank Girozentrale, wie Neuber sich erinnerte.⁹⁶⁶

7.4.1 Die NRW-Medienlandschaft – der WDR als Medium sui generis

Der WDR spielt(e) in NRW eine mediale Sonderrolle: Zum einen kam ihm die ohnehin wachsende Bedeutung von Massenmedien wie Fernsehen und Rundfunk für die demokratische Willensbildung⁹⁶⁷ (einschließlich einer Kontrollfunktion) zu. Hinzu trat, dass im empirischen Zeitraum die Medifizierung der Politik enorm voranschritt.⁹⁶⁸ Zum anderen stellte der WDR zu Beginn der 1980er Jahre als Rundfunkmonopolist das einzige überregionale Massenmedium dar⁹⁶⁹, das im gesamten Land NRW eine hohe

⁹⁶³ Vgl. zur Bedeutung der FDP in NRW: Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.130-132.

⁹⁶⁴ Vgl. Kapitel 8.7.3 („Flugaffäre“).

⁹⁶⁵ Vgl. Kapitel 7.2.3.1 („Graubereich 1“).

⁹⁶⁶ Neuber erinnerte im Mitarbeitermagazin 25 Jahre nach der WestLB-Gründung daran, dass man sich im HFA auf Grund der Analogie mit großer Mehrheit gegen den alternativen Namen „Landesbank Nordrhein-Westfalen“ entschieden habe. Vgl. „Die Fusion: Historische Entscheidung mit Weitblick“, in: WestLB: inform. Magazin für Mitarbeiter im WestLB-Konzern 1/1994, S.4-9, hier S.6.

⁹⁶⁷ Vgl. Ringel, Leopold: Transparenz, S.125.

⁹⁶⁸ Vgl. Beyme, Klaus von: Die politische Klasse im Parteienstaat, S.83-85.

⁹⁶⁹ Vgl. Alemann, Ulrich von/ Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S. 72-73. Vgl. auch: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.789. Der spätere WDR-Intendant Nowotny widersprach 1991 der (bei Hitze ausgedrückten) Monopol-Eigenschaft des Senders angesichts von mehr kommerziellen Konkurrenten: vgl. Nowotny, Friedrich: Information und Verantwortung. Gespräche, Reden, Schriften 1985 bis 1995. Bremen 1995, S.110.

Reichweite aufwies.⁹⁷⁰ Auf Grund seiner Eigenschaft als einziges landesweit präsenten Medium wirkte der WDR schon lange als „Kitt für das Land“⁹⁷¹. Anders als z.B. in Bayern (Süddeutsche Zeitung) existiert(e) kein überregionales Leitmedium. Die Ausprägung eines mit einem solchen Medium einher gehenden, regierungskritischen investigativen Journalismus (z.B. Max Streibels „CSU-Amigo-Affäre“) war in NRW kaum vorhanden.⁹⁷² Stattdessen gliederten sich die regionalen Zeitungen je nach Verlagszugehörigkeit in eher SPD-nahe oder CDU-nahe Blätter.⁹⁷³ Landespolitik nahm darin nur einen sehr begrenzten Raum ein.⁹⁷⁴

Hinzu trat (und tritt), dass die inhaltliche Kompetenz auf wirtschafts- und finanzpolitischen Themenfeldern – eine denklöologische Voraussetzung für wirksame Kontrolle von Vorgängen im Kontext von Großbanken – nicht zu den Schwerpunkten vieler deutscher politischer Journalisten gehört(e), erst recht in den eher lokal ausgerichteten Blättern.⁹⁷⁵ Die politischen Landeskorrespondenten (eine insgesamt überschaubare Anzahl) standen untereinander im Wettbewerb des Nachrichtenmarktes. Informell waren sie in Netzwerken organisiert, die wie z.B. der „Schwarze Adler“ (Gruppe eher konservativ-liberaler Journalisten) vage einer bestimmten weltanschaulichen Richtung zuzuordnen waren. Unabhängig von ihrer politischen „Zuordnung“ existierten auch informelle Verbindungen zwischen individuellen Journalisten und der „core executive“, einschließlich des WestLB-Vorstandsvorsitzenden Neuber. Einzelne fügten sich auch in die o.g. Netzwerk-Logiken ein.⁹⁷⁶ Insgesamt zeichnete sich NRW durch eine zerklüftete Presselandschaft aus. Umso wichtiger war hier der WDR.

In den 1980er Jahren geriet der größte Sender der ARD und eine der größten öffentlich-rechtlichen Anstalten Europas unter erkennbaren Druck, der durch die

⁹⁷⁰ Vgl. Nowotny, Friedrich: Information und Verantwortung, S.88.

⁹⁷¹ Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.73.

⁹⁷² Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band III, S.330-331. Stattdessen lieferten gerade überregionale Blätter wie die Süddeutsche Zeitung – trotz ihrer Verortung im Mitte-Links-Spektrum – kritische Berichterstattung auch zur NRW-Regierung. Beispielhaft sei nur auf die kritische Berichterstattung der SZ zur Kabinettskrise 1983 rekurriert. Vgl. „Raue Zeiten für Bruder Johannes“, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Juni 1983.

⁹⁷³ Vgl. mit Beispielen: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.789.

⁹⁷⁴ Vgl. Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.73.

⁹⁷⁵ Vgl. „Die Öffentlichkeitsarbeiter werden noch stärker“ (Interview mit Volker Wolff), in Deutschlandfunk vom 21.11.2012, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/die-oeffentlichkeitsarbeiter-werden-noch-staerker-100.html> (1.7.2022). Diese Sichtweise wurde durch die vom Verfasser geführten Interviews z.T. bestätigt.

⁹⁷⁶ Die Kurzdarstellung beruht auf den geführten narrativen Interviews des Verfassers.

aufkommenden privaten Sender ausgelöst wurde. Diesem gegenüber trat gerade Rau zögerlich auf.⁹⁷⁷ In dem für ihn charakteristischen Stil hatte er sich früh auf eine vermittelnde Rolle festgelegt: „Anstatt eine Seite zu bevorzugen – aber das Feld den Marktkräften zu überlassen“, favorisierte der Ministerpräsident eine „institutionelle Struktur mit Elementen der Hierarchie, mit Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen.“⁹⁷⁸ Die Idee externer Kontrollgremien (den lokalen Medienräten) „wurde zugunsten einer inkorporierten Institution aufgegeben“⁹⁷⁹. Proporz und Akkomodierung waren auch hier Raus bevorzugtes Instrument.⁹⁸⁰ Er nahm insofern insgesamt eine Art „Schutzfunktion“ gegenüber dem bestehenden Rundfunksystem⁹⁸¹ ein. Eine grundsätzliche Interessenkongruenz zwischen der zwar umstrittenen, aber legitimen politischen Position Raus und den WDR-Verantwortlichen war somit indiziert.⁹⁸²

In einer gewissen Analogie zum „öffentlichen Auftrag“ der WestLB sah (und sieht) auch das WDR-Gesetz eine vergleichbar vage formulierte Aufgabenwahrnehmung durch den Sender vor. Im Kontrast zur privaten Konkurrenz war er „dem Gemeinwohl, den Interessen der Allgemeinheit, dem Ganzen verpflichtet.“⁹⁸³ Die führenden Köpfe der Landes-CDU bestritten jedoch öffentlich auf der „Vorderbühne“, dass der Sender diesem Auftrag nachgekommen war: So hatte Biedenkopf (wie auch WDR-Verwaltungsratsmitglied und CDU-Bundesminister Heinrich Windelen⁹⁸⁴) des Öfteren versucht, „den WDR als ‚Rotfunk‘ zu brandmarken“⁹⁸⁵ und (weitgehend erfolglos) öffentliche Empörung zu evozieren. Es mochte (und mag) sein, dass in kaum einem

⁹⁷⁷ Vgl. Nieland, Jörg-Uwe: Plädoyer für eine ‚duale Rundfunkordnung‘. Der Medienpolitiker Johannes Rau und die Neuordnung des Mediensystems, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S. 239-258.

⁹⁷⁸ Ebd., S.253.

⁹⁷⁹ Ebd.

⁹⁸⁰ Ebd., S.254. Vgl. auch: Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.195.

⁹⁸¹ Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.791.

⁹⁸² Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S.789 und 791-793. Ein Indiz, dass Rau zumindest auf „menschliche“ Sympathie traf, war auch die kurz nach dessen Ausscheiden als Ministerpräsident veröffentlichte Biografie des langjährigen Leiters des WDR-Landesstudios Düsseldorf, Chefredakteur des WDR-Fernsehens und ausgebildeten evangelischen Theologen, Cornelius Bormann, die ausgesprochen wohlwollend ausfiel. Vgl. Bormann, Cornelius: Ein Stück menschlicher. Johannes Rau. Die Biografie. Wuppertal 1999.

⁹⁸³ Friedrich Nowotny in einer Rede vom 1. Oktober 1991, zitiert nach: ebd., S.110.

⁹⁸⁴ Vgl. Sell, Friedrich-Wilhelm von: Mehr Öffentlichkeit, S.159.

⁹⁸⁵ Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.194. Von Alemann weist auf die mangelnde empirische Validität der „Rotfunkthese“ hin, da es in den Redaktionen zunehmend eine hohe Sympathie mit den Grünen gegeben habe.

Land „der Parteibuch-Journalismus so weit verbreitet wie in Deutschland“⁹⁸⁶ war und ist. Objektiv ließ sich im deutschen Journalismus aber dennoch eine Tendenz weg vom wertrationalen hin zu zweckrationalen Orientierungen im Journalismus seit den 1950er Jahren konstatieren, die sich nach 1989 verstärkte. Listen mit parteipolitischen gewogenen Journalisten, wie sie von Biedenkopf in seiner Funktion als Generalsekretär der Bundes-CDU in den 1970er Jahren geführt worden sein sollen, waren insoweit tendenziell weniger aussagekräftig.⁹⁸⁷

Auf der „Hinterbühne“, also bei den weniger öffentlichen Einflussmöglichkeiten der Politik auf den öffentlich-rechtlichen Sender, war das Bild denn auch ambivalent. Beim WDR war die Bedeutung politischer Parteien bekannt und somit von der Öffentlichkeit akzeptiert⁹⁸⁸: Traditionell gab in dem siebenköpfigen Verwaltungsrat des WDR einen Parteienproporz aus jeweils drei SPD und CDU-Vertretern sowie einem FDP-Vertreter. Der Einfluss der Parteien erstreckte sich – nicht zuletzt über Personalentscheidungen – auch auf die operative Seite des Senders, in dem z.B. neben den selbstständigen Gewerkschaftsvertretungen auch parteiliche „Betriebsgruppen“ der SPD, CDU, FDP und sogar der KPD/DKP existierten.⁹⁸⁹ Personalpolitik im WDR folgte nicht nur parteipolischem Proporzdenken⁹⁹⁰, sondern vollzog sich, allen Dementis zu trotz⁹⁹¹, auch mittels mikropolitischen Praktiken.⁹⁹²

7.4.2 „Netz“-Politik anders: Informalität und Intendantenauswahl

Zu Beginn der Ära Rau ging es um die Machtverteilung auf der „politischen“ Hinterbühne des WDR. Die FDP trat für eine Gesetzesänderung zum vollständigen Rückzug der Parteien ein, was sowohl die Staatskanzlei unter Ministerpräsident Rau als auch der damalige WDR-Intendant, der Sozialdemokrat⁹⁹³ Friedrich-Wilhelm von Sell, ablehnten.⁹⁹⁴ Bei der CDU trat – im Kontext betrachtet – erneut eine Ambivalenz

⁹⁸⁶ Beyme, Klaus von: Die politische Klasse im Parteienstaat, S.79.

⁹⁸⁷ Vgl. Ziegler, Peter: Die Journalistenschüler – Rollenverständnis, Arbeitsbedingungen und soziale Herkunft einer medialen Elite (Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung). Berlin 2008, S.7-9.

⁹⁸⁸ Vgl. „Jetzt auch in der Rundfunkpolitik“, in: FAZ vom 26. Mai 1982.

⁹⁸⁹ Vgl. Sell, Friedrich-Wilhelm von: Mehr Öffentlichkeit. Erinnerungen. Springe 2006, S.140.

⁹⁹⁰ Vgl. dazu anschaulich: ebd., S.160-163.

⁹⁹¹ Vgl. Nowotny, Friedrich: Information und Verantwortung, S.101.

⁹⁹² So schildert der ab 1976 gewählte Intendant, von Sell, die Anekdote, wie sich der Präsident des Landtags, Dr. Wilhelm Lenz (CDU), für einen Kandidaten für den Verwaltungs- und Finanzdirektor ausgesprochen hatte, den von Sell zum Schutz seiner Unabhängigkeit ablehnte, woraufhin Lenz in den eigenen Reigen desavouiert gewesen sei. Vgl. Sell, Friedrich-Wilhelm von: Mehr Öffentlichkeit, S.148-149.

⁹⁹³ Vgl. ebd., S.140-141.

⁹⁹⁴ Vgl. „Jetzt auch in der Rundfunkpolitik“, in: FAZ vom 26. Mai 1982.

zutage, die sich schon im vorherigen Teilkapitel zeigte. Während Biedenkopf und andere die „Rotfunk“-These öffentlich vertraten, agierte ausgerechnet Schwefer im Hintergrund erneut pragmatisch. Zwar hatte auch er in den späten 1970er Jahren früh seine Sensibilisierung für die Bedeutung politischer Parteien in diesem Kontext gezeigt. Anders als Biedenkopf verfocht er aber ebenso frühzeitig eine nicht-öffentliche, informelle Problemregulierung anstelle einer öffentlichen „Empörungsstrategie“. Der bereits im April 1977 in den siebenköpfigen, die Programmrichtlinien und die Geschäftsführung des Senders überwachenden, WDR-Verwaltungsrat aufgerückte Haushaltspolitiker beschwerte sich im August 1978 noch öffentlich darüber, dass „von acht Top-Positionen im WDR – gemeint sind Intendant, Programmdirektionen und Chefredaktion – nur noch eine von einem CDU-nahen Mann besetzt ist.“⁹⁹⁵ Die Realität sei doch, „daß die Regierungsparteien den WDR fest in ihre Hand genommen haben. Das kann der CDU nicht gleichgültig sein.“⁹⁹⁶ Er glaube jedoch, „daß es möglich sein muß, die unübersehbaren Probleme in sachlicher Diskussion und ohne Gerichte zu lösen.“⁹⁹⁷ Im Mai 1982 wurde Schwefer dann zum Vorsitzenden des WDR-Verwaltungsrates gewählt⁹⁹⁸, was er bis zu seiner schillernden Demission im Jahr 2000 und damit für den Rest der Ära Rau blieb.⁹⁹⁹ Neben Schwefer war auch der rheinische CDU-Landesvorsitzende, das „IC 72“-Mitglied Worms, in dieses Gremium nachgerückt.¹⁰⁰⁰ Im exekutiven WDR-Rundfunkrat hatte der SPD-Landtagsabgeordnete aus Raus Heimatstadt Wuppertal, Reinhard Grätz, im Oktober 1985 den Vorsitz übernommen, wobei ihn wiederum der Kölner CDU-Landtagsabgeordnete Dr. Ottmar Pohl – nicht ohne Kritik aus den eigenen Reihen – vertrat.¹⁰⁰¹ Als Vorsitzendem des WDR-Verwaltungsrates oblag dem Multifunktionär Schwefer eine bedeutende Rolle bei der Neubesetzung des vakanten Intendantenpostens Mitte der 1980er Jahre. Dieser wurde formal im Fünffahresturnus vom Rundfunk- und Verwaltungsrat gewählt. Im Verständnis der Landesparteien kam dem Intendanten als Gesamtverantwortlichen für die Anstalt eine Schlüsselposition

⁹⁹⁵ Theodor Schwefer, zitiert nach: „Schwefer: ‚Den WDR an die Hand genommen‘“, in: Welt am Sonntag vom 27. August 1978.

⁹⁹⁶ Ebd.

⁹⁹⁷ Theodor Schwefer, zitiert nach: ebd.

⁹⁹⁸ Vgl. „Schwefer neuer Vorsitzender des WDR-Verwaltungsrat= [sic!]“, in: dpa vom 17. Mai 1982.

⁹⁹⁹ Vgl. Sell, Friedrich-Wilhelm von: Mehr Öffentlichkeit, S.149.

¹⁰⁰⁰ Vgl. „Schwefer neuer Vorsitzender des WDR-Verwaltungsrat= [sic!]“, in: dpa vom 17. Mai 1982.

¹⁰⁰¹ Kritik an der aus deren Perspektive zu engen Kooperation in den WDR-Gremien kam insbesondere von (Schwefers eigenem) westfälischen CDU-Landesverband und hier insbesondere auch von Hartmut Schauerte. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band II, S.1155.

zu.¹⁰⁰² Es liegt nahe, dass Ministerpräsident Rau für den Vorgang sensibilisiert war, schließlich wäre er selbst Anfang der 1970er Jahre fast auf den Intendatenposten „weggelobt“ worden.¹⁰⁰³ Zudem hatte Rau als späterer Wissenschaftsminister selber dem Verwaltungsrat des WDR angehört und war, etwa bei der Intendantenwahl 1975, informell stark in diese personalpolitische Frage eingebunden gewesen.¹⁰⁰⁴

Im Vorfeld der Entscheidung kam es zu diversen öffentlichen Personal-Spekulationen. In einem Leserbrief, den Schwefer im Nachgang der Berichterstattung über seine Rolle in der Intendanten-Nachfolge verfasste, unterstrich er seine Unabhängigkeit in dem für seine Argumentation typischen, formal geprägten Duktus: „Ob und inwieweit ich einer sog. CDU-Basis in meiner Stellung als Verwaltungsratsvorsitzender beim WDR unterworfen bin, kann ich nur aus dem WDR-Gesetz selbst ermessen. Ich möchte ausdrücklich betonen, daß ich die mir nach Gesetz und Satzung eingeräumten Rechte und Pflichten so wahrnehme und weiterhin wahrzunehmen gedenke, wie ich das als Jurist gewohnt bin.“¹⁰⁰⁵

Anfang Januar 1985 wartete Schwefer mit einer personalpolitischen Überraschung auf: Mit den CDU-Stimmen und der Stimme des FDP-Vertreters im WDR-Verwaltungsrat, Willi Weyer¹⁰⁰⁶, wurde Friedrich Nowotny zum neuen WDR-Intendanten gewählt.¹⁰⁰⁷ Nowotny, zu dem Zeitpunkt bereits seit Jahren nicht mehr Mitglied der SPD, leitete bis dato das ARD-Hauptstadtstudio in Bonn und galt als eher konservativ.¹⁰⁰⁸ Er legte selbst Wert auf die Feststellung, keiner Partei anzugehören und „grantig, kantig, eckig, wenn es sein muß, und stets zum Widerspruch bereit“¹⁰⁰⁹ zu sein. Keinesfalls war die Personalentscheidung unpolitisch.¹⁰¹⁰ Gleichwohl

¹⁰⁰² Vgl. Sell, Friedrich-Wilhelm von: Mehr Öffentlichkeit, S.142.

¹⁰⁰³ Vgl. „Wenn ich Kanzler bin...“, Gespräch mit Johannes Rau über Leben und Ziele, in: Bickerich, Wolfram/ Leinemann, Jürgen/ Leyendecker, Hans: Bruder Johannes, S.29-146, hier S.69. Vgl. auch: Sell, Friedrich-Wilhelm von: Mehr Öffentlichkeit, S.143.

¹⁰⁰⁴ Vgl. ebd., S.143.

¹⁰⁰⁵ Theodor Schwefer, zitiert nach: „Genau prüfen und dann entscheiden“, in: Bonner Rundschau vom 5. Februar 1983.

¹⁰⁰⁶ Der ehemalige NRW-Innenminister Weyer war schon seit Jahren in gleicher Verwaltungsratsfunktion an wichtigen Personalentscheidungen beteiligt. Vgl. Sell, Friedrich-Wilhelm von: Mehr Öffentlichkeit, S.138.

¹⁰⁰⁷ „Da haben wir uns für Nowotny entschieden“, in: Der Spiegel Nr. 5/85 vom 28. Januar 1985.

¹⁰⁰⁸ Vgl. Der Spiegel Nr. 29 vom 13. Juli 1987 (ohne Überschrift).

¹⁰⁰⁹ Nowotny in einem Interview vom November 1987, zitiert nach: Nowotny, Friedrich: Information und Verantwortung, S.101.

¹⁰¹⁰ Nowotny hatte zwar im Kontext der „Kießling-Affäre“ Distanz zur schwarz-gelben Bundesregierung erkennen lassen, weshalb der Spiegel insinuierte, dass der Personalvorschlag unter informeller Beteiligung Bundeskanzler Helmut Kohls zustande gekommen sei, der ihn vom Bildschirm „wegloben“ wolle. Vgl. „Da haben wir uns für Nowotny entschieden“, in: Der Spiegel Nr. 5/85 vom 28. Januar 1985. Nowotny selbst gab jedoch an, dass Kohl ihn zum Staatssekretär und Regierungssprecher ernennen

dementierte Schwefer sämtliche politischen Erwägungen, und stellte im bereits aus seinen Aussagen als WestLB-Verwaltungsrat bekannten Duktus fest: „Mir kommt es einzig und allein auf die Interessen des WDR an.“¹⁰¹¹ Und weiter: „Ich kann nur sagen, daß wir beim WDR unsere Wahl eigentlich nie nach Proporzpunkten treffen.“¹⁰¹² Er nannte jedoch auch keine alternativen Kriterien. Die informelle Einbindung in das personale Netzwerk um die WestLB und ihren Vorstandsvorsitzenden Neuber schien dabei zumindest kein Nachteil zu sein: Denn auch Nowotny, Intendant des bedeutendsten Einzelmediums in NRW, wurde Mitglied des „IC 72“.¹⁰¹³ Auch in einem offiziellen Informationsgremium der WestLB, dem mehr als 50 Mitglieder umfassenden Wirtschaftsbeirat, saß Nowotny.¹⁰¹⁴ Sein weiterer Werdegang beim WDR erscheint instruktiv. Ein neues WDR-Gesetz hatte Ende der 1980er Jahre die Kompetenz zur Nominierung des WDR-Intendanten vom Verwaltungsrat (mit dem Vorsitzenden Schwefer) auf den 41 Mitglieder umfassenden Rundfunkrat (mit dem Vorsitzenden Grätz) verlagert. Nachdem Ende Mai 1989 bekannt geworden war, dass die SPD Nowotnys von ihr inzwischen begrüßte Wiederwahl um ein Jahr vorziehen wollte, stimmten die CDU-Vertreter – trotz erheblichen Misstrauens prominenter Parteifreunde – Mitte September einstimmig dem Personalvorschlag von Grätz zu und wählten Nowotny für weitere fünf Jahre zum WDR-Intendanten mit.¹⁰¹⁵

7.4.3 Zwischenfazit

Der empirische Beispielfall zeigt einmal mehr auf, dass Schattenpolitik häufig im Graubereich stattfindet: Nichts erschien illegal oder auch nur „grenzwertig“ im legalen Sinne. Und doch haftete – im Gesamtkontext und ex post betrachtet – dem Vorgang etwas Befremdliches an. Im politischen System NRWs nahm der WDR schließlich eine Sonderstellung als einziges überregionales Leitmedium ein. Seine demokratiethoretisch bedeutsame Kontrollfunktion war evident. Die Art und Weise der ausgeübten Informalität im Kontext der Besetzung der wichtigsten personalen

wollte, was er abgelehnt habe. Vgl. Interview mit Friedrich Nowotny im Deutschlandfunk vom 16. August 2017, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/reihe-journalistenlegenden-friedrich-nowotny-ein-solides-100.html> (4.11.2021). Helmut Kohl soll diese Darstellung bestätigt haben. Vgl. Schwan, Heribert/ Jens, Tilman: Vermächtnis. Die Kohl-Protokolle. München 2014, S.212.

¹⁰¹¹ Theodor Schwefer, zitiert nach: „Da haben wir uns für Nowotny entschieden“, in: Der Spiegel Nr. 5/85 vom 28. Januar 1985.

¹⁰¹² Theodor Schwefer, zitiert nach: ebd.

¹⁰¹³ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.807.

¹⁰¹⁴ Vgl. Westdeutsche Landesbank Girozentrale: Geschäftsbericht 1993. Düsseldorf/Münster 1994, S.122.

¹⁰¹⁵ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band II, S.1189-1190.

Schlüsselposition war jedoch nicht vom Bewusstsein um diese Sensibilität geprägt. Stattdessen führen die „Spuren“ teils zu denselben personalen Akteuren, die auch bei der Governance der WestLB, der damals anderen akkommodierten NRW-Institution, eine instrumentelle Rolle einnahmen. Diese auffälligen Überschneidungen deuten erneut auf das Problemfeld der mikropolitischen Knotenpunkte und Netzwerkverdichtung hin. Hier überschritten sich offenkundig Kontrollpotenziale von „Ungewissheitszonen“ (Macht als Möglichkeit) bei einzelnen, wenigen personalen Akteuren. Schließlich entwickeln sich Verflechtungen zwischen Politik und Medien neben „den direkten Einflüssen durch Parteipolitik [...] durch die *Intensivierung ihrer Kommunikation* [Hervorhebung i.O., DF].¹⁰¹⁶“ Auf Grund der kleinteiligen NRW-Presselandschaft mit verhältnismäßig wenigen individuellen, personalen Akteuren (Landeskorrespondenten) bestand zudem das Risiko, dass in Einzelfällen auf direkten Wege Machtpotenziale im Sinne der o.g. Netzwerk-Logiken existierten (z.B. mittels der mikropolitischen Praktik der „Belohnung“). Eine kritische Kontrollfunktion der NRW-Medien im Sinne der „vierten Gewalt“ war aus dieser Gemengelage heraus zeitgenössisch eher nicht gegeben.

8. Akteurskonstellationen und strukturelle Rahmenbedingungen

8.1 Außen „Champion’s League“ – Perspektive auf die WestLB „bei Licht“

Zum 25. Gründungsjubiläum der WestLB gab Friedel Neuber zu Protokoll, er habe sich 1968/69 niemals vorstellen können, zwölf Jahre später einmal selbst an der Spitze der Landesbank zu stehen. Ihm sei jedoch als damaliger finanzpolitischer Sprecher seiner Fraktion bewusst gewesen, dass ein großes Institut das Land noch wirkungsvoller in der Wirtschafts- und Strukturpolitik unterstützen könne. Außerdem könne auch die Wirtschaft von einem so leistungsfähigen Partner profitieren.¹⁰¹⁷ Die Ambivalenz der von ihm postulierten Ziele (einerseits das Land als Profiteur einer „wirkungsvolleren“ Wirtschafts- und Strukturpolitik, andererseits „die Wirtschaft“ als Profiteur eines leistungsfähigen Partners) offenbarte einmal mehr, dass dem Zweck der WestLB von Anfang an eine Vagheit anhaftete – auch in den Augen Neubers. Die mit seiner Beteiligung zustande gekommene, interpretationsfähige gesetzliche Normgrundlage

¹⁰¹⁶ Beyme, Klaus von: Die politische Klasse im Parteienstaat, S.81.

¹⁰¹⁷ Vgl. „Die Fusion: Historische Entscheidung mit Weitblick“, in: WestLB: inform. Magazin für Mitarbeiter im WestLB-Konzern 1/1994, S.4-9, hier S.6-7.

(Sparkassengesetz NRW) unterstrich dies weiter. Implizit benannte Neuber jedoch zwei Charakteristika der WestLB, die ihm wichtig waren: Größe und Leistungsfähigkeit. Bei Licht betrachtet, expandierte die WestLB wirtschaftlich über die gesamte Ära Rau hinweg enorm. In der späten Blütezeit der „Deutschland AG“, jener spezifischen Verflechtung von Industrie, Finanzsektor und Staat, welche die Bundesrepublik nach 1945 prägte¹⁰¹⁸, um 1990, vor der einsetzenden Erosion des Modells¹⁰¹⁹, gehörten rund 150 Unternehmen zum Einflussbereich der NRW-Landesbank.¹⁰²⁰ Fast jedes zweite der 500 größten europäischen Unternehmen unterhielt 1991 Geschäftsbeziehungen zur WestLB.¹⁰²¹ Zwischen 1985 und 1991 mehr als verdoppelte die WestLB ihren Beteiligungsbesitz von 1,75 auf 4,36 Milliarden DM. Die nicht konsolidierten Beteiligungen, überwiegend Minderheitenbeteiligungen bei Industrieunternehmen, stiegen in derselben Zeit gar um das Dreifache auf 3,4 Milliarden DM.¹⁰²² Amerikanische Consulting-Firmen attestierten der WestLB eine Spitzenposition im Finanzgewerbe.¹⁰²³ In dem ausgesprochen heterogenen Beteiligungsportfolio der Landesbank befanden sich bekannte Großkonzerne wie der Einzelhandelskonzern Asko (10 Prozent WestLB-Anteil¹⁰²⁴), Horten (25,5 Prozent WestLB-Anteil), die Touristikkonzerne Thomas Cook (49,9 Prozent WestLB-Anteil) und LTU (34,3 Prozent WestLB-Anteil), der Energiekonzern VEW (10,6 Prozent WestLB-Anteil), der Mischkonzern Preussag (32 Prozent WestLB-Anteil), der Stahlkonzern Hoesch (13 Prozent WestLB-Anteil) und der Anlagenbauer Deutsche Babcock (10 Prozent WestLB-Anteil). So geriet die WestLB in direkte Konkurrenz zu den großen deutschen Privatbanken, die das Geschäftsfeld bislang beherrschten.¹⁰²⁵ Sie knüpfte an ihre frühe Phase in den 1970er Jahren unter der Führung Ludwig Poullains an,¹⁰²⁶ in der spätestens mit der Beteiligung am Bielefelder Werkzeugbauer Gildemeister eine Präzedenz für „politikfernere“ Unternehmensbeteiligungen

¹⁰¹⁸ Vgl. Plumpe, Werner et al.: Deutsche Bank, S. 467.

¹⁰¹⁹ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Die Partei als Machtressource?, S.135.

¹⁰²⁰ Vgl. „Chefsessel nach Maß“, in: Wirtschaftswoche vom 14. September 1990.

¹⁰²¹ Vgl. „Machtkampf mit den Privaten“, in: Die Zeit vom 1. März 1991.

¹⁰²² Vgl. „Ein Banker kauft ein“, in: Die Zeit vom 24. Juli 1992.

¹⁰²³ Vgl. „Mut zum Risiko“, in: Wirtschaftswoche Nr.30 vom 19. Juli 1991.

¹⁰²⁴ Die genannten Eckdaten beziehen sich jeweils auf das Jahr 1991.

¹⁰²⁵ Vgl. „Friedel, was machst Du da?“, in: Der Spiegel vom 28. September 1992. Auch: „Machtkampf mit den Privaten“, in: Die Zeit vom 1. März 1991. Eine Fortentwicklung der wichtigsten WestLB-Beteiligungen bis 2001 wird überschaubar dargestellt in: Landtag Nordrhein-Westfalen: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S. 170-172.

¹⁰²⁶ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.103 und 116-117. Auch: „Machtkampf mit den Privaten“, in: Die Zeit vom 1. März 1991.

geschaffen worden war. Jedoch wurde der Einsatz nun um ein Vielfaches erhöht. Die Genese hin zu einer international agierenden Großbank ließ das Prestige der WestLB gegen Ende der 1980er Jahre in den überregionalen Medien wachsen (bis Anfang/Mitte der 1990er Jahre die kritischen Stimmen zunahmen). Ein Höhepunkt der damit verbundenen öffentlichen Anerkennung war erreicht, nachdem die Landesbank im Oktober 1989 gemeinsam mit Großbritanniens damals größter multinationaler Bank, der Standard Chartered Bank, eine eingehende Kooperation einschließlich der Gründung einer gemeinsamen Tochtergesellschaft ankündigte. Mithilfe der nach London ausgegliederten Chartered WestLB Limited (CWB) wollte die WestLB – so die sehr selbstbewusste Linie – nun im internationalen Investment-Geschäft Platzhirschen wie Goldman Sachs, Morgan Stanley und den Salomon Brothers Konkurrenz machen.¹⁰²⁷ Selbst wirtschaftsliberale deutsche Medien berichteten positiv über die „Stärkung der Marktposition in Europa“¹⁰²⁸ für die WestLB und eine „Bank im Aufbruch“¹⁰²⁹. Neuber persönlich wurde es zugute geschrieben, die WestLB aus ihrer Schieflage herausgebracht zu haben: „Die Bank, deren ‚going international‘ einst von Ludwig Poullain eingeleitet wurde, befindet sich nach Zeiten der Schieflage eindeutig im Aufbruch. Oberliga ist längst nicht nur Anspruch. Die Bundesliga ist Realität. Jetzt lockt der Europapokal.“¹⁰³⁰ Und: „Im Reich des Friedel Neuber geht die Sonne nicht mehr unter: Von Hongkong bis Curaçao ist sein Institut durch Filialen präsent.“¹⁰³¹

8.2 Innen Düsseldorfer Mikropolitik – Binnenperspektive „im Schatten“

Die öffentliche Perzeption beruhte auf Grund der o.g. Entwicklungen vorwiegend auf dem Ausbau prestigeträchtiger Bankgeschäfte, die zuvor v.a. mit den privaten Großbanken verbunden waren, insbesondere dem Beteiligungs- und Investmentgeschäft. Ziele der Expansionskurs der öffentlichen Bank aber – aus zeitgenössischer Sicht, d.h. ohne Kenntnis des späteren Niedergangs der WestLB in der „Nach-Neuber-Ära“ der 2000er Jahre – auf die Interessen der Wirtschafts- und Strukturpolitik des Landes und/oder der nordrhein-westfälischen Wirtschaft, wie Neuber suggerierte? Einfacher gefragt: Was hatte NRW in der Ära Rau von der WestLB? Differenzierte Antwortansätze müssen zunächst zwei Dimensionen

¹⁰²⁷ Vgl. „Mut zum Risiko“, in: Wirtschaftswoche Nr.30 vom 19. Juli 1991.

¹⁰²⁸ „WestLB übernimmt Filialen der Standard Chartered Bank“, in: FAZ vom 5. Oktober 1989.

¹⁰²⁹ „Bank im Aufbruch“, in: Die Welt vom 5. Oktober 1989.

¹⁰³⁰ Ebd.

¹⁰³¹ „Chefsessel nach Maß“, in: Wirtschaftswoche vom 14. September 1990.

berücksichtigen, eine eher empirisch-praktische und eine eher theoretisch-philosophische. Je nach politischem Standpunkt¹⁰³² zu letzterer variiert die Beurteilung ersterer.

8.2.1 Die theoretisch-philosophische Dimension: Schattenpolitik vorprogrammiert

Als Neuber die Führung der krisenbetroffenen Landesbank 1981 übernahm, war der Strukturwandel in NRW von einem korporatistischen Verhandlungsprozess mit den Gewerkschaften, der Bundes- und Landesregierung, den Unternehmen und den Banken bestimmt.¹⁰³³ Der Staat setzte stärker als andernorts auf direkten Einfluss über Sektoren und große Unternehmen: „To this end, the most important institutional development in the regional economic policy network was the utilization, beginning in the early 1970s, of the Landesbank of North Rhine-Westphalia [...] as a major instrument of state industrial policy.“¹⁰³⁴ Ganz in diesem Sinne unterstrich Ministerpräsident Rau noch Mitte der 1990er Jahre, die WestLB sei ein „nicht mehr wegzudenkendes Instrument, wenn es darum geht, die Herausforderungen des Strukturwandels in Nordrhein-Westfalen zu meistern.“¹⁰³⁵ Sie sei unter der Führung Neubers ein wesentlicher Erfolgsfaktor dabei gewesen, dass sich das vom Strukturwandel betroffene industrielle Kernland der Bundesrepublik nicht, wie von einigen zuvor befürchtet, zum „Armenhaus der Nation“, sondern zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort mit internationalem Ruf entwickelt habe.¹⁰³⁶ Implizit konzedierte er damit auch die politische Fokussierung auf das am stärksten vom Strukturwandel betroffene Ruhrgebiet.¹⁰³⁷ So betonte auch der aus Oberhausen stammende, ab 1988 amtierende Finanzminister Heinz Schleißer: „Die Nutzung der WestLB als Staatsbank ist integraler Bestandteil der Strukturpolitik der Landesregierung.“¹⁰³⁸ Auch enge Mitarbeiter Neubers betonten retrospektiv, dass die WestLB sich und einen Teil ihrer Beteiligungen als Instrument verstanden habe, die in den 1960er und 1970er Jahren

¹⁰³² Vgl. auch: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.172.

¹⁰³³ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.125-126.

¹⁰³⁴ Ebd., S.127.

¹⁰³⁵ Rau, Johannes: Staatliche Einheit und Föderalismus, S.13.

¹⁰³⁶ Vgl. ebd., S.15. Neuber bestätigte diese Perzeption. Vgl. „Wir haben die Neigung, vieles zu zerreden“, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 21. Dezember 1990.

¹⁰³⁷ Hartmut Schauerte kritisierte im Interview mit dem Verfasser, dass das Herausstellen der instrumentellen Rolle der WestLB beim Strukturwandel per se überhaupt nur dann Sinn ergeben könnte, wenn man „das Ruhrgebiet als das Ganze betrachtet.“ Vgl. auch Zeugenaussage von Dr. Karlheinz Bentele, der auf die Konzentration der beteiligten WestLB-Unternehmen im Revier rekurrierte, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.169.

¹⁰³⁸ Schleißer, Heinz: Der Landeshaushalt als Instrument der regionalen Strukturpolitik, S.97.

einsetzenden Strukturbrüche und Veränderungen in NRW „zu bewältigen, da mitzusteuern.“¹⁰³⁹

Wer jedoch im Zusammenhang mit den besonders engagiert betriebenen, kostenintensiven, expandierenden Teilbereichen der WestLB (Beteiligungs- und Investmentgeschäft) nach ganz konkreten Projekten bzw. Vorteilen für das Land gesucht hätte, wäre mit dem Dilemma konfrontiert gewesen, kaum eindeutige Resultate zu finden. Die WestLB war zwar an vielem beteiligt, trennscharf ausschließlich ihr zuzuordnende Projekte im Bereich der Wirtschafts- und Strukturpolitik gab es hingegen kaum. Vielmehr bestand ihre Rolle schon ab den 1970er Jahren – und durch Neubers Expansionskurs verstärkt – darin, „to be intricately involved as major actors in the various networks of interlocking shareholdings and directorates involving and the major firms in the coal, steel, and energy sectors. This *insider position* [Hervorhebung DF] within the regional corporate monitoring network enables them [die Landesregierung und die WestLB¹⁰⁴⁰, DF] to gain extensive information about the plans of key large firms.“¹⁰⁴¹ Der Politik, soweit sie Empfänger von qua WestLB-Industriebeteiligungen erhaltener Exklusivinformationen war, kam hierbei eine ähnliche Rolle zu, wie sie im Privatbankensektor die exekutive Führung der Bank selber hat, nämlich „zumindest Einblicke in die geschäftliche Substanz [zu] gewinnen [...], in denen sie im Aufsichtsrat vertreten war. Diese Kenntnisse waren für Gläubiger immer sehr nützlich, um Risiken abzuschätzen und Informationsasymmetrien abzubauen.“¹⁰⁴² De facto hatten Banken, ob öffentlich oder privat, Einfluss auf das operative Geschäft der beteiligten Unternehmen (z.B. Depotstimmrecht auf Hauptversammlungen), stellten dies aber öffentlich nicht heraus.¹⁰⁴³ Die indirekten operativen Einflusspotenziale, v.a. aber auch die Informationen aus den Unternehmensbeteiligungen waren für den Mit-Eigentümer Land NRW auch politisch von Wert. Sie ermöglichten es der „core executive“, z.B. drohende Arbeitsplatzverluste zu antizipieren (Landesregierung) oder direkt in die Entwicklungen einzelner Firmen und Branchen einzugreifen (WestLB).¹⁰⁴⁴ Welche

¹⁰³⁹ Zeugenaussage Dr. Michael Frenzel, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.155.

¹⁰⁴⁰ Nach den hier zugrunde gelegten Definitionen also im Wesentlichen die mikropolitisch handelnden Akteure der „core executive“.

¹⁰⁴¹ Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.143-144.

¹⁰⁴² Plumpe, Werner et al.: Deutsche Bank, S. 473.

¹⁰⁴³ Vgl. ebd., S. 473-474.

¹⁰⁴⁴ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.144.

Stelle bzw. welche personalen Akteure hierbei jeweils Impulsgeber waren, wird im Folgenden noch erörtert.¹⁰⁴⁵ Hier bleibt zu konstatieren: Die Funktion der Bank als informeller Insider war schon so angelegt, dass „Schattenpolitik“ per definitionem¹⁰⁴⁶ ihr konstitutiver Bestandteil war. Die Verflechtung von Wirtschaft und Politik war insoweit „Programm“ – in den Augen der zentralen personalen Akteure war dies freilich nicht nur legitim, also „weiß“, sondern sogar geboten.

Dies lag auch am Festhalten an Wesensmerkmalen einer wirtschaftspolitischen Grundphilosophie, die zu Beginn der Ära Rau bereits ihre länger angefochtene Diskurs-Hegemonie zunehmend verlor. Denn der von Neuber exekutierte Expansionskurs knüpfte nicht nur auf der empirisch-praktischen Ebene, sondern auch auf der theoretisch-philosophischen Ebene an die Frühphase der WestLB um 1970 an. Damals, in der ausklingenden Hochphase der technokratischen Planungseuphorie, hatte Ludwig Poullain – unterstützt vom NRW-Finanzminister Hans Wertz¹⁰⁴⁷ – und inspiriert vom Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller, den öffentlichen Auftrag an die Landesbanken und Sparkassen dahingehend ausgelegt, „Wettbewerb zu produzieren und dies auf allen Ebenen. Wir sahen deshalb unsere Aufgabe darin, stärker in Geschäftsfeldern tätig zu werden, die bislang typischerweise von den Großbanken besetzt waren. Hierzu gehörten etwa das Industriegeschäft, das Konsortialgeschäft, das Auslandsgeschäft, aber auch das Beteiligungsgeschäft.“¹⁰⁴⁸ Die aktive Rolle einer großen Landesbank in der NRW-Industrie, verbunden mit antizipierten Vorteilen für die regionalen Sparkassen, war daher einst das Leitmotiv der WestLB-Gründung.¹⁰⁴⁹ Nicht als Alternative zum Ordoliberalismus, sondern als Synthese „aus ‚Freiburger Schule‘ und antizyklischer keynesianischer Makropolitik gedacht“¹⁰⁵⁰, kam den politisch gestärkten Landesbanken im Ansatz Schillers die Aufgabe zu, den Wettbewerb im deutschen Bankenwesen zu stimulieren.¹⁰⁵¹ Sie sollten als „Hechte im Karpfenteich“

¹⁰⁴⁵ Da auf Grund der o.g. personellen, aber auch der im Folgenden aufgeführten strukturellen Verflechtungen trennscharfe Abgrenzungen zwischen „Politik“ und „WestLB“ nicht möglich sind, lässt sich die Frage nur durch Annäherungen an die Wirklichkeit beantworten. Hier spielt die Frage nach dem (Macht-)Verhältnis zwischen (akkommodierter) Landespolitik einerseits und WestLB andererseits eine Rolle, die im Folgenden, z.B. im Teilkapitel 8.4 (Verhältnis Exekutive/Legislative) aufgegriffen wird.

¹⁰⁴⁶ Vgl. Theoriekapitel 2. Gemeint sind v.a. informelle Graubereiche (hier zwischen Wirtschaftsunternehmen und Politik) in Abgrenzung zur formalen, offiziellen Wirtschaftspolitik.

¹⁰⁴⁷ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.135.

¹⁰⁴⁸ Ludwig Poullain, zitiert nach: „Die Fusion: Historische Entscheidung mit Weitblick“, in: WestLB: inform. Magazin für Mitarbeiter im WestLB-Konzern 1/1994, S.4-9, hier S.5.

¹⁰⁴⁹ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.135.

¹⁰⁵⁰ Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.106.

¹⁰⁵¹ Vgl. ebd., S.185.

fungieren, die auch eine industriepolitische Funktion einnahmen.¹⁰⁵² Die Landesbanken waren Ausdruck einer damals weithin konsentierten, aktivierenden Rolle des Staates in der Wirtschaft. Bereits zeitgenössisch kritisiert vom Bundesverband des privaten Bankengewerbes (später Bundesverband deutscher Banken), wurden unter Schiller 1967 die Zinsen freigegeben und das Wettbewerbsabkommen fiel weg. Ein erhöhter Konkurrenzdruck im Bankensektor war die intendierte und reale Folge.¹⁰⁵³ Als Person hatte gerade Schiller das technokratische Denken und die bereits in den 1960er Jahren grassierende Planungseuphorie in besonderem Maße verkörpert.¹⁰⁵⁴ Jedoch überschritt der dahingehende Konsens in der bundesdeutschen Gesellschaft schon um die Gründungsphase der WestLB seinen Zenit. Eine Reideologisierung im Umfeld der SPD und der Gewerkschaften sowie, reaktiv, im bürgerlichen Lager um 1969/70 wurde erkennbar,¹⁰⁵⁵ auch verkörpert durch den voranschreitenden politischen Generationswechsel.¹⁰⁵⁶ Sie wich einer wachsenden Polarisierung der politischen Lager, jedenfalls im Hinblick auf die öffentliche, die offizielle Politik. Zeitlich in etwa parallel zur Amtsübernahme Neubers Anfang der 1980er Jahre, vollzog sich in der Breite der deutschen Gesellschaft und politischen Kultur ein deutlicher „neoliberaler Schwenk“¹⁰⁵⁷. Ein neues Paradigma mit den Leitideen von Liberalisierung, Flexibilisierung und Deregulierung setzte sich mehr und mehr durch.¹⁰⁵⁸

Pars pro toto stand hierfür die Position des Ordoliberalen Hans-Werner Sinn. Für ihn verkörperte die WestLB Mitte der 1990er Jahre als größte „staatliche Einrichtung“¹⁰⁵⁹ ihrer Art den von der Politik kreierten „Hecht im Karpfenteich“¹⁰⁶⁰ (Sinn griff bewusst die Formulierung Schillers auf), der nicht der unsichtbaren, imaginierten Adam Smith'schen Hand des Marktes, sondern vielmehr der politisch gesteuerten öffentlichen Hand folgte und damit die Marktwirtschaft mit ihren auf freiem Wettbewerb beruhenden Prinzipien unterminierte.¹⁰⁶¹ Der ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre voranschreitende Wandel der ehemals hegemonialen Idee über „politisch“ geförderte

¹⁰⁵² Vgl. mit Verweis auf Karl Schiller: ebd., S.107-108.

¹⁰⁵³ Vgl. Plumpe, Werner et al.: Deutsche Bank, S. 454-455.

¹⁰⁵⁴ Vgl. Lütjen, Torben: Karl Schiller (1911-1994), S.11 und 220-221.

¹⁰⁵⁵ Ebd., S.294.

¹⁰⁵⁶ Vgl. Kapitel 7 („mikropolitische Grundkonstellationen“).

¹⁰⁵⁷ Mit Verweis auf Eicker-Wolf 2003: Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S. 125.

¹⁰⁵⁸ Vgl. ebd., S.125.

¹⁰⁵⁹ Sinn, Hans-Werner: Der Staat im Bankenwesen, S.24.

¹⁰⁶⁰ Ebd., S.74.

¹⁰⁶¹ Vgl. ebd., S.59-82.

öffentliche Banken führte zu einer erodierenden Legitimationsbasis¹⁰⁶², zumal die Charakteristika gerade der WestLB (Expansion im Äußeren, Politisierung im Inneren) immer deutlicher – für Ordoliberaler spätestens ab den späten 1980er Jahren nahezu provokant – hervortraten.¹⁰⁶³ Dies galt umso mehr, nachdem alle Versuche gescheitert waren, eine vertikale oder horizontale Fusion im Bereich der öffentlich-rechtlichen Banken zu erreichen¹⁰⁶⁴ und die größte deutsche Landesbank WestLB als „primus inter pares“ unvermeidbar zur symbolischen „Zielscheibe“ neoliberaler Kritik wurde.¹⁰⁶⁵ Das Argument, andere Landesbanken hätten eine vergleichbare Rolle wie die WestLB gespielt,¹⁰⁶⁶ traf prinzipiell zu, lässt jedoch die Größendimension und Konsequenz außeracht, mit der die WestLB unter spezifischen Rahmenbedingungen agierte. Dass die WestLB zu einem informellen Insider im Wirtschaftsleben NRWs (und teils darüber hinaus) wurde, basierte auf einer konsequenten Fortentwicklung und Eigeninterpretation der aus ihrer Gründerzeit stammenden Grundphilosophie, exekutiert unter den spezifischen strukturellen Bedingungen in NRW (mit seinen gerade im Ruhrgebiet idealtypischen Ausgangsbedingungen für einen „organisierten Kapitalismus“¹⁰⁶⁷, z.B. dank relativ zahlreicher mitbestimmter Großindustrien). Aus Sicht dezidierter Ordnungspolitiker bestand deshalb die Gefahr, dass die o.g. Insider-Rolle der WestLB den notwendigen Strukturwandel verlangsamte, da aus den

¹⁰⁶² Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.180.

¹⁰⁶³ Vgl. z.B. „Ungeniertes Powerplay“, in: Wirtschaftswoche Nr. 41 vom 2. Oktober 1992.

¹⁰⁶⁴ Neuber hatte über den gesamten Verlauf der 1980er Jahre erfolglos öffentlich für eine Konzentration bei den öffentlich-rechtlichen Landesbanken geworben. Eine lange angedachte Fusion der WestLB mit der hessischen Helaba war gescheitert (Vgl. „Neuber: Elf Landesbanken sind zuviel“, in: Rheinische Post vom 12. Mai 1989. „Wir haben die Neigung, vieles zu zerreden“, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 21. Dezember 1990). Widerstand gegen eine solche Fusion ging laut Medienberichten vom hessischen Sparkassen- und Giroverband aus. Deren Präsident, Adolf Schmitt-Weigand, galt als ein dezidierter Gegner von Neuber, den dieser für das Scheitern maßgeblich mit verantwortlich machte (vgl. „Ein Banker kauft ein“, in: Die Zeit vom 24. Juli 1992). Auch die Pläne des deutschen Sparkassenpräsidenten Geiger und der Unternehmensberatung McKinsey zur Gründung eines Zentralinstituts der Sparkassenorganisation scheiterten. Neuber hatte hierzu eine ambivalente Haltung: einerseits unterstützte er öffentlich die Idee, andererseits lehnte er die Übertragung von WestLB-Teilbereichen ab (vgl. Neuber, Friedel: „Unser Konzept steht“, in: Die Zeit vom 13. Oktober 1989).

¹⁰⁶⁵ In den frühen 1990er Jahren wurde spekuliert, dass nun nicht unter dem Dach der Deutschen Girozentrale ein neues Spitzeninstitut entstehen würde, sondern unter dem Dach der WestLB. Durch seine verstärkten Ein- und Aufkäufe bei den anderen Landesbanken würde so die „Macht des Faktischen“ für Sogkräfte sorgen (vgl. „Friedel Neuber auf Einkaufstour“, in: Handelsblatt vom 11. Dezember 1991). Neuber selbst war als der „dienstälteste Vorstandsvorsitzende aller deutschen Landesbanken“ zu einem „Schrittmacher in der Landesbankenszene“ avanciert, „was freilich nicht nur Freunde schafft.“ Vgl. „Das Hoesch-Paket ist für uns eine interessante Finanzanlage“, in: FAZ vom 11. November 1991.

¹⁰⁶⁶ Vgl. Zeugenaussage von Peer Steinbrück, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S. 165. Vgl. hierzu Kapitel 8.8. (Vergleich mit der BayernLB).

¹⁰⁶⁷ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.125.

paritätisch mitbestimmten Großunternehmen Informationen und Impulse v.a. in Richtung Politik flossen, weniger umgekehrt. Das Bestreben der Industrieunternehmen habe im Zweifel jedoch eher am Erhalt des Status Quo bestanden, nicht an „schmerzhaften“, aber ggf. notwendigen Veränderungen.¹⁰⁶⁸ Neuber unterstrich hingegen den aus der Fortentwicklung und Interpretation des o.g. Syntheseansatzes Schillers zu verstehenden Charakter der WestLB, indem er unter Verweis auf das bewährte Drei-Säulen-System der deutschen Kreditwirtschaft Privatisierungen von Geschäftsteilen ablehnte¹⁰⁶⁹ und gleichzeitig abstrakte Analogien mit der privaten Wirtschaft als Referenzrahmen für das eigene Agieren benannte. So seien z.B. auch Banken ihren Eigentümern – im Falle der privaten Banken den Aktionären, im Falle der öffentlichen Banken den staatlichen Gebietskörperschaften – verpflichtet. Daher übe die WestLB diese Rolle auch „politisch“ aus (positiv konnotiert).¹⁰⁷⁰ Auf theoretisch-philosophischer Ebene in der „Defensive“ und zunehmend kritisiert seitens eines dominanter werdenden Neoliberalismus, zeigte das „Modell WestLB“ auch auf empirisch-praktischer Ebene zunehmend Probleme, der Zeit „hinterher zu kommen“.

8.2.2 Die empirisch-praktische Dimension: Machtgewinne und Substanzverluste

Auf Grund der nur vage definierten Rolle, die die WestLB als informeller Insider in komplex miteinander verbundenen Unternehmensbeteiligungen spielte, gilt selbst retrospektiv aus der Distanz von mehreren Dekaden: Die tatsächliche wirtschafts- und strukturpolitische Bedeutung der WestLB in Form konkret nachweisbarer Daten und Projekte lässt sich, wie es für Informalität generell gilt, kaum verbindlich dokumentieren. In ihren eigenen Publikationen verdeutlichte sie die diese Ambiguität. So hieß es z.B. vielsagend über die konzerneigene „Westfinanz“-Gruppe: „Die Bandbreite der Projekte im Hause Westfinanz ist ungewöhnlich. Neben Mülltonnen und Fernsehern vermietet man vergleichsweise profane Dinge wie Computersysteme und andere Mobilien unterschiedlichster Couleur. Als stiller Gesellschafter an Stadtwerken finanziert die Westfinanz auch Gasnetze, Umspannwerke und Wasseraufbereitungsanlagen. Um all diese Dinge kümmern sich bei der Westfinanz

¹⁰⁶⁸ Hartmut Schauerte beschrieb diese aus seiner Sicht bestehende Gefahr in dem mit Verfasser geführten narrativen Interview: Der „Strom“ sei – unter Annahme der Funktion der WestLB als informeller Insider – aus der Wirtschaft qua WestLB in die Politik geflossen, nicht umgekehrt.

¹⁰⁶⁹ Vgl. „Absurder Verdacht“, in: Wirtschaftswoche vom 2. Oktober 1992.

¹⁰⁷⁰ Vgl. Neuber, Friedel: „Das Auslandsgeschäft verlangt ein größeres Engagement“, in: Handelsblatt vom 17. Januar 1986.

acht Mitarbeiter. Personell lehnt sich die Westfinanz eng an die WestLB an. Schließlich hat man ja eine starke Mutter im Rücken.“¹⁰⁷¹ Zwar änderte sich dies mit der Eingliederung der 1988 neu geschaffenen „Investitionsbank“ (IB) in die WestLB, die staatliche Fördermittel „durchleitete“¹⁰⁷²; nun existierte ein Förderbankbereich bzw. eine für die „aktive Unterstützung des wirtschaftlichen Strukturwandels“¹⁰⁷³ zuständige „Staatsbank des Landes NRW“¹⁰⁷⁴, wo alljährlich einschlägige Kennzahlen produziert wurden.¹⁰⁷⁵ Der Kern des industriepolitischen Instruments WestLB blieb jedoch die aktive, gestalterische Rolle im o.g. Sinne (informeller Insider durch Unternehmensbeteiligungen), die neben dem massiv gesteigerten Investmentgeschäft auch die größten Summen aus neu zugeführtem Eigenkapital¹⁰⁷⁶ verschlang.¹⁰⁷⁷ Die akkommodierte Landespolitik, v.a. die Landesregierung, blickte lange Zeit wohlwollend auf die wachsende Bilanzgröße der Bank, „in part because it believed that having one of Europe’s, if not the world’s, leading banks in its backyard could not help but have a powerful positive impact on the regional economy“¹⁰⁷⁸. Die Größe der Bank wurde so zum politischen Selbstzweck – verbunden mit dem Risiko, sich von viel Licht blenden zu lassen oder lassen zu wollen. Folgt man dem Urteil Langguths, dass sich in der Wirtschaft „Erfolg“ anders als in der Politik in Form von Bilanzen und objektiven Daten messen lässt¹⁰⁷⁹, trat im Fall der WestLB die ihr eigene Ambivalenz zum Vorschein: Auf den ersten Blick zeugte die nominale Bilanz von „Erfolg“ durch wachsende Größe – nicht jedoch die weiteren objektiven Daten. Gerade die „im Licht“ stehenden Geschäftsfelder (Beteiligungen und später Investmentbanking) waren auch jene kapitalintensiven Bereiche, die im Gegensatz zu den weniger schillernden Aufgaben der WestLB (Girozentrale etc.) ein hohes Risikopotential für die Eigenkapitaldecke der Landesbank implizierten. Letztere sank denn auch bis 1992 rasch¹⁰⁸⁰, zumal sich die Bank nur von verhältnismäßig wenigen Positionen trennte, während sie neue massiv

¹⁰⁷¹ Westdeutsche Landesbank Girozentrale: Geschäftsbericht 1993. Düsseldorf/Münster 1994, S.15.

¹⁰⁷² Vgl. hierzu Kapitel 8.4 („Rolle des Parlaments“), mit dem Fallbeispiel IB.

¹⁰⁷³ Westdeutsche Landesbank Girozentrale: Geschäftsbericht 1993. Düsseldorf/Münster 1994, S.49.

¹⁰⁷⁴ Ebd., 49.

¹⁰⁷⁵ Im Rückblick aus 10 Jahren attestierte die Landesbank ihrer IB, sich „als leistungsfähiger und flexibler Partner des Landes NRW erwiesen“ zu haben. Westdeutsche Landesbank Girozentrale: Geschäftsbericht 1999. Düsseldorf/Münster 2000, S.43.

¹⁰⁷⁶ Vgl. Kapitel 8.4 („Rolle des Parlaments“).

¹⁰⁷⁷ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.141.

¹⁰⁷⁸ Ebd., S.141. Deeg bezieht sich in seiner Aussage allein auf die Landesregierung.

¹⁰⁷⁹ Darin besteht nach Langguth ein wesentliches Unterscheidungskriterium von Wirtschaft und Politik. Vgl. Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.464.

¹⁰⁸⁰ Der Eigenkapitalanteil an der Bilanzsumme der WestLB schrumpfte von 1982 bis 1992 von 3,0 auf 2,4 Prozent. Vgl. „Ungeniertes Powerplay“, in: Wirtschaftswoche Nr. 41 vom 2. Oktober 1992.

aufbaute.¹⁰⁸¹ Diese Entwicklung dürfte durch formale Gründe begünstigt worden sein.¹⁰⁸² Die WestLB war so zwar „groß, aber ertragsschwach“¹⁰⁸³.

Nicht nur auf der theoretisch-philosophischen Ebene, sondern auch auf der praktisch-empirischen vollzog sich die Dynamik der Entwicklungen entgegen dem ökonomischen Zeitgeist. Denn gerade das Beteiligungsportfolio der WestLB wuchs just in einer zeitlichen Phase rasant, in der die „Deutschland-AG“ insgesamt auf dem Rückzug war. Die großen Privatbanken reduzierten vermehrt ihre Aktienpakete an Industrieunternehmen, teilweise an genau jenen Unternehmen (z.B. Philipp Holzmann, Hapag-Lloyd, Karstadt), bei denen sich die WestLB einkaufte. Sie orientierten sich bereits in den späten 1980er Jahren immer stärker an angelsächsischen Investmentbanken und dem internationalen Kapitalmarkt.¹⁰⁸⁴ Movers hinter der geschäftspolitischen Expansion der WestLB im Inlandsbeteiligungsgeschäft war aus der ökonomischen Perspektive heraus auch der in ihrer Konstruktion angelegte Nachteil einer „Dame ohne Unterleib“, weil dieser in Form eines originären „Brot- und Butter“-Geschäfts als Pfand bei den Sparkassen lag.¹⁰⁸⁵ In der internen Arbeitsteilung zwischen Landesbank und Sparkassen verfügten nur letztgenannte über Kundeneinlagen und Inlandsfilialen – ein struktureller Nachteil bei der Refinanzierung, den Geschäftsbanken ohne eigene Filialen bereits in der Zwischenkriegszeit hatten. Hinzu kam, dass der inländische Bankenmarkt ab den 1970er Jahren auf Grund der enormen Verdichtung gesättigt war.¹⁰⁸⁶ Ab dieser Zeit wuchsen gerade die rheinischen Stadtparkassen, erkannten neue Geschäftspotentiale vor Ort und wurden (nicht zuletzt dank Neubers Rolle beim Rheinischen Sparkassen- und Giroverband¹⁰⁸⁷) insgesamt selbstbewusster, was sich dann auch im Verhältnis zu ihrer Girozentrale zeigte.¹⁰⁸⁸ Dies setzte die WestLB unter Expansionsdruck, wobei ihr Substanzverlust für Außenstehende angesichts der hohen nominalen Bilanzzahlen eben nicht auf den

¹⁰⁸¹ Vgl. „Ein Banker kauft ein“, in: Die Zeit vom 24. Juli 1992

¹⁰⁸² Das Halten von Positionen erforderte im Gegensatz zu Käufen oder Verkäufen von Beteiligungen keine Zustimmung des Verwaltungsrates, vgl. Kapitel 8 („strukturelle Rahmenbedingungen“).

¹⁰⁸³ „Die Westdeutsche Landesbank will das Provisionsgeschäft stärken“, in: FAZ vom 7. August 1990.

¹⁰⁸⁴ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.142. Plumpe, Werner et al.: Deutsche Bank, S.480-481 und S. 518.

¹⁰⁸⁵ Ludwig Poullain, wiedergegeben nach dem Verfasser vorliegenden Quellen.

¹⁰⁸⁶ Vgl. Plumpe, Werner et al.: Deutsche Bank, S.445-446 und S.455.

¹⁰⁸⁷ Martin Schmuck stellte in dem mit dem Verfasser geführten Interview z.B. die Bedeutung heraus, die der Rheinische Sparkassen- und Giroverband unter Führung Friedel Neubers (und mit Hilfe seines Pressesprechers Paul Spiegel) im Bereich des Marketings (z.B. durch Veranstaltungen) für die Sparkassenorganisation eingenommen hatte.

¹⁰⁸⁸ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.137-138.

ersten Blick erkennbar war.¹⁰⁸⁹ Die WestLB war realiter zunehmend auf Gewinne im Investment- und Beteiligungsgeschäft angewiesen.¹⁰⁹⁰ Pointiert formuliert, war sie daher aus ihrer inneren, fragilen Konstruktion heraus wirtschaftlich zur Suche nach Expansionsmöglichkeiten „verdammt“.

Ökonomisch fragwürdig, barg diese Konstellation im politischen Bereich aus zeitgenössischer Perspektive – je nach politischer Grundhaltung¹⁰⁹¹ – Chancen. Dies galt v.a. dann, wenn seitens der Landespolitik (Landesregierung) und seitens der WestLB (Vorstand) jeweils kongruente Interessen im Bereich der Strukturpolitik identifiziert wurden („Win-Win“).¹⁰⁹² Für die Politik relevant war hierbei das Bestreben um eine integrierte Strukturpolitik im o.g. Sinn¹⁰⁹³, für die WestLB die Entwicklung eines aus ökonomischen und strategischen Gründen für notwendig erachteten neuen Geschäftsfeldes. Auf das mikropolitische Zusammenwirken der Hauptakteure aus Politik, Verwaltung und WestLB wird im Folgenden noch eingegangen.¹⁰⁹⁴ Zunächst lässt sich konstatieren: Ein reines Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis bestand zwischen Politik und Landesbank eher nicht¹⁰⁹⁵, vielmehr eine beidseitige Symbiose.¹⁰⁹⁶ Es bedurfte der wohlwollenden Haltung *beider* Seiten, um im Konkreten „Hand in Hand“ zu agieren: Schließlich hatte WestLB-Vorstandsvorsitzender Neuber bereits frühzeitig, noch im Zuge der Umorganisation der Landesbank zu Beginn der 1980er Jahre, herausgestellt, dass von nun an bei den Unternehmensbeteiligungen die Profitabilität höher zu gewichten sei als die strukturpolitischen Vorstellungen der Landesregierung.¹⁰⁹⁷ Auch andere Akteure der WestLB betonten rückblickend, dass strategische Beteiligungen primär aus der Geschäftsbankfunktion der WestLB

¹⁰⁸⁹ Ludwig Poullain, wiedergegeben nach dem Verfasser vorliegenden Quellen.

¹⁰⁹⁰ Vgl. „Machtkampf mit den Privaten“, in: Die Zeit vom 1. März 1991.

¹⁰⁹¹ Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.65-66. Vgl. auch Kapitel 8.2 („theoretisch-philosophische Dimension“).

¹⁰⁹² Diese Beurteilung geht auch auf die geführten Interviews des Verfassers zurück. Zur Diskussion der Einflussnahme von Politik auf das Beteiligungsgeschäft der WestLB vgl. auch: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.66-83.

¹⁰⁹³ So habe z.B. das Land nach Zeugenaussagen unmittelbar an den Prozessen beteiligter Akteure gerade bei Großbeteiligungen verstärkt Wert darauf gelegt, die Interessen der Bank mit den des Landes koordinierter abzustimmen. Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.75. Das Thema „Auswirkungen auf Arbeitsplätze“ habe stets eine große Rolle gespielt (vgl. ebd., S.86).

¹⁰⁹⁴ Vgl. insbesondere Kapitel 8.2.4 („Scharnierfunktion“), 8.4.1 („Legislative, Exekutive und WestLB“) sowie 8.7.2 („Amsterdam als Waterloo“).

¹⁰⁹⁵ In diesem Sinne urteilte auch der Zeuge Dr. Karlheinz Bentele rückblickend. Eine „Befehl-Gehorsam“- Situation habe es nicht gegeben. Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.77.

¹⁰⁹⁶ Vgl. Zeugenaussage von Dr. Rolf Gerlach, der dies sinngemäß bestätigte. Vgl. ebd., S.156

¹⁰⁹⁷ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.142.

resultierten und der Umsetzung geschäftspolitischer Ziele gedient hätten, und nur in Einzelfällen wirtschaftspolitische Aspekte durch die Begleitung der betreffenden Unternehmen aus der Gesellschafterposition heraus eine Rolle gespielt hätten.¹⁰⁹⁸ Die komplexen Verflechtungen der WestLB als Hausbank jener z.T. von Verlusten gekennzeichneten Großunternehmen, an denen sie gleichzeitig signifikante Beteiligungen hielt, schien überdies eine Eigendynamik zu entfalten¹⁰⁹⁹: So bewog sie die Sorge vor den ökonomischen Folgen eines betriebswirtschaftlich eigentlich gebotenen Rückzugs zur Kontinuität „wider besseren Wissens“.

Umgekehrt zeichnete sich der diskursive Führungsstil von Ministerpräsident Rau dadurch aus, meist keine konkreten politischen Vorgaben zu machen, sondern eher Handlungsbereiche zu definieren, in denen die von ihm mit persönlichem Vertrauen ausgestatteten Akteure eigenverantwortlich handelten¹¹⁰⁰ – was Neuber bezogen auf die WestLB auch lobend herausstellte.¹¹⁰¹ Informatorisch schien Rau jedoch genau im Bilde über politisch relevante Aktivitäten der Bank zu sein.¹¹⁰² Führenden Mitarbeitern in der WestLB war dabei klar, dass – ohne, dass dies explizit vom WestLB-Vorstandsvorsitzenden ausgesprochen wurde – informelle Abstimmungen mit Finanzminister Schleußer und Ministerpräsident Rau „in die Meinungsbildung des Vorsitzenden“¹¹⁰³ Neuber eingingen und geschäftspolitische Leitlinien auf diese Weise konsentiert waren.

Das Fallbeispiel der Parallelverhandlungen, die 1985/86 qua WestLB als jeweiliger Kreditgeber sowohl mit der landeseigenen Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) als auch einer privaten Frankfurter Investorengruppe über den Kauf derselben tausenden

¹⁰⁹⁸ Vgl. Zeugenaussage von Dr. Johannes Ringel (ehemals Vorstandsmitglied WestLB, zuständig für Beteiligungen), in: Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.85.

¹⁰⁹⁹ Unter Verweis u.a. auf das Beispiel der Deutschen Babcock AG vgl. ebd., S.149-151.

¹¹⁰⁰ In diesem Sinne urteilte auch Rüdiger Frohn im Interview mit dem Verfasser.

¹¹⁰¹ Neuber, Friedel: Offen nach allen Seiten, in: Filmer, Werner/Schan, Heribert: Johannes Rau. Düsseldorf/Wien 1986, S.257-261, hier S.261.

¹¹⁰² Diesen Schluss legt z.B. ein Schreiben Raus vom 17.7.1989 an seinen Wirtschaftsminister Jochimsen im Kontext des Projekts „Neue Mitte Oberhausen“ (vgl. eigenes Teilkapitel im Folgenden) nahe (Landesarchiv NRW, NW 753 Nr.57). Darin heißt es u.a.: „Hinzu kommt, daß aus meiner Sicht für das vorgesehene Projektmanagement durch die Investitionsbank NRW/Zentralbereich der WestLB ein ‚kurzer Draht‘ zu dem zuständigen Ressortminister Voraussetzung für raschen Erfolg ist; [...]. Ich gehe dabei davon aus, daß Du und Heinz Schleußer bei den anstehenden großen Projekten in Oberhausen auch in Zukunft eng zusammenarbeiten werden. Das ist bei den Zusammenhängen zwischen dem bei Dir laufenden Projekt des Medienzentrums in Osterfeld und der Sicherung und Verwertung des Thyssen-Geländes auch gar nicht anders möglich.“

¹¹⁰³ Vgl. Zeugenaussage Dr. Dieter Falke (Vorstandsmitglied WestLB), in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.328.

Wohnungen der „Neuen Heimat“ geführt wurden,¹¹⁰⁴ indizierte die o.g. Rollenverteilung (vermeintliche „Win-Win“-Konstellation, enge informelle Abstimmung innerhalb der „core executive“): Ein WestLB-internes „Intensivteam“ hatte das Privatgeschäft favorisiert, wobei die Landesregierung (v.a. der federführende Wohnungsbauminister Zöpel – unterstützt durch Ministerpräsident Rau) die z.T. mit Sozialbindung versehenen Wohnungen notfalls gegen marktübliche Konditionen über die LEG im Besitz öffentlichen Hand halten wollten. Die WestLB „drängte“ die Privatinvestoren schließlich durch die Reduktion des ursprünglich in Aussicht gestellten Kreditvolumens aus dem Geschäft – nicht jedoch, ohne sich auf Betreiben der WestLB-Geschäftsführung vorher durch eine Erklärung der Landesregierung abzusichern, „über die LEG die NH-Wohnungen erwerben zu wollen, wenn eine ‚rentable Wohnungsbewirtschaftung‘ auf absehbare Zeit ‚nicht sichergestellt werden könnte‘.“¹¹⁰⁵ Die klandestine Art und Weise, in der die Landesbank hier in eine für die Landesregierung politisch äußerst sensible Entscheidung eingebunden war und im Ergebnis in dem von ihr politisch intendierten Sinne entschied, deutet – auch angesichts abweichender Einschätzungen auf hierarchisch niedrigerer Ebene innerhalb der WestLB – auf eine enge informelle Abstimmung auf der Ebene der jeweiligen exekutiven Spitzenakteure hin.¹¹⁰⁶ Deutlich wird ebenfalls, dass die Bank eigene Interessen gleichwohl stets berücksichtigte.

Ein eng eingebundener Akteur in die Entscheidungsfindungsprozesse der Bank benannte drei Faktoren, die als Motiv der WestLB für eine Beteiligungsentscheidung zusammenkamen: ökonomisch sei es die Renditeerwartung durch „buy and hold“ gewesen, um in der Zwischenzeit mit dem so beteiligten Unternehmen Kredite abzusichern. Diese Dimension habe auch die Beratungen in den offiziellen Gremiensitzungen der Bank dominiert. Daneben habe gerade Neuber nach Wettbewerbsvorteilen gegenüber konkurrierenden Instituten gesucht. Politisch habe das strukturpolitische Moment im Vordergrund gestanden (vom „Land von Kohle und

¹¹⁰⁴ Eine umfassende Schilderung des z.T. äußerst kontroversen Gesamtvorgangs findet sich bei: Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band II, S. 369-447.

¹¹⁰⁵ Ebd., S.415. Landtag NRW: Beschlußempfehlung und Bericht des II. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 7. März 1986, Drucksache 10/4100 vom 9. März 1989, S.98.

¹¹⁰⁶ Vgl. dazu auch: Landtag NRW: Beschlußempfehlung und Bericht des II. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses, Drucksache 10/4100 vom 9. März 1989, S.92-113.

Stahl zum Land mit Kohle und Stahl“¹¹⁰⁷).¹¹⁰⁸ Die Mehrheit der Beteiligungen (64,2 Prozent) entfiel quantitativ nach bankinterner Klassifizierung auf den „Investmentbereich“ (d.h. industrielle und gewerbliche Unternehmen), nur eine Minderheit (35,8 Prozent) auf den strategischen Bereich (d.h. bank- und banknaher Bereich), wobei die hohe Anzahl der relativ kleinen Beteiligungen auf letztgenanntem Feld (173 von insgesamt 227 im Jahr 1992) auf die Verflechtungen hindeutet, mitsamt ihrer in Kapitel 7 angeführten potenziellen Implikationen für politische Netzwerke und politische Macht.¹¹⁰⁹

Drei größere Beteiligungsbereiche¹¹¹⁰ lassen sich dabei grob unterscheiden: Erstens, sektoral naheliegend, die Kreditwirtschaft; zweitens, „NRW-typisch“, die Stahlindustrie bzw. der Anlagenbau, und drittens der Tourismussektor – letzterer wohl am sichtbarsten vom politisch-gestalterischen Movens der o.g. Akteurskonstellation aus Politik und Bank und ihren kongruenten Interessen getragen.¹¹¹¹ So drohte z.B. im Fall von Deutschlands größter Charterfluglinie LTU die Verlegung ihres Zentrums von der NRW-Landeshauptstadt Düsseldorf nach München.¹¹¹² Einem solchen Schritt wären nicht nur nordrhein-westfälische Arbeitsplätze zum Opfer gefallen, sondern auch die Strategie der Landesregierung (und hier insbesondere von Rau¹¹¹³), NRW zu einem Flug-Drehkreuz Europas zu gestalten. Die WestLB kaufte in der Folgezeit mit aus Kritikersicht zu hohen Summen¹¹¹⁴ und aus rein ökonomisch fragwürdigen

¹¹⁰⁷ Dr. Karlheinz Bentele, zitiert nach: ebd., S.155.

¹¹⁰⁸ Vgl. ebd., S.153-155. Da dem Verfasser die Lektüre der Verwaltungsratsprotokolle der WestLB seitens des Landesarchivs NRW u.a. unter Verweis auf „Geschäftsgeheimnisse“ verwehrt wurde, lässt sich diese Aussage hier nicht abschließend verifizieren. Dennoch indiziert die o.g. Logik informeller Prozesse im Umfeld der Bank ihre Plausibilität.

¹¹⁰⁹ Vgl. Zeugenaussage Dr. Walter Lahrmann, in: ebd., S.167.

¹¹¹⁰ Neben den hier genannten drei Sektoren gab es noch die „Near-Banking“-Bereiche, v.a. die Immobilien- und Mobiliengesellschaften. Ferner existierte ein Sammelkorb aus unterschiedlichen Einzelbeteiligungen, die sich keinem der Bereiche klar zuordnen lassen (z.B. VEW, Holzmann, Gerresheimer Glas, Nordex AG, Harpener AG). Zeugenaussage Dr. Walter Lahrmann, in: ebd., S.168.

¹¹¹¹ Zum Bereich Tourismus zählten die Engagements bei LTU (1990), TUI (1992), Thomas Cook (1995), Hapag-Lloyd und Preussag. Zum Bereich Stahlindustrie/Anlagenbau zählten Babcock Borsig, Preussag (vor ihrem Umbau zum Touristikunternehmen), ThyssenKrupp, Hoesch und Salzgitter. Zum Bereich Kreditwirtschaft ließen sich die Beteiligungen an der Landesbank Rheinland-Pfalz, der HSH Nordbank in Hamburg und der Bayerischen Hypotheken- und Vereinsbank rechnen. Vgl. Zeugenaussage Dr. Walter Lahrmann, in: ebd.

¹¹¹² Die von einigen Akteuren, u.a. von Neuber, so geschilderte Darstellung wurde jedoch vom ehemaligen Geschäftsführer der LTU dementiert. Vgl. ebd., S.159.

¹¹¹³ Vgl. „Der Konzernschneider von Düsseldorf“, in: Süddeutsche Zeitung vom 10. Februar 1993.

¹¹¹⁴ Vgl. ebd. Vgl. ebenso: „Absurder Verdacht“, in: Wirtschaftswoche vom 2. Oktober 1992. 630 Millionen DM hatte die NRW-Landesbank demnach für den LTU-Anteil gezahlt, während Konkurrenten bei 300 Millionen DM ausgestiegen waren. Für die Thomas Cook Group Ltd. Waren 500 Millionen DM bezahlt worden.

Gründen¹¹¹⁵ den Reisekonzern Thomas Cook Group Ltd. Danach erwarb sie eine Sperrminorität im Unternehmen LTU (32 Prozent)¹¹¹⁶ und intensivierte ihr Bemühen durch weitere Unternehmenszukäufe, ein Tourismus-Konglomerat aufzubauen.¹¹¹⁷ Mit Hilfe einer komplexen Strategie übernahm die WestLB schließlich auch die Mehrheit am größten europäischen Tourismuskonzern TUI, mit Sitz in Hannover.¹¹¹⁸ Bei ihrem Engagement ließ die Landesbank keinen Zweifel daran, dass sie sich auch aktiv in die jeweilige Unternehmenspolitik ihrer aktiven Beteiligungen intervenierte.¹¹¹⁹ So griff Neuber z.B. in seiner Eigenschaft als deren Verwaltungsratsvorsitzender bei der LTU unmittelbar in die operative Geschäftsführung ein.¹¹²⁰ Persönliche Petita des WestLB-Vorstandsvorsitzenden (bzw. von Schlüsselakteuren) wären aus psychologischen und biografischen Gründen dort indiziert, wo die WestLB im o.g. Sinn strukturpolitische Veränderungen in Bereichen aktiv begleitete, zu denen Neuber (bzw. andere Schlüsselakteure) eine persönlich-biografische Nähe aufwiesen. Instruktiv wirkt hier die 1991 vollzogene Übernahme des Stahlunternehmens Hoesch durch den Konkurrenten Krupp¹¹²¹, für den der aus der „Stahlstadt“ Duisburg stammende Neuber einst selbst gearbeitet hatte, und dessen Fusion mit Hoesch er bereits in den 1980er Jahren befürwortet hatte.¹¹²² Obwohl persönlich sowohl mit dem Hoesch-Vorstandsvorsitzenden Neukirchen als auch mit dem Krupp-Aufsichtsratsvorsitzenden (und WestLB-Berater) Lennings befreundet, hatte Neuber wohl wissentlich im Hintergrund das Krupp-Bemühen um eine heimliche Aktienmehrheit an Hoesch

¹¹¹⁵ Vgl. Zeugenaussage Professor Dr. Ernst Maug, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.140.

¹¹¹⁶ Der zugrunde liegende Beschluss des WestLB-Verwaltungsrates ist abgedruckt unter: Vgl. ebd., S.94.

¹¹¹⁷ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.143.

¹¹¹⁸ LTU-Konkurrent Hapag-Lloyd hielt damals bereits 12 Prozent der TUI-Aktien, so dass die WestLB sich zu raschem Handeln veranlasst sah. Vgl. „Absurder Verdacht“, in: Wirtschaftswoche vom 2. Oktober 1992. Zusammen mit dem ebenfalls unter WestLB-Einfluss stehenden Einzelhandelskonzern Horten und dem im Familienbesitz Schickedanz stehenden Quelle-Konzern hatte die WestLB daher bereits TUI-Anteile erworben. Um das Ziel der Mehrheit zu erreichen, kaufte die WestLB der aus zahlreichen Splitter-Gesellschaftern bestehenden Kahn-Gruppe ihre Anteile zum Preis von 10 Millionen DM pro einprozentigem TUI-Anteil ab. Mitbieter waren demnach bei 8 Millionen DM pro Prozent-Anteil ausgestiegen. Vgl. „Der Konzernschneider von Düsseldorf“, in: Süddeutsche Zeitung vom 10. Februar 1993.

¹¹¹⁹ Vgl. „Machtkampf mit den Privaten“, in: Die Zeit vom 1. März 1991.

¹¹²⁰ Vgl. „Chefsessel nach Maß“, in: Wirtschaftswoche vom 14. September 1990.

¹¹²¹ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.144-145. Vgl. Auch: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.155-156.

¹¹²² Vgl. „Das Hoesch-Paket ist für uns eine interessante Finanzanlage“, in: FAZ vom 11. November 1991.

unterstützt.¹¹²³ Die WestLB hatte außerdem über Jahre die beiden privaten Hausbanken von Krupp, die Dresdner Bank und die Deutsche Bank, verdrängt.¹¹²⁴ Die Stahlindustrie, insbesondere um die Unternehmen Krupp/Hoesch und Thyssen, war insofern eine Branche, zu der einzelne personale Schlüsselakteure auch persönlich-biografisch eine Nähe aufwiesen, wodurch abstrakt Loyalitätskonflikte im Sinne der in Kapitel 7 aufgeführten Gründe impliziert oder zumindest begünstigt sein konnten.¹¹²⁵

8.2.3 WestLB und offizielle NRW-Haushalts- und Wirtschaftspolitik

Wie fügte sich die informelle Rolle der WestLB in die offizielle Politik der Landesregierung ein? Hierbei stechen zwei einschlägige Politikfelder ins Auge, zum einen die *Haushaltspolitik*, zum anderen die *Wirtschaftspolitik*.¹¹²⁶

Positiv kodifizierte Haushaltstitel im NRW-Landeshaushalt, deren Lektüre rückblickend ein umfassendes Bild über die fiskalische Verflechtung der durch die WestLB „begleiteten“ Wirtschafts- und Strukturpolitik ermöglichte, existieren auf Grund der o.g. Funktionscharakteristik der Bank nicht.¹¹²⁷ Dass es Überschneidungen de facto gab, konzidierte Finanzminister Schleußer indirekt selbst. So sei „eine effiziente, kostensparende und damit den Landeshaushalt entlastende Umsetzung von Landespolitik im Bereich der Strukturpolitik durch Nutzung von Synergieeffekten und haushaltssparenden Finanzierungswegen“¹¹²⁸ ermöglicht worden. Die Landesregierung nutze die WestLB, „um innovative und oft auch unkonventionelle [...] Finanzierungs- und Kooperationslösungen zu erarbeiten.“¹¹²⁹ Diese Unterstützung konnte die Landespolitik gut gebrauchen, denn ihre eigenen, gestalterischen Haushaltsmittel waren notorisch knapp bemessen.¹¹³⁰ Nordrhein-Westfalens Finanzlage war nämlich just zum Höhepunkt der Beteiligungsgeschäfte der WestLB

¹¹²³ Vgl. „Der Genosse Bankier muß immer besser sein als andere“, in: Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992.

¹¹²⁴ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.144.

¹¹²⁵ Vgl. hierzu u.a. Kapitel 8.3 („Neue Mitte Oberhausen“).

¹¹²⁶ Auf die administrative Konstellation und ihre Veränderungen im Sinne einer integrierten Strukturpolitik (zulasten des Wirtschaftsministeriums, zugunsten von Staatskanzlei, Finanzministerium und WestLB) wird im Kapitel 8.4 („Rolle des Parlaments“) näher eingegangen.

¹¹²⁷ So könnte die von Trampusch et al. zu Recht konstatierte Forschungslücke (vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.153) wohl nur mithilfe einer strukturierten Detailprüfung anhand konkreter Beispielfälle und entsprechenden, abstrahierten Schätzungen annähernd geschlossen werden.

¹¹²⁸ Schleußer, Heinz: Der Haushalt als Instrument der regionalen Strukturpolitik, S.98.

¹¹²⁹ Ebd.

¹¹³⁰ Finanzminister Heinz Schleußer beklagte z.B. im Jahr 1990 die gegenüber den anderen westlichen Ländern erhöhte Zinslast von drei Prozent. Allein dadurch fehlten rund zwei Milliarden DM zur politischen Gestaltung. Vgl. Landtag NRW: Protokoll der Aussprache zur ersten Lesung des Landeshaushalts 1991, Plenarprotokoll 11/15 vom 12. Dezember 1990, S.1394.

prekär: Mit Krediten in Höhe von rund 107 Milliarden DM war NRW 1991 „fast so hoch verschuldet wie die Sowjetunion (130 Milliarden Mark).“¹¹³¹ Es gab also erheblichen Spardruck im Landeshaushalt, der Finanzminister Schleußer sogar zu SPD-intern umstrittenen Einschnitten im sozialpolitischen Bereich veranlasste.¹¹³² Der freie politische Gestaltungsspielraum über die reine Haushaltspolitik war in NRW auf Grund stetig wachsender Pflichtausgaben zunehmend überschaubar.¹¹³³ Die Haushaltspolitik wirkte insofern tendenziell als ein treibendes Moment für die offizielle Politik, informell die WestLB stärker „in die strukturpolitische Pflicht“ zu nehmen. Der interne Prozess, der unter Minister Schleußer bezüglich des restriktiven Umgangs z.B. mit vorbereitenden Dokumenten für WestLB-Verwaltungsratssitzungen eingeführt wurde,¹¹³⁴ deutet darauf hin, dass die „Zügel“ des Einsatzes der WestLB in strukturpolitischen Fragen auf Seiten der Landespolitik im operativen Bereich maßgeblich beim Finanzminister zusammengehalten wurden.

Die offizielle Wirtschaftspolitik des Landes durchlief während der Ära Rau einen Wandel „weg“ von der auf große Konzerne fokussierten Strukturpolitik „hin“ zu einer auf Diversifizierung, Dezentralisierung und mittelständische Unternehmen hin ausgerichteten Technologiepolitik.¹¹³⁵ Die wirtschaftliche Dynamik der südlichen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg hatte man in Düsseldorf genau beobachtet und sich deren Mittelstandsförderung im Sinne eines „Social Democratic Mittelstand Model“¹¹³⁶ zum Vorbild genommen. Im Jahr 1984 initiierte die Landesregierung das Zentrum für Innovation und Technik (ZENIT), das mittelständischen Unternehmen technische Hilfe (z.B. bei Risikokapital) leisten sollte. Die WestLB unterstützte diese Initiative etwas später mit Kapital und Know How. Eine solche Rolle spielte sie auch z.B. bei Zugängen mittelständischer Unternehmen zu internationalen Märkten.¹¹³⁷ In ihrer politisch integrierten Rolle stand die WestLB

¹¹³¹ „Wie in Montevideo“, in: Der Spiegel Nr. 43 vom 21. Oktober 1991.

¹¹³² Vgl. ebd. So stimmte etwa der eher „parteilinke“ Städtebauminister und stellvertretende Landesvorsitzende der Partei, Christoph Zöpel, der Verabschiedung des Landeshaushalts 1988 nicht zu, sondern enthielt sich der Stimme. Vgl. „Rau setzt weiter auf seine Regierungsmannschaft“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Januar 1988. Später gab er öffentlich zu Protokoll, er könne das Regiment Rau „nicht mehr ertragen“. Christoph Zöpel, zitiert nach: Wie in Montevideo“, in: Der Spiegel Nr. 43 vom 21. Oktober 1991.

¹¹³³ Vgl. Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn, S.85.

¹¹³⁴ Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.69-71.

¹¹³⁵ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.145-152.

¹¹³⁶ Ebd., S.147. In NRW wurde die gewerkschaftliche Mitbestimmung im Vergleich zu den Südländern jedoch auch in den neuen Branchen stärker ausgebaut.

¹¹³⁷ Vgl. ebd., S.147-152.

(ähnlich wie in der Haushaltspolitik) in einem unscharfen Verhältnis zur „offiziellen“ Wirtschaftspolitik des Landes (im Sinne von Policy). Im Kontrast zu den zuständigen Wirtschaftsministern Jochimsen bzw., ab 1990, Einert, musste sich in der WestLB nach außen hin aber niemand für diese Funktion öffentlich verantworten.¹¹³⁸ Nur regierungsintern wurde die Entwicklung auf diesem Gebiet kritisch begleitet, wie z.B. Informationsgesuche des Ministerpräsidenten um „neue Akzente im künftig veränderten Fördergeschäft“¹¹³⁹ nahelegen. Die Replik verdeutlichte die neue Zielrichtung: Im Fokus standen ab den 1990er Jahren stärker die kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU).¹¹⁴⁰ Die wirtschaftliche Dynamik hin zu mittelständischen, diversifizierten und regional weit verteilten Unternehmen begünstigte gleichsam die Sparkassen mit ihren lokalen Kenntnissen. Hier entstanden neue Synergien mit der WestLB, die z.B. mittelständischen Sparkassenkunden über ZENIT komplementäres Know-How zur Verfügung stellte. Ein neues Sparkassengesetz verschaffte den Sparkassen 1994 zudem mehr geschäftliche Freiheiten, auch um eventuelle Privatisierungsbestrebungen zu dämpfen.¹¹⁴¹ An dieser Stelle trug die Wirtschaftsdynamik zur Entspannung eines Verhältnisses bei, das von Sparkassenseite gegenüber der Landespolitik (und größten WestLB-Eigentümerseite) grundsätzlich durch ein latentes Misstrauen geprägt war sowie von der Sorge, von dieser „über den Tisch gezogen“ zu werden.¹¹⁴² Jedoch veränderte sich so, wie o.g., auch die „innere Statik“ der WestLB zugunsten der selbstbewusster werdenden Sparkassen.

Der Trend zu KMUs implizierte im Umkehrschluss, dass dort eine direkte staatliche Kontrolle schwieriger wurde. Schließlich sind hierzu Sektoren mit großen Hierarchien (idealerweise paritätisch mitbestimmte Großindustrien) besser geeignet.¹¹⁴³ Ein geringerer Organisationsgrad der Gewerkschaften verändert so mittelfristig die Art und

¹¹³⁸ Die Arbeitgeberverbände kritisierten angesichts unterdurchschnittlicher Wachstumsdaten in NRW z.B. „das System aus regionalpolitischen Konferenzen, ungezählten Initiativen und von der Landesregierung moderierten Arbeitsgruppen als ‚Aktionismus im nachhinein‘.“ Hansjörg Döpp, damals Hauptgeschäftsführer der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände, zitiert nach: „Wirtschaft kritisiert Strukturpolitik des Kabinetts Rau als ‚Reparaturwerkstatt‘“, in: Handelsblatt vom 19. April 1993.

¹¹³⁹ Johannes Rau, zitiert nach: Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Entwurf eines Schreibens an WestLB-Vorstandsmitglied Leister (abgezeichnet von MP Rau am 4. Oktober 1991). Anlage zu einem Vermerk des Referates III A 1 der Staatskanzlei vom 2. September 1991 (NW 753 Nr. 62).

¹¹⁴⁰ Vgl. Anlage zu einem Vermerk des Referates III A 1 der Staatskanzlei vom 2. September 1991 (NW 753 Nr. 62).

¹¹⁴¹ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.154.

¹¹⁴² Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.52.

¹¹⁴³ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.155.

Weise des Korporatismus vom sozialen hin zu liberalen.¹¹⁴⁴ Aus mikropolitische Perspektive veränderte sich auf diese Weise langsam, aber kontinuierlich auch das „schattenpolitische“ Umfeld, in dem die zentralen personalen Akteure zwischen Wirtschaft und Politik zu operieren hatten.

8.2.4 Die WestLB als Scharnier zwischen Wirtschaft und Politik

Um die Rolle der WestLB als informeller Insider im o.g. Sinn mikropolitisch zu erfassen, taugt die Metapher der Bank „als Scharnier zwischen Politik und Wirtschaft“¹¹⁴⁵. Ein Scharnier verbindet zwei Bereiche miteinander. Dabei entstehen Verbindungspunkte – oder in dem Fall: personale Verflechtungen. Eine Scharnier-Funktion zwischen Politik und Wirtschaft birgt so auch schattenpolitische Handlungspotentiale, z.B. Grauzonen für politische Zwecke zu nutzen.¹¹⁴⁶ Da (Schatten-)Politik von mikropolitisch handelnden personalen Akteuren innerhalb von Strukturen „gemacht“ wird, rückt deren Zusammenwirken im Folgenden in den Blick.

Wer hierbei personaler Ausgangspunkt sein muss, offenbart schon ein Blick in das offizielle Organigramm der WestLB im jährlichen Geschäftsbericht: Friedel Neuber erscheint dort nicht nur als Vorstandsvorsitzender („Konzernsteuerung“), sondern auch als zweites verantwortliches Vorstandsmitglied in jenen „Divisionen“, die starke Bezüge zur Politik aufwiesen (wie z.B. dem Bereich Investitionsbank oder Wohnungsbauförderung).¹¹⁴⁷ Gerade das Beteiligungsgeschäft (ebenfalls mit Zuständigkeit Neuber¹¹⁴⁸) sah zwar formal die Zustimmung des WestLB-Verwaltungsrates vor für den Erwerb und die Veräußerung von Beteiligungen, jedoch nicht für deren Halten.¹¹⁴⁹ Realiter lag die „Regie“ hier maßgeblich beim Vorstandsvorsitzenden¹¹⁵⁰, zumal Wesentliches vorab mit den Verwaltungsratsmitgliedern besprochen wurde.¹¹⁵¹ Neuber erhielt für seine

¹¹⁴⁴ Vgl. Lijphart, Arend: Patterns of Democracy, S.162.

¹¹⁴⁵ Mittag, Jürgen/Tenfelde, Klaus: Johannes Rau und die Zeitgeschichte. Vom Politiker zur politischen Biographie, in: Dies. (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.11-32, hier S.25.

¹¹⁴⁶ Vgl. Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.108.

¹¹⁴⁷ Vgl. Westdeutsche Landesbank Girozentrale: Geschäftsbericht 1993. Düsseldorf/Münster 1994, aufklappbare Innenseite ohne Seitenangabe.

¹¹⁴⁸ Neuber übte hier formal eine Doppelzuständigkeit mit dem seit 1969 in der WestLB aktiven Dr. Ringel aus. Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.101.

¹¹⁴⁹ Trotz der o.g. Verweigerung der Einsichtnahme in die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen, liefern Auszüge, die z.B. im WestLB-Untersuchungsausschussbericht der 16. Legislaturperiode des NRW-Landtages abgedruckt sind, einen Eindruck. Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.93-94.

¹¹⁵⁰ Vgl. die Zeugenaussagen von Dr. Helmut Linssen und Dr. Karlheinz Bentele, in: ebd., S.95.

¹¹⁵¹ Vgl. ebd., S.104-105.

Durchsetzungskraft an der Spitze eines komplexen Gebildes mit ambivalent auftretenden Sparkassen und politisierten Aufsichtsgremien¹¹⁵² zeitgenössisch öffentlich Anerkennung.¹¹⁵³ Jedoch entließ dies die Verwaltungsratsmitglieder nicht aus ihrer eigenen Verantwortung, denn diese wurden von Neuber nicht in ihren Entscheidungen direkt beeinflusst.¹¹⁵⁴ Insofern war aus moralisch-ethischer Perspektive eine Holpflicht für Informationen indiziert¹¹⁵⁵, die neben der Lektüre der vom Vorstand zur Verfügung gestellten Vorlagen z.B. einen kritischen Blick auf die Prüfungsberichte beinhaltete.¹¹⁵⁶ So fanden sich z.B. besorgniserregende Informationen über unzureichende Renditen im Beteiligungsgeschäft.¹¹⁵⁷ Ähnliches galt auch für den Vorstand. Auch dort gab es auf Grund des Zustimmungserfordernisses des Gesamtvorstands („goldene Regel“ der Einstimmigkeit) die volle Mitverantwortung jedes Vorstandsmitglieds.¹¹⁵⁸ Dass Nachdenklichkeit auf Vorstandssitzungen jedoch wohl „sehr, sehr unüblich“¹¹⁵⁹ war, kann – trotz der Behandlung von Landesbankenbeteiligungen als Chefsache¹¹⁶⁰ – nicht allein dem Vorstandsvorsitzenden zugerechnet werden. Die mangelnde Diskussionskultur auf Vorstandssitzungen unterschied die Landesbank z.B. von ihrem Wettbewerber, der Deutschen Bank. Dort wurden Meinungsverschiedenheiten oft in stundenlangen Diskussionen beigelegt oder vertagt.¹¹⁶¹ Im internen Management der Bank¹¹⁶² hatte Neuber bereits im Jahr 1983 eine neue Binnenorganisation der Landesbank mit Hilfe der Beratungsagentur McKinsey¹¹⁶³ durchgesetzt.¹¹⁶⁴ Der frühe

¹¹⁵² Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.137-138 und 141-145.

¹¹⁵³ Vgl. „Chefsessel nach Maß“, in: Wirtschaftswoche Nr. 38/90 vom 14. September 1990. Rückschläge, wie der erzwungene Rücktritt zweier Vorstandskollegen, blieben eine Momentaufnahme. Vgl. „Pannen auf dem Weg zur Größe“, in: Handelsblatt vom 19. Januar 1984. Vgl. zu dem diesbezüglichen internen Prozess: Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S. 102-104.

¹¹⁵⁴ Vgl. die Zeugenaussagen von Dr. Helmut Linssen und Dr. Karlheinz Bentele, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.105.

¹¹⁵⁵ Vgl. auch Kapitel 8.8. (Vergleich mit der Bayern LB).

¹¹⁵⁶ Dr. Rolf Gerlach wies in seiner Zeugenaussage darauf hin, dass die Prüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer (bis 2002 war dies PwC) auf Mängel nicht hingewiesen hätten. Vgl. ebd., S.113.

¹¹⁵⁷ Vgl. Verhandlungsniederschrift über die Sitzung des Präsidialausschusses des Verwaltungsrates der WestLB vom 28. Oktober 1994, abgedruckt unter: ebd., S.132-133.

¹¹⁵⁸ Vgl. Zeugenaussage Dr. Johannes Ringel, in: ebd., S.102-103 und S.121.

¹¹⁵⁹ Zeugenaussage Dr. Rolf Gerlach, in: ebd., S.117.

¹¹⁶⁰ Vgl. Zeugenaussage Dr. Johannes Ringel, in: ebd., S.101. Neuber sei demnach insbesondere für die Beteiligungen Preussag, LTU, TUI, Babcock und Holzmann zuständig gewesen.

¹¹⁶¹ Vgl. Plumpe, Werner et al.: Deutsche Bank, S.438-441.

¹¹⁶² Vgl. zur Bedeutung des Managements öffentlicher Banken im Verhältnis zur politischen Ebene: Gubitzy, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.118-124.

¹¹⁶³ Vgl. „Wenn die Köpfe rollen“, in Die Zeit vom 27. Januar 1984.

¹¹⁶⁴ An die Stelle der bisherigen Matrixorganisation traten ab 1990 elf Divisionen, für die jeweils zwei Vorstände verantwortlich waren. Vgl. „Wir haben die Neigung, vieles zu zerreden“, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 21. Dezember 1990. „Mut zum Risiko“, in: Wirtschaftswoche Nr. 30 vom

Erfolg Neubers von 1982, die Eigentümer – v.a. das Land NRW – zur substanziellen Kapitalaufstockung der WestLB zu bewegen (eine Milliarde DM durch das Land), hatte ihm, wie o.g., gleich am Beginn seiner Amtszeit das Renommee eines politisch gut vernetzten „Machers“ eingebracht.¹¹⁶⁵ Neuber hatte so zweifellos die bedeutendste Führungs- und Koordinierungsfunktion bei der WestLB inne.¹¹⁶⁶ Durch die o.g. Funktion, die die WestLB als Scharnier zwischen Wirtschaft und Politik ausübte, gehörte er für den Bereich der Wirtschafts-, Struktur- und Haushaltspolitik in der Ära Rau so auch zweifellos zur „core executive“ im Rhodes'schen Sinne.¹¹⁶⁷

Wie übte er seine Aufgabe aus? Intern habe Neuber „auf seine eigene Check-and-balance-Art“ geführt, „die mehr auf Lebenserfahrung und Freundschaften setzt, denn auf Informationsfluß in offiziellen Hierarchien. Er fragt, hört zu, sichert ab: Vorstandsbeschlüsse werden nur nach schriftlichen Vorlagen gefaßt. Läuft nicht alles nach Plan, wird der Mitarbeiter nicht öffentlich abgekanzelt, sondern nach altväterlicher Sitte ‚zur Brust genommen‘.“¹¹⁶⁸ Sein Vorbild sei nach eigenem Bekunden Berthold Beitz gewesen.¹¹⁶⁹ Wie selbst wohlwollende Beobachter konstatierten, habe Neuber stets mit zwei Seelen in der Brust agiert, zum einen als Politiker, zum anderen als Unternehmer¹¹⁷⁰ (bezeichnenderweise nicht als Bankier). Der WestLB-Vorstandsvorsitzende unterstrich sein Eigenbild als Unternehmer indirekt, indem er z.B. Edzard Reuter zitierte: Man könne ein Unternehmen nicht christlich oder sozialdemokratisch führen, sondern nur gut oder schlecht.¹¹⁷¹ Das wichtigste

19. Juli 1991. Poullain meinte rückblickend zu der Divisionsstruktur, diese sei besser geeignet gewesen, um zu herrschen (wiedergegeben nach dem Verfasser vorliegenden Quellen).

¹¹⁶⁵ Vgl. „Sprung nach vorn“, in: Die Zeit vom 19. Februar 1982.

¹¹⁶⁶ Diese Wahrnehmung wurde in den geführten Interviews insgesamt bestätigt.

¹¹⁶⁷ Rhodes rekurriert auf faktische, informelle Machtpositionen, die neben formal begründete treten: „In fact, what constitutes the executive varies from policy area to policy area.“ Zitiert nach: Rhodes, R.A.W.: From Prime Ministerial Power to Core Executive, in: ebd./ Dunleavy, Patrick (Hrsg.): Prime Minister, S.11-37, hier S.11.

¹¹⁶⁸ „Banking aus dem Bauch“ (Portrait von Friedel Neuber), in: Wirtschaftswoche Nr.41 vom 2. Oktober 1992. Professor Dr. Jürgen Wilhelm, freilich kein Mitarbeiter, sondern als Vorsitzender der Landschaftsversammlung Rheinland ein Vertreter eines Eigentümers der Bank, verdeutlichte diesen persönlichen Wesenszug Neubers anekdotisch: Als damals noch neues Mitglied der WestLB-Gewährträgersversammlung hatte er eine spontane Frage zur Südafrika-Geschäftspolitik der Bank an Neuber gerichtet. Dieser verwies öffentlich auf eine schriftliche Nachbeantwortung und teilte Wilhelm im Anschluss an die Sitzung bilateral mit, dass ihm eine informelle Ankündigung der späteren Frage im Vorfeld der Versammlung lieb gewesen wäre.

¹¹⁶⁹ Vgl. „Banking aus dem Bauch“ (Portrait von Friedel Neuber), in: Wirtschaftswoche Nr.41 vom 2. Oktober 1992.

¹¹⁷⁰ Vgl. Scholle, Manfred: Vorwort, in: Ders. (Hrsg.): Den Wandel gestalten, S.11-12, hier S.11.

¹¹⁷¹ Vgl. „Banking aus dem Bauch“ (Portrait von Friedel Neuber), in: Wirtschaftswoche Nr.41 vom 2. Oktober 1992.

Führungsinstrument Neubers war – wie zahlreiche Quellen belegen¹¹⁷² – sein weit verzweigtes, informelles personales Netzwerk. Dessen Erweiterung war auch mit den formalen Aufsichtsratsmandaten verbunden, die Neuber – nicht atypisch für die Deutschland AG – parallel bei den Unternehmen ausübte, an denen die WestLB als Gesellschafter maßgeblich beteiligt war, z.B. bei der Preussag AG, der Babcock Borsig AG, der TUI AG und der LTU.¹¹⁷³ Neubers Netzwerk hatte auch die Funktion eines „Frühwarnsystems, das rechtzeitig signalisiert, wenn etwas gegen ihn geplant ist.“¹¹⁷⁴ Einen eindrucksvollen Indikator für die „Reichweite“ innerhalb NRW liefern bereits die offiziellen Publikationen der WestLB: So zählten in den 1990er Jahren mehr als 50 Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens größtenteils aus NRW zum „Wirtschaftsbeirat“¹¹⁷⁵, der zwar ebenso wie der „Beirat Verwaltung“¹¹⁷⁶ mit rund 60 Mitgliedern und dem „Sparkassenbeirat“¹¹⁷⁷ mit gut 20 Mitgliedern nur als Informations- und nicht als Entscheidungsgremium diente, unter Netzwerk-Gesichtspunkten dennoch Relevanz hatte (z.B. durch Informationsvorsprünge als Machtinstrument¹¹⁷⁸). Die Zusammensetzung verdeutlicht einmal mehr, dass die informelle Governance der WestLB – im Kontrast zu ihrem Außenbild als dynamische, internationale Großbank – auch in den 1990er Jahren noch maßgeblich durch die Landes- und Kommunalpolitik mit determiniert war. Ferner liegt nahe – auch unter Zugrundelegung der in Teilkapitel 7.2 angeführten Netzwerk-Eigenschaften –, dass nur einzelne (in der Regel wenige¹¹⁷⁹) personale Akteure das Zentrum eines informellen Netzwerkes im Sinne eines mikropolitisch relevanten Knotenpunktes darstellen. In den Fokus rücken daher die Machtmakler, die im Umfeld Neubers über

¹¹⁷² Vgl. dazu Kapitel 7 („mikropolitische Grundkonstellationen“).

¹¹⁷³ Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.105.

¹¹⁷⁴ „Friedel, was machst Du da?“, in: Der Spiegel vom 28. September 1992.

¹¹⁷⁵ Dazu gehörte neben dem o.g. WDR-Intendanten Friedrich Nowotny z.B. Erwin Conradi (Delegierter des Verwaltungsrates der Metro AG), Dr. Günther Saßmannshausen (Mitglied des Aufsichtsrates der Preussag AG), Dr. Ruprecht Vondran (CDU-MdB, Präsident der Wirtschaftsvereinigung Stahl). Vgl. Westdeutsche Landesbank Girozentrale: Geschäftsbericht 1993. Düsseldorf/Münster 1994, S.122-123.

¹¹⁷⁶ Zu dem z.T. prominenten Querschnitt durch alle in NRW relevanten öffentlich-rechtlichen Körperschaften zählten u.a. Franz-Josef Antwerpes (Regierungspräsident Köln), Dr. Joachim Grünwald (Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen), auch Bärbel Höhn (MdL, Die Grünen/Bündnis 90) und Dr. Volker Oerter (Ministerialdirigent Landesfinanzministerium NRW). Vgl. ebd., S.123-126.

¹¹⁷⁷ Der „Sparkassenbeirat“ umfasste sämtliche Vorstandsvorsitzende der Kreis- und Stadtparkassen. Vgl. ebd.

¹¹⁷⁸ Vgl. Langguth, Gerd: Machtmenschen, S.485. Vgl. auch Kapitel 7, v.a. zu den Netzwerk-Logiken.

¹¹⁷⁹ Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, da z.B. einige „offizielle“ Beiratsmitglieder, v.a. im Verwaltungsbeirat, ein menschlich eher schwieriges Verhältnis mit Neuber und z.T. auch mit Rau verband (z.B. Antwerpes).

ausreichend „Prokura“ verfügten, um die Scharnierfunktion möglichst reibungslos auszuüben.

8.2.5 Drei Typen „Machtmakler“ im Scharnier-Bereich

Dabei lässt sich grob zwischen *drei Typen*¹¹⁸⁰ des *personalen Akteurs* differenzieren:

Typus des „loyalen Machtmaklers“ im direkten persönlichen Umfeld: Aus mikropolitischer Perspektive naheliegend, waren dies personale Akteure („Machtmakler“), die im weitesten Sinne aus dem persönlichen Umfeld Friedel Neubers stammten. Sie hatten ihn im Verlauf seiner Karriere dienend, unterstützend und mit persönlicher Loyalität begleitet. Dazu gehörte am sichtbarsten Dr. Michael Frenzel.¹¹⁸¹ Mit Hilfe Neubers avancierte Frenzel zunächst in den Vorstand der Preussag AG¹¹⁸², die dann zur TUI AG unter seinem Vorstandsvorsitz umgestaltet wurde. Zu dieser Kategorie zählten auch andere Akteure.¹¹⁸³

Typus des durch Netzwerk-Expansion hinzu getretenen „Sachverständigen“: In die zweite Kategorie fallen jene personalen Akteure, die im Zuge der geschäftspolitischen Expansion der WestLB unter den Rahmenbedingungen der „Deutschland-“ bzw. der industriell geprägten „NRW AG“¹¹⁸⁴ zahlreiche Berührungspunkte zu Neuber entwickelten.¹¹⁸⁵ Eine „natürliche“ Rolle spielte dabei die Stahl- und Kohleindustrie in

¹¹⁸⁰ Die Typologie als vorsichtige Verallgemeinerung lässt sich als ein Kompromiss zwischen Theorie und Deskription verstehen. Vgl. mit Verweis auf von Beyme: Alemann, Ulrich von: Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, S.32.

¹¹⁸¹ Der – wie Neuber – aus Duisburg stammende Sozialdemokrat war u.a. persönlicher Referent Neubers, wurde „IC72“-Mitglied (Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.803, Fußnote 140) und später Vorstandsvorsitzender der Preussag AG und der aus ihr hervorgehenden TUI AG (jeweils WestLB-Beteiligung).

¹¹⁸² Vgl. Zeugenaussage Dr. Michael Frenzel, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.105.

¹¹⁸³ Z.B. lässt sich auch „IC72“-Geschäftsführer Gerhard Böger hier zuordnen, ein ehemaliger Vorstand von Neubers „Heimat“-Stadtsparkasse Duisburg. Nachdem er dort vorzeitig das Vertragsverhältnis beenden musste, wurde er Geschäftsführer der zu 100 Prozent WestLB-eigenen, schillernden Westdeutschen Spielbanken GmbH (vgl. „Lizenz zum Zocken“, in: Focus Nr. 42 vom 18. Oktober 1993). Aus Neubers Zeit als Vorsitzender des Rheinischen Sparkassenverbandes resultierten eine Reihe anderer persönlicher Verbindungen wie die zu Paul Spiegel, der ab Mitte der 1970er Jahre 12 Jahre lang die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Verbandes leitete. Als „Mentor“ soll der Sparkassenprüfer Heinz Osthues gewirkt haben. Vgl. „Der Genosse Bankier muß immer besser sein als andere“, in Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992. Auch Dr. Friedhelm Plogmann zählte phasenweise zu den engen Vertrauten Neubers.

¹¹⁸⁴ So sah z.B. das deutsche Aktienrecht mindestens dreimal jährlich eine Aufsichtsratssitzung vor. Allein durch „über Kreuz“ ausgeübte Aufsichtsratsmandate begegnete man sich daher mehrfach im Jahr. Vgl. Pfannschmidt, Arno Personelle Verflechtungen über Aufsichtsräte. Mehrfachmandate in deutschen Unternehmen. Wiesbaden 1993, S.3.

¹¹⁸⁵ So existierten diverse große deutsche „Unternehmen, denen sich Friedel Neuber als Bankvorstand bzw. als Vorsitzender oder Mitglied des Aufsichtsrates besonders verbunden“ fühlte. Zitiert nach: Scholle, Manfred: Vorwort, in: Ders. (Hrsg.): Den Wandel gestalten, S.11.

NRW, deren zentrale personale Akteure wie der Krupp-Verweser Beitz und der Hoesch-Vorstandsvorsitzende Neukirchen zu Neubers informellen Netzwerk zählten.¹¹⁸⁶ Die Beispiele Manfred Lennings und Erwin Conradi verdeutlichen dabei den Typus des weit vernetzten Wirtschaftsmanagers, der über Jahre hinweg eine operative Rolle im informellen WestLB-Netzwerk einnahm (z.B. ist dies indiziert im Fall Lennings beim Komplex Hoesch/Krupp bzw. im Fall Conradi bei den Warenhauskonzernen Metro/Horten¹¹⁸⁷). Neuber unterstrich den „informellen Mehrwert“, der so durch Unternehmensbeteiligungen entstand. Eine so zustande gekommene informelle „Verbindung [...] – sofern sie eine angenehme war – [halte] auch an, selbst wenn die Beteiligung eines Tages verkauft wird.“¹¹⁸⁸

Typus des „Wandlers zwischen den Welten“ aus Politik und Wirtschaft: Drittens lässt sich ein genuin politischer Typus identifizieren, der sich als eine Art „Wandler zwischen den Welten“ aus Politik und Wirtschaft bezeichnen lässt. Hierzu zählen Akteure wie der Sozialdemokrat und ausgebildete Elektromaschinenbauer Heinz Ruhnau, der nach einer seiner gewerkschaftlichen Karriere den Vorstandsvorsitz der Deutschen Lufthansa AG und im Anschluss einen Beratervertrag der WestLB erhielt.¹¹⁸⁹ In diese Kategorie gehörte auch Franz Vranitzky, der als ehemaliger Bundeskanzler Österreichs ebenfalls einen Beratervertrag mit der WestLB

¹¹⁸⁶ „Friedel, was machst Du da?“, in: Der Spiegel Nr. 40 vom 28. September 1992.

¹¹⁸⁷ Der Krupp-Aufsichtsratsvorsitzende Lennings hatte mit Wirkung zum 1. März 1984 einen WestLB-Vertrag als Berater im gewerblichen Beteiligungsbereich der Bank erhalten (vgl. „Lennings erhält Beratervertrag von der WestLB“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 1984). Neben seiner Funktion bei Krupp agierte er jedoch auch als Aufsichtsratsvorsitzender beim Bielefelder Werkzeugmaschinenbauer Gildemeister, bei den Hamburger Stahlwerken und bei der Bundesholding IVG. Zudem war der Präsident des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) gleichzeitig Aufsichtsrat bei Bayer, Deutsche Shell, Standard Elektronik Lorenz (SEL) und Verwaltungsratsmitglied bei der Treuhandanstalt in Berlin (Vgl. „Neubers teure Rentnerband“, in: Wirtschaftswoche Nr. 8 vom 14. Februar 1992). Mit Lennings, so die „Zeit“, habe Neuber industriepolitischen Sachverstand eingekauft, der bei Banken rar sei („Ein Banker kauft ein“, in: Die Zeit vom 24. Juli 1992). Über einen solchen Beratervertrag der WestLB verfügte auch Kurt Schoop, der als „Deutschlands Messepapst“ die Leipziger Messe neu organisiert hatte und Landesbank im Asien-Geschäft beriet (vgl. „Neubers teure Rentnerband“, in: Wirtschaftswoche Nr. 8 vom 14. Februar 1992).

¹¹⁸⁸ Friedel Neuber, zitiert nach: „WestLB will LTU und Horten längerfristig halten“, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. Dezember 1990.

¹¹⁸⁹ Vgl. „Der Genosse Bankier muß immer besser sein als andere“, in: Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992. Ferner: „Neubers teure Rentnerband“, in: Wirtschaftswoche Nr. 8 vom 14. Februar 1992. Sein Engagement bei der WestLB rief zeitgenössisch im NRW-Landtag Kritik der grünen Opposition hervor, die auf seine Doppelrolle als den Vorstand kontrollierendes Verwaltungsratsmitglied einerseits und seine Beratertätigkeit andererseits abzielte. Vgl. Landtag NRW: Mündliche Anfragen für die 90. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 10. März 1993, vom 4. März 1993, Drucksache 11/5140, S.14 sowie Antwort von Finanzminister Schleißer, in: Landtag NRW: Plenarprotokoll11/90 vom 10. März 1993, S.11433.

unterhielt.¹¹⁹⁰ Besonders eindrücklich erscheint das Beispiel von Dr. Klaus Dieter Leister, da sich hier der Fokus der Studie auf die „core executive“ verdichtet. Der promovierte Jurist Leister, ehemals Büroleiter Helmut Schmidts und Staatssekretär im Bonner Entwicklungshilfe- und Verteidigungsministerium¹¹⁹¹, war zunächst an der Seite des „Rau-Mitstreiters“ und NRW-Innenministers, Dr. Herbert Schnoor, Staatssekretär in dessen Haus. Anschließend habe Schnoor, dem Rau in Personalfragen vertraut haben soll¹¹⁹², ihn dem Ministerpräsidenten mit Erfolg als neuen Chef der Staatskanzlei empfohlen.¹¹⁹³ Leister gehörte somit zum engeren Kreis um Rau.¹¹⁹⁴ Damit war Leister während einer diesbezüglich ungewöhnlichen Phase in eine operative Schlüsselposition der „core executive“ gerückt, da die Staatskanzlei gerade während der Zeit der absoluten SPD-Mehrheit von 1980 bis 1995 „vom Stabszentrum der Regierung sogar zum strategischen Mittelpunkt der Regierungspartei mutierte.“¹¹⁹⁵ Persönliches Vertrauen spielte, wie o.g., für Rau eine wichtige Rolle bei der Besetzung von „Machtmakler“-Positionen.¹¹⁹⁶ Im Nachgang der Bundestagswahl im Herbst 1987 berichteten Medien verstärkt über das „von Staatssekretär Klaus Dieter Leister nicht professionell genug geleitete Regierungsmanagement in der Staatskanzlei Raus“.¹¹⁹⁷ Im November 1988 wurde dann öffentlich bekannt, dass Leister neu in den Vorstand der WestLB einrücken

¹¹⁹⁰ Vgl. Kapitel 8.7.3 („Flugaffäre“).

¹¹⁹¹ Vgl. „Der Chef der Staatskanzlei soll demnächst Bänker werden“, in: Welt am Sonntag vom 13. November 1988.

¹¹⁹² Vgl. Filmer, Werner/ Schwan, Heribert: Die Rau-Crew, Filmer, Werner/ Schwan, Heribert: Sein Arbeitsstil, in: Dies.: Johannes Rau, S.361-367, hier S.364.

¹¹⁹³ Vgl. Kröncke, Gerd: Ein Mann für alle Fälle, in: ebd., S.221-229, hier S.226-227.

¹¹⁹⁴ Z.B. gehörten dazu noch Raus Sekretärin, Juliane Bermel, oder sein zeitweiser Büroleiter, Dr. Fritz Behrens. Vgl. Filmer, Werner/ Schwan, Heribert: Die Rau-Crew, Filmer, Werner/ Schwan, Heribert: Sein Arbeitsstil, in: Dies.: Johannes Rau, S.361-367. Ferner sollen in den 1980er Jahren dazu gehört haben: für Parteiangelegenheiten Karlheinz Bentele; für ökonomische Fragen Hartmut Krebs (Leiter Planungsgruppe StK); Reinhard Linsel als Chef des Landespresseamtes, der sprachlich Rau am nächsten gewesen sei. Ferner Heide Dörrhöfer-Tucholsky, teils stellv. Presseamtschefin. Schließlich Helmut Müller-Reinig, der als Regierungssprecher schon vom ersten Tag als Ministerpräsident in dieser Funktion für ihn tätig war. Nur Müller-Reinig und Dörrhöfer-Tucholsky hätten Rau gedutzt (vgl. ebd., S.366).

¹¹⁹⁵ Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen: Ein Land blickt nach vorn, S.91. Vgl. Kapitel 8.4.1 („Legislative, Exekutive und WestLB“).

¹¹⁹⁶ Vgl. Filmer, Werner/ Schwan, Heribert: Seine Achillesferse, in: Dies.: Johannes Rau, S.352-361, hier S.361.

¹¹⁹⁷ „Jammern allein macht noch keine Landespolitik“, in: Die Welt vom 2. Februar 1988. In einem Strategiepapier der Staatskanzlei war unter Leisters Federführung eine neue Kooperation mit der christdemokratisch-liberalen Bundesregierung vorgeschlagen worden, wogegen sich führende Sozialdemokraten in Düsseldorf wandten. Vgl. „Der Chef der Staatskanzlei soll demnächst Bänker werden“, in: Welt am Sonntag vom 13. November 1988.

sollte.¹¹⁹⁸ Der WestLB-Verwaltungsrat hatte ihn nach dem Werben des Vorstands für die Personalie dafür nominiert, künftig die neue Abteilung „Staatsbank“ in der WestLB zu leiten.¹¹⁹⁹ Er sollte dort jedoch nicht als eine Art „Einflussagent“ für Johannes Rau dienen – dafür gab es direktere Wege, v.a. über Finanzminister und WestLB-Verwaltungsrat Heinz Schleußer.¹²⁰⁰ Dem seitens der CDU/FDP-Opposition erhobenen Vorwurf der „Parteibuchbesetzung“ eines maßgeblich an der Einrichtung der Investitionsbank beteiligten Akteurs¹²⁰¹, eines „Versorgungspostens“¹²⁰² und einer angeblich „typisch sozialdemokratisch[en]“¹²⁰³ Lösung begegnete Raus Regierungssprecher Müller-Reinig mit dem bezeichnenden Argument, dass es für die Strukturpolitik des Landes vorteilhaft sei, wenn jemand mit genauer Kenntnis davon auf der Seite der Staatsbank daran mitwirke.¹²⁰⁴ Nach dieser Logik war die personale informelle Verflechtung im Sinne einer stärker integrierten Strukturpolitik vorteilhaft. Anhand der Personalie traten also auch die o.g., wachsenden Differenzen im Bereich des Verständnisses von Wirtschafts- und Strukturpolitik zutage.¹²⁰⁵ Mit dem ehemaligen Sprecher der Bundes-SPD und Journalisten, Wolfgang Clement, konnte dank Leisters Demission ein „langjähriger Freund von Ministerpräsident Rau“¹²⁰⁶ an die Spitze der Staatskanzlei rücken, im Kontrast zu Leister gar als Minister.¹²⁰⁷ Neubers Verhältnis zum promovierten Juristen Leister sei, wie zeitgenössische Medien

¹¹⁹⁸ Vgl. „Raus enger Vertrauter Leister wechselt in den WestLB-Vorstand“, in: Rheinische Post vom 19. November 1988.

¹¹⁹⁹ „Bankenaufsicht lehnt Vertrauten Raus ab“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 24. Dezember 1988.

¹²⁰⁰ So Rüdiger Frohn im narrativen Interview mit dem Verfasser. Auf die Bedeutung von Heinz Schleußer wird noch in den Kapiteln 8.3 („Neue Mitte Oberhausen“) sowie 8.4 („Rolle des Parlaments“) eingegangen.

¹²⁰¹ Vgl. zur Genese der Investitionsbank NRW (IB) Kapitel 8.4 („Rolle des Parlaments“).

¹²⁰² Vgl. Landtag NRW: Protokoll der Debatte zum „Verkauf der West-LB-Anteile“ (Antrag der Fraktion Die Grünen), Plenarprotokoll 11/25 vom 24. April 1991, S.2924.

¹²⁰³ Hartmut Schauerte, zitiert nach: Plenumsdebatte zum Tagesordnungspunkt „Staatliche Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen“, in: Landtag NRW: Plenarprotokoll 10/99 vom 26. Januar 1989, S.9051-S.9080, hier S.9066.

¹²⁰⁴ Vgl. „Raus enger Vertrauter Leister wechselt in den WestLB-Vorstand“, in: Rheinische Post vom 19. November 1988.

¹²⁰⁵ Auf Grund einer Intervention der Bankenaufsicht des Bundes (Bedenken an Leisters Qualifikation) zog dieser dann zunächst als „Generalbevollmächtigter“ mit derselben Funktion in die WestLB ein, bevor er mit Wirkung zum 1. Januar 1991 schließlich doch, nach zweijähriger „Probezeit“, zum Vorstandsmitglied der WestLB avancierte. Zugrunde lag dem ein Beschluss des Verwaltungsrates unter Vorsitz von Finanzminister Schleußer zu Beginn einer neuen fünfjährigen Amtsperiode. Vgl. „Bankenaufsicht lehnt Vertrauten Raus ab“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 24. Dezember 1988. „Lehrling‘ Leister nun im Vorstand“, in: Die Welt vom 27. November 1990.

¹²⁰⁶ Vgl. „Rau holt seinen Berater zurück“, in: Bonner Rundschau vom 29. November 1988.

¹²⁰⁷ Vgl. „Staatskanzlei in NRW gewinnt weiter an Einfluß“, in: Bonner Rundschau vom 21 August 1990.

berichteten, „kein sonderlich herzliches“¹²⁰⁸ gewesen. Er betreute Leisters Vorstandsbereiche als zweiter Vorstand mit.

8.2.6 Zwischenfazit

Die Frage, inwieweit die WestLB im Policy-Bereich ihre Funktion als Stütze der Wirtschafts- und Strukturpolitik des Landes NRW oder seiner Wirtschaft erfüllte bzw. erfüllen konnte, lässt sich nicht seriös beantworten. Zu vielfältig war ihre Integration in die offizielle Politik, womit jedoch auch eine Verantwortungsdiffusion verknüpft war. Selbst den Zeitgenossen der Ära Rau dürfte eine Antwort schwerer gefallen sein als die Feststellung, dass ökonomische Größe und Leistungsfähigkeit (Neuber) der WestLB seitens der Verantwortlichen der „core executive“ angestrebt, und (nur) „bei Lichte“ auch erreicht wurde. Damit verband sich seitens der Regierung zum einen die Hoffnung, dass die Wirtschaft in NRW von einer „eigenen“ internationalen Großbank zwangsläufig profitierte, und zum anderen die bereits in der Gründungsphilosophie um 1970 angelegte Vorstellung, mit Hilfe eines politisch gestärkten „Hechts im Karpfenteich“ Industriepolitik mitzugestalten. Nicht konkrete Projekte oder eine klar zurechenbare Aufgabe im Politikvollzug standen hier im Zentrum, sondern vielmehr ihre dank expansiver Beteiligungen an Industrieunternehmen fortentwickelte Rolle als informeller Insider. Über das „Scharnier“ WestLB gelangten z.B. intime Informationen aus den Schaltstellen der NRW-Wirtschaft in die Politik und umgekehrt. Ein klares „Ober-/Unter“-Verhältnis zwischen Politik und WestLB lässt sich nicht erkennen. Vielmehr sprechen die Indizien dafür, dass die im Inneren zunehmend fragile, auf geschäftspolitische Expansion angewiesene Bank nur dann substanziell landespolitisch relevante Unternehmensbeteiligungen forcierte, wenn sie selbst auch ein Interesse daran hatte („Win-Win“-Situation). Da im Verlauf der Ära Rau ein neoliberaler Zeitgeist den öffentlichen Diskurs zunehmend dominierte, wuchs der Druck auf Deutschlands größte Landesbank. Sie erschien Ordoliberalen als Symbol für eine staatszentrierte Wirtschaftsvorstellung. Die Legitimationsbasis der WestLB stand so zunehmend infrage. Die Scharnierfunktion zwischen Wirtschaft und Politik hatten realiter personale Akteure umzusetzen, die mikropolitisch handelten: Zentral war hierbei Friedel Neuber, der über ein weit verzweigtes informelles Netzwerk verfügte. Allein „offiziell“ hatte er über WestLB-eigene Beiräte Zugänge zu einer

¹²⁰⁸ „Lehrling‘ Leister nun im Vorstand“, in: Die Welt vom 27. November 1990.

Vielzahl bedeutender Multiplikatoren, meist aus NRW. Eine operativ wichtige Bedeutung nahmen Machtmakler Neubers ein, die sich grob in drei Typen unterteilen lassen („loyale Machtmakler“, „Sachverständige“, „Wandler zwischen den Welten“).

Wie übte die WestLB ihre Rolle als informeller Insider aus? Die Spurensuche nach einer Antwort führt dabei insbesondere zur personalen Besetzung der mit Kontrollfunktionen verbundenen Mandate in den Aufsichts- und Verwaltungsräten. Gemeint sind hiermit sowohl solche in privaten oder öffentlichen Unternehmen als auch bei der WestLB selbst.

8.3 „Politische“ Gremienmandate als schattenpolitische Arena

Ein instruktives Beispiel aus dem politiknahen Bereich markiert unter Politics-Gesichtspunkten der Beirat, der in Verbindung mit der 1988 in die WestLB eingegliederten, zeitgenössisch seitens der Privatbanken scharf kritisierten¹²⁰⁹ neuen „Investitionsbank“ (IB) entstand.¹²¹⁰ Es zeigt auf, wie der Wandel des Zeitgeistes Schattenpolitik veränderte. 14 vom Land berufene¹²¹¹ Persönlichkeiten waren im Herbst 1989 zu seiner Gründungsversammlung eingeladen. Jeweils sieben davon beruhten auf Vorschlägen der WestLB und rekrutierten sich aus der Wirtschaft.¹²¹² Die sieben „politischen“ Mitglieder waren neben dem Beiratsvorsitzenden, Finanzminister Schleißer, weitere Minister (Wirtschaftsminister Jochimsen, Umweltminister Matthiesen, Städtebauminister Zöpel), der SPD-Fraktionsvorsitzende Farthmann sowie der FDP-Fraktionsvorsitzende Rohde.¹²¹³ Vier Tage vor der geplanten Beschlussfassung des Kabinetts über die Besetzung hatte die FDP-Fraktion im Hauptausschuss des Landtages zuvor um Aufschub gebeten, „da noch ein Gespräch mit Herrn Neuber ausstehe“¹²¹⁴ – Finanzminister Schleißer hatte dies zugesagt.¹²¹⁵

¹²⁰⁹ Vgl. „Banken gegen weitere Begünstigung der WestLB“, in: FAZ vom 16. März 1991. „Düsseldorfer Poker um steuerfreie Wohnungsbau-Milliarden“, in: Frankfurter Rundschau vom 27. März 1991. Bestätigend: Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.141.

¹²¹⁰ Vgl. zur Einordnung Kapitel 8.4 („Bedeutung des Parlaments“).

¹²¹¹ Federführend für die administrative Vorbereitung und Begleitung war die bereits von Wolfgang Clement geführte Staatskanzlei (Abteilung III). Vgl. Landesarchiv NRW: Vermerk zur Kabinettsvorlage für den 14.3.1989 des Referates III B 3 der Staatskanzlei NRW zum Beirat der INVESTITIONS-BANK (NW 753 Nr.62).

¹²¹² Z.B. waren dies: Werner H. Dieter, Vorstandsvorsitzender der Mannesmann AG, Hermann Wunderlich, in gleicher Funktion bei der Bayer AG, und Helmut Wiehn, Babcock Borsig AG.

¹²¹³ Vgl. „NRW-Investitions-Bank erhält ab September 14köpfigen Beirat“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 1989.

¹²¹⁴ Landesarchiv NRW: Vermerk zur Kabinettsvorlage für den 14.3.1989 des Referates III B 3 der Staatskanzlei NRW zum Beirat der INVESTITIONS-BANK (NW 753 Nr.62).

¹²¹⁵ Vgl. ebd.

Weniger „inklusiv“ verliefen offensichtlich die Sondierungen mit der größten Oppositionspartei, denn bei der CDU kam es (erneut) zu einer bezeichnenden Spaltung: Während der damalige Fraktionsvorsitzende und „IC72“-Mitglied, Worms, gerne in den Beirat eingerückt wäre, hielt ihn eine Mehrheit der CDU-Fraktion davon zurück. Ein Interpretationsansatz der zeitgenössischen Beobachter lag darin, dass führende Fraktionsmitglieder Worms im Hinblick auf die ab 1990 anstehende neue Legislaturperiode schwächen wollten.¹²¹⁶ Innerhalb der CDU-Fraktion gewannen stärker konkurrenzdemokratische, wirtschaftsliberale Stimmen an Bedeutung. Die Politik der Akkomodierung wurde in einem solchen Umfeld schwieriger.

Nicht nur politische Mandate in Informationsgremien (v.a. in Beiräten), sondern auch deren Legitimität in den machtvollen Aufsichtsgremien von Wirtschaftsunternehmen wurde zunehmend infrage gestellt. Im Falle personaler Multifunktionäre aus dem privaten Bankensektor, die in der „Deutschland AG“ in historischer Perspektive üblich waren, hatte es schon in den 1960er Jahren ordoliberal geprägte Kritik an der Ausübung geben, z.B. an dem mit Bundeskanzler Adenauer informell eng verbundenen Deutsche Bank-Vorstandssprecher Abs, der 1960 dreißig Aufsichts- und Verwaltungsräten von privaten und öffentlichen Unternehmen angehörte und bei 21 (!) den Vorsitz führte.¹²¹⁷ 1991 entbrannte in NRW eine öffentliche Diskussion über die Vereinbarkeit exekutiver Regierungsfunktionen (konkret eines Ministeramtes) und wirtschaftlicher Aufsichtsratsmandate. Der Chef der Staatskanzlei, Clement, hatte sie mit seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage der CDU ausgelöst. Demnach waren 12 der 13 Mitglieder der NRW-Landesregierung in mehr als 30 Aufsichts-, Verwaltungs- oder Beiräten von Großunternehmen des Landes (jeweils für die Arbeitnehmerseite). Anders als im Bund, in Bayern oder Baden-Württemberg waren darunter auch zahlreiche Konzerne, an denen das Land (formal) nicht beteiligt war¹²¹⁸, sondern bei denen – wie z.B. bei Thyssen – lediglich informelle personale Beziehungen bzw. Beteiligungen qua WestLB bestanden. Auch Verfassungsrechtler kritisierten die Praxis wegen befürchteter Interessenkonflikte.¹²¹⁹ Clement – damals bereits im Gespräch für

¹²¹⁶ „NRW-Investitions-Bank erhält ab September 14köpfigen Beirat“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 1989.

¹²¹⁷ Vgl. Plumpe, Werner et al.: Deutsche Bank, S. 467.

¹²¹⁸ Vgl. „Minister als Kontrolleure“, in: Die Welt vom 21. März 1991. Auch: „CDU will NRW-Minister von Aufsichtsratsposten befreien“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 10. April 1991.

¹²¹⁹ Vgl. „Minister als Kontrolleure“, in: Die Welt vom 21. März 1991.

eine mögliche Nachfolge Raus¹²²⁰ – zog die Konsequenzen und legte seine Mandate in privaten Unternehmen nieder (Rheinbraun und Mannesmann).¹²²¹ Als der neue CDU-Generalsekretär, Herbert Reul, zusammen mit FDP und Grünen die übrigen SPD-Landesminister aufforderte, dem Beispiel von Clement zu folgen¹²²², folgte seitens der Landesregierung und SPD eine vielsagende Erklärung: Faktisch zu Recht gab diese an, die Praxis entspreche doch „jahrzehntelange[r] Tradition“¹²²³ in NRW. Auch der damalige SPD-Fraktionsvorsitzende, Farthmann, schien sich in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nicht mehr zu erinnern, dass er zeitgenössisch vor einer „Diskreditierung der Montan-Mitbestimmung“¹²²⁴ durch die Diskussion gewarnt hatte.¹²²⁵ Der Zeitgeist hatte sich verändert – und mit ihm auch die Maßstäbe eines schattenpolitischen Graubereichs, in dem die Grenzen im Sinne diffundierender Verantwortlichkeit¹²²⁶ immer wieder neu ausgelotet werden mussten. Aufsichts- und Verwaltungsratsmandate dienten in diesem Sinne – nicht nur bei der WestLB, sondern auch bei anderen öffentlich-rechtlichen Banken – immer wieder als eine Art „Einfallstor“ für die Politik.¹²²⁷ Hinzu tritt die Beobachtung, dass generell die Aufsichtsorgane der öffentlich-rechtlichen Institute zwar über Kontrollkompetenzen verfügten bzw. verfügen, jedoch von ihnen nicht ausreichend Gebrauch mach(t)en.¹²²⁸ Als denklogisch in sich selbst widersprüchlich erscheint hierbei die Ämterhäufung in

¹²²⁰ Vgl. „Wie in Montevideo“, in: Der Spiegel Nr. 43 vom 21. Oktober 1991.

¹²²¹ Öffentlich-rechtliche Unternehmen wie die WestLB selbst, sowie Unternehmen mit staatlicher Beteiligung wie die Lufthansa – wo Johannes Rau sein einziges Aufsichtsratsmandat ausübte – oder das Kernforschungszentrum Jülich, blieben von der Diskussion und den Forderungen der CDU unberührt. Vgl. „CDU will NRW-Minister von Aufsichtsratsposten befreien“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 10. April 1991.

¹²²² Vgl. „Die NRW-Minister sollen dem Beispiel Clements folgen“, in: General-Anzeiger Bonn vom 13. November 1992.

¹²²³ Ebd.

¹²²⁴ Friedhelm Farthmann, zitiert nach: „CDU will NRW-Minister von Aufsichtsratsposten befreien“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 10. April 1991.

¹²²⁵ Im Jahr 1996 plädierte Farthmann für eine zeitliche Begrenzung von Aufsichts- und Verwaltungsratsmandaten und räsionierte über die Vorzüge des angelsächsischen Board-Systems. Jedoch hatte auch er während seiner aktiven Abgeordnetenzeit 20 Jahre lang im Aufsichtsrat der Gerresheimer Glas AG, bei Mannesmann, beim Eschweiler Bergwerksverein, bei Horten und bei der WestLB im Verwaltungsrat gesessen. Vgl. Farthmann, Friedhelm: Blick voraus im Zorn, S.229-232.

¹²²⁶ Vgl. Marschall, Stefan/Strünck, Christoph: Grenzenlose Macht, S.16.

¹²²⁷ Vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.80.

¹²²⁸ Dabei könnte es eine gewichtige Rolle spielen, dass Kontroversen regelmäßig – z.B. im West-LB-Verwaltungsrat – vorher informell ausgeräumt wurden. Die eigentlichen Sitzungstermine verliefen so tendenziell harmonisch und bürokratisch. Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.95. Vgl. hierzu Kapitel 8.8 (Vergleich mit der BayernLB).

Personalunion, die Interessenkonflikte zwingend erscheinen lässt, da die Grenzen zwischen exekutivem Handeln und dessen Kontrolle verschwimmen.¹²²⁹

Bei der WestLB war das Problemfeld bereits aus den historischen Vorgängerinstitutionen bekannt, wo in den Zwischenkriegsjahren der Kölner Oberbürgermeister, Adenauer, gleichzeitig Kreditnehmer und in Personalunion oberster Verwaltungsrat der Bank sowie Vorsitzender des Provinzialausschusses war und insofern auch die Geschäftspolitik aus unterschiedlichen Perspektiven heraus beeinflusste.¹²³⁰ Auch bei der BayernLB tat sich an dieser Stelle ein Problemfeld auf.¹²³¹ Hier scheint analog die Beobachtung aus der Schattenwirtschaft zu gelten: „Werden legale und illegale Systeme nicht durch klar definierte soziale Grenzen getrennt, entstehen Grauzonen des Handelns. Häufig finden sich darin Akteure, die mal in legalen, mal in illegalen Systemen agieren. Solche Verbindungspunkte sind eine ‚Quelle von Spannungen [...], die zur Veränderung der formal definierten Grenze zwischen Legalität und Illegalität führen können‘.“¹²³² Freilich bezieht sich die Analogie lediglich auf Grenzverschiebungen im legitimatorischen „Grau“-Bereich. Illegal bzw. schattenpolitisch „schwarz“ war die Wahrnehmung von Mandaten in diesem Sinne nie.

8.3.1 Multifunktionäre und Interessenkollisionen: „Neue Mitte Oberhausen“

Diese Ambivalenz drückt sich eindrücklich in einem empirischen Fallbeispiel aus, das dank eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses und einer öffentlichen Diskussion vergleichsweise gut aufgearbeitet wurde: Nämlich im Fall „Neue Mitte Oberhausen“ von 1991.¹²³³

8.3.1.1 Personale Konstellation – Heinz Schleußer als zentraler personaler Akteur

Das Beteiligungsgeschäft der WestLB schloss es ein, dass v.a. dem NRW-Finanzminister eine zentrale Rolle im Verwaltungsrat der WestLB zukam. Die Landesregierung konnte sich so selbst dann, wenn sie die Bank nicht als Instrument der Industriepolitik nutzte, gewiss sein, stets über ein Vetorecht über wichtige

¹²²⁹ Vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.95-104. Auf dieses Problemfeld wird im Folgenden an unterschiedlichen Stellen (z.B. 8.3, 8.8) eingegangen.

¹²³⁰ Vgl. Die Linke. Gruppe in der Landschaftsversammlung Rheinland: Die Krise der WestLB. Kommunen und Landschaftsverbände als gefangene einer Investmentbank. Köln 2008, S.9.

¹²³¹ Vgl. Kapitel 8.8 (Vergleich mit der BayernLB).

¹²³² Mit Zitaten von Renate Mayntz: Dewey, Matias et al.: Schattenwirtschaft, S.22.

¹²³³ Vgl. für eine Zusammenfassung des zugrundeliegenden Sachverhaltes: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band III, S.179-182.

Bankentscheidungen zu verfügen.¹²³⁴ Diese Funktion war insofern vom demokratischen Gesetzgeber her prinzipiell legitimiert. Dennoch gab es Grenzbereiche. Im Zentrum des o.g. Falles stand als personaler Hauptakteur der damalige NRW-Finanzminister, der Oberhausener SPD-Landtagsabgeordnete Heinz Schleußer. Den „in der Öffentlichkeit weitgehend unbekannt[e] finanzpolitische[n] Sprecher der SPD-Landtagsfraktion“¹²³⁵ hatte Rau im April 1988 wohl auf Grund seiner Eigenschaft als Vorsitzender des mächtigen SPD-Bezirks Niederrhein¹²³⁶ (Neubers SPD-Heimatbezirk) zum Nachfolger des aus Altersgründen ausgeschiedenen Dr. Diether Posser ernannt¹²³⁷, der sich aus WestLB-Angelegenheiten bewusst rausgehalten hatte.¹²³⁸ Schließlich war die Partei Raus entscheidende Machtressource,¹²³⁹ wenngleich er dort, wie o.g., von seiner Sozialisation her nicht über eine „natürliche“ Hausmacht verfügte. Es gehörte zu den Charakteristika von Raus akkommodierendem Politikstil, die Vorsitzenden der vier SPD-Bezirke in NRW in die Kabinettsdisziplin einzubinden.¹²⁴⁰ In den SPD-Bezirken lag der Organisationsschwerpunkt der Partei, nicht so sehr dagegen in dem Düsseldorfer Apparat auf Landesebene.¹²⁴¹ Schleußers Berufung im zehnten Jahr von Raus Regentschaft (1988) widersprach insofern der oben erwähnten These der Scheuchs, wonach die innerparteiliche demokratische Verfassung der SPD mit ihren vier Bezirken bzw. deren Vorsitzenden de facto außer Kraft gesetzt worden sei. Mit Schleußer (Bezirksvorsitz Niederrhein), Hermann Heinemann (Bezirksvorsitz Westliches Westfalen), Anke Brunn (Bezirksvorsitz Mittelrhein) waren allein zu Beginn der 1990er Jahre drei von vier Bezirksvorsitzenden in Raus Kabinett integriert.¹²⁴² Schleußer

¹²³⁴ Vgl. Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled, S.137.

¹²³⁵ „Rau setzt weiter auf seine Regierungsmannschaft“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Januar 1988.

¹²³⁶ In der Presse wurde kolportiert, Rau hätte persönlich lieber die Bundestagsabgeordnete Ingrid Matthäus-Maier nominiert. Vgl. „Rau denkt über Neuanfang nach“, in: Rheinische Post vom 5. Dezember 1987. „Jammern allein macht noch keine Landespolitik“, in: Die Welt vom 2. Februar 1988.

¹²³⁷ Vgl. Rau beruft Schleußer als Finanzminister“, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. April 1988.

¹²³⁸ Vgl. Zeugenaussage Dr. Walter Lahrmann, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.329-330.

¹²³⁹ Vgl. Korte, Karl-Rudolf: Die Partei als Machtressource?, S.126.

¹²⁴⁰ Vgl. Beucker, Pascal/Überall, Frank: Der altgediente Genosse und die Flugreisen: Heinz Schleußer, in: Dies.: Endstation Rücktritt!? Warum deutsche Politiker einpacken. Bonn 2011, S.113-118, hier S.115. Antwerpes, Franz-Josef: Zwischen allen Stühlen, S.245.

¹²⁴¹ Vgl. Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.125.

¹²⁴² Lediglich der Bezirksvorsitzende Axel Horstmann (Östliches Westfalen) saß nicht im Kabinett. Von Rau ursprünglich gewünschte Kabinettsmitglieder wie den Duisburger Landtagsabgeordneten Johannes Pflug als Nachfolger des 1990 ausgeschiedenen Verkehrs- und Wohnungsbauministers Christoph Zöpel konnte er auf Grund des parteiinternen Proporzsystems gegen Bezirke und Fraktion nicht durchsetzen. Umgekehrt berücksichtigte Rau die Bezirke bei Nachbesetzungen im Kabinett, wie

avancierte mit der Zeit zu einem zentralen „Bestandteil von Raus partei- und regierungsinterner Hausmacht“¹²⁴³ und als entscheidendes informelles Bindeglied Raus zur WestLB.¹²⁴⁴ Er galt zudem neben Clement, Umweltminister Matthiesen und Sozialminister Müntefering, als ein potentieller Amtsnachfolger Raus. Jedoch hielt er sich dazu öffentlich stärker zurück.¹²⁴⁵ Als Herbert Wehner-ähnlicher¹²⁴⁶ „Typ des politischen Rackerers“¹²⁴⁷ war der Traditionssozialdemokrat (Betriebsschlosser, freigestellter Betriebsrat, IG Metall-Geschäftsführer) ab 1969 Ratsmitglied der Stadt Oberhausen und ab 1975 dann Abgeordneter im NRW-Landtag geworden.¹²⁴⁸ Die Nominierung Schleiüßers begründete Rau mit dessen „Kenntnisreichtum, Standfestigkeit und politischem Gespür“¹²⁴⁹ sowie seiner Kooperation mit dem Amtsvorgänger Posser.¹²⁵⁰ Qua Amt avancierte Schleiüßer durch seine Berufung zum Finanzminister unmittelbar zum Verwaltungsrat der WestLB (alternierend als dessen Vorsitzender bzw. stellvertretender Vorsitzender). Umso kritischer erschien daher seine Mitgliedschaft im informellen Netzwerk „IC 72“, in das Schleiüßer ebenfalls rasch Aufnahme gefunden hatte. Nach Hitze habe Neuber daher den „Gipfel seiner persönlichen Machtentfaltung in Nordrhein-Westfalen [...] in dem Moment [erklommen; DF], wo es ihm gelang, Finanzminister Heinz Schleiüßer als Mitglied seines ‚IC 72‘ zu werben. Damit war der oberste staatliche Kontrolleur der WestLB zum Mitwisser und Weggenossen geworden. Neuber konnte fortan im Prinzip nichts mehr passieren: Mit Johannes Rau als Ministerpräsident, Rolf Krumsiek als Justizminister und Heinz

das Beispiel von Franz Müntefering zeigte, der 1992 den zurückgetretenen Arbeits- und Sozialminister Heinemann ersetzte. Vgl.: Korte, Karl-Rudolf et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S.134 und S.136.

¹²⁴³ Ebd., S.162.

¹²⁴⁴ Diese auch aus dem ausgewerteten Schriftgut (v.a. aus Archivbeständen und Pressedokumentation) erkennbare Einschätzung wurde in dem mit dem Verfasser geführten Interview u.a. mit Rüdiger Frohn bestätigt. Vgl. auch: Landtag Nordrhein-Westfalen: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.76 und S.258.

¹²⁴⁵ Vgl. „Finanzminister Schleiüßer hat in der SPD-Landtagsfraktion die besten Karten, in: Handelsblatt vom 9. September 1993.

¹²⁴⁶ Vgl. „Der Finanzminister galt in NRW als graue Eminenz von Politik und Wirtschaft“, in: Tagesspiegel online vom 27. Januar 2000, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/der-finanzminister-galt-in-nrw-als-graue-eminenz-von-politik-und-wirtschaft/119290.html> (1.7.2022).

¹²⁴⁷ „Rau denkt über Neuanfang nach“, in: Rheinische Post vom 5. Dezember 1987.

¹²⁴⁸ Schleiüßer hatte von 1954 bis 1963 als gelernter Betriebsschlosser im Hüttenwerk Oberhausen gearbeitet, wurde dann freigestelltes Betriebsratsmitglied, ab 1969 bis 1987 Erster Bevollmächtigter sowie Geschäftsführer der IG Metall in Oberhausen. Daneben verfolgte er eine politische Karriere in der SPD. Vgl. Beucker, Pascal/Überall, Frank: Der altgediente Genosse und die Flugreisen: Heinz Schleiüßer, in: Dies.: Endstation Rücktritt!? Warum deutsche Politiker einpacken. Bonn 2011, S.113-118, hier S.114.

¹²⁴⁹ Johannes Rau, zitiert nach: „Rau beruft Schleiüßer als Finanzminister“, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. April 1988.

¹²⁵⁰ Vgl. ebd.

Schleußer als Finanzminister saß die Spitze der Landesregierung mit im Boot ‚IC 72‘ und damit tief im Interessengeflecht von Bankwesen, Wirtschaftsunternehmen und Politik.“¹²⁵¹ Selbst dann, wenn man die Bedeutung des „IC72“ als Institution geringer einschätzt, deuten allein die formal begründeten funktionalen Verflechtungen Schleußers auf einen potentiellen schattenpolitischen Graubereich hin, in dem sich Maßstäbe zur Beurteilung von Legitimität mit der Zeit verschoben haben könnten.

8.3.1.2 Ein Geschäft „von Schleußer mit Schleußer durch Schleußer“

So war der für die gesamte restliche Ära Rau amtierende Finanzminister in diverse, z.T. publik gewordene Vorgänge mit WestLB-Beteiligung involviert, die später gleich mehrere Parlamentarische Untersuchungsausschüsse beschäftigten.¹²⁵² Jedoch ist hierbei zu berücksichtigen, dass deren Einberufung durch die Opposition ebenfalls Teil der politischen Auseinandersetzungen war, die die personell z.T. neu aufgestellte Opposition in den 1990er Jahren vermehrt gegen jene Kabinettsmitglieder ins Feld führte, die als Stabilitätsanker der Regierung Rau wahrgenommen wurden.¹²⁵³ Die SPD-Fraktion stimmte zwar nicht aktiv dem hier einschlägigen¹²⁵⁴, auf gemeinsame Initiative der Opposition aus CDU, FDP und neu ins Parlament eingerückten Grünen beruhenden Einsetzungsbeschluss eines Untersuchungsausschusses zu, sorgte jedoch durch Enthaltung für dessen Zustandekommen.¹²⁵⁵ Die politische Atmosphäre war zu diesem Zeitpunkt bereits merklich polarisiert.¹²⁵⁶ Insofern gilt es bei den

¹²⁵¹ Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.806-807.

¹²⁵² Darunter die sog. „Flugaffäre“ und eben der Fall „Neue Mitte Oberhausen“. Vgl. Beucker, Pascal/Überall, Frank: Der altgediente Genosse, S.115.

¹²⁵³ Vgl. mit Beispielen: Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band III, S.225, 234. Ferner: Korte, Karl-Rudolf et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S.162. Hartmut Schauerte bestätigte im Interview mit dem Verfasser diese Herangehensweise der CDU-Opposition.

¹²⁵⁴ Neben dem Fall „Neue Mitte Oberhausen“ sollte der PUA unter Vorsitz des SPD-Politikers Bodo Hombach noch zwei weitere, davon unabhängige Sachverhalte aufklären. Zum einen ging es noch um die so genannte „Drehbuchaffäre“ im administrativen Zuständigkeitsbereich von Gesundheitsminister Heinemann, zum anderen um die angeblich missbräuchliche Verwendung von Forschungsfördermitteln zugunsten des „EFMT“ Bochum, einer medizinischen Einrichtung unter Ko-Leitung des Arztes Dietrich Grönemeyer. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band III, S.179.

¹²⁵⁵ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band III, S.221-222.

¹²⁵⁶ Ausdruck fand die Verschärfung der politischen Debatte aber auch auf Seiten der öffentlichen Regierungskommunikation. Beispielhaft dafür steht die Kritik von Regierungssprecher Wolfgang Lieb, der der vereinigten „Ampel-Opposition“ aus CDU, FDP und Grünen in der 11. Wahlperiode (1990-1995) eine „Verunglimpfungsstrategie“ vorwarf, die auf persönliche Herabsetzungen gegenüber Mitgliedern der Landesregierung abzielen würde (Vgl. „CDU stellt sich außerhalb der politischen Seriosität“, in: Information der Landesregierung NRW, Nr. 196/3/92, vom 17. März 1992). Sogar der ansonsten gemäßigt formulierende Ministerpräsident warf den Oppositionsparteien vor: „Aber ich sage euch, wer aus der Opposition in die Regierung will, der muß die Kondition eines Marathonläufers haben und nicht die Psyche eines Amokläufers.“ Johannes Rau, zitiert nach: „Regierung Rau gerät in Bedrängnis“, in: Die Welt vom 18. März 1992. Generell führten die aggressiveren Angriffe seitens der parlamentarischen

zeitgenössischen Beurteilungen im Einzelnen abzuwägen, welche Interessen jeweils mit ihnen verbunden waren. Hier kann und soll daher nicht geklärt werden, wer recht hatte.¹²⁵⁷ Vielmehr zeigt der unbestrittene Ablauf der tatsächlichen Ereignisse im Fallkomplex „Neue Mitte Oberhausen“ *per se* schattenpolitische Graubereiche auf. Sie ergaben sich aus den unterschiedlichen formalen und informalen Rollen ein und desselben personalen Akteurs (eben Heinz Schleußer) und den Implikationen für die demokratische Teilhabe und Kontrolle exekutiven Handelns. Hier lohnt ein detaillierter Blick.

Was war also geschehen? Am 5. Dezember 1991 kaufte das Land NRW in Gestalt von Finanzminister Schleußer eine Industriebrache der Thyssen AG für insgesamt 20 Millionen DM, um sie noch am selben Tag zum gleichen Preis an die „Grundstücksentwicklungsgesellschaft mgH Oberhausen“ (GEG) weiter zu veräußern. Die GEG, an der neben der Stadt Oberhausen und dem Land NRW auch die WestLB zu einem Drittel beteiligt war, die überdies deren Personal und die notwendigen Räumlichkeiten stellte und als Zwischenfinanzier fungierte, verkaufte das gerade erworbene Areal ebenfalls am selben Tag für 60 Millionen DM an die britische Healey-Gruppe, verbunden mit der Auflage, dort ein geplantes Einkaufs- und Freizeitzentrum „Neue Mitte Oberhausen“ zu errichten. Das Land übernahm bei dem Geschäft sämtliche Aufbereitungs- und Sanierungsarbeiten, die sich auf rund 110 Millionen DM Gesamtkosten addierten. Der Großauftrag dazu erging wiederum an den ursprünglichen Verkäufer des Areals, die Thyssen AG. Ein weiterer Auftrag zur späteren Projektdurchführung erging an die Deutsche Babcock AG, an der die WestLB beteiligt war.¹²⁵⁸ An demselben 5. Dezember, an dem der Essener Notar Peter Heinemann (ein ehemaliger SPD-Landtagsabgeordneter und Onkel von Christina Rau, der Frau des Ministerpräsidenten) die diversen Kaufverträge beglaubigte, fand später eine Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags statt, an dem Minister Schleußer persönlich teilnahm, er das soeben vollzogene Geschäft

Oppositionsparteien zu einer unverkennbaren Solidarisierung innerhalb der SPD. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band III, S.336.

¹²⁵⁷ Zumal sich die bereits im Vorfeld der Aufnahme der Ermittlungen des Untersuchungsausschusses formulierte Prognose der Westfälischen Rundschau weitgehend bestätigen sollte: „Die Vorverurteilten werden auch die Verurteilten, die Vorfreisprecher auch die Freisprecher sein.“ Kommentar „Zur Sache“ der WR vom 25. März 1992, zitiert nach: Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band III, S.222.

¹²⁵⁸ Vgl. Landtag NRW: Schlußbericht zu den Teilberichten „Neue Mitte Oberhausen“ und „Beauftragung des Notars Dr. Peter Heinemann“, Drucksache 11/8251 vom 11. Januar 1995, S.21-22.

jedoch verschwiegen.¹²⁵⁹ Dies war auch deshalb bemerkenswert, weil dem Vorgang eine jahrelange Vorgeschichte vorausgegangen war, wobei lange Verhandlungen mit einem kanadischen Investor über den Bau des sogenannten „World-Tourist-Centers“ unter Verweis auf die Landesplanung unter umstrittenen Umständen¹²⁶⁰ abgebrochen worden waren.¹²⁶¹ Die Federführung Schleußers in der Angelegenheit beruhte auf einem Kabinettsbeschluss vom 20. Juni 1989, also zweieinhalb Jahre vor dem o.g. Geschäft. In Schleußers Finanzministerium hatte bereits am 8. September 1989 ein Abstimmungsgespräch mit der WestLB stattgefunden, bei dem diese ihre vorgesehene Rolle als Projektmanager vorstellte: „Danach gründet die Immobilien GmbH der WestLB die Tochtergesellschaft ‚Grundstückserwerbsgesellschaft‘, die dann im Auftrag des Finanzministers die künftige Nutzung des Thyssen-Geländes managen soll.“¹²⁶² Ein eigens geschaffenes Referat im Finanzministerium („Sonderaufgaben der Finanz- und Wirtschaftspolitik“) sollte „hausseitig die personellen Voraussetzungen“¹²⁶³ schaffen. Den Aufsichtsratsvorsitz der neuen Gesellschaft sollte der Krupp-Aufsichtsratsvorsitzende (und Neuber-Vertraute) Dr. Manfred Lennings übernehmen. Außer ihm waren für das Gremium vorgesehen „die Herren Dr. Leister, WestLB, der technische Beigeordnete Dr. Hoefs, Stadt Oberhausen, sowie Herr Finanzminister Schleußer selbst [...]“¹²⁶⁴ Abgerechnet werden sollte die GEG pauschaliert. In mehreren Gesprächsrunden der WestLB waren zudem die „notwendigen betrieblichen, betriebswirtschaftlichen und steuerlichen Entscheidungen“¹²⁶⁵ mit dem Thyssen-Konzern besprochen worden. Sowohl die NRW-Einzelhandelsverbände als auch die größtenteils SPD-geführten

¹²⁵⁹ Vgl. „Der Anfang vom Ende“, in: FAZ Nr. 58 vom 10.3.2011.

¹²⁶⁰ Vgl. Landesarchiv NRW: Presseerklärung der FDP-Fraktion vom 19. Juni 1989 Nr.63, in: NW 817 Nr.732, Band 4/6.

¹²⁶¹ Vgl. über weitere Vorüberlegungen u.a. unter Einbeziehung namhafter NRW-Einzelhandelskonzerne mit WestLB-Beteiligung auch: Landesarchiv NRW: Vermerk des Referates III A 1 der NRW-Staatskanzlei (Protokoll über ein Gespräch von StS Clement, einem Investor, einem MdB, einem leitenden Beamten der Staatskanzlei sowie eines Referenten zur Nutzung des Thyssen-Geländes in Oberhausen vom 7. Juli 1989. In: NW 753 Nr.57. Eine Kopie wurde u.a. für Minister Schleußer, nicht jedoch für Minister Jochimsen persönlich verfügt.

¹²⁶² Landesarchiv NRW: Vermerk des Referates VI B 3 (Ministerium für Umweltschutz und Raumordnung) vom 16. Oktober 1989, in: NW 817 Nr. 732 Band: 5/6.

¹²⁶³ Landesarchiv NRW: Protokoll eines leitenden Beamten des NRW-Finanzministeriums über die 2. Sitzung der Arbeitsgruppe ‚Thyssen-Grundstück in Oberhausen, Essener Straße‘ am 09.03.1990. In: NW 817 Nr. 732 Band: 5/6.

¹²⁶⁴ Ebd.; vgl. dazu auch: Landtag NRW: Schlußbericht zu den Teilberichten „Neue Mitte Oberhausen“ und „Beauftragung des Notars Dr. Peter Heinemann“, Drucksache 11/8251 vom 11. Januar 1995, S.209.

¹²⁶⁵ Landesarchiv NRW: Protokoll eines leitenden Beamten des NRW-Finanzministeriums über die 2. Sitzung der Arbeitsgruppe ‚Thyssen-Grundstück in Oberhausen, Essener Straße‘ am 09.03.1990. In: NW 817 Nr. 732 Band: 5/6.

Nachbarkommunen Oberhausens drückten immer wieder deutlichen Protest gegen jegliche Ansiedlung eines neuen Einkaufszentrums aus, intern wie öffentlich,¹²⁶⁶ und noch lange nach der Errichtung des sog. „CentrO“.¹²⁶⁷ Das Finanzministerium wurde noch wenige Wochen vor Schleußers Vertragsabschlüssen regierungsintern seitens der Staatskanzlei auf Beamtenebene wiederholt ermahnt, in dem Kontext Argumente für die Beantwortung dort eingehender kritischer Nachfragen zuzuliefern, was am 11. Dezember 1991, also knapp eine Woche nach den Vertragsunterzeichnungen, dahingehend beantwortet wurde, dass nunmehr alle Bedenken ausgeräumt seien. Im Auftrag der o.g. GEG habe die Prognos AG die Kaufkraftströme untersucht und sei zu dem Ergebnis gelangt, dass das geplante Einkaufszentrum regional verträglich sei.¹²⁶⁸ Der informell (auch mit Neuber) bestens vernetzte¹²⁶⁹ Akteur Schleußer hatte folgende *formale* Funktionen inne, die für das Geschäft relevant waren:

- Als Finanzminister agierte er stellvertretend für das Land NRW.
- Da sich das Geschäft auf Oberhausen bezog, war er auch der zuständige Wahlkreisabgeordnete im Landtag von NRW.
- Als amtierender Verwaltungsratsvorsitzender der WestLB war er für die Kontrolle der involvierten Bank ebenso zuständig wie
- als Beirats- bzw. zuvor als Aufsichtsratsmitglied der Thyssen AG und der Deutschen Babcock AG (mit Sitz in Schleußers Heimatstadt Oberhausen) für die Kontrolle dieser beiden involvierten nordrhein-westfälischen Großkonzerne.

¹²⁶⁶ Vgl. Landesarchiv NRW: Schreiben des Einzelhandelsverbandes Nordrhein e.V. und des Landesverbandes des westfälisch-lippischen Einzelhandels e.V. an Ministerpräsident Rau vom 30. Oktober 1991 (NW 753 Nr.57). Landesarchiv NRW: Schreiben der „Markt-intern“ Verlag GmbH an Ministerpräsident Rau vom 5.11.1991, in: NW 753 Nr.57.

¹²⁶⁷ Symbolisch für die Ablehnung der Nachbarstädte steht der Streit um die Parkplätze, die aus Sicht der anderen Kommunen keinesfalls umsonst angeboten werden durften. Landesarchiv NRW: Schreiben des Oberbürgermeisters der Stadt Bottrop an die Bezirksregierung Düsseldorf vom 13. März 1996 sowie das Antwortschreiben der Bezirksregierung Düsseldorf vom 24.4.1996, jeweils in: NW 817 Nr. 732, Band 2/6.

¹²⁶⁸ Vgl. Landesarchiv NRW: Schreiben (per Telefax) des Referates III A 1 der Staatskanzlei NRW an einen leitenden Beamten des NRW-Finanzministeriums vom 6.12.1991 (NW 753 Nr.57) sowie Antwortbrief desselben vom 11.12.1991 (ebd.).

¹²⁶⁹ Neben seinem oben angeführten Hintergrund (SPD-Bezirksvorsitzender Niederrhein, Mitglied „IC 72“) galt Schleußer auch innerhalb der SPD-Fraktion im Landtag als „graue Eminenz“ des Kabinetts und als – gemessen an seiner tatsächlichen Bedeutung – äußerst zurückhaltend und diskret. Das „Handelsblatt“ berichtete unter Berufung auf Quellen innerhalb der SPD-Landtagsfraktion, dass Schleußer dort Anfang der 1990er Jahre eine klare Mehrheit für den Fall einer notwendigen Rau-Nachfolge (Ministerpräsident Rau kandidierte 1994 für das Amt des Bundespräsidenten) innegehabt hätte. Vgl. „Finanzminister Schleußer hat in der SPD-Landtagsfraktion die besten Karten“, in: Handelsblatt vom 9. September 1993.

- Daneben übte er auch das o.g. Aufsichtsratsmandat bei der GEG aus, was er im Unterschied zu den anderen o.g. Ämtern gegenüber der Präsidentin des Landtags nicht bekannt gegeben hatte.¹²⁷⁰

Insofern stellt sich auf dem Hintergrund des hier zugrunde gelegten Theorems die Frage, inwieweit eine solche Konstellation bereits formal auf die informelle Unterhöhlung demokratischer Mitwirkung (Input-Dimension, z.B. Kontrolle) angelegt war, oder sie zumindest kollateral in Kauf nahm. Durfte ein und dieselbe Person überhaupt als Volksvertreter (=Abgeordneter), exekutiv verantwortlicher Fachminister (=Finanzminister), Kontrolleur einer öffentlich-rechtlichen Bank (=WestLB-Verwaltungsratsvorsitzender) und Gesellschaft (=Aufsichtsratsmitglied der GEG) und Kontrolleur privatwirtschaftlicher Unternehmen (=Thyssen bzw. Deutsche Babcock AG) gleichzeitig und ohne Beteiligung oder wenigstens Information der Öffentlichkeit bzw. des demokratischen Souveräns (=des zuständigen Parlamentsausschusses) agieren? War das „weiße“, „graue“ oder „schwarze“ Schattenpolitik?

„Schwarz“ war sie kaum. Zwar wurde bewusst gehandelt, wie die Tatsache verdeutlichte, dass im federführenden Finanzministerium a priori eine rechtliche Einschätzung durch Schleußer eingeholt wurde.¹²⁷¹ Der NRW-Verfassungsgerichtshof in Münster, der auf Initiative der Grünen in einer gemeinsamen Klageschrift aller Oppositionsfraktionen angerufen worden war, urteilte am 3. Mai 1994 mit einer Ambivalenz, die es jeder politisch motivierten Seite ermöglichte, jeweils eigene Gesichtspunkte aus der Rechtsprechung ins Feld zu führen. Die Grenze der Legalität überschritt Schleußer demnach – lediglich – durch einen Verstoß gegen die Zweckbestimmungen des Haushaltsplans.¹²⁷²

Die ungleich diffusere Frage nach der Legitimität (also den Grauzonen) seines Handelns beschäftigte indessen die gewählten Volksvertreter. Bei der abschließenden Würdigung traten dabei Positionen zutage, die implizit auch den zeitlichen Wandel der Maßstäbe dokumentierten:

¹²⁷⁰ Vgl. hierzu auch die Auflistung „Ämterhäufung trotz Interessenkollision („Filz“)" im Resümee der Grünen, in: Landtag NRW: Schlußbericht zu den Teilberichten „Neue Mitte Oberhausen“ und „Beauftragung des Notars Dr. Peter Heinemann“, Drucksache 11/8251 vom 11. Januar 1995, S.328.

¹²⁷¹ Dem Minister sei dort mitgeteilt worden, dass eine gesetzliche Ermächtigung im Vorfeld nicht notwendig sei, „für den das Problem [...] damit erledigt war.“ Zitiert nach: ebd., S.266.

¹²⁷² Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band III, S.230; zum Urteil vgl. ebd., S.312-315.

- Die beiden „alten“ Oppositionsfraktionen CDU und FDP, die traditionell informell in das Regierungssystem eingebunden waren, konzentrierten ihre Kritik eher auf Details im Konkreten (z.B. auf die Vertragsgestaltung¹²⁷³).
- Die bislang nicht „akkommodierten“ Parlamentsneulinge von den Grünen übten fundamentale Kritik an der von ihnen konstatierten „Ämterhäufung trotz Interessenkollision („Filz“)¹²⁷⁴. Die GEG in Oberhausen wurde pointiert als „Briefkastenfirma“ der WestLB bezeichnet.¹²⁷⁵ Die WestLB wurde wegen ihres Großkredits kritisiert¹²⁷⁶, die „Verhinderung von öffentlicher Diskussion und parlamentarischer Kontrolle“¹²⁷⁷ durch die Exekutive beklagt. Detailliert listeten sie die Funktionen auf, in denen Schleußer in Personalunion aktiv wurde.¹²⁷⁸ Ihr Urteil fiel deutlich aus: Schleußer sei seinem eigenen Amtseid nicht gerecht geworden.¹²⁷⁹ Angesichts seiner vielfältigen Rollen sei es „zwangsläufig zu Interessenkollisionen“¹²⁸⁰ gekommen. Schleußer habe „das Parlament [...] trotz seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit nicht informiert. Die aufgewandten Millionenbeträge wurden im Haushalt versteckt und am Parlament vorbei verausgabt.“¹²⁸¹ Bezeichnend war zudem, dass ein Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ebenfalls von den Grünen angestrengt wurde.¹²⁸² Ihre Kritik zielte vor allem auf die „Input“-Dimension von Demokratie, die im vorliegenden Fall systematisch unterlaufen worden sei.
- Die regierungstragende SPD-Mehrheit wies sämtliche diesbezüglichen Vorwürfe indessen zurück. Die Schwerpunktsetzung der Argumente lag dabei auf dem erzielten Ergebnis, dem „Output“.¹²⁸³

¹²⁷³ Vgl. Landtag NRW: Schlußbericht zu den Teilberichten „Neue Mitte Oberhausen“ und „Beauftragung des Notars Dr. Peter Heinemann“, Drucksache 11/8251 vom 11. Januar 1995, S.320.

¹²⁷⁴ Ebd., S.326.

¹²⁷⁵ Vgl. ebd. S.328.

¹²⁷⁶ Vgl. ebd., S.329.

¹²⁷⁷ Ebd., S.325.

¹²⁷⁸ Vgl. ebd., S.328.

¹²⁷⁹ Vgl. ebd., S.329.

¹²⁸⁰ Ebd.

¹²⁸¹ Ebd.

¹²⁸² Vgl. ebd., S.327.

¹²⁸³ Das Projekt ‚Neue Mitte Oberhausen‘ sei „sachgerecht verwirklicht worden, es wurden nur angemessene Preise gezahlt, nur vertretbare Risiken akzeptiert. Bundes- und EG-Fördermittel wurden optimal genutzt. Der sogenannte Filz-Vorwurf wurde erneut widerlegt. [...] Die Versuche, diese positive Bilanz durch die nachstehenden Minderheitenvoten zu verfälschen, erwecken den Eindruck, als ob die Opposition den Berichtsentwurf gar nicht gelesen hat und nur blindlings ihre Diffamierungskampagne fortsetzt.“ Zitiert nach: Landtag NRW: Schlußbericht zu den Teilberichten „Neue Mitte Oberhausen“ und „Beauftragung des Notars Dr. Peter Heinemann“, Drucksache 11/8251 vom 11. Januar 1995, S.319.

8.3.2 Indikator für strengere Maßstäbe

Die im Tenor der jeweiligen Stellungnahmen ausgedrückten Bewertungsunterschiede wiesen – selbst bei „Abzug“ der kurzfristigen parteitaktischen Erwägungen – Charakteristika auf, die auf die Verschiebung des Legitimitätsmaßstabs hindeuten. Erhellend wirkte dazu die Aussage von Rau, der der „etablierten“ Opposition aus CDU und FDP in der einschlägigen Parlamentsfragestunde zurief, die Vorgehensweise sei „die angemessene Art und Weise, das Projekt auf den Weg zu bringen, von dem wir bisher geglaubt haben, Sie trügen es mit.“¹²⁸⁴ Raus Hinweis auf das von CDU und FDP – im Kontrast zu den Grünen – tatsächlich prinzipiell begrüßte Projekt „Neue Mitte Oberhausen“¹²⁸⁵ implizierte die möglicherweise ernsthafte Vermutung des im 14. Regentschaftsjahr befindlichen Ministerpräsidenten, es habe eine Art „unausgesprochene Abmachung“ (ggf. bestätigt über informelle Kanäle zwischen Regierung und Teilen der Opposition?) bestanden.

Aus Sicht Raus, der „core executive“ und wohl auch „älterer“, informell akkommodierter Teile der etablierten Oppositionsparteien, wog das Argument der Tradition, der konkreten, ergebnisorientierten Politik im Sinne eines „robusten Pragmatismus“¹²⁸⁶ (Output) schwerer als etwaige abstrakte, in der nordrhein-westfälischen Öffentlichkeit bislang eher untergeordnete, demokratietheoretische Bedenken (Input). Anders formuliert: Unweigerliche Interessenkollisionen (pointiert: Geschäfte „von Schleußer mit Schleußer durch Schleußer“¹²⁸⁷) wurden tendenziell in Kauf genommen, um das (stillschweigend zwischen Regierung und Teilen der Opposition konsenterte) Ziel zu realisieren. Eine jüngere Generation, v.a. aber parteilich neu zuzuordnende Volksvertreter trugen auch einen neuen Zeitgeist ins Parlament. Gerade die

Und zuvor: „Die Feststellungen des PUA [...] haben keine Anhaltspunkte ergeben, daß der Finanzminister Heinz Schleußer in seinen Funktionen als Aufsichtsratsmitglied der GEG oder als Oberhausener Landtagsabgeordneter im Rahmen des hier zu untersuchenden Sachverhaltskomplexes in sachwidriger Weise auf die Entscheidungen des von ihm geleiteten Finanzministeriums Einfluß genommen hat oder sich bei einer seiner Entscheidungen als Finanzminister von einer der anderen Funktionen hat leiten lassen.“ Ebd., S.276. Lediglich die öffentliche Kommunikation Schleußers in Bezug auf die Notarauswahl wurde gerügt. Ebd., S.317-318. Auf die WestLB und Schleußers Funktion als deren Verwaltungsratsvorsitzender wurde gar nicht explizit eingegangen, ebenso wenig wie auf die Motivforschung hinter der gewählten Vorgehensweise. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band III, S.320.

¹²⁸⁴ Johannes Rau, zitiert nach: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band III, S.227 (mit Verweis auf: Plenarprotokoll 11/65 vom 3. Juni 1992, S.7904).

¹²⁸⁵ Vgl. ebd., S.230.

¹²⁸⁶ Ebd., S.226.

¹²⁸⁷ Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: Die Spendenkrise, S.162.

Parlamentsneulinge „Die Grünen/Bündnis 90“ waren zu Beginn der 1990er Jahre auch formal noch nirgends in die institutionalisierte Form des Korporatismus bei der WestLB eingebunden.¹²⁸⁸ Sie waren diesbezüglich weniger an die bisher gelebte informelle politische Kultur in NRW gewöhnt¹²⁸⁹ als das ebenfalls neue Personal, das zunehmend in den „etablierten“ Parteien und Fraktionen CDU und FDP das Sagen hatte. Der Einfluss von informellen Formaten wie dem „IC72“ schien so zu sinken. Dass sich nun auch mehr Frauen in verantwortlichen Positionen befanden, führte mutmaßlich ebenfalls zu einem kulturellen Wandel¹²⁹⁰, der im Parlament teils noch auf sich warten ließ.¹²⁹¹

Die Argumentationsmuster des auch in anderen einschlägigen Fällen als WestLB-Verwaltungsratsvorsitzender und Finanzminister betroffenen¹²⁹² personalen Hauptakteurs Schleußer wiesen eine Auffälligkeit auf, die sich auch bei Neuber zeigte: Sie fokussierten sehr stark auf rechtliche Aspekte. Beispielhaft erscheinen hier nicht nur seine Darlegungen zum Fall „Neue Mitte Oberhausen“, sondern z.B. auch zu seiner Rolle bei der Übernahme des Stahlkonzerns Hoesch durch Krupp: Je schärfer nach Informalität gefragt wurde, desto stärker betonte der befragte Schleußer die Formalität.¹²⁹³ Es sei „säuberlich“ zwischen der rechtlichen und politischen Situation und Bewertung zu trennen, die Abgeordneten sollten sich intensiver mit den gesetzlichen Grundlagen und Rechten auseinandersetzen.¹²⁹⁴

¹²⁸⁸ Vgl. Korte, Karl-Rudolf et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S.146, Fußnote 34.

¹²⁸⁹ Vgl. auch: Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.129.

¹²⁹⁰ Vgl. Kapitel 7.2.1 („psychologische Bestimmungsfaktoren im Zeitkontext“).

¹²⁹¹ Einen Eindruck davon, wie sich „weiche“ Faktoren (z.B. Atmosphärisches) in der politischen Kultur über den Verlauf weniger Jahre veränderten, vermittelt das Beispiel eines Zwischenrufs des SPD-Abgeordneten Mernitzka, der die Plenumsrede der CDU-Wirtschaftspolitikerin Thoben im Jahr 1989 ohne Ordnungsruf des Parlamentspräsidenten mit den Worten unterbrach: „Hör mal, Herzchen [...]“. Mdl Mernitzka, zitiert nach: Plenarprotokoll zur Debatte über die staatliche Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen aus Anlass einer Großen Anfrage der Fraktion der CDU, Drucksache 10/2264, Plenarprotokoll 10/99 vom 26.01.1989, S.9055.

¹²⁹² Eindrücklich ist hier z.B. der Wirtschaftskriminalfall der „Balsam AG“, in der sich ebenfalls Fragen nach der doppelten Funktion Schleußers stellten. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band III, S.378-434. Auch: „Nur zum Abheften“, in: Der Spiegel 18/1994, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/nur-zum-abheften-a-2cb354fa-0002-0001-0000-000013686237?context=issue> (4.1.2022).

¹²⁹³ Vgl. Landtag NRW: Ausschussprotokoll des Haushalts- und Finanzausschusses, 20. Sitzung vom 17.10.1991, Drucksache 11/381, S. 1-3.

¹²⁹⁴ Vgl. Landtag NRW: Ausschussprotokoll des Haushalts- und Finanzausschusses, 20. Sitzung vom 17.10.1991, Drucksache 11/381, S.3 und S.6. Erst am Ende der Befragung konzedierte Schleußer einen „politischen Einfluß“, den die Landesregierung auf die WestLB habe. Vgl. ebd., S.9.

8.3.3 Zwischenfazit

Der Fall „Neue Mitte Oberhausen“ verdeutlicht einerseits die Interessenkonflikte, die durch die Ausübung von Aufsichts- und Exekutivfunktionen in Personalunion (nach heutigen Maßstäben) wahrscheinlich werden. Auf der Output-Seite waren die Ergebnisse ambivalent¹²⁹⁵, auf der Input-Seite war das schattenpolitische Problemfeld offensichtlich. Dass sich ein Politprofi wie Schleußer, den Ministerpräsident Rau auf Grund seiner tiefen Verankerung in der SPD und seiner Sachkunde ins Kabinett berufen hatte, überhaupt auf eine solch gewagt scheinende Konstellation einließ, zeugte von einem wohl mangelndem Bewusstsein für die mögliche Illegitimität seines Handelns. Die bis dato vorherrschende politische Kultur mit ihrem hohen Maß an Informalität schien den Sinn für die gerade seitens der Parlamentsneulinge von den Grünen auf die politische Tagesordnung gesetzten demokratietheoretischen Aspekte zu trüben. Die rechtspositivistische Argumentation Schleußers lässt sich auch dahingehend deuten (freilich auch schlicht als Absicherung bzw. Ablenkung). Zusammenfassend scheint das empirische Beispiel „Neue Mitte Oberhausen“ sowie seine parlamentarische Aufarbeitung zu indizieren, dass Schattenpolitik ähnlich wie ein Fluss mäandert: Ändern sich die Umweltbedingungen, kann ein sich bislang ausdehnender Graubereich recht abrupt durchbrochen werden. Was eben noch im Sinne der Strömung „floss“ und legitim erschien (heller Bereich), liegt dann „trocken“, erscheint illegitim (dunkler Bereich) und lässt sich nur noch durch den Rekurs auf Vergangenes rechtfertigen.

8.4 Die Rolle des Parlaments

Der Fokus lag bislang im informellen Zusammenwirken von Regierung und WestLB. Ausgangspunkte waren die zentralen personalen Akteure innerhalb der „core executive“. Ihnen bot der instrumentelle Einsatz einer Landesbank den Vorteil hoher strukturpolitischer Autonomie, da eine parlamentarische Kontrolle kaum möglich ist.¹²⁹⁶ Letztere war rechtlich gleich zweifach eingeschränkt: einerseits auf Grund der nachgelagerten Kontrolle (mit Ausnahme des Haushaltsrechts), andererseits wegen

¹²⁹⁵ Vgl. Landesarchiv NRW: „Erste Bilanz sehr positiv“, in Rheinische Post vom 9.4.97 (in: NW 817 Nr. 732 Band: 3/6.). Landesarchiv NRW: „Das CentrO schockt den Einzelhandel“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 5.8.97 (in: NW 817 Nr. 732 Band: 3/6.).

¹²⁹⁶ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.119.

der reinen Rechtsaufsicht der (zwar ihrerseits prinzipiell¹²⁹⁷ der parlamentarischen Kontrolle unterliegenden) Regierung: „Sobald eine Landesbank, wie dies bzgl. der WestLB der Fall ist, der unmittelbaren Staatsaufsicht entzogen ist, ist sie auch gleichzeitig der parlamentarischen Kontrolle weitestgehend entzogen.“¹²⁹⁸ Auch die Landesrechnungshöfe als „Hilfsorgane“¹²⁹⁹ der Parlamente scheiden für eine wirksame Kontrolle weitgehend aus, da sie lediglich rückwirkend anhand von Soll-Vorgaben bzw. Prüfungsmaßstäben arbeiten können. Sie hatten (und haben) insofern nur eine bedingte Eignung als Kontrollorgane der Landesbanken.¹³⁰⁰ Die unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung prinzipiell hinzunehmende „Schwäche‘ der Parlamente“¹³⁰¹ führt zu einer naheliegenden Frage: Welche Rolle spielte die Legislative dabei, mehr politische Kompetenzen auf die Ebene einer Landesbank zu übertragen und so die eigenen politischen Kontrollmöglichkeiten einzuschränken?

In der parlamentarischen Demokratie dient die Legislative der öffentlichen Diskussion über das Für und Wider politischer Entscheidungen. Das Parlament ist innerhalb einer laufenden Legislaturperiode der ultimative Quell demokratischer Legitimation¹³⁰², also der Voraussetzung für Legitimität im hier gebrauchten Sinne. Idealtypisch konzentriert sich hier sogar die Macht.¹³⁰³ Abstrakt gilt die „Legitimationskette ‚Wähler-Parlament-Regierung-Aufsichtsorgan-Management‘“¹³⁰⁴. Wichtige Vorhaben einer Regierung, z.B. der jährliche Haushalt, bedürfen daher der Gesetzesform. In der Praxis nehmen gerade die Fraktionen und ihre Führung¹³⁰⁵ eine entscheidende operative Funktion „zwischen der Gesellschaft in ihrer ganzen Breite, der Staatsbürokratie und der politischen Führung“¹³⁰⁶ ein. Blickt man auf die wichtigsten Funktionen des Parlaments (Wahl- und Abwahlfunktion, Gesetzgebungsfunktion, Kontrollfunktion,

¹²⁹⁷ Einschränkungen existieren z.B. im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, vgl. Berger, Hannes: Dimensionen parlamentarischer Kontrolle, S.8-10.

¹²⁹⁸ Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.149. Insgesamt dazu vgl. ebd., S.118-121.

¹²⁹⁹ Goy unter Verweis auf Klaus Stern u.a., zitiert nach: ebd., S.109.

¹³⁰⁰ Vgl. ebd., S.108-111.

¹³⁰¹ Ebd., S.121.

¹³⁰² Durch die regionale Verankerung, spezielle Expertise, Ausschussarbeit und Arbeitsgruppen werden einzelne Abgeordnete oder fraktionsinterne Gruppierungen auch Anlaufstellen von Interessenverbänden, Gewerkschaften und Unternehmen. Vgl. Schwarz, Hans-Peter: Die Fraktion als Machtfaktor, in: Ders. (Hrsg.): Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute. Bonn 2010 (Lizenz Ausgabe bpb; i.O. München 2009), S.277-314, hier S.307.

¹³⁰³ Vgl. Poguntke, Thomas: Präsidiale Regierungschefs, S.357.

¹³⁰⁴ Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.107.

¹³⁰⁵ Die Fraktionsvorsitzenden nehmen auf Grund der hierarchischen Organisation eine entscheidende Stellung ein. Lediglich Abgeordnete mit Direktmandaten können generell selbstbewusster gegenüber ihrer Fraktionsführung auftreten. Vgl. Schwarz, Hans-Peter: Die Fraktion als Machtfaktor, S.312.

¹³⁰⁶ Ebd.

Kommunikationsfunktion¹³⁰⁷), so unterscheiden sich Oppositions- und Mehrheitsfraktion(en) deutlich. Bei der wichtigsten Funktion, der Gesetzgebung, handelt es sich um eine Domäne der regierungstragenden Mehrheitsfraktion(en). Bei der Kontrolle der Regierung schlägt indes typischerweise die Stunde der Opposition. Im aus ihrer Sicht gegebenen Idealfall vermag bzw. vermögen es die Oppositionsfraktion(en), eine Regierung vor den Augen der Öffentlichkeit „vor sich her zu treiben“. Die Mehrheitsfraktion(en) übt bzw. üben Kontrolle hingegen weniger publik wahr.¹³⁰⁸ Relevant sind realiter auch hier die handelnden „Mikropolitiker“. Dies gilt auch für den vorliegenden Fall, wie das Zusammenwirken einzelner Akteure aus der SPD-Mehrheitsfraktion, Raus engerem Regierungsapparat (v.a. der Staatskanzlei), anderen Ministerien und WestLB verdeutlichte. Während die Rolle der Oppositionsfraktionen, besonders deren größter, der CDU, bereits diskutiert wurde,¹³⁰⁹ wird der Fokus im Folgenden auf die Regierungsfraktion SPD gelegt.

8.4.1 Legislative, Exekutive und WestLB – ein komplexes Verhältnis

Den SPD-Fraktionsvorsitz hatte nach dem triumphalem Wahlsieg Raus 1985 dessen früherer innerparteilicher Kontrahent, Friedhelm Farthmann, von Karl Josef Denzer übernommen und über die folgenden beiden Legislaturperioden bis 1995 behalten. Seinen Kabinettsposten als Arbeits- und Sozialminister im Kabinett Rau II hatte der vom Gewerkschaftsflügel der SPD stammende, ehemalige DGB-Abteilungsleiter dazu an Hermann Heinemann abgetreten. Trotz eines schwierigen persönlichen Verhältnisses zu Farthmann fand Rau meist zu für die Fraktion zufriedenstellenden personalpolitischen Lösungen. Die Vergabe von Kabinettsposten an Fraktionsmitglieder war hierbei bedeutsam,¹³¹⁰ gehört die Rücksichtnahme auf die eigene, die Kabinettsmitglieder kritisch beobachtende Fraktion doch zu den politischen „Überlebensfragen“ eines Regierungschefs.¹³¹¹ Farthmann, der auch im Rückblick

¹³⁰⁷ Vgl. Marschall: Parlamentarismus, S.127-161.

¹³⁰⁸ Vgl. Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn, S.85-86.

¹³⁰⁹ Vgl. Kapitel 7.3 („Kontrolle durch die Opposition?“). Im Fall der FDP-Fraktion waren die informellen Verbindungen zur „core executive“ weniger ausgeprägt, was auch mit deren mangelnder Präsenz im Landtag in der 9. Wahlperiode (1980-1985) zusammenhing. Zum FDP-Fraktionsvorsitzenden von 1985-1995, Achim Rohde, war speziell das Verhältnis von Rau schwierig: 1983 war er von Rau als einziger FDP-Regierungspräsident entlassen worden. Rohde war jedoch mit Neuber befreundet, auch wenn er retrospektiv Kritik an einem „professionellen Machtsystem“ übte. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band II, S.565 und 568.

¹³¹⁰ Vgl. Korte, Karl-Rudolf et al.: Regieren in Nordrhein-Westfalen, S.137-139. Ein Beispiel ist die Nachfolge des Wirtschaftsminister Jochimsen durch den aus dem Gewerkschaftsflügel der SPD stammenden Günther Einert im Jahr 1990.

¹³¹¹ Vgl. Schwarz, Hans-Peter: Die Fraktion als Machtfaktor, S.313.

nicht mit Kritik an Rau sparte, unterstellte diesem denn auch diesbezüglich reines Machtkalkül.¹³¹² In Raus Kabinetten (II und III) von 1980 bis 1990 hatte es insbesondere Wirtschaftsminister Jochimsen kaum vermocht, seine Wirtschaftspolitik in der SPD-Landtagsfraktion zu verankern. Der SPD-Fraktionsvorsitzende kritisierte Ende der 1980er Jahre – unüblich für seine Funktion – öffentlich die Performanz der durch seine Fraktion getragenen Regierung und hob die seines Erachtens bestehende Unzulänglichkeit von Wirtschaftsminister Jochimsen hervor (später kamen andere Kabinettsmitglieder hinzu).¹³¹³ Zwar blieb Jochimsen trotz der Kritik bis zum Juni 1990 weiter im Amt, seine Zuständigkeiten wurden jedoch 1988 erkennbar gestutzt: Mit Staatskanzleichef Leister, der sich laut Medienberichten ursprünglich Hoffnung auf die Nachfolge Jochimsens im Zuge einer Kabinettsumbildung gemacht haben soll¹³¹⁴, wechselte – wie o.g. – ein Rau-Vertrauter zur Landesbank. Die damit verbundene Einrichtung einer „Investitionsbank“ innerhalb der WestLB führte zu einer Bündelung sämtlicher Wirtschaftsförderung des Landes NRW dort.¹³¹⁵

Formal wanderten also Kompetenzen aus dem Geschäftsbereich Jochimsens zur WestLB, wobei die Personalie Leister einerseits die informelle Dimension und andererseits den sozialdemokratischen Policy-Ansatz (stärker integrierte Strukturpolitik) verdeutlichte. Ein Insider aus dem persönlichen Umfeld des Ministerpräsidenten erhielt in der WestLB Zugang zu bisherigen (Macht-)Ressourcen des Wirtschaftsministeriums.¹³¹⁶ Zudem wurde mit Jochimsen derjenige personale

¹³¹² Die SPD sei schon vor der Ära Rau eine Partei „biederer Wasserträger“ gewesen. Rau habe eine Partei „vorgefunden, die sich als Partei der parlamentarischen Absicherung, der Stabilität, der Ruhe und der Geschlossenheit verstanden hat.“ (Farthmann, Friedhelm: Blick voraus im Zorn. Aufruf zu einem radikalen Neubeginn der SPD. Düsseldorf 1996., S.183). Rau habe dann aber einen politischen Stil gepflegt, der diese ruhige Truppe so erhalten habe. Landesvorstandssitzungen seien in den letzten Jahren Routineveranstaltungen gewesen. Selbst die Bezirksvorsitzenden hätten sich alle ruhigstellen lassen. Hans-Otto Bäumer habe Rau in seiner vitalen Art widersprochen und sei ins Abseits gestellt worden. Andere hätten es gar nicht versucht (ebd., S.183-184). „Es war sicher auch ein Stück Methode, die Bezirksvorsitzenden ins Kabinett aufzunehmen, um sie ganz schnell in die Disziplin einzubinden.“ (ebd., S.184).

¹³¹³ Vgl. „Rau setzt weiter auf seine Regierungsmannschaft“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Januar 1988.

¹³¹⁴ Vgl. „Der Chef der Staatskanzlei soll demnächst Banker werden“, in: Welt am Sonntag vom 13. November 1988.

¹³¹⁵ Die Genese der Investitionsbank und ihre Bedeutung werden im Folgenden noch ausgeführt.

¹³¹⁶ Aus den geführten Hintergrundgesprächen des Verfassers ließ sich entnehmen, dass gerade das Wirtschaftsministerium aus der Zeit der sozialliberalen Koalition der 1970er Jahre und zuvor noch stark FDP-geprägt war. Eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung im Sinne der hier beschriebenen administrativen Veränderungsprozesse habe demnach Dr. Karlheinz Bentele gespielt, der im März 1991 aus einer leitenden Funktion in der NRW-Staatskanzlei zum Staatssekretär im NRW-Finanzministerium avancierte. Im Wirtschaftsministerium war demnach insbesondere der dortige Staatssekretär ab 1990, der ebenfalls aus der Staatskanzlei „stammende“ Hartmut Krebs, in den Prozess involviert.

Akteur de facto politisch geschwächt, dessen Ministerium formal die Staatsaufsichtsfunktion über die WestLB auszuüben hatte. Es liegt also nahe, dass aus mikropolitischen Perspektive eine weitere machtpolitische Konzentration auch im Bereich der Kontrolle der Bank zugunsten der informell determinierten „core executive“ einherging, zu der Jochimsen realiter nur eingeschränkt bzw. nicht gehörte.¹³¹⁷ Ergänzt wurde die Änderung der Formalstruktur (zulasten Jochimsens) weiter dadurch, dass in der Staatskanzlei – bereits unter Führung des auf Leister gefolgten Wolfgang Clement, eines damals noch engeren Rau-Vertrauten – 1989 eine neue, eigene Stabsstelle in Abteilungsstärke für die Koordinierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik geschaffen wurde.¹³¹⁸ Auch wenn dort explizit betont wurde, es handle nicht um eine Entmachtung Jochimsens¹³¹⁹, blieb zu konstatieren, dass wesentliche wirtschaftspolitische Kompetenzen nun faktisch – mikropolitisch betrachtet – im direkten Einflussbereich der personalen Akteure Rau (koordinierende Stabsstelle unter faktischer Federführung von Staatskanzleichef Clement) und Neuber (exekutive Umsetzung in der WestLB) lagen. Informalität „füllte“ im Sinne von Mikropolitik die formalen Strukturen „mit Leben“. Die SPD-Landtagsfraktion hatte dabei in Gestalt ihres Vorsitzenden zumindest initiativ an der Entwicklung mitgewirkt. So seien, wie die Presse berichtete, wirtschaftspolitische Leitentscheidungen, wie z.B. der Ausstieg aus dem Hochtemperurreaktor, „an Jochimsen vorbei von der Staatskanzlei und SPD-Fraktionschef Farthmann betrieben“¹³²⁰ worden. Auch soll Farthmann einzelne personale Akteure, wie z.B. Umweltminister Matthiesen, mit Hilfe seiner Fraktionsmacht als Chef der Staatskanzlei zu verhindern gewusst haben.¹³²¹

Der Tendenz einer Konzentration im Sinne der o.g. Arbeitsteilung folgte auch die im August 1990, zu Beginn der Amtszeit von Jochimsens Amtsnachfolger Einert, neu eingeführten Kabinettsausschüsse in der Staatskanzlei. Sie hatten wesentliche

¹³¹⁷ Vgl. zur Problematik der Staatsaufsicht im Zusammenwirken mit weiteren Aufsichtsfunktionen (hier speziell des Verwaltungsrates mit Finanzminister Schleusser) allgemein: Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.103-104.

¹³¹⁸ Vgl. „Rau schafft eine neue Stabsstelle für Strukturpolitik“, in: Neue Ruhr-Zeitung vom 5. April 1989.

¹³¹⁹ Vgl. ebd.

¹³²⁰ Vgl. „Auf Einert warten viele Probleme“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 19. Juni 1990. Im Falle des Hochtemperurreaktors klagten die Grünen später (1993) gegen Finanzminister Schleißer, der im Oktober 1991 zusätzliche 78,8 Millionen Mark für die Restabwicklung des im Oktober 1988 abgeschalteten Thorium-Hochtemperurreaktors in Hamm-Uentrop verausgabt haben soll, ohne dies vom Parlament im HFA genehmigen zu lassen. Vgl. „Grüne bereiten Klage gegen Schleißer vor“, in: General-Anzeiger Bonn vom 3. März 1993.

¹³²¹ Vgl. „Jammern allein macht noch keine Landespolitik“, in: Die Welt vom 2. Februar 1988.

fachpolitische Richtungsentscheidungen und Gesetzesinitiativen der Regierung vorzubereiten. Darunter befand sich auch ein neuer Kabinettsausschuss für „Wirtschafts- und Strukturpolitik“. Während den einzelnen Ausschüssen jeweils *mehrere* Fachminister angehörten, saß der Chef der Staatskanzlei, Clement, automatisch in *jedem* Kabinettsausschuss. Eine ebenfalls neu eingerichtete „Arbeitsgruppe Programmwirksamkeit“ unter dem Vorsitz des „absolut loyal zu Rau stehende[n] Finanzminister[s] Heinz Schleußer“¹³²² (mit Clement als dessen Stellvertreter) hatte zudem die Aufgabe, alle wirtschaftlichen Förderprogramme zu überprüfen.¹³²³ Die parlamentarische Opposition nahm die Machtverschiebungen innerhalb der Regierung genau wahr, wie kritische Nachfragen zeigten.¹³²⁴ Die Strukturreformen gingen jedoch nicht nur zu Lasten des Wirtschaftsministers, sondern v.a. zu Lasten des Einflusses der einzelnen Parlamentsabgeordneten, insbesondere denen der Mehrheitsfraktion SPD. Konnten z.B. die Vorsitzenden der Fraktions-Arbeitskreise bis dahin „auf Augenhöhe“ als Verhandlungspartner der jeweiligen Fachminister agieren, so war dies gegenüber einem machtpolitisch diffuseren Kabinettsausschuss nicht mehr möglich.¹³²⁵

Dem ohnehin belasteten Verhältnis zwischen Ministerpräsident Rau und SPD-Fraktionschef Farthmann diente die Reform nicht. Auf „Farthmanns Liste“¹³²⁶ waren nun eine Vielzahl von Kabinettsmitgliedern vermerkt, deren Ablösung er öffentlich forderte. Darunter befand sich neben dem Rau gegenüber loyalen Innenminister Schnoor auch Jochimsens Nachfolger, Wirtschaftsminister Einert¹³²⁷, den auch Farthmanns früherer Arbeitgeber, der DGB, wegen seiner Strukturpolitik scharf kritisierte.¹³²⁸ 1991 hatte Farthmann der SPD-geführten Alleinregierung dann sogar

¹³²² Vgl. „Staatskanzlei in NRW gewinnt weiter an Einfluß“, in: Bonner Rundschau vom 21. August 1990.

¹³²³ Minister Schleußer wies in seiner Einbringungsrede zum Landeshaushalt 1992 eigens auf die interministerielle Runde hin und stellte sie in den Kontext der Kosten der deutschen Einheit. Sie machten es bei knapperen finanziellen Ressourcen notwendig, stärker zu differenzieren und zu konzentrieren. Vgl. Redebeitrag Heinz Schleußer, in: Landtag NRW: Protokoll zur ersten Lesung des Landeshaushalts 1992, Plenarprotokoll 11/36 vom 12. September 1991, S.4082.

¹³²⁴ In einer HFA-Sitzung vom 17. Oktober 1991 fragte z.B. der CDU-Finanzpolitiker Schauerte den Minister Schleußer gezielt danach, wann dessen Kabinettskollege Einert über das maßgeblich von der WestLB begleitete Projekt der Hoesch-Übernahme durch Krupp informiert worden sei. Schleußer musste konzedieren, dass dies deutlich später als die Unterrichtung von ihm und Ministerpräsident Rau geschehen sei. Vgl. Landtag NRW: Ausschussprotokoll des Haushalts- und Finanzausschusses, 20. Sitzung vom 17.10.1991, Drucksache 11/381, S.4-5.

¹³²⁵ Vgl. „Staatskanzlei in NRW gewinnt weiter an Einfluß“, in: Bonner Rundschau vom 21. August 1990.

¹³²⁶ „Wie in Montevideo“, in: Der Spiegel Nr. 43 vom 21. Oktober 1991.

¹³²⁷ Vgl. ebd.

¹³²⁸ Vgl. „Rau im Sommerschlaf“, in: Die Zeit vom 19. Juni 1992.

öffentlich eine „depressive Phase“ und ein „Formtief“ attestiert.¹³²⁹ Kritische Medienberichte über Interna der Landesregierung und über einen angeblich kaum mehr wahrnehmbaren Ministerpräsidenten Rau, der bereits die Bundespräsidenten-Nachfolge von Weizsäckers 1994 im Auge habe, häuften sich spürbar Anfang der 1990er Jahre. Die Kohärenz der machtpolitischen „Phalanx“ aus Landesregierung, Mehrheitsfraktion und integrativer Landespartei war zunehmend gestört. In der Presse gab es Mutmaßungen, dass auch die Demission des langjährigen SPD-Landesgeschäftsführers und Wahlkampfmanagers, Bodo Hombach, eine Rolle gespielt hätte, der 1990 zum (unter WestLB-Einfluss stehenden) Stahlunternehmen Preussag gewechselt war und dadurch eine Lücke bei der parteiinternen Koordinierung hinterlassen habe.¹³³⁰ Die internen strukturellen Veränderungen im Regierungsapparat liefen auf eine engere informelle Einbindung der WestLB und ihres Vorstandsvorsitzenden in die „core executive“ hinaus. Die Entwicklung veranlasste den seit seinem Rücktritt vom WestLB-Vorstandsvorsitz stets kritisch beobachtenden Ludwig Poullain 1991 dazu, die Situation Neubers ironisch zu kommentieren: „Stellen Sie sich nur einmal vor, [...] Johannes Rau würde Bundespräsident. Das kann für den Vorstandsvorsitzenden gutgehen, muß es aber nicht.“¹³³¹

8.4.2 Bankgeheimnis und Exekutivlastigkeit politischer Macht

Wie im theoretischen Teil angeführt, birgt die o.g. Verlagerung von Kompetenzen auf die Exekutive das Problem, dass formale Kontrollinstrumente wie z.B. parlamentarische Anfragen weniger wirkmächtig sind. Noch schwieriger war es diesbezüglich bei der WestLB: ihre formalen Regularien (v.a. Sparkassengesetz und Satzung) erlaubten es faktisch, „je nach Bedarf“ auf formale Anknüpfungspunkte für ihre jeweilige Rolle zu verweisen (z.B. bei der vage definierten „Staatsbankfunktion“). Gegenüber dem Parlament kam insbesondere das „Bankgeheimnis“ zum Tragen, das, wie zeitgenössische Rechtsgutachten konstatierten, eine wirksame, direkte parlamentarische Kontrolle faktisch ausschloss.¹³³² Da eine Verlagerung von faktisch politischen Kompetenzen in den Bereich der WestLB die Kontrollmöglichkeiten durch

¹³²⁹ Mit Johannes Rau soll er darüber erst im Nachhinein nach zwei Wochen gesprochen haben. Vgl. „In Düsseldorf haben die Kronprinzen Konjunktur“, in: General-Anzeiger Bonn vom 15. November 1991.

¹³³⁰ Vgl. „Rau im Sommerschlaf“, in: Die Zeit vom 19. Juni 1992. Die Rolle und Bedeutung Hombachs wurde jedoch in den vom Verfasser geführten Hintergrundgesprächen z.T. etwas relativiert.

¹³³¹ Ludwig Poullain, zitiert nach: „Mut zum Risiko“, in: Wirtschaftswoche Nr.30 vom 19. Juli 1991.

¹³³² Vgl. Knemeyer, Franz-Ludwig: Bankgeheimnis und parlamentarische Kontrolle, S.55-59.

das Parlament, also die Domäne der Oppositionsfraktion(en), bedrohen würde, war hier bereits aus formalen Gründen eine ablehnende Position indiziert und im Fall der „Investitionsbank“ bei der CDU-Fraktion (nicht jedoch bei der FDP-Fraktion) gegeben.¹³³³ Die faktische Ressourcenverlagerung von einem Ministerium zur WestLB betraf jedoch auch die Domäne der Regierungsfraktion SPD, die Gesetzgebung. Insbesondere das jährliche Gesetz zum Landeshaushalt, das „in Zahlen gegossene Regierungsprogramm“¹³³⁴, war für sie ein wichtiges Machtinstrument. Hier war die Regierung auf die Zustimmung der sie tragenden Fraktion angewiesen. Einflussmöglichkeiten bestehen z.B. durch den informellen Austausch zwischen fachlichen Arbeitskreisen der Regierungsfraktion(en) und der Regierung.¹³³⁵

Die Wirksamkeit des Parlaments setzt voraus, dass ihm auch die wesentlichen Politikinhalte vorliegen. Eine Mehrheitsfraktion kann im Gesetzgebungsprozess nur dann informell Einfluss nehmen, wenn ihr die tatsächlichen politischen Handlungsspielräume im Kern bekannt sind. Im Konkreten müsste also ein Blick in den Haushaltsplanentwurf der Regierung, der stets am Anfang des Gesetzgebungsverfahrens vorgelegt wird, den Abgeordneten ein Bild der tatsächlichen, eng begrenzten Handlungsprioritäten vermitteln.¹³³⁶ Je stärker also die Regierung mithilfe einer nicht qua gesetzlichem Landeshaushalt gesteuerten Institution wie der WestLB (de facto am Parlament vorbei) finanzwirksame Wirtschafts- und Strukturpolitik gestaltete, desto mehr restringierte sie die Einflusspotentiale von Oppositions- und Regierungsfractionen. Die Dependenz der Regierung gegenüber der sie tragenden Parlamentsmehrheit wäre niedriger. Die Macht aller Abgeordneten wäre eingeschränkt, während sie sich umgekehrt bei einzelnen personalen Akteuren der Exekutive konzentrierte.

8.4.3 Die Fallbeispiele „Investitionsbank“ und „WFA“

Diese Sorge stand um das Jahr 1988/1989 sowie 1991/1992 mit im Raum, als eine faktische informelle Koalition aus CDU und den privaten und genossenschaftlichen

¹³³³ Auf die Haltung der Oppositionsfractionen wird anhand des im Folgenden behandelten empirischen Beispielfalles „Investitionsbank“ (8.4.3.1) näher eingegangen.

¹³³⁴ Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn, S.85.

¹³³⁵ Zwischen den drei Lesungen des Haushaltsgesetzes kam (und kommt) es stets zu zahlreichen Änderungsanträgen der Mehrheitsfraktion(en), die in der Regel auf Grund informeller Vorabstimmung zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit mit Majorität im zuständigen Parlamentsausschuss und später formal im Plenum goutiert werden. Versierte individuelle Abgeordnete können in einem solchen Gesetzgebungsprozess erheblichen Einfluss auf exekutives politisches Handeln ausüben.

¹³³⁶ Vgl. ebd.

Bankenverbänden einer Phalanx aus Spitzenvertretern von Landesregierung, regierungstragender SPD-Fraktion und der WestLB mitsamt ihren weiteren Anteilseignern (Sparkassen, Kommunen) gegenüberstand. Im Konkreten ging es dabei um die „Investitionsbank“ (1988/89) und die Wohnungsbauförderanstalt „WFA“ (1991/92), die jeweils durch das Land in die WestLB integriert wurden. In beiden Fällen befasste sich der NRW-Landtag damit. Die Bedeutung beider Institutionen für die landespolitische Bedeutung der WestLB unterstrich Neuber: „Wir [...] als Staatsbank [...] begleiten über die Investitionsbank und die Wohnungsbauförderungsanstalt die Strukturpolitik des Landes. Wir haben uns mehr als zehn Jahre lang mit großem personellen [sic!DF] Aufwand um das Ruhrgebiet gekümmert. Bei Gründungen von Gesellschaften, die für das Land wichtig sind, sind wir mit dabei, und auch aus dem kommerziellen Bereich heraus sind wir eine sehr sinnvolle Ergänzung zum Regierungsapparat. [...] Darüber hinaus sind wir bereit, bei unserer Beteiligungspolitik sehr wohl nordrhein-westfälische Interessen mit zu vertreten.“¹³³⁷ Neuber benannte nicht nur die beiden konkreten Instrumente, mithilfe derer die Bank die Strukturpolitik operativ „begleitete“ (eben die „Investitionsbank“ und die „WFA“). Instruktiv erschien auch die Charakterisierung der WestLB als „sehr sinnvolle Ergänzung des Regierungsapparates“, gerade aus der Perspektive der Legislative heraus. Schließlich implizierte Neubers Beschreibung, dass dem Parlament eine zusätzlich gestärkte Exekutive gegenüberstand.

8.4.3.1 Mehr „Effizienz“ durch die Investitionsbank

Die „Investitionsbank“ (IB) wurde als unselbstständige Abteilung innerhalb der WestLB zum 1. November 1988 gegründet, um im Auftrag des Landes die regionale Wirtschaftsförderung im Rahmen des Bankenverfahrens¹³³⁸ zu betreuen.¹³³⁹ Die Überlegungen waren älter. Sie hatte die Landesregierung bereits seit 1984 gemeinsam mit der WestLB angestellt. Dabei waren „die Möglichkeiten einer Effizienzsteigerung

¹³³⁷ Friedel Neuber, zitiert nach: „Die neue Macht am Rhein“, in: Stuttgarter Zeitung vom 28. Januar 1992.

¹³³⁸ Das Bankenverfahren sieht vor, dass der Petent einer Förderung über seine Bank bzw. in diesem Fall über die WestLB staatliche Fördermittel beantragt.

¹³³⁹ Der Schritt erfolgte im Kontext einer möglichen Fusion mit der hessischen Helaba. Vgl. Vorlage des Finanzministers Heinz Schleußer „Betr.: Fusionsüberlegungen zwischen der Westdeutschen Landesbank Girozentrale (WestLB) und der Hessischen Landesbank Girozentrale (Helaba)“ an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW, Drucksache 10/1846, vom 24. Oktober 1988.

der Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen“¹³⁴⁰ diskutiert worden. Auch die Opposition hatte seinerzeit für Änderungen bei der Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik plädiert. Seitens der CDU hatte deren Fraktionsvorsitzender Worms die Idee einer eigenständigen, von der WestLB unabhängigen, aber in Landesbesitz befindlichen „Landesentwicklungsbank“ in die Debatte eingebracht (mit einem ähnlichen Aufgabenprofil wie die spätere IB). Neuber hatte eine von der WestLB unabhängige Institution unter Verweis auf Effizienz- und Kostengesichtspunkte strikt abgelehnt.¹³⁴¹ Er konnte oder wollte den Kern des Anliegens der Befürworter einer von der WestLB losgelösten „Landesstrukturbank“ nicht dahingehend verstehen, dass es weniger auf die Effizienz und Kosten abzielte (Output-Dimension), sondern auf Partizipation an bzw. um die Verhinderung einer Konzentration von Machtressourcen bei der WestLB, notfalls zum Preis geringerer Effizienz (Input-Dimension). Man sprach insofern – wohl bewusst – aneinander vorbei. Nachdem zuvor ein interministerieller Arbeitskreis unter Einschluss der WestLB fast ein Jahr lang Vorschläge erarbeitet hatte¹³⁴², traf das Landeskabinett schließlich im Januar 1988 Leitentscheidungen, „die es der Westdeutschen Landesbank als Staatsbank ermöglichen sollen, ihre Unterstützung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen entsprechend den Entwicklungen anzupassen und noch zu verstärken.“¹³⁴³ Mit der neuen „Investitionsbank NRW, Zentralbereich der WestLB“ verfolgte die Landesregierung das Ziel, alle staatlichen Strukturfördermittel unter dem Dach der Landesbank (hier deklariert als „Staatsbankaufgaben“¹³⁴⁴) zu bündeln. Dazu hatte das

¹³⁴⁰ Landtag NRW: Antwort des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie, Reimut Jochimsen, auf die Kleine Anfrage 998 der Abgeordneten Christa Thoben (CDU), Drucksache 10/2643, vom 3. Dezember 1987, S.2.

¹³⁴¹ Landtag NRW: Protokoll des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW, 42. Sitzung, Drucksache 10/815, vom 28. Januar 1988, S.17-18.

¹³⁴² Vgl. ebd., S.18.

¹³⁴³ Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie, Reimut Jochimsen, im Bericht der Landesregierung zu Fragen der Wirtschafts- und Strukturförderungspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Landtag NRW: Protokoll des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW, 42. Sitzung, Drucksache 10/815 vom 28. Januar 1988, S.10.

¹³⁴⁴ Vorlage des Finanzministers Heinz Schleißer „Betr.: Fusionsüberlegungen zwischen der Westdeutschen Landesbank Girozentrale (WestLB) und der Hessischen Landesbank Girozentrale (Helaba)“ an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen, Drucksache 10/1846, vom 24. Oktober 1988. Als junger SPD-Landtagsabgeordneter hatte Friedel Neuber neben dem CDU-Abgeordneten Dufhues und dem späteren SPD-Finanzminister Wertz zu denjenigen Abgeordneten gehört, die bereits bei der Schaffung der WestLB für eine gesetzliche Regelung der Staatsbankenfunktion eingetreten waren. Vgl. Redebeitrag des FDP-Abgeordneten Dorn, in: Protokoll des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW, 42. Sitzung, Drucksache 10/815, vom 28. Januar 1988, S.19. Recht vage geregelt war die Staatsbankfunktion sodann in § 36 des Sparkassengesetzes. Vgl. Landtag NRW: Protokoll Gemeinsame Sitzung Haushalts- und Finanzausschuß (61. Sitzung) und Ausschuß für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (60. Sitzung)

Land (vertreten durch die Landesregierung) am 13. Oktober 1988 einen Allgemeinen Geschäftsbesorgungsvertrag abgeschlossen, der neben den Aufgaben auch die Aufsichtsrechte des Landes regeln sollte.¹³⁴⁵ Die „core executive“ schuf unter Verweis auf recht vage formale Grundlagen¹³⁴⁶ politische Fakten. Die Sensibilisierung für ein mögliches Demokratiedefizit verdeutlichte Wirtschaftsminister Jochimsen, indem er explizit Verfahrensabläufe in Aussicht stellte, die „die politische Verantwortung und Entscheidungskompetenz der Landesregierung bzw. die des jeweiligen Ressortministers“¹³⁴⁷ wahren sollten. Auch der noch amtierende Chef der Staatskanzlei, Leister, versprach, die „Verantwortung gegenüber dem Landtag“ solle „auch in Zukunft gewahrt bleiben.“¹³⁴⁸ Für Neuber war die Erweiterung der WestLB nur konsequent. Schließlich sei sie „Erfüllungsgehilfe des landespolitischen Wollens.“¹³⁴⁹ Im Sinne der größtmöglichen Effizienz exekutiven Handelns ergab diese Sichtweise Sinn. Um politisch „gewollte“ Strukturpolitik zu „erfüllen“, war die WestLB personell wie infrastrukturell gut aufgestellt. Was Neuber jedoch nicht näher beleuchtete, war die Frage danach, wo und wie das „landespolitische Wollen“ determiniert wurde (per Exekutiventscheidung nur in der Regierung? Unter Einschluss ihres „Erfüllungsgehilfen“ WestLB? Oder auch im Parlament?). Ein Indikator, dass ihn die kritischen Fragen diesbezüglich und auch bezüglich der ökonomischen Dimension (Vorwurf der Wettbewerbsverzerrung) aus seinem langjährigen Erfahrungshorizont an der Spitze der Landesbank befremdeten, gab sein Hinweis, dass es seinem „Gefühl“ nach lediglich an einzelnen Personen liege, dass darüber überhaupt diskutiert werde.¹³⁵⁰ In Neubers Perzeption spielten also auch einzelne personale Akteure eine

Drucksache 10/1272 1273, vom 17. August 1989, S.15. Eine allgemeingültige Legaldefinition des Begriffs „Staatsbank“ existierte nicht, was im Verlauf der Debatte auch kritisiert wurde. Vgl. Redebeitrag des CDU-Abgeordneten Dautzenberg, in: Landtag NRW: Protokoll Gemeinsame Sitzung Haushalts- und Finanzausschuß (61. Sitzung) und Ausschuß für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (60. Sitzung), Drucksache 10/1272 1273, vom 17. August 1989, S.44.

¹³⁴⁵ Vgl. Landtag NRW: Vorlage des Finanzministers Heinz Schleußer „Betr.: Fusionsüberlegungen zwischen der Westdeutschen Landesbank Girozentrale (WestLB) und der Hessischen Landesbank Girozentrale (Helaba)“ an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags NRW, Drucksache 10/1846, vom 24. Oktober 1988.

¹³⁴⁶ Vgl. Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie, Reimut Jochimsen, im Bericht der Landesregierung zu Fragen der Wirtschafts- und Strukturpolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Landtag NRW: Protokoll des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW, 42. Sitzung, Drucksache 10/815 vom 28. Januar 1988, S.11-12.

¹³⁴⁷ Ebd., S.12.

¹³⁴⁸ Klaus Dieter Leister, zitiert nach: Landtag NRW: Vorlage des Chefs der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen an den Landtag, Drucksache 10/1832, vom 13. Oktober 1988, S.3-4.

¹³⁴⁹ Friedel Neuber, zitiert nach: Landtag NRW: Protokoll des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW, 42. Sitzung, Drucksache 10/815, vom 28. Januar 1988, S.25.

¹³⁵⁰ Vgl. ebd.

Schlüsselrolle beim Wandel hin zu einem stärker polarisierten politischen Umfeld. Öffentlich sichtbar traten die zunehmend antagonistischen Positionen im Landtagsplenum im Januar 1989 hervor.

8.4.3.2 Weltanschauliche Überzeugung und „schattenpolitische“ Tradition

Hartmut Schauerte, selbst Beiratsmitglied der (mit WestLB-Interessen konkurrierenden) Westdeutschen Genossenschaftszentralbank¹³⁵¹, rückte – im Kontrast zu Fraktionsvorsitzenden Worms oder seinem Vorgänger Schwefer¹³⁵² – gerade die informellen Aspekte in den Fokus seiner Rede. Süffisant insinuierte Schauerte (unwidersprochen) einen Dissens zwischen dem Wirtschaftsminister Jochimsen und WestLB-Vorstandsvorsitzenden Neuber, da ersterer ohne Kenntnis anderer Absichten des WestLB-Vorstandsvorsitzenden zunächst die IB abgelehnt habe.¹³⁵³ Den Kursschwenk habe schließlich Staatskanzleichef Leister verkündet.¹³⁵⁴ Seine Fraktionskollegin Thoben ergänzte, dass die Unkenntnis Jochimsens damit zu tun habe, dass sich seine Zuständigkeiten „in eingetragene Vereine, GmbHs, Gremien, Institutionen und informelle Kreise aufgelöst“¹³⁵⁵ hätten. Ein Großteil der Wirtschaftspolitik sei ohnehin bereits in die Staatskanzlei abgewandert.¹³⁵⁶ Unter Bezugnahme auf den Beirat erteilte Schauerte der „Top-Top“-Kooperation früherer Jahre eine öffentliche Absage und nannte das Beirats-Konstrukt gar eine „typisch sozialdemokratische Antwort“¹³⁵⁷. Sie sei „erstens nichts Neues, sie bleibt im gleichen Denkschema, sie bleibt staatsnah, und sie will ihr Schema mehrheitsfähig machen, indem man hinget und sagt: ‚Wir machen einen Beirat, und in den binden wir alle Politiker ein, die Fraktionsvorsitzenden ganz persönlich, und dann haben wir sie alle schön an der Leine, und dann wird das schon gehen.‘“¹³⁵⁸

¹³⁵¹ Vgl. Landtag NRW: Plenarprotokoll 11/49 zur dritten Lesung des „Gesetzes der Wohnungsbauförderung“ vom 18.12.1991, S.5924. Im Interview mit dem Verfasser wies Schauerte ebenfalls auf seine ehrenamtlich ausgeübte, zeitweise Funktion bei der Zentralbank der Genossenschaftsbanken hin. In Scheuerter Heimatregion, dem Sauerland, hatten bzw. haben die ursprünglich auch aus den landwirtschaftlichen Genossenschaften entstandenen Banken eine hohe Bedeutung.

¹³⁵² Vgl. zu Worms: Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.812-813.

¹³⁵³ Vgl. Plenumsdebatte zum Tagesordnungspunkt „Staatliche Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen“, in: Landtag NRW: Plenarprotokoll 10/99 vom 26. Januar 1989, S.9051-S.9080, hier S.9064.

¹³⁵⁴ Vgl. ebd.

¹³⁵⁵ Ebd., S.9052.

¹³⁵⁶ Vgl. ebd., S.9055.

¹³⁵⁷ Hartmut Schauerte, zitiert nach: ebd., S.9065.

¹³⁵⁸ Ders., zitiert nach: ebd.

Die Art und Weise, in der Wirtschaftsminister Jochimsen sodann Schauertes Forderung nach einem ordnungspolitischen Neubeginn¹³⁵⁹ zurückwies, drückte eine grundlegende Diskrepanz über den für angemessen gehaltenen Grad an Informalität aus: Die „Forderung nach einem ordnungspolitischen Neuanfang bei der staatlichen Wirtschaftsförderung ist eine Angelegenheit, die ich nur als überflüssig und falsch ablehnen kann. Was wir brauchen, ist eine Weiterentwicklung, was wir brauchen, ist eine Effizienzsteigerung – richtig!, aber keinen ordnungspolitischen Neuanfang. [...]“¹³⁶⁰ Der SPD-Abgeordnete Westermann ergänzte – im Namen der gesamten SPD-Fraktion, und gefolgt von Applaus aus deren Reihen – angesichts der strukturpolitischen Herausforderungen müsse bei der Förderpolitik „möglichst flexibel und möglichst unbürokratisch“¹³⁶¹ gearbeitet werden. Auf die seitens der CDU-Opposition erhobene politische Kritik (de facto Aushöhlung der Gewaltenteilung durch Informalität, Input-Dimension von Demokratie) und den ökonomischen Vorwurf (Wettbewerbsverzerrung, Ordnungspolitik) reagierten Landesregierung und SPD-Mehrheitsfraktion öffentlich geschlossen mit dem Hinweis auf Flexibilität und Effizienz. Instruktiv wirkte die Position des FDP-Fraktionsvorsitzenden Rohde: Als Liberaler rügte er die CDU-Position als ordnungspolitisch widersprüchlich.¹³⁶² Durch das Prisma der Schattenpolitik betrachtet, fiel die Ambivalenz auf, mit der sich der mit Neuber persönlich befreundete, selbst in den neuen Beirat eingerückte FDP-Politiker dem demokratiepolitischen Problem der eingeschränkten Gewaltenteilung durch Informalität in WestLB-Netzwerken rhetorisch näherte. Denn gleich zu Beginn unterstrich er den Wert eines Konsenses im Landtag und hielt die Eingliederung der Investitionsbank als Tochter der WestLB für vorstellbar.¹³⁶³ Danach führte der FDP-Politiker alle Kritikpunkte der CDU – oder genauer: des finanzpolitischen Sprechers der CDU, Schauerte – explizit aus („Wir müssen [...] über den politisch unerwünschten Einfluß reden [...]“¹³⁶⁴ „Wir müssen [...] im Hinblick auf die Sicherung der

¹³⁵⁹ Vgl. ebd.

¹³⁶⁰ Reimut Jochimsen, zitiert nach: ebd., S.9067.

¹³⁶¹ Vgl. Redebeitrag des MdL Westermann (SPD), in: ebd., S.9059.

¹³⁶² Schließlich sei die von ihr geforderte „Landesentwicklungsbank“ zu 100 Prozent staatlich und so noch staatsnäher als die Lösung der Landesregierung. Vgl. ebd., S.9062.

¹³⁶³ Vgl. ebd., S.9078.

¹³⁶⁴ Achim Rohde, zitiert nach: ebd.

parlamentarischen Rechte diskutieren [...]“¹³⁶⁵). Seine Formulierungen blieben jedoch unverbindlich. Im Ergebnis stimmte er der Eingliederung zu.¹³⁶⁶

8.4.3.3 Sachverständige bringen das Demokratieproblem auf den Punkt

Wenig überraschend war, dass die Konkurrenzinstitute der WestLB sowie die CDU-Opposition in der öffentlichen Sachverständigenanhörung vom 17. August 1989¹³⁶⁷ die perzipierte Wettbewerbsverzerrung durch die IB monierten. Die privaten und genossenschaftlichen Banken erkannten eine solche im privilegierten Informationszugang der WestLB. Dieser ergab sich demnach aus dem Umstand, dass Staatsbank-, Sparkassenzentralbank- und Geschäftsbankenfunktionen ausdrücklich zum Geschäftsprinzip erhoben würden (Neuber: „Synergieeffekte“¹³⁶⁸).¹³⁶⁹ Kritik rief zum einen das Übergewicht der (gewerkschaftlich mitbestimmten) Großindustrie hervor. Zum anderen wurde auch – unter ökonomischen Vorzeichen – das mikropolitische Problem von Netzwerk-Verdichtungen um einzelne personale Spitzenakteure (Vorstand der WestLB) kritisiert. Hierdurch entstehe de facto ein Informations- und Wettbewerbsvorteil der WestLB.¹³⁷⁰ Nicht nur Neuber, sondern auch dessen Nachfolger im Amt des Präsidenten des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes (und CDU-Mitglied) Johannes Fröhlings, verbunden u.a. durch eine gemeinsame Geschäftsstrategie¹³⁷¹, widersprachen der Kritik entschieden. Die neue Konstruktion sei Ausdruck eines Staatsverständnisses, das staatliche „Geld-, kredit- und förderpolitische Akzente“¹³⁷² beinhalte. Eine Grundanalogie zu den hegemonialen wirtschaftspolitischen Ideen der 1960er und frühen 1970er Jahre schimmerte so durch,

¹³⁶⁵ Ders., zitiert nach: ebd., S.9079.

¹³⁶⁶ Vgl. ebd., S.9079.

¹³⁶⁷ Die Veranstaltung fand im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie statt. Geladen waren neben den Vertretern von WestLB (einschließlich Neuber), Sparkassen(-verbänden) und Kommunalvertretern (Städtetag, Landkreistag, Städte- und Gemeindebund) auch Handwerks- und Wirtschaftsverbände sowie die Repräsentanten der privaten Banken (Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank, Bankenvereinigung NRW) und der Genossenschaftsbanken.

¹³⁶⁸ Friedel Neuber, zitiert nach: Landtag NRW: Protokoll Gemeinsame Sitzung Haushalts- und Finanzausschuß (61. Sitzung) und Ausschuß für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (60. Sitzung), Drucksache 10/1272 1273, vom 17. August 1989, S.144.

¹³⁶⁹ Vgl. Redebeitrag des Vertreters der Genossenschafts-Zentralbank, Dieter Pahlen, in: ebd., S.22. Zur Kritik an der Form des gewählten Hausbankprinzips vgl. Redebeitrag des Vertreters der Bankenvereinigung Nordrhein-Westfalen, Dr. Coenen, in: ebd., S.1-7.

¹³⁷⁰ Vgl. Redebeitrag des Vertreters der Genossenschafts-Zentralbank, Dieter Pahlen, in: ebd., S.24.

¹³⁷¹ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.119. Vgl. auch: Neuber, Friedel: Zentrale Funktion der Landesbanken im Verbund, in: Handelsblatt vom 30.12.1988. „Unser Konzept steht“, in: Die Zeit vom 13. Oktober 1989.

¹³⁷² Johannes Fröhlings, zitiert nach: Landtag NRW: Protokoll Gemeinsame Sitzung, Drucksache 10/1272 1273, vom 17. August 1989, S.17.

wobei mit „Staat“ hier v.a. die Exekutive gemeint war. Auf das demokratiepolitische Problemfeld durch eine (weitere) Konzentration von Machtpotentialen bei dem informellen personalen Netzwerk um die WestLB gingen nicht die vertretenen Politiker (jeglicher parteipolitischer Couleur) ein, sondern die geladenen Bankenvertreter. So warnte der von Neuber kritisierte¹³⁷³ Vertreter der Genossenschaftsbanken vor der Gefahr einer deutlich reduzierten Verantwortung der Exekutive gegenüber der Legislative trotz erheblicher Fördermittel-Vergabe: „Vor Gründung dieser Investitionsbank war die Verantwortung zwischen Parlament, Verwaltung und Bank eindeutig getrennt. Mit der neuen Konzeption taucht in aller Deutlichkeit die Problematik auf, die ich untechnisch einmal als In-sich-Geschäft bezeichnen möchte. Einerseits hat die Landesregierung [...] die Aufgabe, mit der Investitionsbank Verträge abzuschließen, andererseits hat sie aber [...] die Geschäftsführung des Vorstands der WestLB zu überwachen. Ich stelle deshalb nur die Frage in den Raum, inwieweit sich [...] nicht der Verwaltungsratsvorsitzende selbst beaufsichtigt. Der Vorsitzende des Verwaltungsrates ist [...] zuständig für die Bestellung und Abberufung der Vorstandsmitglieder der WestLB und damit seiner Geschäftspartner auf der Ebene dieses Geschäftsbesorgungsvertrages. Verstärkt wird diese Problematik der Verflechtung durch die Tatsache, daß die staatliche Aufsicht über die WestLB wiederum der Finanzminister im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsminister führt. Das Ergebnis ist, daß sich die Geschäftstätigkeit und ihre Kontrolle hier in einer Hand konzentrieren.“¹³⁷⁴ Ferner bedeute die „Aussage, mehr Ausführung und Entscheidung durch eine Bank, [...] zugleich [...] einen Entzug aus der Transparenz der öffentlichen, insbesondere der parlamentarischen Kontrolle.“¹³⁷⁵ Das Land sei künftig nur noch über das Ergebnis der internen Revision der WestLB über die Geschäftstätigkeit der Investitionsbank zu unterrichten.¹³⁷⁶

8.4.3.4 Rumpelstilzchen-Effekt

Aus mikropolitischer Perspektive stach im Kontext der Sachverständigenanhörung ein weiterer Aspekt ins Auge, nämlich das persönliche Verhalten Neubers in der Öffentlichkeit. Bereits in Interviews war ihm zuvor unterstellt worden, in eine Art

¹³⁷³ Vgl. „Die neue Macht am Rhein“, in: Stuttgarter Zeitung vom 28. Januar 1992.

¹³⁷⁴ Dr. Claus-Peter Mossler, zitiert nach: Landtag NRW: Protokoll Gemeinsame Sitzung, Drucksache 10/1272 1273, vom 17. August 1989, S.12-13.

¹³⁷⁵ Ders., zitiert nach: ebd., S.13.

¹³⁷⁶ Vgl. ders., in: ebd.

„Mimikry“-Haltung zu verfallen und die eigene Machtposition möglichst herunterzuspielen: „Auf die Bemerkung, gefürchtet zu sein, reagiert Neuber mit – gespieltem? – Erstaunen. Er mache manchmal ein böses Gesicht, sonst könne er sich das auch nicht erklären.“¹³⁷⁷ Bei der Lektüre der offiziellen Publikationen der WestLB, insbesondere der jährlichen Lage- und Konzernberichte, fällt auf, wie relativ „unsichtbar“ der Vorstandsvorsitzende darin über einen langen Zeitraum war. Zwar erschienen Neubers Funktionen im Organigramm, jedoch trugen die nüchtern gefassten Berichte die Unterschriften aller Vorstandsmitglieder.¹³⁷⁸ Beim privaten Wettbewerber, der Deutschen Bank, waren die jeweiligen Vorstandssprecher ungleich bekannter in der Öffentlichkeit, womit freilich die Gefahr persönlicher Kampagnen stieg.¹³⁷⁹ Ganz im Sinne der Poullain’schen Machtdefinition umgab Neuber gerade durch seine öffentliche Zurückhaltung die Aura des Geheimnisvollen: „An Preussag, Hoesch und Bapcock, an Horten, LTU und Cook, VEW und Asko ist die Bank beteiligt [...]. Wenn bei diesen Konzernen Bedeutsames geschieht, darf getrost vermutet werden, daß Neuber es eingefädelt hat. Bei einer Reihe von anderen Unternehmen ist sein Einfluß nicht immer so sichtbar, spürbar ist er allemal.“¹³⁸⁰ Im Gegensatz zu öffentlich sehr bekannten Vorstandsvorsitzenden (wie z.B. Hilmar Kopper/Deutsche Bank) habe sich Neuber „lange Zeit unbeachtet und unterschätzt zu einem neuen Machtzentrum der Wirtschaft“¹³⁸¹ entwickelt. Traf also Poullains Beobachtung zu, dass allein der Anschein einer (z.T. auch nur insinuierten) Omnipräsenz einen Machtgewinn bedeutete, so ließ sich dies bezogen auf Neuber in den 1990er Jahren konstatieren. Als auffällig unauffällig erschien Beobachtern auch die Art und Weise, in der sich Neuber in der o.g. Sachverständigenanhörung (und in anderen halböffentlichen oder öffentlichen Formaten) präsentierte. Nachdem der WestLB-Vorstandsvorsitzende sämtliche Kritikpunkte unter Verweis auf formale, rechtliche Bezüge als unbegründet verworfen hatte, griff der Vertreter der Bankenvereinigung NRW, Coenen, dessen von ihm so perzipierte Selbstbescheidung mit ironischem Unterton unter Verweis auf die

¹³⁷⁷ „Der Genosse Bankier muß immer besser sein als andere“, in Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992.

¹³⁷⁸ Vgl. z.B. Westdeutsche Landesbank Girozentrale: Geschäftsbericht 1993. Düsseldorf/Münster 1994, S.16-28. Ein eigenes Grußwort an die „Sehr geehrte[n] Geschäftsfreunde“ mit Foto erschien dort erstmals 1996, ab der Verleihung der Ehrendoktorwürde durch die Universität Duisburg 1997 mit der Unterschrift „Dr.rer.nat.h.c. Friedel Neuber“.

¹³⁷⁹ Vgl. Plumpe, Werner et al.: Deutsche Bank, S.466.

¹³⁸⁰ „Friedel, was machst Du da?“, in: Der Spiegel vom 28. September 1992.

¹³⁸¹ Ebd.

objektive Bedeutung der WestLB auf.¹³⁸² Mit Goethe kommentierte er Neubers Absicht, Staats- und Geschäftsbank strikt voneinander zu trennen: „Mir fehlt aber ein bißchen bei dieser Botschaft der Glaube. Ich sehe das ein wenig aus der allgemeinen Lebenserfahrung. Mir kommt es so vor, als schlugen wir vor, die Krankenwagen abzuschaffen, weil bei strikter Beachtung der Verkehrsvorschriften keine Unfälle mehr passieren würden.“¹³⁸³ In diesem Sinne kritisierten einzelne Teilnehmer die Linie von Landesregierung und WestLB als „wirklichkeitsfremd“¹³⁸⁴ und nicht im Einklang mit der allgemeinen „Lebenserfahrung“¹³⁸⁵ stehend. Selbst das Bundeskartellamt rückte die informellen Aspekte in den Fokus seiner Kritik an einer als zu positivistisch wahrgenommenen Position Neubers.¹³⁸⁶ „Des Pudels Kern“ könnte hier in der mikropolitischen Praktik der List gelegen haben, die Neuber anwandte: „Eine nicht notwendige, in der Wirklichkeit aber häufig zu findende Bedingung listigen Handelns liegt in der Tendenz zur *Selbstverkleinerung* [Hervorhebung im Original, DF] und Selbstverbergung (literarisch z.B. Pseudonym) des Handelnden. Der andere muß den Listigen möglichst unterschätzen oder falsch einschätzen. Dessen innerer Gewinn liegt dann gerade darin, daß er bei – in den Augen seiner Umwelt – herabgesetzter äußerer Bedeutung über erheblichen faktischen Einfluß verfügt („Rumpelstilzchen-Effekt“ [...]).“¹³⁸⁷

8.4.3.5 „Anfang vom Ende“ – die Integration der Wohnungsbauförderanstalt

Wer retrospektiv nach dem „Anfang vom Ende“ der WestLB sucht, wird bei der Eingliederung der zu einhundert Prozent landeseigenen Wohnungsbauförderanstalt (WFA) zum Stichtag 1. Januar 1992 eine Zäsur ausmachen.¹³⁸⁸ An dem Vorgang entzündete sich später der Beihilfe-Konflikt mit der EU-Kommission.¹³⁸⁹ Im hiesigen

¹³⁸² Vgl. Landtag NRW: Protokoll Gemeinsame Sitzung, Drucksache 10/1272 1273, vom 17. August 1989, S.146.

¹³⁸³ Dr. Coenen, zitiert nach: ebd., S.33.

¹³⁸⁴ Dr. Mossler, zitiert nach: ebd., S.40.

¹³⁸⁵ Vgl. Redebeitrag des Vertreters der Genossenschafts-Zentralbank, Dieter Pahlen, in: ebd., S.23.

¹³⁸⁶ Das Bundeskartellamt schrieb: „Wenn durch die Tätigkeit der Investitionsbank NRW Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des privaten Bankgewerbes befürchtet werden, dann haben diese ihre Ursache in der Existenz der WestLB und der zwischen der WestLB und der Investitionsbank bestehenden Verbindungen und weniger in deren rechtlicher Ausgestaltung.“ Zitiert nach: Redebeitrag des Abgeordneten Dautzenberg, in: ebd., S.43-44.

¹³⁸⁷ Hopf, Wulf: List, in: Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg): Wörterbuch der Mikropolitik, S.155-156, hier S.155.

¹³⁸⁸ Vgl. für einen detailreichen Gesamtüberblick zu dem Vorgang: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.178-279.

¹³⁸⁹ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.80 und 137-167. Vgl. auch Kapitel 8.7.2 („Amsterdam als Waterloo“).

Kontext ist dabei zu konstatieren, dass – anders als im Fall der „Investitionsbank“ – der NRW-Landtag nicht auf vollendete Tatsachen der Exekutive traf, sondern den Prozess selbst erst durch ein Gesetz formal in Gang setzte. Worum ging es also?

Schon seit den späten 1980er Jahren zeichnete sich ab, dass die Eigenkapitalbasis der WestLB angesichts ihrer Expansion im Beteiligungs- und Investmentgeschäft zu gering war.¹³⁹⁰ Die Kapitalgeber der Landesbank, v.a. das Land und die von ihm alimentierten Landschaftsverbände, waren angesichts knapper überschüssiger Ressourcen nicht in der Lage, der Bank neues Eigenkapital als Bareinlage zu übertragen.¹³⁹¹ Eine zusätzliche Drucksituation entstand zu Beginn der 1990er Jahre dadurch, dass die EG die Eigenkapitalanforderungen für Banken im Binnenmarkt für die Zeit ab dem 1. Januar 1993 verschärft hatte.¹³⁹² Die WestLB benötigte also dringend weiteres haftendes Eigenkapital im Sinne des Kreditwesengesetzes.¹³⁹³ Im SPD-geführten Schleswig-Holstein war 1991 das Wohnungsbauvermögen des Landes auf die dortige Landesbank (LSH) übertragen worden.¹³⁹⁴ Neu war der zwischen Neuber, Finanzminister Schlußer und Ministerpräsident Rau austarierte Gedanke¹³⁹⁵ auch in NRW nicht.¹³⁹⁶ Die WFA würde so mit dem Bereich Wohnungsbauförderung der WestLB zusammengeführt, die Eigenkapitalbasis der WestLB würde ohne Belastungen des NRW-Landeshaushaltes gestärkt. Bei der ersten, o.g. Kapitalerhöhung von 1982, hatte das Land bereits eine Forderung gegen die WFA verkauft und den Erlös als Kapitalerhöhung in die WestLB eingebracht.¹³⁹⁷ Vor diesem

¹³⁹⁰ Hinzu kam das von Neuber häufig angeführte Argument, dass die WestLB im Kontrast zu „ihren“ Sparkassen keine Filialen betrieb und zudem im hier zugrundeliegenden Zeitraum zudem die langfristigen Zinsen niedriger waren als die kurzfristigen, wodurch die Kapitalbeschaffung über den „Markt“ schwieriger wurde. Vgl. „Die neue Macht am Rhein“, in: Stuttgarter Zeitung vom 28. Januar 1992.

¹³⁹¹ Vgl. „Ein Banker kauft ein“, in: Die Zeit vom 24. Juli 1992.

¹³⁹² Vgl. „Mut zum Risiko“, in: Wirtschaftswoche Nr.30 vom 19. Juli 1991. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.186-187.

¹³⁹³ Vgl. Landtag NRW: Stellungnahme von Friedel Neuber zur Öffentlichen Anhörung zur geplanten Integration der WFA in die WestLB vom 8. November 1991, Zuzchrift 11/1069, S.2-5.

¹³⁹⁴ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.138. Vgl. zu weiteren Präzedenzfällen auch: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.199-200.

¹³⁹⁵ Vgl. Zeugenaussage von Günther Einert, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.201.

¹³⁹⁶ Bereits kurz nach seiner Amtsübernahme im Jahr 1981 hatte Neuber den Gedanken einer Eingliederung der WFA in die WestLB favorisiert und dies auch mit dem zuständigen Fachminister für Wohnungsbau (damals Dr. Zöpel) diskutiert. Vgl. ebd., S.181. Auf ministerialer Ebene hatte u.a. Ministerialdirigent Deselaers (später Vizepräsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes) Sondierungen in der Angelegenheit unternommen (vgl. ebd.).

¹³⁹⁷ Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.182.

Hintergrund hatte das NRW-Kabinett im Juli 1991 der Eingliederung der seit 1957 bestehenden WFA in die WestLB zugestimmt.¹³⁹⁸ Die Eigentümerverhältnisse an der WestLB (zu dem Zeitpunkt 43,17 Prozent Land, 33,33 Prozent Sparkassenverbände, 23,5 Prozent Landschaftsverbände) würden sich dadurch jedoch – im Gegensatz zu 1982 – nicht ändern, das Land (ursprünglich¹³⁹⁹) keine Kompensation erhalten. Das WFA-Vermögen sollte in eine Sonderrücklage innerhalb der WestLB eingestellt werden, die nur für diesbezügliche Zwecke zu verwenden bzw. nur insoweit als haftendes Eigenkapital der WestLB in Anspruch zu nehmen war, als dass es für den Wohnungsbau nicht belegt war.¹⁴⁰⁰ Zu den bestehenden, rund fünf Milliarden DM Eigenkapital der WestLB würden durch die WFA-Eingliederung ca. vier Milliarden DM als haftendes Kapital hinzukommen,¹⁴⁰¹ also eine Erhöhung um fast 80 Prozent. Die durch die neuen Vorgaben notwendige Kapitalzufuhr würden um 2,5 Milliarden DM übertroffen, die die WestLB theoretisch für ein zusätzliches Geschäftsvolumen von mehr als 31 Milliarden DM nutzen konnte.¹⁴⁰² Somit handelte es sich um einen gewaltigen Hebel, mit dessen Hilfe sich die Expansion der WestLB weiter forcieren ließ. Zudem schonte er die Beteiligungspositionen der Sparkassen, wodurch deren grundsätzlich positive Haltung von der Sache her zu erklären war.¹⁴⁰³ Alternative Möglichkeiten, etwa die Reduktion des Beteiligungsgeschäftes, wurden seitens der Hauptakteure gar nicht ernsthaft in Erwägung gezogen.¹⁴⁰⁴

Der Landesrechnungshof verwies auf die mittelbare Belastung des Landeshaushaltes durch Risiken.¹⁴⁰⁵ Die Entscheidung fiel zudem in eine Zeit, in der sich ein effektiveres

¹³⁹⁸ Vgl. „Mut zum Risiko“, in: Wirtschaftswoche Nr.30 vom 19. Juli 1991.

¹³⁹⁹ Später wurde eine Verzinsung von 0,6 Prozent nach Steuern, also weit unter Marktkonditionen, vorgesehen. Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.139. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.204-206.

¹⁴⁰⁰ Vgl. Landtag NRW: Protokoll zur Aktuellen Viertelstunde („Integration der Wohnungsbauförderanstalt in die Westdeutsche Landesbank“), Ausschussprotokoll 11/319 vom 4. September 1991, S.14-15.

¹⁴⁰¹ „Das Hoesch-Paket ist für uns eine interessante Finanzanlage“, in: FAZ vom 11. November 1991. Die tatsächliche Höhe des Haftungskapitals der WFA betrug 1991 etwa 8,5 Milliarden DM, wobei jedoch rund die Hälfte zum Zwecke des Wohnungsbaus „belegt“ war. Vgl. Landtag NRW: Protokoll zur Aktuellen Viertelstunde („Integration der Wohnungsbauförderanstalt in die Westdeutsche Landesbank“), Ausschussprotokoll 11/319 vom 4. September 1991, S.17. Vgl. zur Strittigkeit der Summe von 4 Milliarden DM auch: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.215.

¹⁴⁰² Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.139.

¹⁴⁰³ Vgl. Zeugenaussage Dr. Helmut Keßler, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.193 und S.198-199.

¹⁴⁰⁴ Vgl. ebd., S.195-197.

¹⁴⁰⁵ Vgl. Landesrechnungshof NRW: Stellungnahme des LRH zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung der Wohnungsbauförderung, Zuschrift 11/1089 (ohne Datum).

System der europäischen Beihilfekontrolle und somit eine erhöhte politische Sensibilität in Brüssel herausgebildete.¹⁴⁰⁶ Dessen ungeachtet, verbreitete Neuber früh öffentlich Zuversicht, dass die Landesregierung als größter Eigentümer die landeseigene WFA zum Stichtag 1. Januar 1992 in die WestLB eingliedern würde.¹⁴⁰⁷ Unumwunden konzedierte Neuber: „Das befreit uns für einige Jahre.“¹⁴⁰⁸ Die neuen EG-Vorgaben wären ansonsten nicht einzuhalten gewesen.¹⁴⁰⁹ Dennoch führte er auch relativierende Gründe an.¹⁴¹⁰ Personalpolitik, ihrerseits auch ein mikropolitisches Machtinstrument, diene ihm zur Legitimierung: So sei der Einfluss des Landes durch das Vorschlagsrecht der Landesregierung für das Vorstandsmitglied der WestLB gewährleistet, das für die WFA zuständig sei (vorgesehen war Staatskanzleichef Leister). Ferner sollte das Ministerium für Bauen und Wohnen ein Vorschlagsrecht für die Besetzung der WFA-Geschäftsführung besitzen.¹⁴¹¹

8.4.3.6 „Frontverlauf“ zwischen akkommodierten und nicht akkommodierten Akteuren

Im Oktober 1991 erreichte der Vorgang das Plenum des Parlaments.¹⁴¹² Allen Abgeordneten musste die Bedeutung des Vorhabens klar sein¹⁴¹³, denn aus ihrem politischen Ziel machte die Landesregierung – trotz des auch seitens von SPD-Parlamentariern eingeräumten missverständlichen Titels des Gesetzes¹⁴¹⁴ – kein

¹⁴⁰⁶ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.74.

¹⁴⁰⁷ Vgl. „Das Hoesch-Paket ist für uns eine interessante Finanzanlage“, in: FAZ vom 11. November 1991.

¹⁴⁰⁸ Friedel Neuber, zitiert nach: ebd.; der SPD-Abgeordnete Schumacher wies hingegen darauf hin, dass Neuber im nicht-öffentlichen Teil des HFA behauptet habe, dass die WestLB auch ohne die WFA nicht „in akute Not“ kommen würde. Vgl. Landtag NRW: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4664.

¹⁴⁰⁹ Vgl. „Absurder Verdacht“, in: Wirtschaftswoche vom 2. Oktober 1992.

¹⁴¹⁰ Die Verzinsung des WFA-Vermögens verbleibe auch nach einer Eingliederung (in Form einer unverzinslichen Sacheinlage) in die WestLB bei der WFA. Die WestLB würde überdies im Falle einer Inanspruchnahme ein noch zu bestimmendes Entgelt leisten. Vgl. Landtag NRW: Stellungnahme von Friedel Neuber zur Öffentlichen Anhörung zur geplanten Integration der WFA in die WestLB vom 8. November 1991, Zuschrift 11/1069, S.6-7. Vgl. auch: „Die neue Macht am Rhein“, in: Stuttgarter Zeitung vom 28. Januar 1992.

¹⁴¹¹ Vgl. Landtag NRW: Stellungnahme von Friedel Neuber zur Öffentlichen Anhörung zur geplanten Integration der WFA in die WestLB vom 8. November 1991, Zuschrift 11/1069, S.8-9.

¹⁴¹² Vgl. Landtag NRW: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4657-4673. Vgl. für einen Überblick zur parlamentarischen Behandlung auch: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.207-210.

¹⁴¹³ Finanzminister Schleißer hatte den zuständigen Haushalts- und Finanzausschuss bereits am 4. September 1991 über die Grundzüge informiert. Vgl. Landtag NRW: Protokoll zur Aktuellen Viertelstunde („Integration der Wohnungsbauförderanstalt in die Westdeutsche Landesbank“), Ausschussprotokoll 11/319 vom 4. September 1991, S.13-15.

¹⁴¹⁴ Vgl. Redebeitrag des MdL Wolf, in: Landtag NRW: Plenarprotokoll 11/49 zur dritten Lesung des „Gesetzes der Wohnungsbauförderung“ vom 18.12.1991, S.5922-5923.

Geheimnis. Gleich zu Beginn der Debatte betonte Finanzminister Schleißer offen das Ziel, der WestLB auf Grund der EG-Regularien frisches Eigenkapital zur Verfügung zu stellen.¹⁴¹⁵ Schleißers Offenheit begrüßten einzelne SPD-Fraktionskollegen.¹⁴¹⁶ Der Finanzminister legte die Grundparameter dar (keine substanzielle Schmälerung des Landeswohnungsbauvermögens, Erhalt der Verantwortung der Landesregierung sowie der Auskunfts-, Aufsichts- und Prüfungsrechte des Landes über die WFA¹⁴¹⁷). Die WestLB müsse wettbewerbsfähig gehalten werden, damit sie ihre Rolle „als Staatsbank bei der aktiven Gestaltung des Strukturwandels“¹⁴¹⁸ weiter wahrnehmen könne: „Die Landesregierung und die hier im Landtag gegebene Mehrheit wollen eine aktive, eine handlungsfähige Bank.“¹⁴¹⁹ Schleißer versuchte das Risiko für das Land zu relativieren. Ein von der Landesregierung in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten bestätigte die rechtliche Unbedenklichkeit der Maßnahme.¹⁴²⁰ Die fachlich zuständige Bau- und Wohnungsministerin Brusis stimmte ihrem Kabinettskollegen zu,¹⁴²¹ betonte jedoch, dass „Anlaß und Ursache für diese Gesetzesinitiative der Landesregierung“ nicht „in der Wohnungsbaupolitik, sondern [...] auf strukturpolitischem Feld“¹⁴²² lägen – und damit (ohne dies freilich explizit zu erwähnen) formal im Verantwortungsbereich der früheren und aktuellen Wirtschaftsminister, Jochimsen und Einert.

Für die CDU-Fraktion, die im Kontrast zur FDP- und Grünenfraktion seitens der Regierung besonders kritisiert wurde¹⁴²³, wiederholte deren finanzpolitischer Sprecher, Schauerte, in einer pointierten Rede¹⁴²⁴ die ablehnende Haltung. Dabei kritisierte er die seines Erachtens vernebelnde Darstellung der Landesregierung (er kenne „keinen kostenträchtigeren Beschluß des Landtags“¹⁴²⁵, die privaten Banken seien benachteiligt). Der Regierung sei das „Gefühl für Gewaltenteilung“¹⁴²⁶ abhandengekommen. Als Schauerte auf Grund eigener potentieller

¹⁴¹⁵ Vgl. Landtag NRW: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4657-4658.

¹⁴¹⁶ Vgl. ebd., S.4664.

¹⁴¹⁷ Vgl. ebd., S.4657-4658.

¹⁴¹⁸ Ebd., S.4658.

¹⁴¹⁹ Ebd.

¹⁴²⁰ Ebd., S.4658-4659.

¹⁴²¹ Vgl. ebd., S.4659-4660.

¹⁴²² Ilse Brusis, zitiert nach: ebd., S.4659.

¹⁴²³ Vgl. ebd., S.4660.

¹⁴²⁴ Z.B. meinte Schauerte: „Das ist im Grunde die Bildung von westdeutschen Kombinat, die hier versucht wird.“ Zitiert nach: ebd., S.4662.

¹⁴²⁵ Ders., zitiert nach: ebd., S.4660.

¹⁴²⁶ Ders., zitiert nach: ebd., S.4662.

Interessenkonflikte angegriffen wurde, griff er zur mikropolitischen Praktik der Drohung: „Sie alle, die Sie für diese Lösung sind, sind viel näher bei dem begünstigten Bankensektor als ich [...]. Sie sitzen insofern in so dünnwändigen Glashäusern, daß Sie nicht einmal mehr Luft holen dürfen, ohne daß sie über Ihnen einstürzen. Dieses Thema wollen wir also bitte nicht aufgreifen.“¹⁴²⁷ Der Rekurs auf informelle Beziehungen und Netzwerke unterblieb in der Aussprache tatsächlich, die Debatte konzentrierte sich auf grundsätzliche ordnungspolitische und praktische Schritte. Einen Indikator für die Einigkeit der regierungstragenden SPD-Fraktion stellten die häufigen Zwischenrufe von diversen sozialdemokratischen Abgeordneten dar.¹⁴²⁸ Aus deren Reihen wurde jedoch im Sinne der o.g. theoretisch-philosophischen Einordnung konzediert, dass „unterschiedliche Auffassungen gerechtfertigt“ seien, „ob und in welchem Bereich die öffentliche Hand erwerbswirtschaftlich tätig werden wollte.“ Akzeptiere man diese aktive Rolle der WestLB, müsse die Eigentümerseite ihr auch „das notwendige Rüstzeug mit auf den Weg geben.“¹⁴²⁹

Vor diesem Hintergrund bemerkenswert waren die – gemessen am weltanschaulichen Hintergrund der Parteien jeweils atypischen – Positionen der kleineren Fraktionen von FDP und Grünen. Während der FDP-Abgeordnete Wickel zunächst die ideologische Ablehnung der WFA betonte („überflüssiges Instrumentarium“¹⁴³⁰), sprach er sich im Ergebnis für deren Eingliederung in die WestLB aus. Schließlich habe man die Bank nun einmal und müsse deren Haftungskapital aufstocken, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Zustimmende Zwischenrufe erhielt er dafür nicht nur von seinem Fraktionsvorsitzenden Rohde, sondern auch vom SPD-Abgeordneten Schultz.¹⁴³¹ Man habe in der FDP-Fraktion zwar „Bauchschmerzen“, sei jedoch „Pragmatiker genug“¹⁴³², um das Vorhaben der Landesregierung im Ergebnis

¹⁴²⁷ Ders., zitiert nach: Landtag NRW: Plenarprotokoll zur dritten Lesung des „Gesetzes der Wohnungsbauförderung“ vom 18.12.1991, Drucksache 11/49, S.5926.

¹⁴²⁸ Vgl. ebd., S.4660-4663. Im Konkreten handelte es sich dabei in der Aussprache zur ersten Lesung allein beim Wortbeitrag des CDU-Abgeordneten Schauerte um die SPD-Abgeordneten Schultz, Schlußer, Trinius, Wolf, Grevener und Hunger. Affirmativ zu Schlußers Position war auch die Rede des Remscheider SPD-Abgeordneten Schumacher. Vgl. ebd., S.4663-4665.

¹⁴²⁹ MdL Schumacher (SPD), zitiert nach: Landtag NRW: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4664. Genauso argumentierte auch Friedel Neuber. Vgl. Landtag NRW: Stellungnahme von Friedel Neuber zur Öffentlichen Anhörung zur geplanten Integration der WFA in die WestLB vom 8. November 1991, ZUSCHRIFT 11/1069, S.10-11.

¹⁴³⁰ MdL Wickel, zitiert nach: Landtag NRW: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4666.

¹⁴³¹ Vgl. ebd.

¹⁴³² MdL Wickel, zitiert nach ebd., S.4667.

mitzutragen. Bereits fünf Monate zuvor hatte FDP-Fraktionschef Rohde anlässlich eines von der CDU-Fraktion eingebrachten Gesetzentwurfs zum „Schutz des Landeswohnungsbauvermögens“ auf die führende Rolle Schauertes bei der Union rekurriert. Dabei stellte er innere Widersprüche der CDU-Fraktion gegenüber früheren Positionen unter Federführung von Worms heraus. Dieser habe das Wohnungsbauvermögen in die von ihm anvisierte „Landesstrukturbank“ einbringen wollen. Er verstehe nicht, warum die CDU frühere grundsätzliche Positionen aufgeben.¹⁴³³ An anderer Stelle schlug Rohde im Plenum im Zusammenhang mit der damals lediglich in Rede stehenden, aber seitens der Landesregierung noch nicht öffentlich konkretisierten WFA-Thematik ein dringend gebotenes „Gespräch im kleinen Kreis“¹⁴³⁴ vor. Finanzminister Schleißer, der nach Rohde ans Rednerpult trat, bezweifelte sodann öffentlich, dass es „auf allen Seiten Gesprächspartner gebe, mit denen sich Verabredungen lohnen würden“¹⁴³⁵ (Zwischenruf Schauerte: „Sie können uns ja herzlich gern ausladen!“¹⁴³⁶). Im Kontrast zur FDP-Fraktion, in deren Reihen auch noch das altgediente HFA-Mitglied der 1970er Jahre, der zwischenzeitlich bei der WestLB beschäftigte Wolfram Dorn saß,¹⁴³⁷ übte die neu eingerückte Grünen-Fraktion scharfe Kritik. Sie beklagte die erschwerte Kontrolle durch das Parlament¹⁴³⁸ und bezeichnete die strukturpolitische Verantwortung der WestLB als einen „Etikettenschwindel“¹⁴³⁹. Die WestLB wolle wie jede andere Großbank v.a. Geschäftspolitik betreiben. Das Vorhaben der Landesregierung habe mit NRW-Interessen wenig, „mit den Interessen von Großbanken und einzelnen Mächtigen-Großmännern aber sehr viel zu tun“¹⁴⁴⁰. Gegen die rechtliche (bzw. in den Augen der

¹⁴³³ Vgl. Redebeitrag des MdL Rohde, in: Landtag NRW: Protokoll zum Gesetzentwurf „zum Schutz des Landeswohnungsbauvermögens“, Plenarprotokoll 11/28 vom 3. Mai 1991, S.3311-3312.

¹⁴³⁴ Dr. Achim Rohde, zitiert nach: Landtag NRW: Protokoll der Debatte zum „Verkauf der West-LB-Anteile“ (Antrag der Fraktion Die Grünen), Plenarprotokoll 11/25 vom 24. April 1991, S.2926.

¹⁴³⁵ Heinz Schleißer, zitiert nach: ebd.

¹⁴³⁶ Hartmut Schauerte, zitiert nach: ebd.

¹⁴³⁷ Wolfram Dorn, bereits in den 1950er Jahren Mitglied des FDP-Landesvorstands NRW und Anfang der 1970er Jahre Parl. Staatssekretär in dem von Hans-Dietrich Genscher geführten Bundesinnenministerium, hatte in den 1970er Jahren für die FDP u.a. im HFA des NRW-Landestages gesessen, zusammen mit Neuber und Schwefer. Nach dem Ausscheiden der FDP aus dem Landtag war er 1982 als Direktor zur WestLB gewechselt, mit der er auch später durch privatrechtliche Verträge verbunden war. Hartmut Schauerte unterstrich in dem mit dem Verfasser geführten Interview, dass Dorn sehr einflussreich innerhalb seiner Partei und Fraktion in NRW gewesen sei.

¹⁴³⁸ Vgl. Landtag NRW: Plenarprotokoll 11/49 zur dritten Lesung des „Gesetzes der Wohnungsbauförderung“ vom 18.12.1991, S.5930.

¹⁴³⁹ MdL Dr. Busch, zitiert nach: Landtag NRW: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4668.

¹⁴⁴⁰ MdL Dr. Busch, zitiert nach: Landtag NRW: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4668.

Kritiker rechtspositivistische) Argumentation Schleußers führte der grüne Abgeordnete, Dr. Busch, ins Feld: „Sie können den gesunden Menschenverstand auch nicht durch noch so viele Gutachten ausschalten.“¹⁴⁴¹ Zu den mikropolitisch relevanten Veränderungen innerhalb der Landesregierung meinte er: Nicht die Wohnungsbauministerin Brusis, sondern Finanzminister Schleußer sei künftig durch die neue Konstruktion die entscheidende Figur in der Wohnungsbaupolitik.¹⁴⁴² Er spielte so auf die mikropolitische Kräfteverschiebung in der Landesregierung an, da die zuständige Wohnungsbauministerin (und WFA-Verwaltungsratsvorsitzende) Brusis von den Planungen erst im Februar 1991 aus der Presse erfahren soll.¹⁴⁴³

Das Beispiel „WFA-Eingliederung“ zeigt auf, dass die Debattenbeiträge im Parlament eine Spaltung zwischen überwiegend akkommodierten Kräften und neuen, (noch) nicht in die informellen Kooperationsformate integrierten Akteure indizieren. In der regierungstragenden SPD-Fraktion präsentierten sich die Reihen hinter der „core executive“ geschlossen. Trotz weltanschaulicher Distanz unterstützte auch die FDP-Fraktion die WFA-Eingliederung in die WestLB. Eine Art „Oppositionskoalition“ stellte die personell teils neu formierte CDU-Fraktion und die Fraktion der Grünen dar. Speziell die führenden Finanzpolitiker, Dr. Busch (Grüne) und Schauerte (CDU), fielen als scharfe öffentliche Kritiker an der korporativen Einbindung der WestLB in die „core executive“ auf. Sie befürchteten den Einsatz einer politisierten WestLB als „Instrument der Wirtschafts- und Machtpolitik“¹⁴⁴⁴. Nicht nur im Fall der WFA-Eingliederung, sondern z.B. auch im Kontext der geschäftlichen Spielbankaktivitäten von WestLB-Tochterunternehmen in Ostdeutschland, setzten sie Finanzminister Schleußer unter öffentlichen Rechtfertigungsdruck im Plenum.¹⁴⁴⁵

¹⁴⁴¹ Ders., zitiert nach: ebd., S.4669.

¹⁴⁴² Vgl. ebd.

¹⁴⁴³ Vgl. Beitrag des CDU-MdL Zellnig, in: Landtag NRW: Protokoll zur Aussprache über das Gesetz zum Schutz des Landeswohnungsbauvermögens, Plenarprotokoll 11/28 vom 3. Mai 1991, S.3309. In diesem Sinne betonte auch der Schlussredner der CDU-Fraktion, Zellnig, Brusis Amtsvorgänger Christoph Zöpel hätte „dies niemals, niemals mit sich machen lassen.“ MdL Zellnig, zitiert nach: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4671.

¹⁴⁴⁴ Vgl. Redebeitrag Hartmut Schauertes, in: Landtag NRW: Protokoll der Debatte zum „Verkauf der West-LB-Anteile“ (Antrag der Fraktion Die Grünen), Plenarprotokoll 11/25 vom 24. April 1991, S.2923.

¹⁴⁴⁵ Vgl. Landtag NRW: Protokoll zur Mündlichen Anfrage 183 („Übervorteilung der neuen Bundesländer durch die WestLB“), Plenarprotokoll 11/36 vom 12. September 1991, S.4057-4060.

8.4.4 Zwischenfazit

Beim prüfenden Blick auf die Rolle, die das Parlament bei der Übertragung zusätzlicher Kompetenzen auf die WestLB und damit zu einem erheblichen Teil außerhalb seiner Kontrollmöglichkeiten spielte, kristallisieren sich Muster heraus: So schien die regierungstragende Mehrheitsfraktion der SPD trotz ihres langjährigen, öffentlich regierungskritischen Vorsitzenden Farthmann, den Regierungskurs in der Zeit der absoluten SPD-Mehrheit (1980-95) de facto zu unterstützen. Dabei waren jedoch auch ihre Machtpotentiale (z.B. Domäne der Gesetzgebung, v.a. beim jährlichen Haushalt) von der Entwicklung tangiert. Organisatorische Änderungen innerhalb der Exekutive liefen auf eine deutliche Stärkung von Staatskanzlei, Finanzministerium und WestLB in der Wirtschafts- und Strukturpolitik auf Kosten des nominell zuständigen Wirtschaftsministeriums hinaus (z.B. durch Einführung sog. Kabinettsausschüsse). Damit einher ging innerhalb der Exekutive eine Stärkung der mikropolitisch determinierten Machtpositionen der personalen Akteure Clement bzw. Rau, Schleußer und Neuber „auf Kosten“ von Jochimsen bzw. später Einert. Vor diesem Hintergrund waren die Einrichtung der sog. „Investitionsbank“ 1988 per Verordnung sowie die 1991 per Gesetz beschlossene, folgenreiche Übertragung der WFA jeweils zusätzliche Schritte in diese Richtung. Aus der Perspektive der Legislative war damit auf Grund der zahlreichen Kontrollrestriktionen (z.B. „Bankgeheimnis“) eine Machtdiffusion verbunden – ein Phänomen, das in NRW auch auf anderen Politikfeldern zutage trat.¹⁴⁴⁶ Im Fall von Neuber fiel (einmal mehr) dessen geschickter Gebrauch der mikropolitischen Praktik der List ins Auge, mit der er seine Machtposition öffentlich erfolgreich herunterzuspielen vermochte. Die argumentative Linie der Regierung sowie der WestLB zielte (erneut) auf Effizienz (Output) und betonte rechtlich-formale Aspekte. Das demokratiepolitische bzw. -theoretische Problemfeld in der Input-Dimension benannten die Vertreter der mit der WestLB konkurrierenden Bankenverbände klarer als die meisten Abgeordneten. Unter diesen ließ sich eine Spaltung in jene Akteure konstatieren, die neben taktisch-strategischer Loyalität zur Regierung (im Falle der SPD-Abgeordneten) schon lange in das akkommodierte

¹⁴⁴⁶ Z.B. stand die Errichtung einer Kunststiftung bereits zeitgenössisch in der Kritik, weil sie nicht nur an der Regierung, sondern auch „am Parlament vorbei“ Landesmittel (Lottoeinnahmen) für die Kunstförderung einsetzen konnte, ohne dass der Fachausschuss im Landtag Zugriffsmöglichkeiten hatte. Vgl. Rudolph, Karsten: Strukturpolitik mit anderen Mitteln? Johannes Rau als kulturpolitischer Praktiker, in: Mittag, Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, S.205-224, hier S.220.

Umfeld integriert waren und jene, die dies abgelehnt hatten bzw. neu im Parlament waren. Letztere kritisierten die Informalität auf der Ebene der Spitzenfunktionäre („top-top“) deutlich und wurden z.B. durch Finanzminister Schleußer explizit als nicht vertrauenswürdig für informelle Kooperationsformen gebrandmarkt. Weltanschauliche Aspekte, die z.B. im Fall der FDP eher gegen eine faktische Unterstützung der Stärkung der WestLB gesprochen hätten, schienen keine ausschlaggebende Bedeutung zu haben.

8.5 Die WestLB als Instrument im politischen Prozess (Politics)

Galt die schlichte Gleichung: „ökonomische Macht = politische Macht“ im Sinne von Politics? Wurde die Bank also als Objekt von einzelnen Akteuren dazu genutzt, in politischen Prozessen (Politics) Ungewissheitszonen anderer zu kontrollieren – weitgehend ohne Rücksicht auf Inhalte wie Strukturpolitik (Policy) und ohne primär ökonomische Erwägungen? Ihrem öffentlichen Ruf nach schien die Antwort im Verlauf der 1980er Jahre zunehmend einfach zu sein: Ja. Die WestLB wurde spätestens ab Anfang der 1990er Jahre – empirisch so nicht gedeckt¹⁴⁴⁷ – medial überwiegend als politische Machtressource, als „Hausbank von Johannes Rau“ perzipiert.¹⁴⁴⁸ Sie erschien so unterschwellig als Bestandteil im machtpolitischen Instrumentenkoffer des NRW-Ministerpräsidenten, den Neuber in dessen Sinne als „Exekutor“¹⁴⁴⁹ bediente. Eine Motivsuche nach dem Primat wichtiger Handlungsentscheidungen bei der WestLB (ökonomisch oder politisch? Wenn letzteres, primär *policy*- oder *politics*-orientiert?) setzt aus den o.g. Gründen zunächst beim Vorstandsvorsitzenden der Landesbank und dem von ihm besonders geförderten Beteiligungsgeschäft an. Neuber betonte, bei den Unternehmensbeteiligungen der WestLB die NRW-Landesinteressen mit zu berücksichtigen. Eine vage Beschreibung – denn schließlich war und ist „dieses Bundesland groß, und Neuber“ habe viele Interessen „entdeckt.“¹⁴⁵⁰ So kam es auch zu Unternehmensbeteiligungen, die sich finanziell als problematisch erwiesen (z.B. bei der Preussag AG oder bei Gerresheimer Glas).¹⁴⁵¹ Da eine Mehrheit des Parlaments die politisch integrierte Rolle der WestLB – wie im

¹⁴⁴⁷ Vgl. Kapitel 8.2 („Binnenperspektive“).

¹⁴⁴⁸ „Die neue Macht am Rhein“, in: Stuttgarter Zeitung vom 28. Januar 1992.

¹⁴⁴⁹ Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen – Eine politische Heimatkunde, in: Hombach, Bodo (Hrsg.): Heimat & Macht. Von Arnold bis Rau, von Clement bis Laschet. Eine kurze Landesgeschichte NRWs, Baden-Baden 2019, S.11-163, hier S.96.

¹⁴⁵⁰ „Friedel, was machst Du da?“, in: Der Spiegel vom 28. September 1992.

¹⁴⁵¹ Vgl. „Mut zum Risiko“, in: Wirtschaftswoche Nr.30 vom 19. Juli 1991.

vorherigen Teilkapitel aufgezeigt –unterstützte, müsste das Engagement insofern nach dem hier zugrunde gelegten Ansatz dennoch als legitim gelten. Jedoch könnte es, zumindest in Einzelfällen, nicht nur um Strukturpolitik gegangen sein, sondern schlicht um die Einflussnahme auf machtpolitische Prozesse, kurzum um „Politics“ in Reinform („dunkle“ Schattenpolitik).

8.5.1 Der Fallkomplex Preussag AG/Salzgitter AG – Schilderungen eines „Insiders“

Besonders eindrücklich wirkt in diesem Zusammenhang der Fallkomplex Preussag AG/Salzgitter AG. Gemeint ist damit eine Abfolge von Ereignissen Mitte/Ende der 1990er Jahre, die einer der Hauptakteure, der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Salzgitter AG bzw. Preussag Stahl AG, Professor Dr. Hans-Joachim Selenz, später zu einer Art „Wirtschafts- und Politikrimi“ in Buchform verarbeitet hat¹⁴⁵² und wegen derer er als Zeuge vor einem Parlamentarischen Untersuchungsausschuss geladen war.¹⁴⁵³ Die Kerninhalte wurden seither auch von anderen Autoren zur politischen NRW-Landeszeitgeschichte erkennbar aufgegriffen.¹⁴⁵⁴ Die Primärquelle soll daher im Folgenden knapp ausgewertet werden, wobei – wie schon im Fall des „Tätigkeitsberichts“ Poullains – stets die Subjektivität des Autors zu bedenken ist.¹⁴⁵⁵ Einerseits muss jede der (z.T.) nicht beweisbaren Darlegungen unter dem Vorbehalt möglicher faktischer Fehler, Übertreibungen und subjektiver Emotionen des persönlich betroffenen Selenz betrachtet werden. Andererseits liefert dessen Veröffentlichung – in Kombination mit anderen Quellen – eine Reihe von „Spuren“ oder Indikatoren, die dazu geeignet sind, die Art und Weise mikropolitische Prozesse im Kontext einer möglichen „schattenpolitischen“ Politics-Funktion der WestLB zu erhellen.

8.5.2 „Wildwest auf der Chefetage“ – eine knappe Auswertung

Die von Selenz geschilderten Vorgänge aus dem „Milieu der rechtsfreien Räume, die sich zwischen Wirtschaft und Politik auf tun“¹⁴⁵⁶, beschreiben Schattenpolitik im hier definierten Sinne. Neben (subjektiven) „Einblicke[n] in die Grauzone zwischen Politik

¹⁴⁵² Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage.

¹⁴⁵³ Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, 79-83 und S.987.

¹⁴⁵⁴ Vgl. z.B.: Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen – Eine politische Heimatkunde, in: Hombach, Bodo (Hrsg.): Heimat & Macht. Von Arnold bis Rau, von Clement bis Laschet. Eine kurze Landesgeschichte NRWs, Baden-Baden 2019, S.11-163, hier S.96-108.

¹⁴⁵⁵ Dies gilt umso mehr, als einige der im Buch aufgeführten Akteure, z.B. Dr. Michael Frenzel, zentrale Behauptungen von Selenz wie die politische Einflussnahme in dem Fall bestreiten. Auch die Motive hinter dem Wandel der Preussag AG werden von Frenzel anders dargestellt als von Selenz. Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.77 und S.144-145.

¹⁴⁵⁶ Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage, S.10.

und Wirtschaft“ der „zerfallenden Deutschland AG“¹⁴⁵⁷ Mitte/Ende der 1990er Jahre zeigen sie auch die komplexen Verflechtungen auf, die sich aus dem expandierenden Beteiligungsgeschäft der WestLB, der Konstellation von personalen Akteuren in politischen Exekutivfunktionen sowie deren jeweiligen machtpolitischen Interessen ergaben. Da es sich bei den wesentlichen Akteuren allesamt um Sozialdemokraten handelte („SPD-interner Anschlag auf den eigenen Kanzlerkandidaten“¹⁴⁵⁸) und auch die Machtmakler – trotz zum Teil erbitterter Gegnerschaft – derselben Partei angehörten¹⁴⁵⁹, widersprach Selenz der „offensiven“ These einer vermeintlich monolithischen „SPD-Bank“. Dass für Neubers exekutive Entscheidungen an der Spitze der WestLB die Rücksichtnahme auf Parteizugehörigkeiten keine herausragende Bedeutung hatte, hatten bereits frühere empirische Fallbeispiele gezeigt.¹⁴⁶⁰ In den Schilderungen werden mikropolitische Praktiken deutlich, die das schattenpolitische Spektrum von „weiß“ (z.B. informelle „Rollenverteilung“ im Vorfeld wichtiger Verhandlungen) über „grau“ (z.B. politische Einflussnahme auf Presseberichterstattung) bis „schwarz“ (z.B. Bilanzmanipulationen mithilfe abhängiger Wirtschaftsprüfer, Erpressungen, Drohungen) abdeckten. Worum ging es?

Selenz fasste die Essenz der Ereignisse dergestalt zusammen, dass zur Jahreswende 1997/98, kurz vor der niedersächsischen Landtagswahl, Gerhard Schröders „Parteigenossen aus dem Polit- und Bankenlager in Nordrhein-Westfalen eine Intrige angezettelt“¹⁴⁶¹ hätten, indem die profitable Salzgitter AG, einer der größten Arbeitgeber Niedersachsens, ins Ausland verkauft worden sei. Schröder habe dies rückgängig gemacht, „indem er Friedel Neuber, dem ‚Paten von der Ruhr‘, mit dem Staatsanwalt drohte.“¹⁴⁶² Nach dieser Lesart hätte Johannes Rau mithilfe der von Neuber gesteuerten WestLB den Versuch unternommen, Schröder bei der Landtagswahl „1998 um seine Wiederwahl zum Ministerpräsidenten zu bringen. Und da Schröder den Wahlsieg in Niedersachsen zur Voraussetzung für seine

¹⁴⁵⁷ Ebd., S.9.

¹⁴⁵⁸ Ebd., S.100.

¹⁴⁵⁹ Vgl. ebd., S.70.

¹⁴⁶⁰ So gab es z.B. gegen die von Neuber offensichtlich informell begleitete Fusion von Krupp und Hoesch zeitgenössisch erheblichen Widerstand innerhalb der SPD. Zwar befürwortete Wirtschaftsminister Einert den Kurs, Arbeits- und Sozialminister Heinemann war hingegen dagegen. In Dortmund kam es zudem 1991 zu einer Großdemonstration von 20.000 Stahlarbeitern gegen den Zusammenschluss beider Konzerne, einer Kernwählerschaft der Sozialdemokraten. Vgl. „Wie in Montevideo“, in: Der Spiegel Nr. 43 vom 21. Oktober 1991.

¹⁴⁶¹ Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage, S.10.

¹⁴⁶² Ebd.

Kanzlerkandidatur im selben Jahr gemacht hatte, hätte Rau es beinahe geschafft, die Ablösung Helmut Kohls durch Gerhard Schröder zu verhindern.“¹⁴⁶³ In eindrücklicher Art und Weise kulminierten in der mikropolitisch detailreichen Darstellung unterschiedliche Entwicklungsstränge:

- dazu zählte die aus NRW heraus politisch unterstützte Expansion der WestLB im Beteiligungsgeschäft, und hier speziell beim Aufbau eines eigenen Tourismusbereiches,
- die aus diversen personalen Knotenpunkten (speziell über Aufsichtsratsmandate) bestehenden Querverbindungen innerhalb der ausgeprägten Netzwerkkultur der korporatistisch strukturierten „Deutschland AG“, mit der WestLB als deren integralem Part, sowie
- die politische Dynamik der 1990er Jahre – letztere sowohl hinsichtlich des sich zum Wirtschaftsliberalismus wandelnden Zeitgeistes als auch des komplexen Machtgeflechts innerhalb der 1998 nach 16 Jahren im Bund oppositionellen SPD, die in NRW bereits auf das 20jährige Dienstjubiläum ihres Parteivorsitzenden und Ministerpräsidenten Rau zusteuerte.

Alle drei Dimensionen sollen unter Einschluss mikropolitisch relevanter Prozesse im Folgenden skizziert werden, beginnend mit der geschäftspolitischen Expansion:

So war die WestLB in den 1990er Jahren im nördlichen Nachbarland von NRW zu einem bedeutenden wirtschaftspolitischen Akteur avanciert.¹⁴⁶⁴ Eine wesentliche Rolle hatte dabei die von Ministerpräsident Rau politisch unterstützte, o.g. Ausdehnung der WestLB auf den Tourismussektor gespielt, so dass die WestLB im Besitz der Mehrheit am TUI-Konzern war.¹⁴⁶⁵ Der TUI-Erwerb hatte den niedersächsischen Ministerpräsidenten, Schröder, „dessen eigenem Machtanspruch die WestLB in die Quere“ gekommen sei, veranlasst „Verrat an sozialdemokratischen Zielen“ zu wittern und „den WestLB-Chef einen machtgierigen ‚Imperialisten‘“¹⁴⁶⁶ zu schelten. Schröders

¹⁴⁶³ Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen, S.96.

¹⁴⁶⁴ Dazu beigetragen hatte zum einen das immanente Interesse der NRW-Landesbank, an der Landesbank Schleswig-Holstein einen signifikanten Anteil übernehmen zu wollen. Vgl. „Absurder Verdacht“, in: Wirtschaftswoche vom 2. Oktober 1992.

¹⁴⁶⁵ Vgl. Kapitel 8.1 und 8.3 („WestLB bei Licht“ und „empirisch-praktische Dimension“).

¹⁴⁶⁶ „Der Genosse Bankier muß immer besser sein als andere“, in Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992.

Wirtschaftsminister Fischer (SPD) klagte gar öffentlich über die „WildwestLB“.¹⁴⁶⁷ Eine zentrale Rolle bei Ausformung eines unter WestLB-Einfluss stehenden Tourismuskonzerns sollte die ehemals bundeseigene Preussag AG spielen, an der die WestLB Hauptgesellschafter (30-40 Prozent der Anteile) war. Sie war Niedersachsens zweitgrößter Arbeitgeber.¹⁴⁶⁸ Neuber saß dem Aufsichtsrat des in den späten 1980er Jahren problembehafteten¹⁴⁶⁹ Unternehmens vor. Den von ihr zu Beginn der 1990er Jahre erworbenen Ruf als „Neubers Portemonaie“¹⁴⁷⁰ hatte die Preussag AG der Übernahme der zuvor ebenfalls bundeseigenen Salzgitter AG¹⁴⁷¹ zu verdanken. Die Preussag AG habe 1989 letztere für rund 2,5 Milliarden DM übernommen, wie Selenz anführt, weit unter ihrem tatsächlichen Wert (ca. 15 Milliarden DM).¹⁴⁷² Dazu war nicht nur eine Kapitalerhöhung bei der Preussag notwendig.¹⁴⁷³ Vielmehr sei bei dem Geschäft mit Wissen des Bundesfinanzministeriums und testiert durch eine gefällige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft („Treuarbeit“, später „Coopers & Leybrand“, ab 1998 „Pricewaterhouse-Coopers“) „getrickst“ worden.¹⁴⁷⁴ Zum Jahreswechsel 1994 sei dann der bisherige Vorstandsvorsitzende der fusionierten Preussag AG „in den Ruhestand getreten worden“.¹⁴⁷⁵ Nachfolger wurde Neubers ehemals enger Mitarbeiter und späterer Leiter des WestLB-Beteiligungsbereiches, das „IC72“-Mitglied Dr. Frenzel. Dessen Aufgabe habe darin bestanden, die gewinnträchtige Stahlsparte des Konzerns zu verkaufen, um so die notwendigen Gelder für die Ausformung eines schlagkräftigen Tourismuskonzerns zu generieren. Konkret habe dazu ein Angebot des – auf Grund seiner angelsächsischen Geschäftskultur gerade unter Arbeitsnehmervetretern gefürchteten – britischen Stahlkonzern British Steel sowie ein weiteres der österreichischen VoestAlpine AG vorgelegen. Eine notwendige Voraussetzung dafür, den Verkauf zu realisieren, wäre sowohl die Zustimmung des Vorstands bzw. der

¹⁴⁶⁷ Vgl. Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage, S.22. Auch: „Absurder Verdacht“, in: Wirtschaftswoche vom 2. Oktober 1992.

¹⁴⁶⁸ Vgl. „Absurder Verdacht“, in: Wirtschaftswoche vom 2. Oktober 1992.

¹⁴⁶⁹ Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage, S.16.

¹⁴⁷⁰ Vgl. „Der Genosse Bankier muß immer besser sein als andere“, in Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992.

¹⁴⁷¹ Zu ihr gehörten neben zwei Stahlwerken im niedersächsischen Peine und Salzgitter auch die (in sensible Waffengeschäfte involvierten) HDW-Werften in Kiel, der Heizungsbauer Wolff und der Handy-Produzent Hagenuk.

¹⁴⁷² Vgl. Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage, S.14-19. Die Diskrepanz habe sich nach Selenz vor allem aus dem Wohnungsbesitz der Salzgitter AG ergeben, der allein einen Versicherungswert in Höhe von 10,2 Milliarden DM gehabt habe. Vgl. ebd., S.17.

¹⁴⁷³ Vgl. „Unser Konzept steht“, in: Die Zeit vom 13. Oktober 1989. Zur internen Begründung im WestLB-Verwaltungsrat vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.89.

¹⁴⁷⁴ Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage, S.14-19.

¹⁴⁷⁵ Ebd., S.21.

Arbeitgeberseite als auch der Gewerkschaft IG Metall bzw. der Arbeitnehmerseite gewesen. Mit Ausnahme von Selenz und seiner Vorstandskollegen innerhalb der Preussag-Stahlsparte (nicht des Gesamtvorstandes der Preussag AG) hätten alle relevanten Akteure dem Vorhaben der WestLB zugestimmt. Die renitente Haltung von Selenz sei – neben noch zu erläuternden politischen Gründen – auch auf dessen Kenntnis über einen angeblichen Betrug in der Konzernbilanz zurückzuführen gewesen, weshalb er eine unabhängige Sonderprüfung derselben verlangt habe.¹⁴⁷⁶

8.5.2.1 Mikropolitische Praktiken

Selenz behauptet, dass hierbei mikropolitische Praktiken seitens Neuber angewandt worden seien, u.a.

- die Herstellung informeller Nähe wichtiger Stakeholder durch gemeinsame Veranstaltungsformate (Selenz war regelmäßig Gast auf Jagd-Gesellschaften Neubers in der Eifel, was als besondere Ehre gegolten habe),¹⁴⁷⁷
- kompromittierende Andeutungen als Machtdemonstration¹⁴⁷⁸,
- Handlungsanreize in Form von Bestechung und Bestechungsversuchen¹⁴⁷⁹,
- Drohungen mit Sanktionen im Falle renitenten Verhaltens.¹⁴⁸⁰

Ähnlich wie Poullain¹⁴⁸¹, nur schärfer in der Kritik, urteilt Selenz über „politisch“ besetzte Aufsichtsräte, die mangels intimer Fachkenntnisse keine ernsthafte Kontrollfunktion ausgeübt hätten.¹⁴⁸² Neuber habe deshalb, und durch seine Wahrnehmung unterschiedlicher Aufsichtsratsmandate in Personalunion eine unangreifbare Position in den Aufsichtsratssitzungen der Preussag AG innegehabt.¹⁴⁸³ Falls die Schilderungen zuträfen, läge hier ein Indiz, dass zu dem (späten) Zeitpunkt, 1998, die Neuber'schen Netzwerke – wie in Kapitel 7 beschrieben – eine so ausgeprägte informelle Parallelstruktur zur offiziellen Politik entwickelt hätten, dass die

¹⁴⁷⁶ Laut Selenz hatte die WestLB entgegen eines mit der Bundesregierung bestehenden Vertrages 4.500 Wohnungen mehr verkauft als vertraglich zugesichert war (vgl. ebd., S.53). Außerdem seien 2,5 Milliarden DM innerhalb der Preussag AG verschoben worden, um defizitäre Konzernbereiche bilanziell zu „schönen“. Vgl. ebd., S.40-42.

¹⁴⁷⁷ Ebd., S.34.

¹⁴⁷⁸ Vgl. ebd., S.43.

¹⁴⁷⁹ Vgl. ebd., S.24, S.26-27, S.30, S.44.

¹⁴⁸⁰ Vgl. ebd., S.28, S.49, S.50-52, S.58. Gerhard Schröder soll in diesem Zusammenhang Neuber als „Schwerstkriminellen, der nicht zu packen ist, da er alle im Sack hat“ bezeichnet haben (ebd., S.50).

¹⁴⁸¹ Vgl. Kapitel 5.2 (Auswertung „Tätigkeitsbericht“ von Ludwig Poullain).

¹⁴⁸² Vgl. ebd., S.31.

¹⁴⁸³ Vgl. ebd., S.55-56, S.76-78.

Legitimationskette ‚Wähler-Parlament-Regierung-Aufsichtsorgan-Management‘¹⁴⁸⁴ nicht nur unterminiert, sondern de facto auf den Kopf gestellt worden wäre.

8.5.2.2 Wirtschaftlicher Einfluss als Machtinstrument

Die geschilderten Ereignisse spielten sich vor dem Hintergrund des parteiinternen Antagonismus zwischen Ministerpräsident Rau und seinem niedersächsischen Amtskollegen und „Parteifeind“¹⁴⁸⁵, Schröder, ab.¹⁴⁸⁶ Der bis 1994 zunächst an der Spitze einer rot-grünen Landesregierung stehende Schröder baute seine Machtposition in Niedersachsen 1994 zu einer absoluten SPD-Regierungsmehrheit und zur Anwartschaft auf die SPD-Kanzlerkandidatur 1998 aus – in einer zeitlichen Phase, in der Raus unangefochtene Position in Düsseldorf merklich erodierte (vorerst kulminierend im Verlust der absoluten SPD-Regierungsmehrheit bei den Landtagswahlen im Mai 1995). Schon früh in den 1990er Jahren hatte Neuber deutlich gemacht, dass ein Verkauf der WestLB-Anteile an der Preussag AG im Falle fortgesetzter Verbalattacken aus Hannover möglicherweise an Japaner oder Taiwaner denkbar wäre.¹⁴⁸⁷ Schröder habe sich in erster Linie um den „Einfluss seines Parteifreundes Rau auf die Strategie der WestLB und damit der Preussag“¹⁴⁸⁸ gesorgt. Daher habe er ab 1997 die Nähe zum Vorstandsvorsitzenden der Preussag Stahl AG, eben Selenz, gesucht.¹⁴⁸⁹ Da Selenz in Kenntnis nachweisbarer Betrugsvorgänge (konzerninterne Bilanzfälschungen) gewesen sei, habe er den niedersächsischen Ministerpräsidenten regelmäßig mit Informationen „aufmunitioniert“, um so den von Neuber und der WestLB geplanten Verkauf der Stahlsparte ins Ausland zu verhindern. Schröder habe diese informelle Informationsquelle z.B. für eine offensive Plenarrede im niedersächsischen Landtag genutzt, in der er die Preussag-Führung um Neubers „Machtmakler“ Frenzel deutlich kritisierte¹⁴⁹⁰ und damit öffentlich Druck aufbaut habe.

¹⁴⁸⁴ Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors, S.107.

¹⁴⁸⁵ „Wie in Montevideo“, in: Der Spiegel Nr. 43 vom 21. Oktober 1991.

¹⁴⁸⁶ Schröder habe auch nicht, wie SPD-Bundesvorsitzender Lafontaine, den Wunsch Raus unterstützt, Bundespräsident zu werden. Vgl. Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen, S.97.

¹⁴⁸⁷ Vgl. „Absurder Verdacht“, in: Wirtschaftswoche vom 2. Oktober 1992. Im Verhältnis Schröder-Neuber dürfte auch der politische Generationsunterschied (Schröder als Vertreter der „68er“-Generation) eine Rolle gespielt haben. Vgl. „Der Genosse Bankier muß immer besser sein als andere“, in Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992. „Friedel, was machst Du da?“, in: Der Spiegel vom 28. September 1992. „Banking aus dem Bauch“ (Portrait von Friedel Neuber), in: Wirtschaftswoche Nr.41 vom 2. Oktober 1992.

¹⁴⁸⁸ Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage, S.48.

¹⁴⁸⁹ Vgl. ebd., S.31-32.

¹⁴⁹⁰ Vgl. ebd., S.45-48.

8.5.2.3 Kulminationspunkt: Schlagabtausch Schröder-Neuber

In Düsseldorf seien unterdessen Fakten geschaffen worden: Der WestLB-Anteil der Preussag AG sei ohne Kenntnis der niedersächsischen Landesregierung am 30. Dezember 1997 mit mehrheitlicher¹⁴⁹¹ Billigung des Vorstandes am 8. Januar 1998 an die österreichische VoestAlpine AG verkauft worden. Als so kurz vor der niedersächsischen Landtagswahl der Verkauf des größten Arbeitgebers der Region Peine, Salzgitter und Umgebung gedroht habe (verbunden mit einem Rückschlagrisiko für Schröders intendierte SPD-Kanzlerkandidatur), sei es am 9. Januar 1998 zum direkten Schlagabtausch zwischen Schröder und Neuber in Düsseldorf gekommen.¹⁴⁹² Die von Selenz beschriebene, von anderen Autoren aufgegriffene Schlüsselszene¹⁴⁹³, beschreibt die kulminierende Abfolge informeller mikropolitischen Praktiken:

- informelle Vorbereitungen,¹⁴⁹⁴
- atmosphärische Konfrontation,¹⁴⁹⁵
- explizite und implizite Drohungen im Wissen um gegenseitige Erpressbarkeiten im schwarzen schattenpolitischen Bereich (Schröder habe u.a. mit der Staatsanwaltschaft gedroht, die ggf. „intensiv nachschauen“¹⁴⁹⁶ werde).

Nach dem hier zugrunde gelegten Theorem hätten sich insofern *beide* Akteure im „schwarzen“ schattenpolitischen Bereich bewegt. Nachdem der Verkauf daraufhin rückgängig gemacht worden sei, habe Schröder gegenüber Rau die Gelegenheit gehabt, seine Genugtuung im politischen Machtkampf auszukosten.¹⁴⁹⁷ Schließlich sei der öffentlich in Szene gesetzte spätere Börsengang der Salzgitter AG am 2. Juni 1998 in Wahrheit ein Kräftemessen zweier politisch gesteuerter Landesbanken gewesen: Während die WestLB als „Revanche“ im großen Stil Vorzugsaktien am Tag des Börsenganges verkauft habe, um den Kurs zu drücken und den Erfolg zu vereiteln, habe die (unter dem Einfluss der niedersächsischen Landesregierung stehende)

¹⁴⁹¹ Die einzige Gegenstimme von acht war die von Selenz. Vgl. ebd., S.59.

¹⁴⁹² Vgl. ebd., S.64-68. Sowohl Gerhard Schröder als auch Dr. Alfred Tacke, der Schröder und Selenz zu dem hier aufgeführten Termin mit Neuber begleitet haben soll, gaben als Zeugen an, sich an das von Selenz beschriebene Treffen nicht mehr erinnern zu können. Der Sache nach bestätigte jedoch Schröder, dass er sowohl dem „Verkäufer“ (also WestLB) als auch dem Ministerpräsidenten Rau gesagt habe, das gehe nicht, was sie da betrieben. Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.80 und S.83.

¹⁴⁹³ Vgl. Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen, S.97-98.

¹⁴⁹⁴ Vgl. Selenz, Hans-Joachim: Wildwest auf der Chefetage, S.62-63.

¹⁴⁹⁵ Vgl. ebd., S.64-65.

¹⁴⁹⁶ Ebd., S.67.

¹⁴⁹⁷ Vgl. ebd., S.69.

NordLB im Hintergrund das öffentliche Erfolgsimage Schröders durch Zukauf „gerettet“.¹⁴⁹⁸ Die Landesbanken erscheinen in den Schilderungen als im Sinne ihrer „core executive“ nutzbare, reine „Politics“-Instrumente. Ähnliches galt für die gegenüber dem jeweiligen Justizministerium weisungsgebundenen Staatsanwaltschaften, die durch die Kabinettsbindung des Justizministers mittelbar direkt durch den Ministerpräsidenten steuerbar erschienen.¹⁴⁹⁹ Eine ambivalente Rolle spielten demnach auch die Medien. So seien Presseartikel als Machtmittel eingesetzt worden.¹⁵⁰⁰ Dazu hätten z.B. die Eigentümerverhältnisse oder die Nähe einzelner Journalisten zu Netzwerken beigetragen.¹⁵⁰¹

8.5.2.4 Machtmakler zwischen Loyalitäten, Eigeninteressen und Zeitgeist

Relevant erscheint überdies die Rolle der jeweiligen Machtmakler. Wie o.g., lassen sich dabei funktionale Unterschiede konstatieren: So repräsentierten im Konkreten etwa Dr. Michael Frenzel oder Dr. Alfred Tacke den Typus des loyalen Machtmaklers aus dem persönlichen Umfeld ihres „Patrons“. Sie fungieren z.B. als „Frühwarnsystem“.¹⁵⁰² Ihre Macht leitet sich von der einer anderen Einzelperson ab, die jedenfalls ursprünglich in einem paternalistischen Verhältnis zu ihnen steht.¹⁵⁰³ Anders verhält es sich hingegen bei Machtmaklern, die auf Grund ihrer weniger stark auf einen einzigen „Patron“ ausgerichteten personalen Verbindungen eine hohe situative Flexibilität zeigen können und so gezielt Opportunitäten zu nutzen vermögen, „auf eigene Rechnung“. Im konkreten Beispiel fallen auf Grund der Selenz'schen Schilderungen v.a. Bodo Hombach und Wolfgang Clement ins Auge. Hombach, der in den 1980er Jahren als SPD-Landesgeschäftsführer Raus erfolgreiche, aber kostenträchtige Landtagswahlkämpfe gemanagt hatte, wirkte in den 1990er Jahren

¹⁴⁹⁸ Vgl. ebd., S.99-100.

¹⁴⁹⁹ Vgl. ebd., S.12.

¹⁵⁰⁰ Vgl. für ein Beispiel: ebd., S.29.

¹⁵⁰¹ So habe es sich z.B. bei der „Hannoverschen Allgemeinen Zeitung“ (Anteil der sozialdemokratischen Medienholding DDVG 20 Prozent; dort war Neuber Beiratsmitglied) um die „Hauspostille der Preussag“ (ebd., S.73) gehandelt. Im Düsseldorfer Büro von „Der Spiegel“ hätten mindestens zwei Journalisten Neuber persönlich nahegestanden hätten. „Der Spiegel“ sei damals daher ein „offiziöses Presseorgan der WestLB“ (ebd., S.89) gewesen, was wiederum dem neuen Chefredakteur Stefan Aust aufgefallen sei, der dem habe entgegenwirken wollen. Vgl. ebd.

¹⁵⁰² Mit Bezug auf Dr. Alfred Tacke, vgl. ebd., S.31.

¹⁵⁰³ Erkennbar auch z.B. an der Sorge vor der Überbringung „schlechter Nachrichten“ an den „Chef“. Im konkreten Fallbeispiel habe Michael Frenzel Neuber gegenüber nicht von einem Vorschlag erzählen wollen, die Preussag Stahlsparte ggf. an das Land Niedersachsen und die NordLB zu verkaufen (vgl. ebd., S.49). Alfred Tacke, Schröders Sherpa in allen Finanz- und Wirtschaftsfragen, habe sich wiederum nicht „getraut“, Schröder über einen zu hoch angesetzten Preis für den Verkauf der Preussag Stahlsparte zu informieren (vgl. ebd., S.71). Vgl. auch Kapitel 3.4.2 („Mikropolitik“).

parallel zu seinen politischen Tätigkeiten (u.a. als Abgeordneter im NRW-Landtag) als Geschäftsführer der Preussag Handel in Düsseldorf (und damit später formal unter der Leitung von Selenz). Dort sei er auf Empfehlung von Neuber eingestellt worden. Inzwischen habe er jedoch parallel dazu den Landtagswahlkampf von Gerhard Schröder gemanagt.¹⁵⁰⁴ So habe er „die Seiten gewechselt“ und als Gefolgsmann Schröders seine Kontakte nach NRW genutzt. Ihm sei es gelungen, beim Thema Salzgitter sowohl Schleußer als auch Clement für die Position Schröders zu gewinnen.¹⁵⁰⁵ Wenn dem so war, dann hätte Hombach zum Ende der Ära Rau entscheidende personale Stützen des informellen Regierungssystems von Johannes Rau in der Frage „herausgelöst“. Mikropolitische Praktiken des Machtkampfes wären angewandt worden.¹⁵⁰⁶ Zwei zentrale „IC 72“-Mitglieder hätten sich somit de facto aus der vollen politischen Loyalität zu Rau emanzipiert. Während Schleußer auf Grund eigener Parteiverankerung von Rau in sein Kabinett geholt worden war¹⁵⁰⁷, handelte es sich beim Clement ursprünglich um einen „Zögling“ Raus – also eher einen dem erstgenannten Typus entsprechenden Machtmakler. Nach Selenz sei es jedoch zu einer Neuformation der personalen Relationen infolge der inzwischen erfolgten Nominierung Schröders als SPD-Kanzlerkandidat gekommen.¹⁵⁰⁸ Die Nachfolge sei so zugunsten des bereits seit langem „drängelnden“ politischen Ziehsohns Raus¹⁵⁰⁹, Clement, geregelt worden.¹⁵¹⁰

8.5.3 Zwischenfazit

Ob, und wenn ja, wie die WestLB als reines Politics-Instrument zweckentfremdet wurde und somit im „dunklen“ Spektrum von Schattenpolitik agiert wurde, zählt zu den empirisch kaum belegbaren Aspekten. Umso wertvoller erscheinen jene Spuren, auf die Selenz im Fall „Preussag/Salzgitter AG“ hinwies. Jedoch existiert auf Grund der persönlichen Betroffenheit und Subjektivität, die auch bei der Lektüre seiner

¹⁵⁰⁴ Ebd., S.37.

¹⁵⁰⁵ Vgl. ebd., S.74.

¹⁵⁰⁶ Vgl. Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, S.148. Zusammenfassend auch Kapitel 4.3 („Mikropolitische Praktiken“).

¹⁵⁰⁷ Vgl. Kapitel 8.3 („Neue Mitte Oberhausen“).

¹⁵⁰⁸ Selenz beschreibt, wie bei der Hochzeit Schröders, Hombach und Clement in „intensive Dreiergespräche“ vertieft gewesen, um die Nachfolgefrage Raus in Düsseldorf zu regeln. Neun Tage danach, am 16.3.1998, habe Rau seinen Rücktritt als Ministerpräsident und SPD-Landesvorsitzender erklärt. Vgl. ebd., S.89-90.

¹⁵⁰⁹ Vgl. Schneider, Herbert: Ministerpräsidenten, S.60.

¹⁵¹⁰ Das persönliche Spannungsverhältnis zwischen Rau und Clement zum Ende der Ära Rau hin wurde in den vom Verfasser geführten Interviews und Gesprächen bestätigt.

Schilderungen deutlich wird, das Risiko, von einem Einzelfall auf allgemeingültige Muster zu schließen. So wurde bereits deutlich, dass die WestLB „mehr war“ als ein Politics-Instrument. Insofern erscheint die Darstellung von Selenz ungeeignet, um ein differenziertes Bild der politischen Bedeutung der NRW-Landesbank nachzuzeichnen. Dennoch deuten die Schilderungen von Selenz auf *mögliche* Muster hin, wohin lange währende, institutionalisierte Informalität „schattenpolitisch“ abgleiten kann – und sei es nur hypothetisch.

Im Konkreten wäre durch die politisch unterstützte Expansion der WestLB im Tourismusgeschäft nicht nur ökonomischer Einfluss der WestLB in Niedersachsen entstanden, sondern auch politischer. Der politische Machtkampf zweier „Parteifreunde“ (hier Rau und Schröder), wäre auch durch die Instrumentalisierung der dem Gemeinwohl verpflichteten Landesbanken (WestLB und NordLB) ausgefochten worden. Hierbei wären von sämtlichen personalen Schlüsselakteuren mikropolitische Praktiken angewandt worden, die z.T. in den grauen und schwarzen Bereich von Schattenpolitik fallen. Die Darstellung verdeutlicht die Bedeutung personaler Knotenpunkte in informellen Netzwerken: So wäre, wie es auch andere Indikatoren nahelegen, Neuber – zu dem Zeitpunkt bereits rund 17 Jahre lang Vorstandsvorsitzender der WestLB – ein solcher Knotenpunkt gewesen. Um sich als personaler Akteur den informellen, teils auf Grund der o.g. mikropolitischen Praktiken nach innen hin stabilisierten, Netzwerkstrukturen in einer bedeutsamen Machtfrage zu widersetzen, wäre demnach den Einsatz der gleichen „dunklen“ Schattenpolitik notwendig gewesen. Zudem hätte es eines unabhängigen personalen Akteurs bedurft (Schröder), der informell Informationszugänge zu Interna des „gegnerischen“ Netzwerkes gehabt hätte (über Selenz). Wichtigen Machtmaklern käme hierbei eine Schlüsselrolle zu, v.a. jenen, deren persönliche Loyalitäten und Interessen die Anschlussfähigkeit und –Bereitwilligkeit an unterschiedliche, machtpolitisch ggf. antagonistisch ausgerichtete Netzwerke zuließe.

8.6 Positive Effekte von Grauzonen?

Die NRW-Interessenvertretung, v.a. im Außenwirtschaftsbereich, gilt noch heute als vorbildlich.¹⁵¹¹ Wesentliche Grundlagen – wie eigene Auslandsbüros und aktive

¹⁵¹¹ So liegt NRW bei den ausländischen Direktinvestitionen im Jahr 2022 auf Platz eins bundesweit. Vgl. Homepage von „NRW.Invest“ unter: <https://www.nrwinvest.com/de/startseite/> (27.3.2022).

Werbung für Direktinvestitionen¹⁵¹² – wurden in den 1980er und 1990er Jahren geschaffen, auch unter informeller Mitwirkung der WestLB, mit robustem Pragmatismus. Könnten Grauzonen also auch positive Folgen bewirken?

8.6.1 Die WestLB als Werkzeug einer „NRW-Diplomatie“?

Fragt man nach den realen Durchsetzungspotentialen nordrhein-westfälischer Landesinteressen in der Ära Rau, so schien die dynamische Landesbank ein entscheidender Machtfaktor zu sein – wenn nicht gar *der* entscheidende. Im Kontrast zur „schuldengeplagten“, an die Landeshaushaltsordnung und andere positiv kodifizierte Restriktionen gebundene „offizielle“ Politik der Landesregierung war der WestLB jederzeit zuzutrauen, auch politische Interessen „im Schatten“ pragmatisch und wirkmächtig durchzusetzen. Gerade weil sich herumgesprochen hatte, wie eng die informelle Einbindung der öffentlich kaum kontrollierbaren Landesbank in die NRW-„core executive“ realiter war, könnte die WestLB so auch für das Land einen konstruktiv nutzbaren Machtzuwachs bewirkt haben. Darin könnte eine positive „Kehrseite“ der oben untersuchten Konstellationen gelegen haben: Die machtvolle Bank könnte der nordrhein-westfälischen Politik und objektiven Landesinteressen glaubwürdiges politisches Durchsetzungsvermögen verliehen haben. Insofern könnte es sich im weiten Begriffsverständnis um ein Werkzeug der „NRW-Diplomatie“ gehandelt haben.¹⁵¹³ Aus der diesbezüglich einschlägigen politikwissenschaftlichen Teildisziplin der internationalen Beziehungen ist eine dichotomische Differenzierung bekannt, die insofern Analogien zur ambivalenten Demokratietheorie (Output/Input) aufweist: Sie unterscheidet grob zwischen einer eher realpolitisch orientierten Richtung und einer eher idealistisch geprägten Strömung.¹⁵¹⁴ Während erstere die Bedeutung realer Machtverhältnisse und Interessen betont (z.B. „balance of power“), rückt letztere absolute, moralisch fundierte Prinzipien wie Egalität in den Vordergrund (z.B. Gemeinschaft souveräner Staaten im Konzept des Völkerbundes bzw. der

¹⁵¹² Allererste Schritte wie z.B. die Gründung einer „Rheinisch-Westfälischen Industrieförderungsgesellschaft mbH“ erfolgten bereits früher (im konkreten Beispiel 1960). Jedoch umfassten diese noch nicht offizielle Auslandsbüros des Landes NRW.

¹⁵¹³ Der Begriff „Diplomatie“ bezeichnet u.a. die Lehre außenpolitischer Interessenvertretung und ihrer Methoden. Vgl. Bundeszentrale für Politische Bildung: Diplomatie, abrufbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17360/diplomatie/> (28.3.2022). Gemeint ist in diesem Kontext v.a. die Interessenvertretung und – Durchsetzung gegenüber anderen Entitäten und Akteuren.

¹⁵¹⁴ Vgl. Kissinger, Henry: Diplomacy, New York 1994, S.29-55.

Vereinten Nationen).¹⁵¹⁵ Im Fall der internationalen Beziehungen tritt dabei eindrücklich hervor, dass beide Vorstellungen legitim erscheinen (auch deshalb die Analogie): So wünschenswert einerseits eine regelbasierte, demokratisch fundierte Weltordnung ohne Machtkonflikte wäre, so wenig lässt sich andererseits die Sorge vor realen Konflikten entkräften. Der Realpolitiker Theodore Roosevelt recurrierte hierzu auf die Wölfe und die Schafe, die “agreed to disarm, and how the sheep as a guarantee of good faith sent away the watchdogs, and were then forthwith eaten by the wolves.”¹⁵¹⁶ Auch Bundeskanzler Kohl soll z.B. rückblickend für den Bereich der Medienkommunikation geurteilt haben: „Ein genialer Pressechef muss unter den Bedingungen der Bundesrepublik ein Stück Schurke sein. Wenn andere erpressen und man nicht dagegen erpresst, ist man rettungslos verloren.“¹⁵¹⁷ Eine ähnliche Logik haben Politikwissenschaftler auch für funktionale Aspekte von Korruption konstatiert.¹⁵¹⁸ Was eine demokratische Mehrheit normativ als wünschenswert und legitim empfindet, entspricht somit nicht unbedingt der jeweils bestehenden empirischen Machtkonstellation und Handlungslogik.

Analog angewandt geht es vorliegend um den demokratiethoretisch inhärenten¹⁵¹⁹ Antagonismus: Auf der einen Seite steht dabei die auf Effizienz, Leistung und Output ausgerichtete „realpolitische“, empirisch hergeleitete Vorstellung. Auf der anderen Seite existiert die in der Demokratiethorie vorherrschende¹⁵²⁰ „idealistische“ und normative Sichtweise, die transparenz-, willensbildungs- und Input-fokussiert ist. Ein ausgewogenes Verhältnis beider Aspekte im Zeitkontext ist nach dem hier gewählten Ansatz essenziell, um die Legitimität empirischer Vorgänge zu beurteilen. In den vorherigen Teilkapiteln wurden die problematischen Seiten v.a. unter Bezugnahme auf die letztgenannte Perspektive anhand diverser empirischer Fallbeispiele erörtert. Zweifellos gab es auf der demokratiethoretischen „Input“-Seite eine problembehaftete „schattenpolitische“ Entwicklung. Sie nahm im Verlauf der Zeit bedingt durch Verdichtungsprozesse informeller Netzwerke um personale Knotenpunkte herum weiter zu (v.a. im Bereich demokratischer Kontrolle). Spätestens im kritischen

¹⁵¹⁵ Vgl. ebd., S.53-55.

¹⁵¹⁶ Theodore Roosevelt im November 1918, zitiert nach: ebd., S.54.

¹⁵¹⁷ Helmut Kohl, zitiert nach: Schwan, Heribert/ Jens, Tilman: Vermächtnis. Die Kohl-Protokolle. München 2014, S.212.

¹⁵¹⁸ Vgl. Alemann, Ulrich von: Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, S.39.

¹⁵¹⁹ Vgl. (Theorie-)Kapitel 3.

¹⁵²⁰ Vgl. Ringel, Leopold: Transparenz, S.15.

Rückblick – v.a. nach der „Brüsseler Konkordanz“ von 2002¹⁵²¹ – wurde auch deutlich, dass auf der „Output“-Seite bereits früh Weichen für spätere Fehlentwicklungen gestellt worden waren. Sie wurden jedoch erst nach dem Ende der Amtszeiten Raus und Neubers „befahren“. Aber was ist mit den positiven Seiten von Ambiguität, von Informalität und Schattenpolitik im Fall der WestLB?

Geht man von einem Wettbewerbsföderalismus aus, konkurrierte NRW in den 1980er und 1990er Jahren gerade in der Wirtschafts- und Strukturpolitik mit anderen Regionen Deutschlands und zunehmend Europas. Auch dort wurden informelle Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik intensiv genutzt, idealerweise zum Wohle der jeweiligen Entität. Der zeitgenössische „Späth-Kapitalismus“ unter CDU-Ministerpräsident Lothar Späth in Baden-Württemberg stand beispielhaft dafür.¹⁵²² Um im Sinne der o.g. realpolitischen Denkschule nicht als „Schaf unter Wölfen“ zu agieren, wären manche der o.g. Entwicklungen womöglich lediglich eine nordrhein-westfälische Spielart *ohnehin* vorherrschender schattenpolitischer Instrumente im Wettkampf der Regionen gewesen. In dem dann – normativ betrachtet – weit über NRWs Grenzen hinaus, gemessen an demokratischen Idealen, unzulänglichen Umfeld wäre auf diese Weise „politische Waffengleichheit“ entstanden – ein „level playing field“.

8.6.2 Strukturpolitische Transformation als besondere „Logik der Situation“

Angesichts „einer Reihe dynamischer und interdependenter Prozesse in ihrem Umfeld“¹⁵²³ wie der deutschen Wiedervereinigung und dem fortschreitenden Ausbau des europäischen Binnenmarktes hatte sich NRW – wie Wirtschaftsminister Einert unter Bezugnahme auf einschlägige ökonomische Daten Mitte der 1990er Jahre darlegte – „trotz verbleibender, historisch bedingter Sonderlasten zu einem leistungsstarken und wettbewerbsfähigen Industrie- und Dienstleistungsstandort entwickelt.“¹⁵²⁴ Zwar unterließ er in seinem Essay bezeichnenderweise – trotz des Charakters der betreffenden Publikation als Festschrift zu Ehren Friedel Neubers (!) –

¹⁵²¹ Vgl. hierzu Kapitel 8.7.2 („Amsterdam als Waterloo“).

¹⁵²² Vgl. Benz, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, S.35. Die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur beider Länder und der stärkere mittelständische Fokus des baden-württembergischen Falles im Verhältnis zur großindustriell fokussierten Politik in NRW stellt zwar einen qualitativen Unterschied dar. Er soll hier jedoch ausgeklammert werden, da es in diesem Teilkapitel weniger um das „Was“ als vielmehr um das „Wie“ (Schattenpolitik) geht.

¹⁵²³ Einert, Günther: Strukturwandel gestalten – Dialogorientierte Industriepolitik für den Standort NRW, in: Scholle, Manfred (Hrsg.): Den Wandel gestalten, S.69-78, hier S.69.

¹⁵²⁴ Ebd., S.71.

den Hinweis auf die strukturpolitische Bedeutung der WestLB.¹⁵²⁵ Wie o.g., spielte die Landesbank dabei jedoch eine maßgebliche Rolle. NRW (speziell das Ruhrgebiet) wies trotz aller Probleme im Vergleich zu anderen schwerindustriell geprägten Regionen wie dem belgischen Wallonien, Lothringen oder Pennsylvania, klare Vorteile aus.¹⁵²⁶ Neuber unterstrich: „Wenn ich mir die kritischen achtziger Jahre noch einmal vergegenwärtige, kann man sagen, daß in Nordrhein-Westfalen in erheblichen Umfang Strukturpolitik gelungen ist. Insbesondere monostrukturierte Regionen wie das Ruhrgebiet haben sich sehr gut entwickelt. Nordrhein-Westfalen ist ein Land für Investoren geworden.“¹⁵²⁷ Das industriepolitische Engagement der WestLB vollzog sich „auf der Hinterbühne“, im Schatten der Öffentlichkeit. Dafür gab es auch „weiße“, gute Gründe – zumal dann, wenn man die Rolle der Bank als Teil der „core executive“ verstand. Denn eine so tiefgreifende strukturelle Transformation wie in NRW verlangte angesichts der arbeitsmarktpolitischen Implikationen nach einer besonderen politischen Sensibilität der handelnden Akteure. Dies galt v.a. für die Frage, wann und inwieweit die Öffentlichkeit Notiz nehmen durfte von den bedeutenden industrie- und strukturpolitischen Weichenstellungen. Schließlich birgt Öffentlichkeit „um jeden Preis“ stets die Gefahr einer zu starken Emotionalisierung der Mehrheitsmeinung, wodurch wiederum sachgerechte Lösungen erschwert werden bzw. im Extremfall gar die Demokratie selbst gefährdet werden kann.¹⁵²⁸

Einen Eindruck davon, wie behutsam die politischen Akteure bei Fragen des konkreten Strukturwandels vorzugehen hatten, lieferte 1988 die Episode eines illegal abgehörten Telefonats zwischen dem Krupp-Vorstandsvorsitzenden Gerhard Cromme und seinem Pendant bei Thyssen-Stahl, Heinz Kriwet.¹⁵²⁹ In dem Gespräch, das über verschlungene Wege in die Öffentlichkeit fand, gab Cromme zu erkennen, dass ihm die SPD-geführte Landesregierung bezüglich einer möglichen Schließung des Krupp-Stahlwerks in Duisburg-Rheinhausen informell mitgeteilt habe: „Ja, macht es möglichst schnell, denn dann ist das Thema gelöst und so weiter, und der Krach ist weg.“¹⁵³⁰

¹⁵²⁵ Vgl. ebd., S.69-78.

¹⁵²⁶ Vgl. Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.195.

¹⁵²⁷ Friedel Neuber, zitiert nach: „Wir haben die Neigung, vieles zu zerreden“, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 21. Dezember 1990.

¹⁵²⁸ Auf die Gefahren eines zu einseitigen Demokratie- und Öffentlichkeitsverständnisses rekurriert z.B. Bernard-Henri Lévy (vgl. „Wir sind stärker als früher“, in: Jüdische Allgemeine Online vom 15.11.2018, abrufbar unter: <https://www.juedische-allgemeine.de/kultur/wir-sind-staerker-als-frueher/> (20.4.22)). Grundsätzlicher: Ringel, Leopold: Transparenz als Ideal, S.27-75.

¹⁵²⁹ Vgl. Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen, S.61-64.

¹⁵³⁰ Gerhard Cromme, zitiert nach: ebd., S.62.

Auch wenn es retrospektiv gelang, nach der tatsächlich vollzogenen Schließung des Werks mit dem „Duisport“ ein führendes Logistik-Unternehmen mit mehr Arbeitsplätzen als zuvor in Rheinhausen zu etablieren, so stellte die o.g. Episode die damalige Landesregierung vor eine gewaltige politische Herausforderung. Eine sensible, emotional bewegte Öffentlichkeit, noch dazu mit einem überproportionalen sozialdemokratischen Wähleranteil, wachte zeitgenössisch über die strukturpolitischen Wandlungsprozesse. Wenn bei ihr, wie in diesem Fall, auch nur der Eindruck einer „Doppelmoral“ der verantwortlich gehaltenen¹⁵³¹ Politik entstand, drohten den betreffenden Politikern und Parteien Sanktionen der Wählerschaft und ggf. eine politische Radikalisierung. Nicht ohne Grund erinnerte sich Rau, der auch dank informeller Informationszugänge durch personale Akteure in Aufsichtsräten und einschlägigen Gremien häufig frühzeitig über unternehmerische Planungen informiert war, retrospektiv „an viele Situationen im Bergbau und in der Stahlindustrie [...] – bei Krupp, bei Thyssen, bei Ruhrkohle, bei Mannesmann und bei Hoesch –, in denen die Montan-Mitbestimmung konstruktive Lösungen möglich gemacht hat die sonst von keiner Seite, weder von den Beschäftigten noch von den Anteilseignern, akzeptiert worden wären.“¹⁵³² Denn Entwicklungen wie die o.g. bargen das Potential, die „diffuse Legitimation“ des politischen Systems insgesamt zu schwächen. In einem so fundamentalen Strukturwandel wie in NRW das objektiv Angemessene¹⁵³³ zu tun, verlangte insofern mit hoher Wahrscheinlichkeit zuweilen nach informeller Schattenpolitik. Die „Logik der Situation“¹⁵³⁴ könnte es daher bedingt haben, den Gesichtspunkt der politischen Sensibilität stärker zu gewichten als das öffentliche Informationsinteresse.¹⁵³⁵

Um die – allgemein akzeptierte – Aufgabe zu erfüllen, hatte bereits Niklas Luhmann eine „brauchbare Illegalität“ ins Feld geführt, die unter bestimmten Voraussetzungen

¹⁵³¹ Vgl. zur Bedeutung politischer Verantwortungszuschreibung vgl. Faas, Thorsten/Maier, Jürgen: Wahrnehmungen der Wirtschaftslage, Zuschreibungen von Verantwortung und Auswirkungen auf das Wahlverhalten im Kontext der Fernsehdebatte Merkel – Steinbrück 2013, in: Giebler, Heiko/ Wagner, Aiko (Hrsg.). Wirtschaft, Krise und Wahlverhalten, Baden-Baden 2015, S.237-266, hier S. 237-239, 243-247, 254-258 und 263.

¹⁵³² Rau, Johannes: 50 Jahre Montan-Mitbestimmung: Mitgestalten – Mitbewegen – Mitbestimmen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 52/2001, 7, S.402-407, hier S.404.

¹⁵³³ „Objektiv“ meint hier die Fiktion des ökonomisch und sozial in der gegebenen Situation theoretisch ideal Gebotenen, ohne durch emotionale, subjektive, psychische Faktoren eingeschränkt zu sein.

¹⁵³⁴ Hartmut Esser, zitiert nach: Benz, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, in: Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption, S.31-55, hier S.45.

¹⁵³⁵ Vgl. ebd., S.45.

ein Abweichen von formal begründeten Regeln zuließe.¹⁵³⁶ Die allgemeine Akzeptanz des Handlungsmotivs (im Sinne von „das Richtige wollen“) erscheint hierbei als entscheidendes Movens. Schließlich definierte auch Max Weber den „Begriff ‚legitim‘ nicht als ‚objektive Eigenschaft‘, sondern als ‚subjektiven Glauben‘. Wenn Menschen verbotene Markthandlungen als legitim betrachten, wirkt sich dies auf ihr Verhalten aus. [...] Die Legitimitätsvorstellungen hängen stark mit moralischen Bewertungen zusammen. Eine dafür typische Äußerung wäre: ‚Es ist illegal, aber es ist legitim, weil der Schaden minimal ist.‘ [...] Was als legitim angesehen wird, variiert zwischen den Gesellschaften und Milieus und verändert sich mit der Zeit.“¹⁵³⁷ So lässt sich angesichts einer wohl gemischten strukturpolitischen Bilanz (Erfolge beim sozialverträglichen Strukturwandel und der Ansiedlung neuer Wachstumsbranchen standen „neben“ erkennbaren Fehlentwicklungen wie z.B. im Fall der Firma Steinmüller oder bei der Babcock Borsig AG) fragen, hier jedoch nicht beantworten, ob die für die Öffentlichkeit meist „unsichtbare Hand“ nicht des Marktes, sondern eben der WestLB in der gegebenen Situation der 1980er und 1990er Jahre für NRW mehr Positives oder Negatives bewirkt hat. Da sich kontrafaktische Hypothesen auf Grund ihres spekulativen Charakters verbieten, lässt rhetorisch fragen: Wie effizient hätte wohl eine vollständig transparente, „im Licht“ der Öffentlichkeit agierende Landespolitik industriepolitische Weichen stellen können? Zu welcher Antwort man auch gelangen mag, einzelne Fallbeispiele verdeutlichen die Ambivalenz schattenpolitischen Handelns der „core executive“. Besonders eindrücklich erscheint hier das NRW-Büro jenseits der Landesgrenzen, bei der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel.¹⁵³⁸

¹⁵³⁶ Vgl. ebd., mit Verweis auf Luhmann, S.39.

¹⁵³⁷ Dewey, Matias et al.: Schattenwirtschaft, S.33-34.

¹⁵³⁸ Der komplexe Fall des Berliner NRW-Büros in den „Wendejahren“ um 1990 wird hier aus forschungspragmatischen Gründen ausgeklammert. Die WestLB hatte in Ost-Berlin im Vorfeld der deutschen Wiedervereinigung 1990 ein Verbindungsbüro eingerichtet. Um den Fall angemessen zu beurteilen, bedürfte es einer archivgestützten Rekonstruktion der zeithistorischen Ereignisse. Der Vorgang war zeitgenössisch öffentlich umstritten (vgl. „Machtkampf mit den Privaten“, in: Die Zeit vom 1. März 1991. „Wir haben die Neigung, vieles zu zerreden“, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 21. Dezember 1990. „Chiefsessel nach Maß“, in: Wirtschaftswoche Nr. 38/90 vom 14. September 1990). Die Berichterstattung um das Jahr 2000 verstärkte dies (vgl. „Die rote Kasse der Genossen“, in: Der Spiegel 7/2000. „Streit über Stolpe-Wahlkampfhilfe“, in: taz-online vom 15. Februar 2000, abrufbar unter: <https://taz.de/!1248321/> (28.4.2022)). Die Einrichtung des Berliner Büros knüpft zudem an das DDR-Engagement der WestLB in den 1980er Jahren an, welches ein lohnendes geschichtswissenschaftliches Forschungsfeld darstellt (vgl. hierzu: Hitze, Guido: Verlorene Jahre, Band III, S.438. „WestLB-Gang nach Ost-Berlin stößt auf Skepsis“, in: Wirtschaftswoche Nr. 8 vom 13. Februar 1987. „WestLB und Deutsche Außenhandelsbank Partner in der DDR“, in: FAZ vom 9. Juni 1990. „Machtkampf mit den Privaten“, in: Die Zeit vom 1. März 1991. „WestLB öffnet sich mit Einstieg in die DDR Tor zum Ostgeschäft“, in: dpa-Meldung vom 8. Juni 1990). Der Vorgang steht ferner im Kontext der Aufbauhilfe, die NRW dem Land Brandenburg nach 1990 leistete (vgl. z.B. Landtag NRW:

8.6.3 Das Brüsseler NRW-Büro als Ergebnis von Schattenpolitik

Mit dem Voranschreiten der europäischen Integration und nicht zuletzt der Ausweitung europäischer Fördergelder an die Regionen stieg in den 1980er Jahren die Notwendigkeit für die deutschen Länder, in Brüssel präsent zu sein. Sie eröffneten ab Mitte der 1980er Jahre „Informationsbüros“ in Brüssel. Vorbilder waren die Landesvertretungen in Bonn.¹⁵³⁹ Informelle Netzwerkarbeit zugunsten des Landes war gefragt. Denn der formal begründete außenpolitische Alleinvertretungsanspruch des Bundes¹⁵⁴⁰ bedingte das Agieren in schattenpolitischen Grauzonen. Die WestLB leistete hier Pionierarbeit für NRW. Denn bereits 1984 schuf sie eine informelle Plattform in ihrer Repräsentanz in Brüssel, um NRW als erstes deutsches Bundesland de facto ein Verbindungsbüro zu den europäischen Institutionen zu erschaffen.¹⁵⁴¹ Die nördlichen deutschen Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen machten 1985 schließlich den Anfang mit der offiziellen Eröffnung des Hanse-Office in Brüssel. Am 28. Oktober 1986 folgte NRW mit einem eigenen offiziellen Verbindungsbüro. Die Besonderheit dabei blieb jedoch: das NRW-Büro öffnete seine Pforten (weiterhin) „etwas verschämt“¹⁵⁴² in den Brüsseler Räumlichkeiten der WestLB. Das Land stellte das Personal in diesem Joint Venture.¹⁵⁴³ Ermöglicht hatte die Einrichtung im Interesse des bevölkerungsreichsten deutschen Landes die eigene Landesbank, die ohnehin zu der Zeit ihren Fokus noch stärker auf die europäischen und internationalen Rahmenbedingungen richtete¹⁵⁴⁴ und 1989 bereits dreißig Prozent ihrer Erträge im Ausland erwirtschaftete.¹⁵⁴⁵ Die von ihr frühzeitig eingeführte Ausrichtung auf Auslandsmärkte, ihre im Vergleich zur Landespolitik ungleich internationalere Betriebskultur sowie ihr Know How kamen somit der NRW-

Ausschussprotokoll 11/343 des Unterausschusses „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses vom 25. September 1991, S.1-11).

¹⁵³⁹ Vgl. zur politischen Funktion der NRW-Landesvertretung: Matthiesen, Helge/Monheim, Florian: Nordrhein-Westfalen. Die Bilder. Köln 2021, S.43.

¹⁵⁴⁰ Vgl. Alemann, Ulrich von: Modell Montana, S.194.

¹⁵⁴¹ Vgl. Loth, Wilfried: Im europäischen ‚Kernland‘ NRW. Johannes Rau und die Europapolitik, in: : Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S. 225-237, hier S.230. Der vom Autor gestellte Antrag auf Einsichtnahme in entsprechende Bestände des Landesarchivs wurde abgelehnt, so dass sich hier ggf. zukünftig Ansatzpunkte für die Landeszeitgeschichte finden könnten.

¹⁵⁴² Alemann, Ulrich von/Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen, S.257.

¹⁵⁴³ Vgl. ebd.

¹⁵⁴⁴ Vgl. Neuber, Friedel: „Das Auslandsgeschäft verlangt ein größeres Engagement“, in: Handelsblatt vom 17. Januar 1986. Mit ähnlichem Tenor auch noch 1990: Neuber, Friedel: Strategien von Landesbanken für den europäischen Binnenmarkt, in: Alemann, Ulrich von/ Heinze, Rolf G./ Hombach, Bodo (Hrsg.): Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Düsseldorf 1990, S.362-375.

¹⁵⁴⁵ Vgl. „Unser Konzept steht“, in Die Zeit vom 13. Oktober 1989.

Interessenvertretung in der sich integrierenden Europäischen Gemeinschaft zugute („Win-Win“).

Da sich jedoch die allgemein vorherrschenden Auffassungen änderten (schon bald verfügten alle Bundesländer über eigene offizielle Vertretungen bei der EG bzw. EU), und es auch seitens der Öffentlichkeit oder der parlamentarischen Opposition zeitgenössisch keine Klagen über den Vorgang gab¹⁵⁴⁶, erscheint die Genese der Brüsseler NRW-Landesvertretung als ein Beispiel für die konstruktive, „helle“ Seite von Schattenpolitik. Die WestLB verhalf der Landespolitik zu einer Improvisationsfähigkeit, die es ihr ermöglichte, rascher als andere Länder die Zeichen der Zeit – hier die wachsende Notwendigkeit direkter Landeskontakte zu EG-Institutionen im voranschreitenden EG-Binnenmarkt – zu erkennen und konkret zu handeln. Hätte sie – kontrafaktisch gedacht – allein „offiziell“ agiert, wären andere Länder und Regionen schneller gewesen und ausgerechnet das im Strukturwandel befindliche, von europäischen Vorgaben und Fördergeldern daher besonders betroffene und bevölkerungsreichste deutsche Land wäre verspätet auf das Brüsseler Parkett getreten. In diesem Fall änderte sich der öffentliche Beurteilungsmaßstab zugunsten des durch die WestLB eingeschlagenen Weges. Schattenpolitik wurde so „heller“.

8.6.4 Zwischenfazit

Betrachtet man Schattenpolitik vorrangig unter dem „Output“-orientierten Aspekt, rücken mögliche positive Folgen in den Fokus. So könnte die öffentlich bekannte Machtstellung der WestLB NRW einen Vorteil im deutschen Wettbewerbsföderalismus eingebracht haben. Konkret war das Land so z.B. bereits Mitte der 1980er Jahre in der Lage, in der politisch immer bedeutender werdenden EG-Hauptstadt Brüssel eine „offiziöse“ Verbindungsstelle zu eröffnen, aus der später die offizielle NRW-Landesvertretung wurde. Gerade für das im Strukturwandel befindliche Land stellte dies einen Vorteil dar. Auch hier veränderten sich mit der Zeit die Maßstäbe – in dem Fall jedoch zugunsten der WestLB bzw. der mittels ihr geschaffenen Politik: Schattenpolitik wurde mit der Zeit „heller“. Insgesamt deutet sich an, dass – je nach besonderer „Logik der Situation“ – Informalität zwischen offizieller Politik und „politiknahen“ Institutionen wie der WestLB, sachliche und Effizienzvorteile bringen. Wenn dabei das „schattenpolitische“ Handeln der öffentlichen Meinung bzw. dem sich

¹⁵⁴⁶ Vgl. ebd.

wandelnden Legitimitätsmaßstab „einen Schritt voraus“ ist, erscheint es ex post „heller“ (gar „weiß“) und somit legitim.

8.7 Durchbruch eines informellen Systems? Zentrifugale Fliehkräfte

Aus der Physik kennt man den Begriff der Zentrifugalkraft. Gemeint ist damit die „bei Drehbewegungen auftretende, nach außen (vom Mittelpunkt weg) gerichtete Kraft; Fliehkraft; Schwungkraft“¹⁵⁴⁷. Das Antonym zu dem Terminus stellt die Zentripetalkraft dar. Sie wirkt nach innen.

8.7.1 Umkehr einer zentripetalen in eine zentrifugale Dynamik in den 1990er Jahren

Versteht man das in den vorherigen Teil-Kapiteln beschriebene informelle Bezugssystem „WestLB“ als mikropolitisch gesteuertes Netzwerk-System mit personalen Knotenpunkten (um Neuber und Rau, später ggf. auch Schleußer), so wirkten seit den frühen 1980er Jahren überwiegend Zentripetalkräfte:

- die geschäftspolitische Expansion der WestLB bei gleichzeitig vertiefter Einbindung in die politische „core executive“,
- die stete Erweiterung des personalen Netzwerkes in Wirtschaft und Politik (einschließlich der Opposition) bei gleichzeitiger personaler Kontinuität in seinem Zentrum,
- die voranschreitende Integration der WestLB als Teil des politischen Prozesses (Politics) bei gleichzeitig vorherrschender Akzeptanz in der Öffentlichkeit,
- die unangefochtene Position des zentralen personalen Akteurs Neuber „auf der Hinterbühne“ bei gleichzeitigen Wahlerfolgen der absoluten Mehrheits- und Regierungspartei SPD unter ihrem populären Landesvorsitzenden und Ministerpräsidenten Rau „auf der Vorderbühne“.

Jedoch änderte sich ab den mittleren 1990er Jahren deren Dynamik. Zunehmend schienen verstärkt Zentrifugalkräfte aufzutreten. Grundlegende Determinanten verschoben sich: Äußerlich am sichtbarsten waren die veränderten politischen Mehrheitsverhältnisse durch die Landtagswahl im Mai 1995. Eine Zäsur: Nach 15 Jahren verlor die SPD ihre absolute Mehrheit im NRW-Landtag. Zwar hatte die CDU nur einen Prozentpunkt hinzugewonnen und die FDP war an der Fünf-Prozent-Hürde

¹⁵⁴⁷ Begriffsdefinition „Zentrifugalkraft“ des Dudens, vgl. Homepage Duden unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Zentrifugalkraft> (31.3.2022).

gescheitert, jedoch verdoppelten die Grünen ihr Ergebnis auf 10 Prozent. Rau führte in der Folge (trotz persönlicher Vorbehalte) eine rot-grüne Koalitionsregierung an. Die herausragende Position des Ministerpräsidenten während der SPD-Alleinregierung relativierte sich allein aus der nun geltenden Koalitionslogik heraus.¹⁵⁴⁸ Damit schwächte sich die relative Machtposition des bislang zentralen personalen Akteurs innerhalb der „core executive“ ab. Der Verlust der absoluten Mehrheit der Sozialdemokratie im Land war zudem mehr als nur ein singuläres Ereignis, das sich fünf Jahre später wieder „beheben“ ließe. Vielmehr neigte sich das „goldene Zeitalter“ der Volksparteien-Demokratie‘ [...] in den späten 1990er Jahren dem Ende zu. Angesichts dieser Unübersichtlichkeiten und Unsicherheiten stieg zeitgleich der Bedarf an politischer Führung. Mit so genannter gespielter Kohärenz musste diese neue Sehnsucht befriedigt werden: Was die Spitzenakteure steuerungstechnisch an Handlungsverlusten einbüßten, mussten sie über den Schein von Kohärenz in Autonomiegewinne umwandeln.“¹⁵⁴⁹ Kurzum: Die politische Landschaft wurde komplexer, Politik darstellungsbezogener, die gesellschaftlichen Grundlagen veränderten sich.¹⁵⁵⁰ Der ungeschriebene, konkordanzdemokratische Grundkonsens bröckelte. Gerade in NRW war er zuvor durch den akkommodierenden Politikstil Raus jahrelang perfektioniert worden. Eine Folge waren deutlicher als bislang öffentlich zutage tretende scharfe politische Auseinandersetzungen innerhalb des Parlaments. Waren zum Ende der 1980er Jahre lediglich einzelne CDU-Oppositionspolitiker wie Hartmut Schauerte oder Christa Thoben prominent als explizite Kritiker eines von ihnen unterstellten „Machtsystems Rau“ (mit der WestLB als maßgeblichem Instrument) öffentlich in Erscheinung getreten, so war 1990 mit den Grünen eine neue, bisher nicht in informelle Zirkel eingebundene und per se äußerst streitbare Fraktion in den NRW-Landtag eingezogen. Anhand der Parlamentsdokumentation ist ersichtlich, dass in der 10. Legislaturperiode (1990-1995) gerade die Fraktion der Grünen kritische Anfragen an die Exekutive richtete bzw. einschlägige Gutachten in Auftrag gab (z.B. 1992 ein Gutachten zum Umweltschutz in NRW, der als ein „Sumpf

¹⁵⁴⁸ Vgl. Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn, S.92.

¹⁵⁴⁹ Korte, Karl-Rudolf: Die Partei als Machtressource?, S.131.

¹⁵⁵⁰ Die Veränderungen in der Substanz westlicher Demokratien, getrieben durch die Globalisierung und soziale wie kulturelle Veränderungsprozesse (z.B. Bedeutungsverlust von Klassen und Religion) veranlasste Colin Crouch 2002 erstmals zu seiner sehr einflussreichen These der „Post-Democracy“. Vgl. Crouch, Colin: Post-Democracy, S.x-xi und S.1-11.

von Klüngel, Kumpanei und Korruption“¹⁵⁵¹ bezeichnet wurde). Als die Grünen 1995 mit eigenen Kabinettsmitgliedern in die Landesregierung einrückten, hatte sich die lange währende informelle Machtarchitektur innerhalb der „core executive“ substanziell verändert – auch wenn seitens der bislang dominierenden Akteure eine gewisse Renitenz erkennbar war. So rückte 1995 kein Vertreter der Grünen – offensichtlich trotz entgegenstehender informeller Absprachen¹⁵⁵² – in den WestLB-Verwaltungsrat ein.

Hinzu kam ferner, dass auch die „vierte“ Gewalt, die Medien in NRW, in den 1990er Jahren einen Wandel durchlief. Nicht nur kündigten sich bereits technische Veränderungen mit weitreichenden Implikationen für den politischen Nachrichtenmarkt an (Aufkommen von Mobiltelefonen, Internet etc.), sondern auch personell übernahm sukzessive eine neue Generation von Redakteuren die Verantwortung für die Landesberichterstattung.¹⁵⁵³ Die o.g. informellen personalen Verflechtungen der Medien mit Wirtschaft und Landespolitik nahmen so auf diese Weise „quasi natürlich“ ab. Der Wettbewerb um Auflagen war in den 1990er Jahren merklich aggressiver geworden.¹⁵⁵⁴ Der neoliberale Schwenk wurde zum Signum der 1990er und Nuller Jahre: „Langsam lief die Phase des sozial gezügelten Kapitalismus westdeutscher Prägung aus.“¹⁵⁵⁵ Die kritische Berichterstattung über die WestLB (z.B. Debatte um die Wettbewerbsneutralität) nahm zu.¹⁵⁵⁶ So häuften sich z.B. auch Berichte über hochrangige WestLB-Mitarbeiter, die sich keinen Widerspruch gegenüber ihrem Vorstandsvorsitzenden Neuber mehr wagten,¹⁵⁵⁷ der nun in offiziellen Publikationen präsenter war als zuvor.¹⁵⁵⁸ Die Geschäftspolitik der WestLB steuerte ab Mitte der 1990er Jahre in eine zunehmend problembehaftete Richtung. Die Vorzeichen ihres

¹⁵⁵¹ Südkurier vom 6.2.1992, zitiert nach: Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang: Statt eines Vorworts, in: ebd., S.9-16, hier S.10.

¹⁵⁵² Vgl. Landtag NRW: Debatte zur Dringlichen Anfrage des Abgeordneten Paus (CDU) zur „Besetzung des Verwaltungsrates der WestLB“, in: Plenarprotokoll 12/16 vom 7. Dezember 1995, S.965-967.

¹⁵⁵³ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Band I, S.808.

¹⁵⁵⁴ Vgl. Aust, Stefan: Zeitreise. Die Autobiografie. München 2021, S.390-393.

¹⁵⁵⁵ Goch, Stefan: „Wir in Nordrhein-Westfalen“. Die SPD in den 1970er und 80er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S.97-122, hier S.118.

¹⁵⁵⁶ So berichtete etwa das neue, im Burda-Verlag erscheinende Nachrichtenmagazin „Focus“ verstärkt süffisante Berichte über „Vorstände und Verwaltungsräte [...] aus dem Politikader“, deren Präsentationen und Geschäftsessen „oft einen Tick zu pompös und zu vornehm“ seien, da die Akteure die informellen Chiffres des Bankenwesens nicht zu deuten wüssten. „Lizenz zum Zocken“, in: Focus Nr. 42 vom 18. Oktober 1993.

¹⁵⁵⁷ „Friedel, was machst Du da?“, in: Der Spiegel vom 28. September 1992.

¹⁵⁵⁸ So z.B. in den Geschäftsberichten der WestLB von 1998 fortfolgend.

späteren Niederganges kündigten sich an: So erwarb die Landesbank z.B. im Jahr 1996 die Londoner Investmentbank Panmure Gordon Co. Ltd. mit dem Ziel, ein eigenes Investmentgeschäft aufzubauen. Damit wurde jedoch, wie sich retrospektiv zeigte, die Grundlage geschaffen, den eigenen wirtschaftlichen Abstieg zu beschleunigen.¹⁵⁵⁹

8.7.2 Amsterdam als „Waterloo“ – Der Streit zwischen WestLB und EU-Kommission

Dass die Expansion einer dynamischen, forschenden, jedoch zunehmend innerlich beratungsresistenten und von Hybris befallenen Macht durch die Koalition etablierter und geschickt handelnder Gegner in einer „kulminierenden“ Schlacht gestoppt werden kann, ist aus der Militärgeschichte bekannt. So scheiterte z.B. Napoleon 1815 an den vereinten Kräften alliierter Truppen unter den Generalen Wellington und Blücher in Waterloo, nachdem er zuvor im Russlandfeldzug den Nimbus als unbesiegbare Feldherr eingebüßt hatte. Eine Grundanalogie zum Fall der WestLB ergibt sich aus der Tatsache, dass sich die NRW-Landesbank mit ihrer staatlich beförderten Expansion, zuletzt auch ins Investmentbanking, mindestens zwei mächtige Gegner geschaffen hatte: zum einen die privaten Banken unter Federführung der Deutschen Bank, zum anderen die höhere Verwaltung der Brüsseler EG- bzw., ab 1992, EU-Kommission.¹⁵⁶⁰ Die „Schlacht“ war im übertragenen Sinn in der Konferenz zum Amsterdamer EU-Vertrag von 1997 zu sehen.¹⁵⁶¹

Worum ging es? Die privaten Banken hatten im Nachgang der massiven Eigenkapitalerhöhung der WestLB durch die äußerst zinsgünstige Übertragung der WFA¹⁵⁶² Überlegungen angestellt, wie sie dagegen vorgehen könnten. Auf Grund der informellen politischen Netzwerkstrukturen, gerade um Neuber, betrachteten sie eine innenpolitische Auseinandersetzung innerhalb Deutschlands für aussichtslos. Stattdessen lieferte die WFA-Übertragung das „Einfallstor für eine europäische

¹⁵⁵⁹ Ab 1998, also nach dem Ende der Ära Rau, wurde das Investmentgeschäft unter Leitung von Robin Saunders dort massiv ausgebaut. Der spätere Verlust durch Abschreibungen betrug mehrere hundert Millionen Euro. Im Jahr 2004 wurde die Beteiligung schließlich verkauft. Vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.13.

¹⁵⁶⁰ So Ludwig Poullain, wiedergegeben nach dem Verfasser vorliegenden Quellen. Zur Rivalität mit den privaten Banken vgl. auch: Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.138. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.225-257.

¹⁵⁶¹ Vgl. dazu die detailreiche Analyse Seikels zur „Europäisierung des Konflikts“, in: Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.137-167.

¹⁵⁶² Vgl. Kapitel 8.4 („Rolle des Parlaments“).

Intervention“¹⁵⁶³. Die Generaldirektion (GD) Wettbewerb der EU-Kommission¹⁵⁶⁴ hatte dem Bundesverband deutscher Banken (BdB) Interesse an dem Fall signalisiert und ihn zur offiziellen Beschwerde ermutigt. Sie verfolgte mit der Finanzmarktintegration ein übergeordnetes Ziel: Der Finanzsektor könnte so der EU-Beihilfekontrolle unterstellt werden, ohne die Mitgliedstaaten zwingend zu beteiligen, und ohne dass der Eindruck einer politischen EU-Initiative entstünde. Sie ermunterte sogar frühzeitig zur erweiterten Beschwerde gegen die staatlichen Garantien (Gewährträgerhaftung und Anstaltslast), was der BdB jedoch aus Sorge vor politischen Restriktionen im Inland noch unterließ. Jedoch bewirkte bereits die am 21.12.1994 eingereichte Beschwerde¹⁵⁶⁵ gegen die WFA-Übertragung eine heftige Gegenreaktion in der Bundesrepublik, unter Einschluss von Bundeskanzler Kohl. 16 informelle Treffen der Kontrahenten fanden zwischen 1994 und 1997 unter Vermittlung der Bundesregierung statt.¹⁵⁶⁶ Der mit Rau persönlich gut verbundene EU-Wettbewerbskommissar, der niederländische Sozialdemokrat Karel van Miert, versuchte zusammen mit seiner deutschen Kollegin in der Kommission, Monika Wulff-Matthies, z.B. in einem Gespräch mit Neuber, Schleußer und Dr. Karlheinz Bentele¹⁵⁶⁷ einen Kompromiss im Sinne einer stärkeren Verzinsung auszuloten.¹⁵⁶⁸ Jedoch gab es dazu insbesondere bei Neuber – im Gegensatz zu Ministerpräsident Rau – keine Bereitschaft.¹⁵⁶⁹ Erst (zu) spät kam es zu einem Kompromissansatz, der jedoch an internen Widerständen auf allen Seiten scheiterte. Die deutschen Privatbanken motivierten nun andere europäische private Banken, bei ihren jeweiligen Regierungen Druck auf die EU-Kommission auszuüben, deren GD Wettbewerb ihrerseits das Verfahren auf die o.g. staatlichen Garantien ausweitete. Neuber versuchte, die Brüsseler Intervention als Angriff auf die o.g. deutsche „Drei-Säulen-Struktur“ darzustellen, wobei er gerade die Bedeutung der Sparkassen (nicht der Landesbanken) für die Daseinsvorsorge herausstellte. Der Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands, Horst Köhler, drohte gar (mit

¹⁵⁶³ Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S. 140. Vgl. ebd., S.140-144.

¹⁵⁶⁴ Vgl. zum kommissionsinternen Verhältnis zwischen GD Wettbewerb und GD Binnenmarkt: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.236-237.

¹⁵⁶⁵ Vgl. auch: Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.40-41.

¹⁵⁶⁶ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S. 140-144.

¹⁵⁶⁷ Bentele war zu dem Zeitpunkt bereits Präsident des Rheinischen Sparkassen und Giroverbandes, nachdem er zuvor als Staatssekretär in Schleußers Finanzministerium und davor wiederum als einer der geistigen Architekten einer stärker integrierten Strukturpolitik in der NRW-Staatskanzlei.

¹⁵⁶⁸ Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.232.

¹⁵⁶⁹ Aus den geführten Gesprächen des Verfassers geht hervor, dass Rau und van Miert damals beide kompromissbereit gewesen wären, jedoch am Widerstand Neubers scheiterten. Rau und Neuber schätzten die Machtverhältnisse im EU-Kontext demnach unterschiedlich ein.

Neubers Unterstützung) damit, dass die Sparkassen die Euro-Einführung nicht akzeptieren würden.¹⁵⁷⁰ Den Kulminationspunkt des deutschen Widerstandes (den „nuklearen Schlag“¹⁵⁷¹) sollte nach dem Willen der auf Neuber-Linie argumentierenden Bundesregierung die EU-Vertragsrevision im Zuge der Konferenz von Amsterdam 1997 bringen. Die öffentlichen Banken setzten auf das politische Gewicht des Bundeskanzlers Kohl. In Amsterdam sollten die Euro-Verhandlungen abgeschlossen werden. Deutschland verknüpfte damit die Forderung nach einer Schutzklausel für die Landesbanken und Sparkassen. Der in der Frage weitgehend isolierte Bundeskanzler konnte jedoch im nächtlichen Verhandlungspoker auf dem Europäischen Rat nur eine rechtlich nicht bindende Protokollerklärung¹⁵⁷² erreichen; noch gravierender war, dass durch die prominente Behandlung des Themas international ein Problem im deutschen Bankensektor offen zutage getreten war und Anstaltslast sowie Gewährträgerhaftung selbst – und nicht nur die Bedingungen der WFA-Übertragung – endgültig Gegenstand der Überprüfung wurden. Damit war eine öffentliche Debatte entstanden, von der Neuber bereits Anfang der 1990er Jahre aus dem Bundeskanzleramt berichtete, dass sie dort nicht gewünscht gewesen sei.¹⁵⁷³ Im Nachgang verstärkte die EU-Kommission ihre Angriffe auf die staatlichen Garantien, wobei sie durch die Ausklammerung nicht grenzüberschreitend tätiger Institute de facto einen Keil zwischen die Landesbanken und die Sparkassen trieb.¹⁵⁷⁴ Denn die einzige grenzüberschreitend tätige Sparkasse in Deutschland war – als Ausnahme der Regel – die Stadtsparkasse Köln unter ihrem ambitionierten Vorstandsvorsitzenden Gustav Adolf Schröder.¹⁵⁷⁵ Im Juli 1999 urteilte die EU-Kommission, dass die Übertragung der WFA seitens des Landes auf Grund einer unerlaubten Beihilfe zurückerstattet werden müsse.¹⁵⁷⁶ Eine am 21.12.1999

¹⁵⁷⁰ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.146-148.

¹⁵⁷¹ Mit Bezug auf Pollack, zitiert nach: ebd., S.148.

¹⁵⁷² Zur WestLB-internen Diskussion über eine Protokollerklärung vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S. 251-252.

¹⁵⁷³ Vgl. Zeugenaussage Jürgen Sengera, in: ebd., S.217.

¹⁵⁷⁴ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.151-152 und 159.

¹⁵⁷⁵ Professor Dr. Jürgen Wilhelm, der selbst als Vorsitzender der Landschaftsversammlung Rheinland viele Jahre sowohl in der Gewährträgersammlung der WestLB als auch im Verwaltungsrat der „Nachbar“-Sparkasse der Stadtsparkasse Köln, der Kreissparkasse Köln, saß, wies auf einen personal determinierten Unterschied in den Führungskulturen der jeweiligen Institute hin. Während z.B. die Kreissparkasse Köln ein im Vergleich konventionelles, konservatives Geschäftsmodell verfolgte, setzte die Stadtsparkasse Köln unter Schröder – ähnlich wie die WestLB unter Neuber – auf gewagtere, risikobehaftete Wachstumsstrategien.

¹⁵⁷⁶ Ein EuGH-Urteil führte 2003 dazu, dass der Kommissionsentscheid für nichtig erklärt wurde und stattdessen eine Einigung zwischen Landesbanken und Privatbanken zur Verzinsung erreicht wurde. Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.167.

seitens der European Banking Federation (auf Initiative des BdB¹⁵⁷⁷) gegen die WestLB, die Stadtsparkasse Köln und die Westdeutsche Immobilienbank gerichtete offizielle Beschwerde gab schließlich den Anstoß dafür, dass die für die Landesbanken so bedeutsamen staatlichen Garantien nach einer „Verständigung“ mit der EU-Kommission in den Nullerjahren abgeschafft wurden.¹⁵⁷⁸ Die selbstbewusste Erwartungshaltung Neubers, das Ansinnen von EU-Kommission und Privatbanken mithilfe informeller Netzwerke zurückweisen zu können, entpuppte sich also Ende der 1990er Jahre als unhaltbar. Dass sich diese Einschätzung ausgerechnet auf den CDU-Bundeskanzler Kohl gestützt hatte¹⁵⁷⁹, verdeutlicht im Kontext der hier zugrunde gelegten Perspektive einmal mehr die überparteiliche, auf konkrete Personen ausgerichtete Netzwerk-Logik der WestLB-Führung. Dass innerhalb der CDU, aber auch der SPD, eine andere politische Generation zeitgleich von den Petita der Landesbanken abrückte¹⁵⁸⁰, zeigte, dass sich hier (wie auch z.B. innerhalb des NRW-Landtages) neue Grenzen auftraten. Der neoliberale Geist der Zeit wirkte zugunsten der WestLB-Kontrahenten.¹⁵⁸¹ V.a. hatten diese den Konflikt „europäisiert“, das informelle „Spielfeld“ so erweitert und die Ungewissheitszonen über den von dem o.g. Netzwerken kontrollierbaren Bereich hinaus ausgeweitet. Macht diffundierte und ordnete sich neu.

8.7.3 Die „Flugaffäre“ – Indiz für neue Legitimitätsmaßstäbe?

Um die Jahrtausendwende gerieten schließlich länger zurückliegende Vorgänge aus dem Umfeld von WestLB und Landesregierung ins Licht der Öffentlichkeit, deren teils bizarre Eigenheiten „die einerseits slapstickartigen, andererseits zynischen Seiten der WestLB-Saga“¹⁵⁸² verdeutlichten. Besonders kritische Beobachter der WestLB fanden, es habe gar „wie ein schlechter Witz“¹⁵⁸³ angemutet, dass prominente Akteure der so genannten „Flugaffäre“ wie Schleußer angesichts weit bedeutender Entwicklungen

¹⁵⁷⁷ Hierbei spielte es auch eine Rolle, dass sich die privaten Banken, gerade die Deutsche Bank, verstärkt dem internationalen Investmentbanking widmete und deshalb weniger politische Rücksicht auf das Wohlwollen der nationalen Regulierer in Deutschland nehmen musste. Vgl. ebd., S.155.

¹⁵⁷⁸ Vgl. ebd., S.152-167.

¹⁵⁷⁹ Vgl. bestätigende Zeugenaussagen von Dr. Karlheinz Bentele und Jürgen Sengera, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.262.

¹⁵⁸⁰ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.159.

¹⁵⁸¹ Vgl. Zeugenaussage Peer Steinbrück, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.239.

¹⁵⁸² Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen, S.108.

¹⁵⁸³ Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: Die Spendenaffäre, S.168.

(z.B. „Neue Mitte Oberhausen“) über eher boulevardesk anmutende Geschehnisse gestürzt seien.

Eine wesentliche Auffälligkeit war in dem Gesamtvorgang die zeitliche Dimension. So lagen die nun öffentlich angeprangerten Ereignisse z.T. über eine Dekade zurück. Sie waren bereits zeitgenössisch einigen landespolitischen Korrespondenten im Kern bekannt gewesen, ohne dass diese kritisch berichtet hatten.¹⁵⁸⁴ Selbst als das „Handelsblatt“ am 23. Januar 1998 über die Flüge berichtete und die CDU-Fraktion auf der Grundlage eine Kleine Anfrage an die Regierung richtete¹⁵⁸⁵, hielt sich die öffentliche Resonanz in Grenzen. Die intensive, investigative und kritische Berichterstattung erfolgte erst, als sich das „politische“ Düsseldorf (und Bonn) einschließlich seiner wichtigsten personalen Akteure grundlegend verändert hatte¹⁵⁸⁶, ebenso wie die vorherrschenden Auffassungen zur Transparenz.¹⁵⁸⁷ Viele Protagonisten der sog. „Flugaffäre“ waren nicht mehr im Amt. Die Ära Rau war in NRW zu Ende. Der frühere Ministerpräsident war 1998 als neuer Bundespräsident ins Berliner Schloss Bellevue eingezogen. Sein parteiinterner Rivale, Gerhard Schröder, war nun Bundeskanzler. Raus einstiger Landesgeschäftsführer der NRW-SPD, Bodo Hombach, 1998 noch kurzzeitig NRW-Wirtschaftsminister¹⁵⁸⁸, leitete ab Regierungsübernahme der rot-grünen Koalition im Herbst 1998 das Bundeskanzleramt in einer politisch volatilen Phase¹⁵⁸⁹ (bis zum Spätsommer 1999¹⁵⁹⁰). Lediglich Heinz Schleußer amtierte noch als Finanzminister – und Friedel

¹⁵⁸⁴ Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.808.

¹⁵⁸⁵ Vgl. Landtag NRW: Kleine Anfrage 996 der Abgeordneten Peter Bensmann, Michael Breuer und Helmut Diegel (CDU) vom 9. März 1998: „Fliegen Mitglieder der Landesregierung mit Firmenjets der WestLB?“, Drucksache 12/2886.

¹⁵⁸⁶ Hitze sieht einen Erklärungsansatz in der nun geringeren personalen Einbettung maßgeblicher Landeskorrespondenten in WestLB-Netzwerke, die durch den Generationswechsel ausgelöst worden seien. Vgl. Hitze, Guido: Verlorene Jahre?, Band I, S.808.

¹⁵⁸⁷ Vgl. Ringel, Leopold: Transparenz, S.56-57.

¹⁵⁸⁸ Damit war Hombach auch kurze Zeit nach § 46 des damals gültigen Sparkassengesetzes NRW zuständig für die Führung der Staats- und Rechtsaufsicht über die WestLB.

¹⁵⁸⁹ So trat z.B. der SPD-Bundevorsitzende und Bundesfinanzminister Oskar Lafontaine, parteiintern als Gegner Schröders mit Nähe zu Rau bekannt, im März 1999, für die meisten Beobachter überraschend, von sämtlichen Ämtern zurück. Parallel trug die neue Bundesregierung unmittelbar Verantwortung im NATO-Einsatz im Kosovo.

¹⁵⁹⁰ Hombach schied im Zuge einer öffentlich geführten Debatte um seinen privaten Hauskauf aus dem Bundeskanzleramt aus. Vgl. „Ärger um Hombachs altes Haus“, in: Spiegel-Online vom 28.1.2017, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/spiegel/bodo-hombach-aerger-um-haus-vom-ex-kanzleramtsminister-a-1132105.html> (6.4.22). Instrukтив erscheint in diesem Zusammenhang, dass der Staatsanwaltschaft ein Hinweis gegeben worden sei, wonach es beim Bau von Hombachs Privathaus Unregelmäßigkeiten gegeben habe. „Den Kredit für das so geschmackvoll wie luxuriös eingerichtete backsteinrote Reihenendhaus in Mülheim hatte Hombach von niemand anderem bekommen als von der WestLB.“ (Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen – Eine politische Landeskunde, S.98). Zum „Stern“

Neuber war noch Vorstandsvorsitzender WestLB. Im Jahr 2001 räumte schließlich auch er seinen Posten in der Düsseldorfer „Silberburg“, der Zentrale der Landesbank. Sie stand zu dem Zeitpunkt längst unter EU-wettbewerbsrechtlichem und publizistischem „Dauerfeuer“.¹⁵⁹¹ Nach der Demission Neubers „wurde bei der WestLB nichts mehr gut.“¹⁵⁹² Der endgültige Niedergang der Landesbank unter seinen zahlreichen Nachfolgern stand bevor. Vor diesem Hintergrund rückte die sog. „Flugaffäre“ einerseits einige kollaterale Begebenheiten in das grelle Licht einer überraschten Öffentlichkeit, die mit der Ausübung der informellen politischen Rolle der WestLB über Jahrzehnte zu tun hatten. Andererseits indizierte die zeitliche Dimension, dass sich die allgemein vorherrschenden Maßstäbe zur Beurteilung von Legitimität verschoben hatten.¹⁵⁹³ Worum ging es?

Im Zentrum der so genannten „Flugaffäre“ standen mit Hilfe der WestLB gecharterte Flüge von Mitgliedern der NRW-Landesregierung und Mitgliedern des NRW-Landtags. Über viele Jahre hatten sie unentgeltlich teure Flüge in Anspruch genommen, die die private Firma „PLC“ im Auftrag der WestLB vornahm. Sie stand unter Vermittlung ihres 1997 verstorbenen Chefs, Wichmann, de facto seit Neubers Amtsantritt in ständiger Geschäftsbeziehung zur WestLB, da die Landesbank Ende der 1970er Jahre ihr eigenes Fluggerät veräußert hatte.¹⁵⁹⁴ Den Stein ins Rollen brachten Medienberichte im November 1999¹⁵⁹⁵, wonach Schleußer mit WestLB-Charterjets in den privaten Urlaub nach Kroatien geflogen sei. Im Tages- und Wochentakt kamen danach immer neue Details zum Vorschein, wobei sich der Kreis der öffentlich Inkriminierten ausweitete und den ehemaligen Ministerpräsidenten Rau einschloss. Am 15. Dezember 1999 hielt es Rau für angebracht, als Bundespräsident öffentlich die gegen

gewechselte ehemalige Journalisten des „Spiegel“ hatten die Hintergründe des 1999 im Anschluss an sein niedergelegtes Amt als Kanzleramtsminister zum EU-Sonderkoordinators des Stabilitätspakts für Südosteuropa berufenen Politikers besonders intensiv verfolgt. Vgl. „Bodo Hombach zeigt Reue wegen eigener Naivität, weist aber Verfehlungen in allen Fällen weit von sich“, in: Tagesspiegel vom 18. August 1999, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/bodo-hombach-zeigt-reue-wegen-eigener-naivitaet-weist-aber-verfehlungen-in-allen-faellen-weit-von-sich/87118.html> (6.4.22).

¹⁵⁹¹ Vgl. Kapitel 8.7.2 („Amsterdam als Waterloo“).

¹⁵⁹² Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen, S.107.

¹⁵⁹³ Vgl. zur theoretischen Einordnung durch gesellschaftlichen Wertewandel: Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, S.220-234.

¹⁵⁹⁴ Vgl. Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.31.

¹⁵⁹⁵ Ein „Enthüllungswettbewerb“ setzte zu dem Zeitpunkt v.a. zwischen den beiden konkurrierenden Nachrichtenmagazinen „Focus“ und „Der Spiegel“ ein. Schon zuvor war es auf Grund einschlägiger Berichterstattung im „Handelsblatt“ und in der „taz“ ab Februar 1999 zu einer Kleinen Anfrage der CDU-Fraktion an die Landesregierung gekommen. In der Antwort blieben jedoch die Flüge Raus unerwähnt. Vgl. zur Genese: Beucker, Pascal/Überall, Frank: Der altgediente Genosse und die Flugreisen: Heinz Schleußer, in: Dies.: Endstation Rücktritt!?, S.116.

ihn erhobenen Vorwürfe zurückzuweisen.¹⁵⁹⁶ Zwei Tage später, am 17. Dezember 1999, beantragten die im Landtag vertretenen Fraktionen der SPD, CDU und Bündnis90/Die Grünen gemeinsam, einen Parlamentarischen Untersuchungsausschusses einzusetzen, um die näheren Umstände aufzuklären.¹⁵⁹⁷ Die folgenden 14 Ausschusssitzungen fanden in einer politisch polarisierten Atmosphäre statt. Neuber, der die Zeugenauskunft zunächst unter Berufung auf das Geschäftsgeheimnis verweigerte, sprach von einer „Schmutzkampagne“, die „nicht nur gegen dem amtierenden Bundespräsidenten Rau, sondern auch gegen die WestLB gerichtet“¹⁵⁹⁸ sei. Der im April 2000, rund einen Monat vor der damals anstehenden NRW-Landtagswahl und nur gute vier Monate nach dem Einsetzungsbeschluss des Untersuchungsausschusses, veröffentlichte Zwischenbericht stellte ein Kompendium mit qualitativ unterschiedlichen Quellen zum Gesamtkomplex dar. Er umfasste insgesamt weit über 500 Seiten und förderte zum Teil skurrile Einzelheiten hervor. Beispielhaft für zahlreiche Details dieser Art stand etwa die Erkenntnis, dass Neuber den Fraktionsvorsitzenden der SPD im NRW-Landtag, Farthmann, anlässlich von dessen 60. Geburtstag eingeladen hatte, ihn (mit unentgeltlichen Flügen) zur Bärenjagd nach Bosnien zu begleiten.¹⁵⁹⁹ Bekannt wurden auch kritisierte unentgeltliche Flüge des Ministerpräsidenten Rau im Auftrag der WestLB.¹⁶⁰⁰ Zu den ebenfalls eher boulevardesken Informationen gehörten ferner die Begleitumstände einzelner Flüge von Finanzminister Schleußer an die Adria. Da Schleußer sich bei der Beschreibung öffentlich in Widersprüche verwickelt hatte, trat er schließlich im Januar 2000 von seinen Ämtern zurück.¹⁶⁰¹ Das Bestreben der Opposition, einen personalen Eckpfeiler der Landesregierung, die „graue Eminenz“¹⁶⁰² Schleußer, im Vorfeld der Landtagswahl 2000 zum Rücktritt zu drängen, dürfte bei der Fokussierung der politischen Angriffe auf seine Person eine Rolle gespielt haben. Dass es bei dem

¹⁵⁹⁶ Vgl. „Die Flugaffäre von Anfang an“, in: Spiegel-Online, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eine-chronologie-die-flugaffaere-von-anfang-an-a-61980.html> (2.4.2022).

¹⁵⁹⁷ Vgl. Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.11.

¹⁵⁹⁸ Vgl. ebd., S.23-24.

¹⁵⁹⁹ Farthmann selbst bestätigte den Flug. Vgl. ebd., S.202.

¹⁶⁰⁰ So sei dieser z.B. 1996 für einen Vormittag nach Berlin geflogen, um dort Manfred Stolpe zum Geburtstag zu gratulieren (zitierte Quelle war hier die Berichterstattung in „Der Spiegel“, vgl. ebd., S.67). Altkanzler Helmut Schmidt habe Rau zu dessen 75. Geburtstag in England mit einem Besuch überrascht. Von dort sei er nach Oberbayern in den Urlaub geflogen. Vgl. ebd., S.67 und S.214-217.

¹⁶⁰¹ Vgl. „Schleußer tritt zurück“, in: Manager-Magazin (Online) vom 26. Januar 2000, abrufbar unter: <https://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/a-61976.html> (5.4.22).

¹⁶⁰² Beucker, Pascal/Überall, Frank: Der altgediente Genosse, S.115.

aufwendigen Versuch, die Geschehnisse rückwirkend in kurzer Zeit zu rekonstruieren, in der politisch polarisierten Atmosphäre¹⁶⁰³ zu sachlichen Fehlern kommen konnte, illustrierte eine Verwechslung: So berichtete „Der Spiegel“ über den „Vielflieger Schnoor“. Eine Nachfrage des damaligen Landesinnenministers (und Rau-Vertrauten) Herbert Schnoor im NRW-Finanzministerium ergab dann, dass es sich dabei nicht um ihn handelte, sondern um einen WestLB-Investmentbanker gleichen Nachnamens.¹⁶⁰⁴

8.7.4 Neue empirische Ansatzpunkte zum WestLB-Netzwerk?

Es kam also zu Unschärfen, politatmosphärisch bedingten Priorisierungen (aufziehender NRW-Landtagswahlkampf mit Wahl im Mai 2000, zeitlich parallele „CDU-Spendenaffäre“, hohe Konkurrenz im investigativen Journalismus¹⁶⁰⁵) sowie zu einer ohnehin schwierigen, kleinteiligen Beweisführung (nicht zuletzt auf Grund einer renitenten Haltung der WestLB¹⁶⁰⁶). Die akribische Aufarbeitung von Charterflügen der WestLB, 110 insgesamt¹⁶⁰⁷, mit Hilfe der Ressourcen eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses offenbarte einmal mehr, wie schwierig eine verbindliche Aussage zu empirischen schattenpolitischen Konstellationen war und ist. Letztlich lieferte der Untersuchungsausschuss zahlreiche Indizien, die zwar in ihrer Gesamtschau ein Schlaglicht auf die politischen Akteure in Zeit und Raum werfen, die jedoch im Konkreten hinsichtlich ihres politischen Gehalts häufig vage blieben.

Im Zentrum der Untersuchungen stand die Flugfirma „PLC“. Allein zwischen 1989 und 1994 hatte das Unternehmen rund 1000 Flüge im Auftrag der WestLB absolviert.¹⁶⁰⁸ Ein Haftbefehl wegen Steuerhinterziehung gegen Firmenchef Wichmann war im Oktober 1996 außer Vollzug gesetzt worden, nachdem die Landesbank „unter Einschaltung des Vorstandsvorsitzenden Friedel Neuber“¹⁶⁰⁹ mit einer Bankbürgschaft

¹⁶⁰³ Vgl. Alemann, Ulrich von: Montana, S. 196.

¹⁶⁰⁴ Vgl. Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.203.

¹⁶⁰⁵ Über die Konkurrenz zwischen „Focus“ und „Der Spiegel“ klagte auch Ministerpräsident Clement im Zuge der Zeugenvernehmung. Beide Magazine würden „jeweils relativ nahe vor den Wochenenden Fragen zu konkreten Flügen aus den letzten zehn oder elf Jahren stellen, die dann möglichst mit konkreten Zielen, Zeiten, Themen und ähnlichem beantwortet werden sollen, jeweils mit Aufforderung, bis zum Freitagmittag, 12:00 Uhr, solche Fragen zu beantworten.“ Der gelernte frühere Journalist entdeckte darin „eine gewisse exzessive Entwicklung des Verhältnisses zwischen Journalismus und Politik“. Wolfgang Clement, zitiert nach: ebd. S.368.

¹⁶⁰⁶ Die WestLB legte für den Zeitraum vor 1989/90 keine Unterlagen vor, weil diese vernichtet worden seien. Die vorgelegten Dokumente waren jedoch nur begrenzt aussagekräftig, so dass den Zeugenaussagen eine hohe Bedeutung zukam. Vgl. ebd., S.306-307.

¹⁶⁰⁷ Ebd., S.173-182.

¹⁶⁰⁸ Vgl. ebd., S.31.

¹⁶⁰⁹ Ebd., S.32.

ausgeholfen hatte. Zudem beruhte die Geschäftsbeziehung wohl allein auf mündlichen Absprachen, ohne schriftlichen Nutzungsvertrag.¹⁶¹⁰ Ein angeblicher Brief des Firmenchefs Wichmann enthielt erhebliche Vorwürfe gegen zentrale personale Akteure der „core executive“¹⁶¹¹, darunter den nie bewiesenen Vorwurf des Geheimnisverrats durch Finanzminister Schleußer.¹⁶¹² Jedoch waren die Authentizität, Seriosität und Richtigkeit zweifelhaft.¹⁶¹³ Erst im Kontext mit weiteren Informationen, z.B. aus Antworten auf parlamentarische Anfragen, eingereichten Stellungnahmen oder Zeugenaussagen, ergeben sich einige valide „Spuren“ bzw. Indikatoren.

Beispielhaft steht dafür die Spur zu dem ehemaligen österreichischen Bundeskanzler (1986-1997) und SPÖ-Vorsitzenden (1988-1997), Franz Vranitzky. Er schien lange eine wichtige informelle Funktion im erweiterten WestLB-Netzwerk einzunehmen¹⁶¹⁴ und z.B. für die Bank in Brüssel zu lobbyieren.¹⁶¹⁵ So wies die Auflistung der Einzelflüge ab ihrer Offenlegung Ende der 1980er Jahre mehrere Flüge wichtiger personaler Akteure aus NRW nach Österreich aus, bei denen diese mit Vranitzky zusammengetroffen sein sollen.¹⁶¹⁶ Auf dessen schillernde Rolle bei der informellen

¹⁶¹⁰ Vgl. ebd., S.30-37 und S.40.

¹⁶¹¹ Die Authentizität des teils dürrig verfassten Schreibens wurde zeitgenössisch bezweifelt, da es weder ein Datum noch eine handschriftliche Unterschrift trug. Inhaltlich belastete Wichmann in dem Schreiben an die „liebe Sabine“ v.a. die zentralen Akteure im Führungsumfeld der WestLB: Er erwähnte u.a. Flüge Raus zur Weinprobe mit dem österreichischen Bundeskanzler Vranitzky sowie weitere vorwiegend private Flüge, „die die West LB für Rau, Clement und Schleusser gezahlt hat“. Seine Frau habe „super reagiert, als Schleusser anrief wie bei uns die Steuerfahndung [sic!] einlief und er trotzdem fliegen wollte“. An anderer Stelle fragte er: „Weißt du noch als Schleusser [sic!] abends nach einem Flug mit Neuber gewarnt hat, daß in 1 Woche die Steuerfahndung in der West [sic!] LB einlaufen würde [...] du hast dann sogar Maria Enders noch gewarnt, damit die alle Passagierlisten wegschmeißt [sic!], die gefährlich für Neuber sind [...]“. Ferner: „unser MP war mir immer der liebste Gast, immer nett und so herzlich. Wielange [sic!] hat Neuber schon gewußt wer wann was in der Politik wird, alle wurden rechtzeitig mit Flügen bestochen, bevor sie überhaupt wußten was passiert und wofür.“ Trotz Wichmanns Loyalität habe Neuber ihn „fallen lassen wie eine heiße Kartoffel“. Zitiert nach: ebd., S.44-45.

¹⁶¹² Vgl. Landtag NRW: Ausschußprotokoll des Haushalts- und Finanzausschusses 12/322 vom 5. September 1996 (Aktuelle Viertelstunde zur „Steuerfahndung bei der WestLB“), S.1-5. Ebd.: Ausschußprotokoll des Haushalts- und Finanzausschusses 12/351 vom 27. September 1996 („Steuerfahndung bei der WestLB – Bericht über den Stand des Verfahrens“), S.17-34.

¹⁶¹³ Ihre eidesstattliche Erklärung zur Bestätigung der erhobenen Vorwürfe hielt die Zeugin Wichmann später nur „im Wesentlichen für richtig.“ Vgl. ebd., S.133. Abgesehen davon konnten auch Vorwürfe wie der behauptete Tipp Schleußers bezüglich der anstehenden Durchsuchung der Steuerfahndung bei der WestLB nie nachgewiesen werden. Schleußer selbst bestritt die Vorwürfe. Vgl. Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.152-153.

¹⁶¹⁴ Vgl. „Auch Vranitzky flog mit“, in: Der Spiegel vom 30.12.1999, online abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/westlb-auch-vranitzky-flog-mit-a-58161.html> (5.4.22).

¹⁶¹⁵ Vgl. Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870, S.78. Vgl. auch Zeugenaussagen Dr. Helmut Keßler und Dr. Rolf Gerlach, in: Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.264-265.

¹⁶¹⁶ Konkret handelte es sich mindestens um Flüge am 16./17.12.1988 (Ehepaare Neuber und Rau bei Vranitzky), am 26.7.1989 (Neuber und Rau bei Vranitzky), am 5./6.2.1994 (Rau, Schleußer und Clement

Anbahnung langjähriger Wirtschafts- und Politikkontakte deutete die Zeugenaussage Clements hin, der von jährlichen Einladungen Vranitzkys berichtete, die sich an Unternehmer und Politiker richteten. Österreich habe einen der „Knotenpunkte der Beziehungen zwischen mittel- und osteuropäischen Staaten und uns“¹⁶¹⁷ dargestellt. „Bei einem dieser Gespräche [...] war der Chef der Gesellschaft Gasprom [sic!DF] dabei. Wir haben beispielsweise über die Energiewirtschaft gesprochen.“¹⁶¹⁸ Gespräche dieser Art hätten nach Auskunft Clements sowohl den Interessen des Landes NRW als auch denen der WestLB gleichermaßen gedient, zwischen denen er nicht zu differenzieren vermochte¹⁶¹⁹ und so indirekt die o.g. Rolle der Bank als informeller Insider bestätigte.

8.7.5 Mikropolitische Praktiken bei der Konfrontation mit Schattenpolitik

Der Versuch, über den Parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur sog. „Flugaffäre“ einige der Zeugen dazu zu motivieren, mehr informelle Zusammenhänge zu offenbaren, mündete in diversen „Defensivstrategien“ der zentralen personalen Akteure. Auch wenn die Aussagen wenig zur Belichtung der genauen empirischen Zusammenhänge und Geschehnisse beitrugen, waren einzelne zutage tretende Muster im hiesigen Kontext wiederum charakteristisch. Dazu zählte:

Die Betonung formaler und rechtlicher Aspekte sowie der Geheimhaltung. Neuber gab an, sich „zwischen öffentlichen Aufklärungsinteresse und Geschäftsgeheimnis“¹⁶²⁰ für letzteres entschieden zu haben. Unter Berufung auf das (in der ursprünglichen Fassung einst von ihm mitgestaltete) NRW-Sparkassengesetz seien alle Funktionen der WestLB (Staatsbank, Sparkassen- und Girozentrale und Geschäftsbank) untrennbar miteinander verbunden. „Leistungen gegenüber dem Land – orientiert am Gemeinwohl – gehören zu den satzungsgemäßen Aufgaben der Westdeutschen Landesbank. Die Bank muss die demokratisch gewählte Regierung des Landes bei

bei Vranitzky), am 23./25.2.1996 (Frenzel und Schlußer bei Vranitzky). Vgl. Flugliste, in: Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.172-183 sowie S.338-339. Zusammen mit dem Ehepaar Neuber und begleitet vom stellvertretendem Regierungssprecher Walter-Borjans sei man auf Einladung Vranitzkys zum Wiener Opernball geflogen (mit einem Linienflug; vgl. ebd., S.123-124). Fünf Wochen vor der Landtagswahl in Kärnten, am 5. Februar 1994, waren Rau, Clement und Schlußer auf einer im Terminkalender Neubers als „Wahlkampfveranstaltung“ bezeichneten öffentlichen Podiumsdiskussion in Villach (mit einem Charterflug der WestLB; vgl. ebd., S.218-219).

¹⁶¹⁷ Wolfgang Clement, zitiert nach: Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.219. „Uns“ meint kontextbezogen die Landesregierung NRW.

¹⁶¹⁸ Wolfgang Clement, zitiert nach: ebd.

¹⁶¹⁹ Vgl. ebd., S.219.

¹⁶²⁰ Friedel Neuber, zitiert nach: Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.23.

ihrer Wirtschafts- und Strukturpolitik unterstützen. Die Westdeutsche Landesbank ist insoweit Teil der Verwaltung.“¹⁶²¹ Auch Flüge für Regierungsmitglieder hätten dazu gehört, was durch ein eigens in Auftrag gegebenes Gutachten (ebenfalls Ausdruck der mikropolitischen Praktik des „Verrechtlichens“) unterstützt würde.¹⁶²² Zugleich sei die WestLB eine Geschäftsbank und Großbank mit Geschäftsgeheimnissen. Auch andere maßgebliche Akteure wie Schleußer oder Clement beriefen sich auf Rechtsnormen, die das jeweilige Verhalten jedenfalls nicht ausdrücklich sanktioniert hätten.¹⁶²³ Ein von der WestLB beauftragter Anwalt bestritt dem Parlament die Möglichkeit, seinen Kontrollauftrag auf die Frage nach der steuerlichen Verbuchung von Flugkosten auszudehnen. Das Steuergeheimnis sei höher zu gewichten als der politische Kontrollauftrag des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses.¹⁶²⁴ Die Nicht-Veröffentlichung von Terminkalendern wurde seitens der Landesregierung unter Verweis auf den „nicht ausforschbaren Kernbereich“¹⁶²⁵ abgelehnt. Antworten der Landesregierung auf Kleine Anfragen der Opposition enthielten ebenfalls häufig rein positivrechtliche Bezüge, ohne den politischen Gehalt aufzugreifen.¹⁶²⁶ Die Herleitung von Legitimität über formale Verfahren erscheint insoweit fragwürdig.¹⁶²⁷

Kontrastfolie: Laissez-faire-Haltung und bewusste „Unsicherheitszonen“? Vordergründig im Kontrast dazu stand die bemerkenswerte Laissez-faire-Haltung, die teils dieselben Akteure bei anderen, öffentlich bekannt gewordenen Einzelheiten offenbarten: So blieb schon die scheinbar objektiv-rechtliche Begründung Neubers, dass die WestLB die Landesregierung zu „unterstützen“ habe, bei genauer Nachfrage vage. Wie der Terminus „unterstützen“ jeweils im Konkreten auszulegen war¹⁶²⁸, blieb somit de facto in der (meist extensiv genutzten) Einschätzungsprärogative des jeweiligen politischen Akteurs der Exekutive. Der mangelnde schriftliche Nutzungsvertrag mit der Firma „PLC“¹⁶²⁹ (Schleußer zeitgenössisch: geht „als

¹⁶²¹ Neuber, zitiert nach: ebd., S.22.

¹⁶²² Vgl. ebd., S.22.

¹⁶²³ Vgl. ebd., S.79 und 135-136.

¹⁶²⁴ Vgl. ebd. S.129.

¹⁶²⁵ Ebd., S.110.

¹⁶²⁶ Vgl. ebd. S.71.

¹⁶²⁷ Vgl. mit Kritik an dem in dieser Denkschule anzuesiedelnden Niklas Luhmann: Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, S.116-119.

¹⁶²⁸ Vgl. hierzu das Streitgespräch zwischen Wolfgang Clement und CDU-Oppositionsführer Laurenz Meyer, in: ebd., S.92-95. Beispielhaft dafür erscheinen die von Schleußer selbst konzedierten Abgrenzungsprobleme einzelner Flüge als Regierungsmitglied einerseits und als WestLB-Verwaltungsrat andererseits. Vgl. Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.44-47.

¹⁶²⁹ Vgl. ebd., S.40.

Sachleistung in Ordnung“¹⁶³⁰) sprach ebenfalls nicht für eine ausgeprägte Neigung zur rechtlichen Verbindlichkeit. Im Gegenteil: Die Tatsache legt in Lichte des hier verfolgten Ansatzes nahe, dass bewusst „Unsicherheitszonen“ erhalten bleiben sollten. Clement bestätigte diese Sicht indirekt, indem er konstatierte, dass im üblichen Sprachgebrauch ohnehin von der „WestLB-Maschine“ die Rede gewesen sei, ohne dass sich die Reisenden mit der der Geschäftskonstruktion zur Firma „PLC“ beschäftigten.¹⁶³¹ Versuche, Informalität rückwirkend unter Bezugnahme auf die Formalstruktur zu legitimieren, wirkten teilweise bemüht.¹⁶³²

„Bösgläubigkeit“ von anderen Akteuren als Legitimationsversuch: Sowohl auf institutioneller Ebene als auch auf personaler Ebene gab es erkennbar den Versuch, per „Fingerzeig“ auf jeweils andere Akteure eigenes Verhalten zu legitimieren. Verwiesen wurde z.B. auf die Kompensationszahlungen an die beiden anderen Gewährträger der WestLB anstelle der geldwerten Flugleistungen für Landespolitiker.¹⁶³³ Auf der personalen Ebene fiel zudem auf, dass im Zentrum der ehemaligen „core executive“ kleinere Dissonanzen wahrnehmbar wurden.¹⁶³⁴ Schleißer wies an unterschiedlichen Stellen seiner Stellungnahmen darauf hin, dass auch Neuber jeweils informiert gewesen sei (alles habe im Einvernehmen mit Neuber stattgefunden¹⁶³⁵, „hatte Neuber entschieden“¹⁶³⁶). Selbst eine weithin kritisierte, doppelte, weil fiktive, rückwirkende Berechnung eines Privatfluges habe auf einer Vereinbarung mit Neuber beruht.¹⁶³⁷

Implizite Drohungen? Eine weit verbreitete mikropolitische Praktik ist die Drohung.¹⁶³⁸ Sie kann explizit oder subtil und implizit angewandt werden. Im letzteren Fall ist nicht

¹⁶³⁰ Vgl. ebd., S.168.

¹⁶³¹ Vgl. ebd., S.139.

¹⁶³² Einschlägig wirkte hier der Begründungsversuch Schleißers, aus seiner Verpflichtung als Vorsitzender der Tarifvereinigung der Länder (TdL) die Inanspruchnahme der Flugmöglichkeit über die WestLB zu rechtfertigen, da schließlich auch die Landesbank und die Sparkassen ihre Mitarbeiter nach dem Bundesangestelltentarif bezahlten. Vgl. ebd., S.158.

¹⁶³³ Den „Sachleistungen am Gewährträger Land“ in Form der Flüge habe ein so genannter „Gewinnausgleich“ in Form jährlicher Verwaltungskostenzuschüsse für die anderen Gewährträger gegenüberstanden. Die Sparkassen erhielten ab 1994 jeweils 2 Millionen DM pro Verband per anno, zuvor ab 1985 jeweils 1,75 Millionen DM. Den Landschaftsverbänden wurden bereits seit 1971 jeweils 100.000 DM per anno und Landschaftsverband zusätzlich gewährt. Vgl. Landtag NRW: Zwischenbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses vom 6. April 2000, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.41 und S.136.

¹⁶³⁴ Vgl. ebd., S.76.

¹⁶³⁵ Vgl. ebd., S.159.

¹⁶³⁶ Heinz Schleißer, zitiert nach: ebd., S.147.

¹⁶³⁷ Vgl. ebd., S.155.

¹⁶³⁸ Vgl. unter Bezugnahme auf Rüb: Treibel, Jan: Die FDP, S.34-36.

zwingend klar, dass überhaupt eine Drohung ausgesprochen wurde. Vielmehr gibt es ggf. nur schwache Indizien dafür. Im konkreten empirischen Fall würde diese Annahme voraussetzen, dass Finanzminister Schleißer z.B. seinerseits über fragwürdige Informationen, z.B. zu Steuersachverhalten, verfügt hätte. Wenn dem so gewesen wäre (und nur dann), qualifizierten sich einzelne Hinweise Schleißers als Drohung. So „erinnerte“ Schleißer im Kontext der Reisekostenbestimmungen der öffentlichen Hand daran, dass z.B. bei Reisen der Ausschüsse im Landtag ebenfalls private Anschlusstermine vor Ort „nicht unüblich“¹⁶³⁹ seien. Einen Landtagsabgeordneten der CDU forderte er auf: „Sie wissen: Wir halten noch [sic!] gemeinsam viel vom Steuergeheimnis. Wenn Sie das aufgeben wollen, müssen Sie das ankündigen.“¹⁶⁴⁰

Unterstellen allgemeiner Akzeptanz eigenen informellen Verhaltens: Sprachliche Indikatoren wie z.B. in der Formulierung, dass finanzielle Mittel „selbstverständlich [Hervorhebung DF] zu Lasten der WestLB“¹⁶⁴¹ gegangen seien und hierüber auch keine Belege existierten, zumal auch die anderen Gewährträger wie die Sparkassen profitiert hätten¹⁶⁴², deuteten auf den Versuch hin, die konkrete Form von Informalität als weithin akzeptiertes Verhalten darzustellen. Noch deutlicher erscheint hier eine offizielle Stellungnahme des NRW-Innenministeriums: „Ob Politiker unmittelbar aus dem Landeshaushalt, mittelbar aus dem Steueraufkommen durch den Abzug der Kosten als Betriebsausgaben durch die WestLB oder aber aus dem Gewinn der Westdeutschen Landesbank Flüge finanziert erhielten, ist keine Frage, die geeignet ist, je nach Beantwortung das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung erheblich zu erschüttern oder aber große [...] Auswirkungen zu erzielen.“¹⁶⁴³ Die Argumentation orientiert sich hierbei an der Jellinek’schen „normativen Kraft des Faktischen“, bei der die Zeit legitimierende Wirkung hätte.¹⁶⁴⁴

8.7.6 Zwischenfazit

Die sog. „Flugaffäre“ um die Jahrtausendwende bewegte die Öffentlichkeit erst nach dem Ende der Ära Rau in NRW, bezog sich jedoch zeitlich auf sie. Der späte Zeitpunkt,

¹⁶³⁹ Heinz Schleißer, zitiert nach: Landtag NRW: Zwischenbericht, Drucksache 12/4870 vom 6. April 2000, S.79.

¹⁶⁴⁰ Schleißer gegenüber dem MdL Volkmar Klein, zitiert nach: ebd., S.96-97.

¹⁶⁴¹ Wolfgang Clement, zitiert nach ebd., S.89.

¹⁶⁴² Vgl. ebd.

¹⁶⁴³ Schreiben des Innenministeriums NRW an den PUA vom 14.3.2000, zitiert nach: ebd., S.130.

¹⁶⁴⁴ Dieser Aspekt wird im Kontext möglicher positiver Folgen von Schattenpolitik am Beispiel der NRW-Vertretung in Brüssel diskutiert, vgl. Kapitel 8.6.

zu dem sie publik wurde, wirkte gleich mehrfach instruktiv: Zum einen hatten sich wesentliche personale Akteure neuen Aufgaben gewidmet oder wurden im Zuge eines Generationswechsels abgelöst (z.B. NRW-Landeskorrespondenten). Zum anderen waren die Anzeichen eines neuen, stärker neoliberal geprägten Zeitgeistes allenthalben spürbar. Politisch hatten die Sozialdemokraten 1995 ihre absolute Mehrheit im NRW-Landtag eingebüßt. Ministerpräsident Rau führte bis 1998 eine rot-grüne Koalitionsregierung, die seine bisherige Machtposition einschränkte. Zudem wichen die gesellschaftlichen und kulturellen Voraussetzungen des unter Ministerpräsident Rau „perfektionierten“ Politikstils der Akkomodierung einer stärker ausgeprägten politischen Polarisierung. Das Scheitern der WestLB, mithilfe von innerdeutschen Netzwerken den seitens der Privatbanken geschickt „europäisierten“ Konflikt um die Beihilfen und Staatsgarantien zu gewinnen, offenbarte Grenzverschiebungen der Macht. Die seitens ordoliberaler Kräfte ohnehin kritisierte Landesbank markierte nun die Folie, auf der ein untereinander im Wettbewerb stehender Investigativjournalismus immer neue Details über die Art und Weise des informellen Umgangs innerhalb der NRW-„core executive“ zutage förderte. Dass dabei zahlreiche boulevardeske Nebensächlichkeiten eine (zu) große öffentliche Bedeutung einnahmen, war wohl ebenfalls Ausdruck eines gewandelten Zeitgeistes sowie des „Timings“, denn schon wenige Monate nach der Einsetzung des zur Aufklärung bestimmten Parlamentarischen Untersuchungsausschusses wurde in NRW ein neuer Landtag gewählt. Dennoch förderte der Ausschuss diverse „Spuren“ zutage, die ein Schlaglicht auf die informellen Netzwerkstrukturen im Umfeld der WestLB warfen. Das Verhalten der mit öffentlichen Vorwürfen konfrontierten personalen Hauptakteure verdeutlichte einerseits die aus o.g. Kontexten bekannten Argumentationsmuster (z.B. Tendenz zur positivistischen „Verrechtlichung“), andererseits waren subtile Abgrenzungen individueller personaler Akteure voneinander erkennbar. Klar wurde auch, dass sich der Maßstab zur Beurteilung von Legitimität um die Jahrtausendwende von dem der 1980er und frühen 1990er Jahre verschoben hatte – und zwar so stark, dass die relativierenden Aussagen führender Akteure bezüglich der zutage geförderten Erkenntnisse zur „gelebten“ Informalität im Kontext der WestLB „wie aus der Zeit gefallen“ wirkten.

8.8 Exkurs: Ein Vergleich mit der Bayern LB

Um den Blickwinkel abschließend im Sinne eines „Bottom-Up“-Vorgehens in vergleichender Perspektive zu weiten¹⁶⁴⁵, erscheint ein Land für eine Fallstudie zu NRW naheliegend: Bayern. Einige der äußeren Attribute prädestinieren den Freistaat im Sinne eines „Most Similar Case“-Designs als „natürlichen“ Vergleichsfall. So durchliefen die beiden größten deutschen Länder nach Bevölkerungszahl in der Nachkriegszeit einen Strukturwandel¹⁶⁴⁶, bei dem die jeweilige Landesbank (WestLB/BayernLB) ab den 1970er Jahren eine hohe Bedeutung einnahm. In den 1980er und 1990er Jahren war es zum gegenseitigen Wettbewerb um konkrete Unternehmensbeteiligungen beider Landesbanken gekommen.¹⁶⁴⁷ Als die Landesbanken in den 1990er Jahren durch die EU-Kommission wettbewerbsrechtlich unter Druck gerieten, zogen NRW und Bayern politisch an einem Strang und initiierten per Bundesratsbeschluss die Forderung an die Bundesregierung, sich im EU-Vertrag von Amsterdam 1997 für eine Schutzklausel zugunsten des öffentlich-rechtlichen Bankensektors einzusetzen.¹⁶⁴⁸

Reizvoll erscheint der Vergleich jedoch auf Grund der unterschiedlichen Variablen: So leitete bereits Trampusch et al. die Frage, inwieweit es einen Unterschied machte, „ob die Landesbanken in einem konservativen oder eher sozialdemokratischen politischen Kontext agierten?“¹⁶⁴⁹ Schließlich stellt(e) in Bayern auf Landesebene seit 1957 ununterbrochen die CSU die Landesregierung, lange mit absoluter Parlamentsmehrheit. Auch auf kommunaler Ebene dominierten seither die Christsozialen, insbesondere im Zeitraum zwischen 1966 bis 2014 (CSU-Ergebnisse um oder deutlich über 40 Prozent).¹⁶⁵⁰ Selbst auf der zweiten und dritten Etage der

¹⁶⁴⁵ Vgl. Lauth, Hans-Joachim et al: Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft, S.75-78.

¹⁶⁴⁶ Vgl. zu Bayern: Münch, Ursula: Freistaat im Bundesstaat. Bayerns Politik in 50 Jahren Bundesrepublik Deutschland. München 1999, S.11.

¹⁶⁴⁷ Dr. Karlheinz Bentele benannte den Fall des Bielefelder Maschinenbauers Gildemeister (eine „alte“ WestLB-Beteiligung), den ein Konkurrent mithilfe der BayernLB gedroht habe zu übernehmen. Daraufhin sei Gildemeister seitens der WestLB so unterstützt worden, dass das Konkurrenzunternehmen durch Gildemeister übernommen wurde. Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.158. Ähnlich habe auch der LTU-Beteiligung ein Wettbewerb mit der BayernLB zugrunde gelegen. Vgl. ebd., S. 166.

¹⁶⁴⁸ Vgl. Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.148 und S.159.

¹⁶⁴⁹ Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.131.

¹⁶⁵⁰ Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik: Kommunalwahlen in Bayern 1946 bis 2020. Fürth 2021, S.5. Abrufbar unter:
https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/b7362c_20205_1.pdf (20.6.22).

bayerischen Staatsgliederung verblieben nur „rote Inseln im flächendeckenden Schwarz“¹⁶⁵¹. Im Kontrast zu NRW amtierten in Bayern während der Existenz der BayernLB zwei Ministerpräsidenten (nicht nur einer) jeweils ausschließlich mit einer absoluten Regierungsmehrheit im Landtag und prägten gleichzeitig eine Ära im Sinne der o.g. Definition: Franz Josef Strauß (1978-1988) und Edmund Stoiber (1993-2007).¹⁶⁵² Die wirtschaftlichen Strukturen und Entwicklungsdynamiken beider Länder unterschieden sich deutlich: Während die deutsche Industrialisierung bereits im 19. Jahrhundert an Rhein und Ruhr einen ihrer Ausgangspunkte hatte, war Bayern lange vorwiegend agrarisch geprägt. Der „Übergang vom industriell nur schwach besetzten Agrarland zur agrarisch geprägten Industrie- und Dienstleistungsregion gewann hier im Laufe des 20. Jahrhunderts zunehmend an Geschwindigkeit, wobei die Entwicklung seit der Jahrhundertmitte grundstürzende Ausmaße annahm.“¹⁶⁵³ Zwischen 1950 und 1980 verdreizehnfachte sich das bayerische Bruttoinlandsprodukt (BIP). Seit Anfang der 1960er Jahre lag die Steigerung innerhalb von drei Dekaden real um fast 53 Prozentpunkte über dem entsprechenden Wert des Bundes. Pro Einwohner erreichte das bis dahin unterdurchschnittliche BIP 1988 den bundesdeutschen Durchschnitt. Mitte der 1980er Jahre überholte Bayern auch das bis dato pro Kopf diesbezüglich stärker positionierte NRW.¹⁶⁵⁴ Während in NRW auch die öffentlichen Haushalte zunächst besser aufgestellt waren, kehrte sich dieses Verhältnis innerhalb der folgenden Dekaden zunächst langsam, ab den 1980er Jahren jedoch deutlich zugunsten Bayerns um.¹⁶⁵⁵

Auch die Mentalitäten in der historisch (mit Ausnahme Mittelfrankens) überproportional stark römisch-katholisch geprägten Bevölkerung Bayerns sowie die politische

¹⁶⁵¹ Mintzel, Alf/Wasner, Barbara: Landesparlamentarismus in Bayern, in: Mielke, Siegfried/ Reutter, Werner (Hrsg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen. Wiesbaden 2004, S.79-109, hier S.83.

¹⁶⁵² Die Amtszeit von Ministerpräsident Alfons Goppel (1962-1978) prägte zweifellos ebenso eine Ära. Sie lag jedoch weitgehend vor dem hier interessierenden Zeitraum, zumal die BayernLB erst im letzten Drittel seiner Ägide, seit 1972, existierte.

¹⁶⁵³ Grüner, Stefan: Geplantes „Wirtschaftswunder“? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973. München 2009, S.4.

¹⁶⁵⁴ Vgl. ebd.

¹⁶⁵⁵ So lag die durchschnittliche Pro-Kopf-Neuverschuldung zwischen 1949 und 1959 in NRW bei 14,1 DM, in Bayern hingegen bei 167,9 DM. Noch 1973/74 hatte NRW eine geringere schuldenbedingte Zinslast. Vgl. Grüner, Stefan: Geplantes „Wirtschaftswunder“?, S.164-167. Im Jahr 2019 war die Differenz der Schulden des Landes und seiner Kommunen jeweils sehr deutlich: Sie betrug in Bayern (in Tausend Euro) 2,0; in NRW betrug sie hingegen 12,4. Vgl. Statistisches Bundesamt: Schulden der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände je Einwohner/-in (2022), abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Grafik/Interaktiv/schulden-laender.html> (20.6.2022).

Kultur¹⁶⁵⁶ – etwa hinsichtlich des Staatsverständnisses im Wirtschaftlichen¹⁶⁵⁷ – unterschieden (und unterscheiden) sich von NRW: Schließlich existierte im Gegensatz zu dem durch die britischen Besatzer erst 1946 geschaffenen, religiös wie kulturell heterogenen Bindestrich-Land Nordrhein-Westfalen in dem territorial seit der napoleonischen Ära recht homogenen Bayern ein „selbst durch die Wirren der Zeit nicht erschüttertes Empfinden der tief und kontinuierlich verwurzelten Staatsqualität Bayerns“.¹⁶⁵⁸ Der von einer führenden Beamtenelite geprägte, zentralistische Verwaltungsstaat war seit Bestehen des historischen Königreiches (ab 1806) ein Instrument zur Integration der überkommenen Territorialwelt Frankens und Schwabens sowie des ehemaligen Kurbayerns.¹⁶⁵⁹ Dieses Bewusstsein prägte auch das Handeln bayerischer Politiker¹⁶⁶⁰: „Die Traditionslinie, dem Staat eine zentrale Rolle bei der Entwicklung des Landes zuzuweisen, reicht von den Wittelsbachern bis zur CSU, von Ludwig II. bis zu Edmund I., auch Stoiber genannt – bei allen Wechseln in der Staatsform und politischen Verfasstheit.“¹⁶⁶¹, formulierte die FAZ lakonisch. Der im Verhältnis zu ordoliberalen Positionen (z.B. der Freiburger Schule) eher etatistische Ansatz wies insofern – gemessen an „klassisch“ konservativ-liberalen Wirtschaftsvorstellungen – durchaus eine relative ideologische Nähe der Christsozialen zu dem integrierten wirtschafts- und strukturpolitischen Ansatz der NRW-Sozialdemokratie auf. Jedoch deuteten die o.g. wirtschaftliche Entwicklungsdynamik Bayerns sowie der selbst gesetzte Anspruch („konservativ heißt an der Spitze des Fortschritts marschieren“¹⁶⁶²) auf Unterschiede hin. Selbstbewusst postulierte Ministerpräsident Strauß denn auch das bayerische Mantra: „In Bayern

¹⁶⁵⁶ Die Relevanz eher hierarchischer Religionen wie Katholizismus oder Islam gegenüber reformistischen christlichen ist z.B. im Bereich der Korruption (positive Korrelation) indiziert. Analog gilt dies für traditionale versus säkulare und rationale Autoritätsverhältnisse. Vgl. Alemann, Ulrich von: Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, S.36.

¹⁶⁵⁷ So waren staatliche Institutionen in Bayern bereits in den Vierzigerjahren stark in die wirtschaftlichen Prozesse involviert, um die strukturellen Defizite Bayerns auszugleichen (z.B. Rohstoffarmut, Abhängigkeit von Kohlelieferungen aus dem Ruhrgebiet, Randlage relativ zu den europäischen Industrieregionen). Vgl. Grüner, Stefan: Geplantes „Wirtschaftswunder“?, S.5.

¹⁶⁵⁸ Münch, Ursula: Freistaat im Bundesstaat, S.7.

¹⁶⁵⁹ Vgl. Mintzel, Alf/Wasner, Barbara: Landesparlamentarismus in Bayern, in: Mielke, Siegfried/Reutter, Werner (Hrsg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen. Wiesbaden 2004, S.79-109, hier S.79.

¹⁶⁶⁰ Vgl. ebd.

¹⁶⁶¹ „Das Debakel der Bayern LB. Von Ludwig II. bis Edmund I.“, in FAZ (Online) vom 14.1.2011, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/das-debakel-der-bayern-lb-von-ludwig-ii-bis-edmund-i-1577114.html> (20.6.2022).

¹⁶⁶² Das Zitat stammt von Franz Josef Strauß. Vgl. Pöttering, Hans-Gert: Was heißt konservativ heute?, in: KAS Online vom 18.11.2011. Abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/was-heisst-konservativ-heute-1> (20.6.2022).

gehen die Uhren anders“.¹⁶⁶³ Bezogen auf die politische Rolle der BayernLB soll daher aus vergleichender Perspektive im Folgenden – stichprobenartig und bis zum Ende der Ära Stoiber 2007 – gefragt werden: Wirklich?

8.8.1 Die BayernLB – Ähnlichkeiten und Differenzen zur WestLB „bei Licht“

Die Wurzeln der Bayerischen Landesbank (später BayernLB) reichten – darin ähnlich wie bei der WestLB – historisch weit zurück, in ihrem Fall bis in die Regentschaftszeit von König Ludwig II. im 19. Jahrhundert. Aus der Sparkassenorganisation heraus war 1925 die Bayerische Gemeindebank (ehemalige Sparkassenzentralbank mit den Zusatzfunktionen einer Geschäftsbank, Kommunalkreditbank und Bausparkasse) gegründet worden. Die Bayerische Gemeindebank wurde schließlich per Fusionsgesetz – unter beratender Mitwirkung von West-LB-Gründer Ludwig Poullain – mit Wirkung vom 1. Januar 1972 mit der staatlichen Landesbodenkreditanstalt (ehemaliges Agrarkreditinstitut, Wohnungsbauförderanstalt und später umfassende öffentlich-rechtliche Förderbank für öffentliche Zwecke des Freistaats) zur Bayerischen Landesbank vereinigt. Die Landesbodenkreditanstalt existierte von nun an unter dem Dach der BayernLB als eigenständige, jedoch rechtlich unselbstständige Anstalt weiter. Diese Eingliederung spielte im politischen Düsseldorf 20 Jahre später eine Rolle, als dort über die Integration der WFA debattiert wurde¹⁶⁶⁴: WestLB-Vorstandsvorsitzender Neuber rekurrierte damals explizit auf Bayern.¹⁶⁶⁵ Finanzminister Schleißer wies ebenfalls darauf hin, dass die Landesbodenkreditanstalt „seit zwanzig Jahren ihr Fördergeschäft unter dem Dach der Bayerischen Landesbank“¹⁶⁶⁶ wahrnehme. Das sei „eine Entscheidung in Bayern, die bisher von keiner Seite als ordnungspolitische Fehlentscheidung angegriffen wurde.“¹⁶⁶⁷ Zwar traf diese Beobachtung zu, jedoch galt dies ebenso für die

¹⁶⁶³ Franz Josef Strauß, zitiert nach: „In Bayern gehen die Uhren anders“, in: Bayerische Staatszeitung Online vom 03.09.2015, abrufbar unter: <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/in-bayern-gehen-die-uhren-anders.html#topPosition> (20.6.22).

¹⁶⁶⁴ Vgl. Kapitel 8.4 („Rolle des Parlaments“).

¹⁶⁶⁵ Vgl. „Die neue Macht am Rhein“, in: Stuttgarter Zeitung vom 28. Januar 1992.

¹⁶⁶⁶ Heinz Schleißer, zitiert nach: Landtag NRW: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4658. Vgl. auch Landtag NRW: Protokoll zur Aktuellen Viertelstunde („Integration der Wohnungsbauförderanstalt in die Westdeutsche Landesbank“), Ausschussprotokoll 11/319 vom 4. September 1991, S.14.

¹⁶⁶⁷ Heinz Schleißer, zitiert nach: Landtag NRW: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4658. Ähnlich argumentierten auch Schleißers Kabinettskollegin, die Wohnungsbauministerin Brusic (vgl. ebd.,

Einschränkungen des NRW-Landesrechnungshofes, der die bayerische Lösung für nicht vergleichbar hielt. Die BayernLB sei zu Beginn der 1970er Jahre schließlich erst durch die o.g. Fusion bei vergleichbarem Ausgangsvermögen beider Institutionen entstanden. Der Freistaat erhielt als Gegenleistung einen 50prozentigen Anteil an der Landesbank.¹⁶⁶⁸ In NRW sollte sich stattdessen nichts an den Besitzverhältnissen der Landesbank ändern, von weiter reichenden Kontrollmöglichkeiten des bayerischen Landesrechnungshofes abgesehen.¹⁶⁶⁹ Die Binnenstruktur der BayernLB spiegelte in vielfacher Hinsicht die stärker ausgeprägte Homogenität Bayerns im Vergleich zu NRW wider. Ihre Eigentümerstruktur war weniger komplex: Der Freistaat und der (eine!) Bayerische Sparkassen- und Giroverband teilten sich die Anteile (bis 2001) je zur Hälfte.¹⁶⁷⁰ Es gab also nur zwei statt fünf Gewährträger. Die Sitzverteilung im Verwaltungsrat der Bank sah konstant 17 Sitze für das Land, neun für die Kommunen und 12 für die Sparkassen vor.¹⁶⁷¹ Im Kontrast zur WestLB saßen in den Kontrollgremien auch nicht – wie dort seit 1975 zu einem Drittel – Arbeitnehmervvertreter. Darin drückte sich eine grundsätzliche Differenz zwischen NRW und Bayern aus: In Bayern waren Gewerkschaften traditionell weniger stark in die industriepolitischen Konzeptionen der Landesregierung eingebunden als in NRW.¹⁶⁷² Auch die Bayerische Landesbank avancierte rasch zu einem bedeutenden wirtschaftspolitischen Interventionsinstrument der jeweiligen Landesregierungen in der regionalen und kommunalen Wirtschafts- und Strukturpolitik.¹⁶⁷³ Sie wies hier, wie selbst dezidierte Kritiker der Bank konzedierte, gerade in den ersten beiden Dekaden nach ihrer Gründung Erfolge auf, z.B. bei der Wohnungsbauförderung, im Agrarsektor, als Kreditgeber der Kommunen und bei der Mittelstandsförderung.¹⁶⁷⁴ Im Kontrast zur WestLB – gerade ab Mitte der 1990er Jahre – behielt die BayernLB trotz eines ebenfalls ausgeprägten Expansionsstrebens im Sinne einer Universalbank dennoch

S.4659), sowie FDP-Fraktionsvorsitzender Rohde. Vgl. Landtag NRW: Protokoll zum Gesetzentwurf „zum Schutz des Landeswohnungsbauvermögens“, Plenarprotokoll 11/28 vom 3. Mai 1991, S.3312.

¹⁶⁶⁸ Vgl. Landtag NRW: Stellungnahme des Landesrechnungshofs in der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen am 8. November 1991 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung der Wohnungsbauförderung, Zuschrift 11/1089, S.9.

¹⁶⁶⁹ Vgl. ebd.

¹⁶⁷⁰ Vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.27-28. Auch: Rabenstein, Christoph: Der große Deal. Wie die BayernLB beim Kauf der Hypo Group Adria Milliarden verzockte. München 2011, S.16.

¹⁶⁷¹ Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S. 145.

¹⁶⁷² Ebd., S.148-149.

¹⁶⁷³ Vgl. ebd., S.130.

¹⁶⁷⁴ Vgl. Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.16-17.

eine stärkere „Bodenhaftung“. So kennzeichnete sie ein regionaler Fokus, die Anzahl ihrer Auslandsbüros lag stets unter der der WestLB. Selbst auf dem Tiefststand 1999 lag der Inlandsanteil ihrer Geschäfte noch bei 62,6 Prozent (während er bei der WestLB zwischen 1994 und 2001 von 65,2 auf 49,2 Prozent sank).¹⁶⁷⁵ Im Kontrast zur WestLB, deren Heimatland NRW von einer im Vergleich zu Bayern „umgekehrten“, negativen wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik erfasst war und in dem montanmitbestimmte Großindustrien einen zentralen Fokus der staatlichen Strukturpolitik bildeten (positiv formuliert: „kontrollierter Gleitflug“¹⁶⁷⁶ beim Strukturwandel; kritischer: „überkommene Strukturen [...] erhalten“¹⁶⁷⁷), war die bayerische Spielart des „etatistischen Modernisierungsmodells“¹⁶⁷⁸ objektiv mit weniger Problemen konfrontiert. Neues entstand, während vergleichbar wenig Altes sozialverträglich um- und abgebaut werden musste. Die BayernLB vermochte ihre Beteiligungspolitik so spezialisierter zu steuern (z.B. bei Toshiba in Regensburg oder in der Energiewirtschaft in Maxhütte oder Wackersdorf).¹⁶⁷⁹ Wie auch die WestLB, so geriet die BayernLB ab den 1990er Jahren bis zum Kulminationspunkt der internationalen Finanzkrise um das Jahr 2007 in den Strudel gewaltiger Fehlinvestitionen im internationalen Investmentbanking, was in beiden Fällen in einem Fiasko endete.¹⁶⁸⁰ Die öffentliche Perzeption der BayernLB war jedoch bereits vorher – ähnlich wie bei der WestLB – durch diverse Skandale bzw. Skandalisierungen¹⁶⁸¹ zunehmend negativ konnotiert: Die Bank galt als „Karussell der Spezis“ (Zeit, 19.11.76) und Kernstück eines ‚weiß-blauen Staatskapitalismus‘ (FAZ, 14.01.11).¹⁶⁸² Zahlreiche öffentlich diskutierte Vorgänge warfen jeweils zeitgenössisch Fragen über die Governance der Landesbank auf. Dazu zählten z.B. ein Milliardenkredit an die damalige DDR, die sog. „Mega-Petrol-Affäre“ (jeweils 1983), fehlerhafte Engagements in der Baubranche, speziell bei der Neuen Heimat Gruppe, öffentlicher Wirbel um die Rolle der Bank bei der Deutschen Anlagen-Leasing (jeweils Mitte der 1980er Jahre), Abschreibungen in Milliardenhöhe während der Asienkrise (in den späten 1990er

¹⁶⁷⁵ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.139-140 und 148-149.

¹⁶⁷⁶ Lauschke, Karl: „Wir werden den Weg der Zusammenarbeit suchen.“ Die Kohlen- und Stahlkrise, in: Mittag/Tenfelde: Versöhnen statt spalten, S.179-192, hier: S.180.

¹⁶⁷⁷ Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.146.

¹⁶⁷⁸ Vgl. unter Bezugnahme auf die FAZ vom 14.1.2011: ebd., S.146.

¹⁶⁷⁹ Vgl. ebd., S.146.

¹⁶⁸⁰ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.131.

¹⁶⁸¹ Auf eine ausdifferenzierte Wertung soll hier aus forschungspragmatischen Gründen verzichtet werden.

¹⁶⁸² Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.130.

Jahren), ein mit mangelnden Sicherheiten versehener Milliardenkredit an die Kirch-Mediengruppe (2002), ein umstrittener Luxus-Hotelbau auf dem Obersalzberg (2005) und schließlich der Erwerb der Kärntner Landesbank, Hypo Group Alpe Adria (2007).¹⁶⁸³

8.8.2 WestLB und BayernLB im „schattenpolitischen“ Vergleich

Zwei Faktoren sorgten für jeweils unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen für „Schattenpolitik“ im Umfeld der BayernLB, relativ zur WestLB:

- Zum einen dominierte im bayerischen Parteiensystem auf sämtlichen gliedstaatlichen Ebenen jahrzehntlang *eine Partei*, die CSU, *als Hegemonialpartei*, während in NRW (ohnehin nur) während der Ära Rau vergleichsweise kurze Zeit eine gleichzeitige Dominanz einer Partei, der SPD, auf Landes- und kommunaler Ebene vorherrschte.
- Zum anderen war die Gewährträgerkonstruktion mit *nur zwei Eigentümern* wesentlich einfacher als die komplex strukturierte, gewerkschaftlich mitgeprägte¹⁶⁸⁴ WestLB mit fünf Gewährträgern – so, wie im Grunde ganz Bayern im Vergleich zu NRW auf diversen Ebenen homogener wirkt(e).

Trotz bestehender Gemeinsamkeiten¹⁶⁸⁵ indizierten beide Faktoren eine andere „schattenpolitische“ Rolle der BayernLB. Aus dem kombinierten Effekt beider Faktoren leiteten sich mittelbar auch charakteristische, personal determinierte Prozesse ab (Politics). Die BayernLB diente – anders als die WestLB in den 1980er und 1990er Jahren – weniger als informelle „Klammer“ eines Landes und seiner parteipolitisch, weltanschaulich, regional und kulturell heterogeneren politischen und wirtschaftlichen Eliten, sondern stärker und unmittelbarer „als verlängerter Arm der Bayerischen Staatskanzlei“¹⁶⁸⁶. Sie fungierte allein auf Grund ihrer strukturellen Rahmenbedingungen, weitaus klarer als die WestLB, als exekutives Instrument im Sinne des „traditionsreiche[n] Interventionismus der Staatskanzlei“¹⁶⁸⁷. Dieser existierte auf Grund der in Bayern ohnehin ausgeprägten exekutiven Prädominanz und

¹⁶⁸³ Vgl. Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.28-35. Vgl. auch: „Das Debakel der Bayern LB. Von Ludwig II. bis Edmund I.“.

¹⁶⁸⁴ Ein Drittel der Sitze in den Kontrollgremien waren für (meist gewerkschaftlich organisierte) Belegschaftsvertreter reserviert. Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.136.

¹⁶⁸⁵ Z.B. zunehmend stark von der Landesbank emanzipierte Sparkassen auf Grund eines relativ großen Heimatmarktes, die ihre Landesbank in risikoträchtigeren Geschäftsbereiche drängten. Vgl. ebd., S.134.

¹⁶⁸⁶ Unter Bezugnahme auf die FAZ: Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken, S.31.

¹⁶⁸⁷ Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.148.

der regelmäßigen Bildung einer „Aktionseinheit“ von Staatsregierung und CSU-Mehrheitsfraktion in ausgeprägter Form.¹⁶⁸⁸ Gerade langjährigen, mit absoluten Regierungsmehrheiten ausgestatteten Ministerpräsidenten und CSU-Parteivorsitzenden¹⁶⁸⁹ wie Strauß und Stoiber kam somit ein hohes Machtpotential zu. Im (kontrollierenden) Verwaltungsrat der BayernLB nahmen die Landesvertreter dauerhaft die dominierende Rolle ein, wodurch sich der für die Geschäftspolitik einigend wirkende „CSU-Effekt“ noch verstärkte. An der Spitze des Bayerischen Sparkassenverbandes standen zudem Akteure, die ebenfalls eng mit der staatlichen Exekutive verbunden waren, z.B. der 10 Jahre amtierende Bruno Merk, der zuvor Innenminister der CSU-geführten Landesregierung gewesen war.¹⁶⁹⁰ Durch geschickte Ämterallokation seien, so Trampusch et al., die Bayerischen Sparkassen de facto „mundtot“¹⁶⁹¹ gemacht worden, zumal wohl auch die mikropolitische Praktik der „Belohnung“ für Systemloyalität z.B. durch Postenvergabe an Sparkassenmitarbeiter innerhalb der BayernLB praktiziert wurde.¹⁶⁹² Der Verwaltungsrat der BayernLB stand so im Ruf, in Bezug auf Fehlentwicklungen der Bank zu häufig untätig gewesen zu sein, sowohl von landespolitischer als auch von Sparkassenseite her.¹⁶⁹³ Blickt man auf diesem Hintergrund – nach analogem Maßstab – auf die bayerische „core executive“¹⁶⁹⁴, also auf das Zusammenwirken von personalen Akteuren an der Regierungs- und Landesbankspitze, so fallen die Differenzen klar ins Auge: Die strukturellen Voraussetzungen, unter denen in München (ein zweiter Hauptsitz wie bei der WestLB in Münster entfiel auf Grund der Homogenität Bayerns) Politik und Landesbank miteinander verwoben waren, waren grundlegend anders als in Düsseldorf. Ein überparteiliches, landesweites, kommunal tief verankertes, informelles Netzwerk rund um die Landesbank, das im Überall'schen

¹⁶⁸⁸ Vgl. unter Bezug auf Hans Nawiasky: Mintzel, Alf/Wasner, Barbara: Landesparlamentarismus in Bayern, in: Mielke, Siegfried/ Reutter, Werner (Hrsg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen. Wiesbaden 2004, S.79-109, hier S.81.

¹⁶⁸⁹ Franz Josef Strauß war bereits lange vor (ab 1961) und während seiner gesamten Ministerpräsidentenschaft gleichzeitig CSU-Parteivorsitzender, Edmund Stoiber von 1999 bis 2007 (zwischen 1993 und 1999 saß Theo Waigel der CSU vor, während Stoiber bereits als Ministerpräsident amtierte).

¹⁶⁹⁰ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.145-149.

¹⁶⁹¹ Ebd., S.145.

¹⁶⁹² Vgl. unter Bezugnahme auf den Minderheitenbericht des einschlägigen Parlamentarischen Untersuchungsausschusses im Bayerischen Landtag: ebd., S.150. Vgl. Kapitel 8.8.4 (Schattenpolitik im Süden“).

¹⁶⁹³ Vgl. ebd., S.149.

¹⁶⁹⁴ Damit soll kein Urteil darüber getroffen werden, ob im bayerischen Fall die Spitze der Landesbank tatsächlich zur „core executive“ im hier verstandenen Sinne gerechnet werden kann.

Sinne z.B. auf die Antizipierung und sanfte Überwindung potenzieller Widerstände ausgerichtet wäre¹⁶⁹⁵, war angesichts der politischen Durchgriffsmöglichkeiten steuerungspolitisch in vergleichbarer Dimension gar nicht notwendig. Die Wege waren direkter: So saß z.B. Ministerpräsident Strauß gleich selbst in unterschiedlichen Aufsichtsräten großer Industrieunternehmen wie Airbus, Siemens oder auch – wie im Falle es einzigen Aufsichtsratsmandats¹⁶⁹⁶ von Johannes Rau – der Lufthansa.¹⁶⁹⁷

An der Spitze der Landesbank waren exekutiv erfahrene CSU-Politiker Usus: So wechselte z.B. der frühere Vorsitzende des CSU-Landtagsfraktion und ab 1972 amtierende bayerische Finanzminister, Ludwig Huber, 1977 an die Spitze der Landesbank, die er während der Ära Strauß leitete. Auch sein Vorgänger, Heinrich Juncker, sowie ein späterer Nachfolger in der Ära Stoiber, der von 1993 bis 1998 amtierende Vorstandsvorsitzende Franz Neubauer, waren zuvor aktive CSU-Politiker und Staatsminister der Landesregierung (Neubauer war sogar nach dem Ausscheiden als Arbeitsminister und vor seiner Amtsübernahme bei der BayernLB Präsident des Bayerischen Sparkassenverbandes und so bei beiden Gewährträgern der Landesbank in Spitzenfunktionen).¹⁶⁹⁸ Insofern gab es in München auf der personalen Akteursebene zwar kein informelles „Pendant“ zu dem rund 20 Jahre lang an der Spitze der WestLB amtierenden Friedel Neuber im o.g. Sinne, jedoch war die politische Nähe der BayernLB-Führung zur jeweiligen Landesregierung allein auf Grund der o.g. Verbindungslinien offensichtlich. Durch die – im Vergleich – relativ häufigen Personalrochaden an der Spitze der Bank sanken tendenziell die in Kapitel 7 aufgeführten legitimatorischen Probleme „rein“ an individuelle Personen gebundener informeller Netzwerke.

Zudem waren die Konstellationen nicht geheim, sondern öffentlich bekannt – und die bayerische Bevölkerung mandatierte die CSU gleichwohl in den regelmäßig

¹⁶⁹⁵ Vgl. Überall: Frank: Der Klügel, S.44.

¹⁶⁹⁶ Die Mitgliedschaft des NRW-Ministerpräsidenten im Kuratorium der Krupp-Stiftung ist ein Sonderfall. Die Stiftung war im Testament von Alfred Krupp 1966 explizit als gemeinnützige Stiftung vorgesehen worden. Vgl. Homepage der Krupp-Stiftung, abrufbar unter: <https://www.krupp-stiftung.de/historie/> (23.8.2022). Die Mitgliedschaft des Ministerpräsidenten ist zwar satzungsgemäß nicht obligatorisch qua Amt, vgl. § 7 in der (erst 2021 veröffentlichten) Satzung der Krupp-Stiftung, abrufbar unter: <https://www.krupp-stiftung.de/app/uploads/2021/06/AKBH-Satzung.pdf> (23.8.2022). Sie war jedoch stets und bis heute (mit zeitlichen Überschneidungen) Usus.

¹⁶⁹⁷ Vgl. „CDU will NRW-Minister von Aufsichtsratsposten befreien“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 10. April 1991. Hier begegneten sich die Ministerpräsidenten Rau und Strauß gelegentlich. Vgl. „Johannes Rau“, in: Der Spiegel 24/85 vom 9. Juni 1985, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/johannes-rau-a-ddffd5ae-0002-0001-0000-000013514519> (23.8.2022).

¹⁶⁹⁸ Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.148-149.

stattfindenden Landtagswahlen mit der absoluten Regierungsmehrheit. Unter Output-Aspekten im Sinne des o.g. Theorems zur Demokratietheorie vermag dies kaum zu überraschen: Schließlich avancierte Bayern wirtschaftlich, wie oben dargestellt, bis ins neue Jahrtausend deutlich nach vorn. Standortentscheidungen, z.B. des Flugzeugbauers Airbus bezüglich Münchens¹⁶⁹⁹, standen auch im Zusammenhang mit den direkten o.g. wirtschafts- und strukturpolitischen Steuerungspotentialen eines bayerischen Ministerpräsidenten unter Einschluss des „Instruments“ Bayerische Landesbank. Auch auf der Input-Seite erscheint das demokratietheoretische Problemfeld in Relation zum Fallbeispiel der WestLB begrenzter zu sein. Schließlich lag die zurechenbare Verantwortung für politisches Handeln gerade auf Grund der offenkundigen¹⁷⁰⁰ CSU-Dominanz klar bei *einer* politischen Partei. Die Arbeitsorganisation und Entscheidungsfindung im Parlament war durch die exklusiven Informations- und Ressourcenzugänge der CSU geprägt, die sich aus ihrer immer wieder elektoral bestätigten Dominanz bei den Landtagswahlen ergab.¹⁷⁰¹ Die Gefahr der Konstituierung eines vor der Öffentlichkeit verborgenen, ökonomisch potenten Parallelsystems, das auf informeller Ebene neben die offiziell verfasste, parlamentarische Demokratie im Sinne eines *überparteilichen* „Kartells“ trat, bestand auf Grund der relativen Offenheit und politischen Zurechenbarkeit (CSU) sowie der politischen Marginalisierung der Opposition im Land und in einer Mehrheit der bayerischen Kommunen eher nicht.¹⁷⁰² Der individuelle bayerische Wähler mochte die kaum verborgenen Mängel (z.B. Ämterpatronage) und individuelle Schwächen („Jeder wusste, dass Strauß kein Heiliger war!“¹⁷⁰³) gegenüber der Effizienz und den Resultaten der bayerischen Landespolitik (Wirtschaftsdynamik) wägen und zum Schluss kommen, dass Letzteres (neben Faktoren wie Charisma des Kandidaten, etc.) ausschlaggebend für die Wahlentscheidung war. Oder, wie es die FAZ formulierte:

¹⁶⁹⁹ Vgl. „Airbus – Europas Antwort auf Boing und Co.“, in: Deutschlandfunk-Archiv vom 18.12.2020, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/vor-50-jahren-gegruendet-airbus-europas-antwort-auf-boeing-100.html> (20.6.2022).

¹⁷⁰⁰ Vgl. Mintzel, Alf/Wasner, Barbara: Landesparlamentarismus in Bayern, S.94.

¹⁷⁰¹ Mintzel und Wasner bezeichnen die Konstellation im Bayerischen Landtag gar als „Machtkartell“ der CSU. Vgl. ebd., S.92.

¹⁷⁰² Anders urteilt für den Bereich der Abgeordnetendiäten z.B. Hans Herbert von Arnim, der aus der Tatsache, dass z.B. 1995 eine „große Koalition“ aus CSU und SPD im Bayerischen Landtag gemeinsam für einen Erhöhungsautomatismus stimmten, auf einen „bewährte[s] Kartellverfahren“ schloss (Arnim, Hans Herbert von: Die Selbstbediener. Wie bayerische Politiker sich den Staat zur Beute machen. München 2013, S.126).

¹⁷⁰³ Theo Waigel, zitiert nach: Schlötterer, Wilhelm: Raffgier, Filz und Klüngelei. Die geheimen finanziellen Machenschaften von Strauß, Kohl und Kirch. München 2021, S.165.

„Nach der Gründung der Landesbank wurde eine moderne Art des Wohlfahrtsstaats exekutiert – und viele Bürger hörten die Melodie, sie müssten gar nicht so genau hinschauen, es werde für sie gesorgt, nicht ungerne, wie die Wahlergebnisse der CSU auswiesen.“¹⁷⁰⁴ Nach dem hier zugrunde gelegten Theorem lässt sich konstatieren: Zwar waren wohl schattenpolitische Graubereiche berührt, jedoch bewegten sich die o.g. Vorgänge und Konstellationen noch im legalen und wohl regelmäßig auch noch im legitimen Bereich.

Die einschlägige Literatur indiziert jedoch, dass die für Schattenpolitik charakteristische Tauschlogik (do et des), auch im Sinne des Eigennutzes, in den 1980er Jahren im Umfeld der wirtschaftspolitischen Spitzenakteure Bayerns unter Einschluss der Landesbank ausgeprägt war: So musste z.B. der schillernde Vorstandsvorsitzende Ludwig Huber 1988 zurücktreten, nachdem ihm vorgeworfen wurde, private und geschäftliche Interessen beim Agieren mit dem „Wienerwald“-Konzern zu stark vermischt zu haben.¹⁷⁰⁵ Gegenüber Ministerpräsident Strauß erhebt z.B. ein harscher Kritiker wie Schlötterer sehr schwerwiegende Vorwürfe (Vorteilsnahme) im Kontext der Vermittlung des DDR-Milliardenkredits 1983, bei dessen Abwicklung die Bayerische Landesbank eine führende Rolle eingenommen hatte.¹⁷⁰⁶ Im Raum steht hier z.B. die (unbewiesene) Hypothese, der zu Strauß persönlich ambivalent stehende Huber habe auf Grund intimer Kenntnisse über zweckentfremdete Geldflüsse möglicherweise über Erpressungs- und Machtpotentiale verfügt (Macht als Möglichkeit).¹⁷⁰⁷ Hier soll nicht über den empirischen Wahrheitsgehalt der erhobenen Vorwürfe spekuliert werden; auf rein theoretischer Ebene lässt sich lediglich konstatieren, dass es sich nach dem hier zugrunde gelegten Ansatz zweifellos um „schwarze Schattenpolitik“ gehandelt hätte, womit auf der Handlungsebene ebenso extreme mikropolitische Praktiken (z.B. gegenseitige Erpressungen) hätten verbunden sein können. Da sich derartige Vorgänge bewusst abseits vor der Öffentlichkeit verborgen abgespielt hätten, wäre hier zweifellos neben der Legalitäts- auch die Legitimitätsgrenze überschritten gewesen. Ein diesbezüglicher

¹⁷⁰⁴ „Das Debakel der Bayern LB. Von Ludwig II. bis Edmund I.“, in Frankfurter Allgemeine Zeitung (Online) vom 14.1.2011, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/das-debakel-der-bayern-lb-von-ludwig-ii-bis-edmund-i-1577114.html> (20.6.2022).

¹⁷⁰⁵ Vgl. „Hu is Hu“, in: Der Spiegel 5/1988 vom 31. Januar 1988, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/hu-is-hu-a-486e8535-0002-0001-0000-000013526249> (20.6.2022).

¹⁷⁰⁶ Unter Bezugnahme u.a. auf ein schweizerisches Bankdokument der DG-Bank von 1994, vgl. Schlötterer, Wilhelm: Raffgier, Filz und Klüngelei, S.47. Vgl. auch: Koch, Dirk: Der Schützling, S.49.

¹⁷⁰⁷ Vgl. Schlötterer, Wilhelm: Raffgier, Filz und Klüngelei, S.101-102.

Wandel deutete sich auch in der öffentlich wahrnehmbaren Kritik an, die das Engagement der BayernLB bei dem Medienunternehmen von Leo Kirch zu Beginn der 2000er Jahre, also in der Ära Stoiber, kennzeichnete.¹⁷⁰⁸ Das problembehaftete Kirch-Engagement der BayernLB führte schließlich zu einem „Wetterleuchten am staatskapitalistischen Himmel Bayerns“¹⁷⁰⁹. Aus vergleichender Perspektive sticht beim „Fall Kirch“ zunächst die demokratietheoretisch relevante Problematik der notwendigen Nähe und Distanz von Politik und Medien (erneut) ins Auge, die auch in NRW bedeutsam war. So ergab sich eine enge Verflechtung des Kirch-Konzerns mit der bayerischen Politik bereits aus der Tatsache, dass diese durch das Setzen der rechtlichen Rahmenbedingungen (z.B. Sendefrequenzen, Übertragungsrechte)¹⁷¹⁰ erheblichen Einfluss auf das jeweilige Medium und indirekt auf dessen demokratierelevante Kontrollfunktion nehmen konnte. In der medialen Umbruchphase der 1980er und 1990er Jahre fungierten (auch) bayerische Politiker im Bestreben um heimische Standortvorteile im aufziehenden Wettbewerb des Mediensektors häufig in ubiquitären Rollen (z.B. als „Türöffner“ bei Auslandsbesuchen).¹⁷¹¹ Robust zugunsten des Kirch-Konzerns hatte bis zu seiner Insolvenz im Juni 2002 über Jahre auch die Kreditierung der BayernLB gewirkt: Bayerns Finanzminister, Professor Kurt Faltlhauser, begründete diese Förderung damit, dass der Freistaat gegenüber dem Medienstandort NRW einen Vorteil erringen sollte.¹⁷¹² Zu den Hilfeleistungen für die Kirch-Gruppe hatte z.B. auch ein von Faltlhauser als Verwaltungsratsvorsitzender der BayernLB persönlich genehmigter Kredit über zwei Milliarden Euro gehört, mit dem Kirch im Jahr 2001 die Rechte an der Formel 1 erwarb.¹⁷¹³ Dass die Landesbank einen großen Medienkonzern in einer solchen Größenordnung in einem Risikogeschäft stützte, wirft rückblickend Fragen nach der Legitimität auf.¹⁷¹⁴ Hinzu kommt noch, dass zu dem Zeitpunkt („Spendenaffäre“ der CDU, „Flugaffäre“ in NRW, etc.) eine hohe öffentliche Sensibilität für das Verhältnis von öffentlichen Geldern und privaten (Eigen-

¹⁷⁰⁸ Vgl. dazu: Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.19. Schlötterer, Wilhelm: Raffgier, Filz und Klüngelei, S.173-178.

¹⁷⁰⁹ „Das Debakel der Bayern LB. Von Ludwig II. bis Edmund I.“

¹⁷¹⁰ Vgl. ebd.

¹⁷¹¹ Ebd.

¹⁷¹² Vgl. ebd.; ebenso: Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.19.

¹⁷¹³ Vgl. Schlötterer, Wilhelm: Raffgier, Filz und Klüngelei, S.174.

¹⁷¹⁴ Schlötterer behauptet in dem Zusammenhang auch klare Verstöße gegen das geltende Recht, so dass ihm zufolge die BayernLB nicht nur in „grau“, sondern massiv in „schwarze Schattenpolitik“ involviert gewesen wäre. Vgl. ebd., S.174-177.

)Nutzen-Erwägungen vorherrschte.¹⁷¹⁵ Das wohl instruktivste Beispiel für die Überschreitung legitimatorischer Grenzen markiert ein Fall, der sich zum Ende der Ära Stoiber ereignete.

8.8.3 Schattenpolitik im Süden: Die BayernLB kauft die Hypo Group Alpe Adria

Im Krisenjahr der internationalen Finanzmärkte, 2007, kaufte die BayernLB ihr Kärntner Pendant, die Hypo Group Alpe Adria (HGAA). Der Entschluss folgte dem lang gehegten Ziel, geschäftspolitisch – ähnlich wie im Fall der WestLB als Ausweichstrategie zum mangelnden, von den Sparkassen „belegten“ Endkundengeschäft – zu expandieren, hier nach Südosteuropa.¹⁷¹⁶ Dabei handelte es sich um die bisher größte Transaktion der Geschichte der BayernLB.¹⁷¹⁷ Das Geschäft endete für den haftenden Gewährträger, den Freistaat Bayern, in einem ökonomischen Desaster. Wie sich rückblickend zeigte, waren wesentliche Entscheidungen in den offiziellen, kollektiven Gremien ohne nennenswerte Diskussion getroffen worden, während individuelle Akteure informell im Vorfeld lange und intensiv „auf der Hinterbühne“ miteinander kooperiert hatten.¹⁷¹⁸ Auf der Suche nach Antworten, wie es zu dem Kauf der zeitgenössisch bereits öffentlich in der Kritik stehenden¹⁷¹⁹ österreichischen Bank kommen konnte, insinuierten Beobachter frühzeitig, dass hinter dem offenkundigen Missmanagement v.a. ein informelles Netzwerk einzelner

¹⁷¹⁵ Die weitere Entwicklung in der Causa sollte etwaige Zweifel an der Legitimität der Vorgehensweise der BayernLB bestätigen. Dem Risiko-Vorstand der BayernLB, Gribkowski, wurde später vorgeworfen, sich im Zusammenhang mit der Veräußerung der auf die BayernLB durch die Insolvenz der Kirch-Gruppe übergegangenen Formel-1-Rechte bereichert zu haben. Vgl. Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.20-25.

¹⁷¹⁶ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.134.

¹⁷¹⁷ Bayerischer Landtag: Schlussbericht des Untersuchungsausschusses zur Prüfung etwaigen Fehlverhaltens und möglicher Versäumnisse von Ministerpräsident Horst Seehofer [...] in Zusammenhang mit dem Erwerb und dem Verkauf der Hypo Group Alpe Adria (HGAA) durch die Bayerische Landesbank Bayern (BayernLB), Drucksache 16/7500 vom 29.3.2011, S.106.

¹⁷¹⁸ Vgl. „Stoiber will am Skandal um die Hypo Alpe Adria nicht schuld sein“, in: Die Zeit Online vom 24. Oktober 2013, abrufbar unter: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/stoiber-untersuchungsausschuss-bayernlb?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (20.6.2022). Vgl. zu dem gesamten Vorgang: Rabenstein, Christoph: Der große Deal.

¹⁷¹⁹ Die aus mehr als 400 überwiegend ausländischen Tochtergesellschaften bestehende HGAA-Gruppe (vgl. Bayerischer Landtag: Schlussbericht, S.106) galt in den heimischen Medien vor dem Kauf durch die BayernLB u.a. als „krisengeschüttelt“. Vgl. „Haider verkauft Hypo Alpe-Adria an Bayern“, in: Die Presse (Online) vom 18.5.2007, abrufbar unter: <https://www.diepresse.com/304701/haider-verkauft-hypo-alpe-adria-an-bayern> (20.6.2022).

Personen gestanden habe, die teilweise geschäftlich miteinander verflochten waren¹⁷²⁰ (Eigennutz als Merkmal von Schattenpolitik).

Die mangelhafte Funktionsfähigkeit des formalen Aufsichtsgremiums der BayernLB sowie der offiziellen Politik trat deutlich zutage. Details illustrierten den Umstand: So hatte der Verwaltungsrat z.B. im Vorfeld der beiden für den Kauf entscheidenden Verwaltungsratssitzungen am 20. März 2007 sowie am 20. April 2007 keinerlei Vorabinformationen oder Unterlagen erhalten. Die Mitglieder konnten sich nicht vorbereiten. In der jeweiligen Tagesordnung firmierte der Milliarden Euro teure Kauf ohne explizite Nennung unter dem Punkt „aktuelle Themen“, „Verschiedenes“ bzw. „Sonstiges“.¹⁷²¹ Die dort verteilte Tischvorlage wurde wieder eingesammelt.¹⁷²² Die mikropolitische Praktik eines äußerst restriktiven Informationsmanagements¹⁷²³ (inhaltlich bewusst „entschärfte“ Vorlagen, die nur einer Auswahl von Verwaltungsratsmitgliedern frühzeitig zugesandt wurden) fand sich jedenfalls ansatzweise auch bei der WestLB.¹⁷²⁴ „Politische“ Verwaltungsratsmitglieder wie Bayerns Innenminister Dr. Günther Beckstein, dessen Staatssekretär Georg Schmid und Wirtschaftsminister Erwin Huber nahmen an den Sitzungen nicht persönlich teil, sondern ließen sich vertreten. Stets anwesend und aktiv waren indessen die für beide Gewährträgerparteien der BayernLB wohl bedeutendsten personalen Akteure: zum einen der Finanzminister, der als äußerst selbstbewusst geltende¹⁷²⁵ Professor Faltlhauser, sowie zum anderen der Präsident des Bayerischen Sparkassenverbandes und als solcher zeitgenössisch amtierende Verwaltungsratsvorsitzende, der ehemalige CSU-Politiker¹⁷²⁶ Siegfried Naser. Beide äußerten sich jeweils äußerst positiv zu dem geplanten Geschäft, nachdem zuvor externe Berater (Ernst&Young und Rothschild) eine Präsentation vorgenommen hatten und BayernLB-Vorstandsvorsitzender Werner Schmidt deren Ergebnisse positiv würdigend

¹⁷²⁰ Vgl. Interview mit Wolfgang Gerke, in: „Das ist unvorstellbar, was da gelaufen ist“, in: Deutschlandfunk vom 14.12.2009, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/das-ist-unvorstellbar-was-da-gelaufen-ist-100.html> (1.6.2022).

¹⁷²¹ Vgl. Bayerischer Landtag: Schlussbericht, S.106, 108 und 110.

¹⁷²² Vgl. ebd., S.108.

¹⁷²³ Vgl. Wilde, Hansjürgen/Fieguth, Gert: Information und Informationsmanagement, in: Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, Opladen 1998, S.108-111.

¹⁷²⁴ Landtag Nordrhein-Westfalen: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.68-71, S.75-76 und S.96-98.

¹⁷²⁵ Vgl. Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.130 und 155.

¹⁷²⁶ Vgl. Trampusch et al.: Staatskapitalismus, S.149.

zusammengefasst hatte.¹⁷²⁷ So schien auch hier die innere Logik zu greifen, die sich für WestLB-Verwaltungsratssitzungen konstatierten ließ: „Es wurde im Verwaltungsrat natürlich maßgeblich abgestellt auf den Bericht des Vorstandsvorsitzenden, und der wurde mündlich vorgetragen.“¹⁷²⁸ Einige der verwendeten Argumentationsmuster (z.B. nicht näher spezifizierte „Synergieeffekte“¹⁷²⁹) wiesen inhaltliche Analogien zu jenen auf, die seitens der WestLB-Führung z.B. im Kontext der neu eingegliederten „Investitionsbank“ genutzt wurden.¹⁷³⁰ Am 14. Mai 2007 wurden schließlich „[z]wischen Frühstück und gemeinsamen Mittagessen [...] in freundlicher Atmosphäre die Kaufpreisverhandlungen und der Kaufvertrag ausgehandelt“¹⁷³¹, der – ebenso unüblich wie die zeitliche Dauer angesichts der Größenordnung – lediglich 23 Seiten umfasste.¹⁷³²

Werner Schmidt verdient in diesem Kontext als personaler Akteur besondere Aufmerksamkeit: Denn anders als etwa Friedel Neuber war der BayernLB-Vorstandsvorsitzende „keine Symbolfigur für die politischen Verstrickungen der Bank, niemand nennt ihn in München den Paten.“¹⁷³³ Vielmehr verdeutlicht seine Rolle in dem Fall, wie sich informelle Netzwerke mit verhältnismäßig wenigen, gemeinsam zum Handeln entschlossenen, auf zentralen Positionen platzierten Individuen „auf dem Humus“ einer traditionell stark informell geprägten Politik- und Organisationskultur gegenüber formal verfassten Organen und Institutionen verselbstständigen können. Eine entscheidende Rolle scheinen dabei die Konstellationen der individuellen Akteure mit ihren charakterlichen, psychologisch determinierten Dispositionen zu spielen („unheilvolle Kombination aus zwei Alphetieren“¹⁷³⁴), weniger deren Parteizugehörigkeit oder andere „offizielle“ Attribute. Letztere könnten vielmehr – wie bei der WestLB (o.g. Beispiel Schwefer) – eine eher instrumentelle Bedeutung für das Netzwerk haben, um z.B. offizielle Zugänge zu erschließen. So verfügte Schmidt im

¹⁷²⁷ Vgl. Bayerischer Landtag: Schlussbericht, S.109.

¹⁷²⁸ Zeugenaussage Dr. Rolf Gerlach, in: Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.92.

¹⁷²⁹ Vgl. unter Bezugnahme auf den sog. „Linnerbericht“: Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S. 105.

¹⁷³⁰ Vgl. Kapitel 8.4 („Rolle des Parlaments“).

¹⁷³¹ Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.63.

¹⁷³² Vgl. ebd., S.80.

¹⁷³³ „WestLB auf bayerisch“, in: FAZ vom 28. Juli 2011 (Online), abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/landesbanken-west-lb-auf-bayerisch-1883553.html> (20.6.2022).

¹⁷³⁴ Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.155. Rabenstein bezieht sich hierbei auf die personale Konstellation Falthäuser/Schmidt.

Gegensatz zu vielen seiner Amtsvorgänger nicht über einen einschlägigen politischen (CSU-) Hintergrund. Als parteiunabhängiger Fachmann war der von Weggefährten als „arrogant und autoritär“¹⁷³⁵ und als „Patriarch der alten Schule“¹⁷³⁶ charakterisierte Schmidt 2001 von der Landesbank Baden-Württemberg zur BayernLB gewechselt. Wie er den Verwaltungsräten im März 2007 offenbarte, war er zuvor als selbstständiger Berater der HGAA tätig gewesen und gab dort auch erstmals zu Protokoll, dass der Finanzinvestor Dr. Tilo Berlin, der an der HGAA beteiligt war, mit ihm zusammen bei der Landesbank Baden-Württemberg gearbeitet hatte.¹⁷³⁷ Wie sich im Nachgang herausstellte, hatten Schmidt und der später (nach dem Kauf) als Vorstandsvorsitzender der HGAA eingesetzte Berlin informell bereits deutlich vor den offiziellen Beratungen die Eckpfeiler des Geschäfts miteinander abgestimmt – und zwar, wie auch in anderen schattenpolitischen Kontexten üblich, abseits öffentlicher Wahrnehmbarkeit.¹⁷³⁸ Weitere zentrale Akteure wie der bayerische Finanzminister Faltlhauser, der Bayerische Sparkassenpräsident Naser, der frühere (parteilose) Chef der bayerischen Staatskanzlei (unter Ministerpräsident Stoiber) und damalige BayernLB-Vorstand Dr. Rudolf Hanisch und – was die politische Pikanterie erhöhte – der schillernde Kärntner Landeshauptmann, Dr. Jörg Haider (Kärnten war mit 49,4 Prozent größter Anteilseigner der HGAA), wurden ebenfalls weit vor der Befassung der offiziellen Gremien informell in das geplante Geschäft einbezogen.¹⁷³⁹ Schmidt räumte später in einem gerichtlichen Verfahren ein, Haider zum Zwecke seiner Zustimmung u.a. mit Millionenzuwendungen für ein Klagenfurter Fußballstadium bestochen zu haben¹⁷⁴⁰ (nicht direkt über die BayernLB, sondern über deren einhundertprozentige Tochter, die DKB-Bank in Berlin¹⁷⁴¹). Insgesamt warf der Vorgang in der bayerischen Öffentlichkeit kein positives Licht auf die demokratische Realverfassung Bayerns, das sich am Ende der Ära Stoiber befand: Unter Führung

¹⁷³⁵ Bayerischer Landtag: Schlussbericht, S.107. In dem Sinne sich auch Innenminister Beckstein geäußert haben: „Er war autoritär und arrogant, und das hat mich aber nicht sonderlich gestört.“ Zitiert nach: Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.109.

¹⁷³⁶ Bayerischer Landtag: Schlussbericht, S.107.

¹⁷³⁷ Vgl. ebd.

¹⁷³⁸ Berichtet wurde – auf der Grundlage von Tagebuchaufzeichnungen Dr. Tilo Berlins – u.a über ein informelles Treffen zwischen Werner Schmidt, Dr. Tilo Berlin und Dr. Wolfgang Kulterer (Vorstandsvorsitzender der HGAA) auf der Kärntner Alm „Klockerhube“. Vgl. Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.50 und 77.

¹⁷³⁹ Vgl. ebd., S.43-45 und 49-73.

¹⁷⁴⁰ „Bewährungsstrafe für Ex-Landesbankchef Schmidt“, in: Süddeutsche Zeitung (Online) vom 27. Oktober 2014, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bayernlb-prozess-bewaehrungsstrafe-fuer-ex-landesbankchef-schmidt-1.2193011> (20.6.2022).

¹⁷⁴¹ Vgl. Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.85.

des langjährigen Ministerpräsidenten als Spitzenkandidat hatte die CSU noch wenige Jahre zu vor, 2003, eine Zweidrittel-Mehrheit bei den Landtagswahlen erhalten. Danach erodierte Stoibers Amtsautorität sukzessive.¹⁷⁴² Die parlamentarische Aufklärung der o.g. Vorgänge erfolgte schließlich erst unter Stoibers Nach-Nachfolger im Ministerpräsidentenamt, Horst Seehofer. Der kam, einerseits anders als z.B. der zuvor stark in der Landesregierung involvierte Wolfgang Clement in der Nachfolge von Johannes Rau, von „außerhalb“ (aus der Bundespolitik), begab sich jedoch – darin wiederum Clement ähnlicher – in die „Rolle des Erneuerers, der die immensen Altlasten seiner Vorgänger aufarbeiten muss.“¹⁷⁴³

Eine direkte Verantwortung als Ministerpräsident für den Vorgang lehnte Stoiber, der sich auf seinen diesbezüglich stets zuversichtlich wirkenden Finanzminister Faltlhauser verließ, rückblickend ab. Stoiber betonte – darin im Wesentlichen ähnlich wie z.B. Ministerpräsident Rau im Kontext der WestLB –, dass er nicht „Kontrolleur der Kontrolleure“ gewesen sei.¹⁷⁴⁴ Da er (wie Rau analog) weder Mitglied der Gewährträgersversammlung noch des Verwaltungsrates der Landesbank war¹⁷⁴⁵, war dies, wie im Ergebnis auch Kritiker einräumen¹⁷⁴⁶, formal zutreffend. Aus mikropolitischen Perspektive stellt sich in einer solchen Konstellation jedoch die Frage nach der Verantwortung umfassender: Denn in Konfliktsituationen enthalten diejenigen Normen, denengemäß Verantwortung wahrgenommen werden sollte, häufig keine eindeutigen Regelungen.¹⁷⁴⁷ Hierbei wird dann „deutlich, daß die Beteiligten nicht nur Adressaten von Regelungen sind, sondern auch Subjekte innerhalb einer sozialen Struktur. Dies unterscheidet das Verantwortungstheorem von jener systemtheoretischen Lehre, nach die Mitglieder einer Organisation zu deren ‚Umwelt‘ gehören und allenfalls marginal auf systemische Strukturen einwirken können.“¹⁷⁴⁸ Stoiber betonte, es habe niemals eine „rote Warnleuchte“ gegeben, die

¹⁷⁴² „Der Mann, der sich nicht erinnern kann“, in: Süddeutsche Zeitung (Online) vom 20. Mai 2010, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/stoiber-und-die-bayernlb-der-mann-der-sich-nicht-erinnern-kann-1.937452> (20.6.2022).

¹⁷⁴³ „WestLB auf bayerisch“.

¹⁷⁴⁴ Vgl. Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.135.

¹⁷⁴⁵ Vgl. „Stoiber will am Skandal um die Hypo Alpe Adria nicht schuld sein“, in: Zeit Online vom 24. Oktober 2013, abrufbar unter: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/stoiber-untersuchungsausschuss-bayernlb?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F (20.06.2022).

¹⁷⁴⁶ Vgl. Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.135.

¹⁷⁴⁷ Vgl. Dehnhard, Albrecht: Verantwortung, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.280-283, hier S. 281.

¹⁷⁴⁸ Ebd.

ihn, wenn es sie gegeben hätte, zur Intervention veranlasst hätte.¹⁷⁴⁹ Die Frage, ob und inwieweit informelle Beziehungen zu involvierten „Insider“-Akteuren „umgekehrt“ dazu verpflichten, kritische Nachfragen ebenfalls auf informellem Wege zu stellen und ggf. zu intervenieren, stand im Raum.¹⁷⁵⁰ Klarer lag der Fall bei den offiziellen Verwaltungsräten: Sie hätten vor einer potenziell so folgenreichen Entscheidung eine Holschuld für Informationen gehabt.¹⁷⁵¹

8.8.4 Zwischenfazit

Franz Josef Strauß hatte recht: In Bayern gingen die Uhren tatsächlich anders (als in NRW). Jedoch galt dies im übertragenen Sinn nur für das spezifische Umfeld, in denen sie tickten – ihr Uhrwerk funktionierte ähnlich. Bayern verfügt(e) über eine deutlich ausgeprägtere innere Homogenität (historisch, kulturell, politisch) und eine positive Wirtschafts- und Entwicklungsdynamik. V.a. zwei Bestimmungsfaktoren sorgten für „schlichtere“ Rahmenbedingungen als in NRW, unter denen individuelle personale Akteure schattenpolitisch agierten: die auf allen staatlichen Gliederungsebenen gegebene, jahrzehntelange Dominanz einer politischen Partei (CSU) und die strukturelle Einfachheit der BayernLB mit nur zwei Gewährträgern. So passten sich die informellen Wege der gänzlich anderen (Formal-)Struktur an, die in Bayern im Vergleich zu NRW etwas mehr der Lijphart'schen Westminster-Demokratie entsprach („the winner takes it all“).¹⁷⁵² Ein überparteilich angelegtes, in alle staatlichen Gliederungsebenen und gesellschaftlichen Sphären reichendes informelles Netzwerk, war steuerungspolitisch nicht notwendig. Der Durchgriff der Bayerischen Staatskanzlei und der dort amtierenden Regenten war dank der o.g. Ausgangsbedingungen direkter möglich und, weil historisch – mit Max Weber ließe sich formulieren: traditional¹⁷⁵³ – verankert, weithin akzeptiert. Die BayernLB erweckte so erst gar nicht den Anschein einer „un-politischen“ Bank. Die Grenzen von Legitimität und Legalität wurden dort in den „schwarzen“ Bereich ausgedehnt, wo Informalität im Umfeld der Landesbank zu einer Art „Cliquenwirtschaft“ genutzt wurde, am offensichtlichsten beim Erwerb der Hypo Group Alpe Adria. Ein stichprobenartiger Blick auf die zugrunde liegenden

¹⁷⁴⁹ Vgl. „Stoiber will am Skandal um die Hypo Alpe Adria nicht schuld sein“, in Zeit Online vom 24. Oktober 2013.

¹⁷⁵⁰ Vgl. zur Moralität diesbezüglich auch Kapitel 3.3.2 („Plebizit als Legitimitätsquelle?“).

¹⁷⁵¹ Vgl. Rabenstein, Christoph: Der große Deal, S.156.

¹⁷⁵² Vgl. Lijphart, Arend: Patterns of democracy, S.159.

¹⁷⁵³ Vgl. Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, S.15-16 und S.27.

Geschehnisse offenbart, dass Grauzonen (z.B. mangelnde Kontrolle durch politische Gremienmandate) Teil der Organisationskultur der BayernLB waren. Auch zeigte sich, dass eine kleine Anzahl ambitionierter, unkonventionell bis forsch agierender, individueller Akteure an den Schaltstellen eines solchen „Joint Ventures“ zwischen Politik und Wirtschaft auf informellem Wege dafür sorgen kann, dass sich ein offiziell dem Gemeinwohl verpflichtetes System verselbstständigt – zum Schaden der steuerzahlenden Allgemeinheit und zur Überraschung der bis dato desinteressierten Öffentlichkeit, ja sogar der eigentlich für die Kontrolle zuständigen Mandatsträger. Für die formalen Aufsichtsgremien, hier für den Verwaltungsrat, ließ sich wohl analog zur WestLB beobachten: „Sie können als Aufsichtsgremium Menschen berufen und entlassen, und Sie können Eigenkapital zur Verfügung stellen oder nicht zur Verfügung stellen. Das sind Ihre wirklichen Kompetenzen. Bei allem anderen [...] werden Sie informiert. Sie können auch was sagen, aber ob es eine Rolle spielt, ist dann Cura posterior.“¹⁷⁵⁴ Ins Zielvisier der Europäischen Kommission geriet die BayernLB ebenfalls, nur konnte und wollte sie das finanzstarke Bayern später retten. Außerdem überschattete die WestLB, das „Flaggschiff der Landesbanken“¹⁷⁵⁵, die BayernLB auch auf dem Weg nach unten.

9. Fazit und Wertung

Als im Jahr 2012 die im Sonnenlicht glänzenden Letter „WestLB“ an der ehemaligen Düsseldorfer Zentrale der nordrhein-westfälischen Landesbank abmontiert und neben dem schattigen Eingangsbereich abgestellt wurden, endete die Geschichte eines gemeinschaftlichen Unternehmens, eines „Joint Ventures“, zwischen Wirtschaft und Politik. Präziser formuliert: Es handelte sich um den trostlosen Endpunkt einer formalen Institution, die gerade in den 1980er und 1990er Jahren eng in informelle Prozesse mikropolitisch handelnder personaler Akteure der „core executive“ unter den spezifischen wirtschaftlichen und politischen Bedingungen NRWs eingebunden war. Dabei war die äußere Erscheinung der WestLB zum Zeitpunkt ihrer Gründung im Jahr 1969 blendend, als sie die größte deutsche Privatbank, die Deutsche Bank, in ihrer Bilanzsumme zeitweise übertraf. Superlative gehörten auch auf ihrem weiteren Weg

¹⁷⁵⁴ Zeugenaussage Dr. Karlheinz Bentele, in: Vgl. Landtag NRW: Schlussbericht, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017, S.98.

¹⁷⁵⁵ Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken, S.138.

zu den äußeren Markenzeichen der mit Abstand größten deutschen Landesbank – lange Zeit waren sie sogar positiv konnotiert.

Im Inneren war das Bild hingegen nie strahlend hell. Schattenpolitik, verstanden als im Unterschied zur offiziellen (öffentlichen und privaten) Politik nicht oder nur teilweise in die formale Politikformulierung eingehende, aber ebenso wirkmächtiger Teil der Politikproduktion, war in ihr und um sie herum geradezu angelegt. Blickt man nämlich mit etwas zeitlichem Abstand, auch vom öffentlichen Furor um die Jahrtausendwende („Flugaffäre“) und ihrem endgültigen Niedergang in den Nullerjahren, hinter die Fassade, treten zeitlose Ambivalenzen zum Vorschein. Sie ergeben sich aus politikwissenschaftlicher Perspektive aus der Demokratie selbst, und zwar aus der „Spannung zwischen Prozess und Substanz, zwischen Input und Output.“¹⁷⁵⁶ Die meisten Akteure, die in der WestLB und um sie herum im politischen Raum etwas zu sagen hatten, sorgten sich lange Zeit primär um Letzteres. Ergebnisse waren für sie entscheidend, nicht der Weg dorthin. Diese Sichtweise kennzeichnete schon frühzeitig das Management wie auch die politischen Stakeholder.

Wie die Geschichte eines langwährenden, gegenseitigen Missverständnisses liest sich hierzu das Protokoll, das der selbstbewusste Gründungs-Vorstandsvorsitzende der WestLB, Ludwig Poullain, über die 1970er Jahre anfertigte. Politik – genauer: Landespolitik – und Bankführung kamen sich im Ringen um die jeweils erstrebten Ergebnisse demnach zunehmend in die Quere. Während die Politik primär politische Anliegen mit dem „Instrument“ WestLB verband und informelle Einflussmöglichkeiten suchte, sorgte sich der ausgebildete „Bankier“ Poullain vorrangig um wirtschaftliche Petita und die Abwehr politischer Einflüsse. Beide Seiten reklamierten für sich Legitimation, die eine durch demokratische Wahlen, parlamentarische Mehrheiten und weltanschaulich determinierte Ziele, die andere durch die Sorge um das ökonomische Wohlergehen gegenüber der Bank. Dass es zu einem solchen Zielkonflikt kommen konnte, lag nicht zuletzt an den vage formulierten, positiv kodifizierten Grundlagen der WestLB. Weder das NRW-Sparkassengesetz noch die Satzung setzten klare Grenzen. Im Gegenteil: Einerseits durfte die WestLB als Geschäftsbank (primäre Zielvorstellung Poullains) „Geschäfte aller Art“ unternehmen, andererseits hatte sie als

¹⁷⁵⁶ Mit Verweis auf Robert Dahl: Marschall, Stefan: Demokratie, S.102. Hier wurde das Spannungsfeld insbesondere anhand des Theorems Eastons und der Legitimitätsmaßstäbe in Kapitel 3 diskutiert.

Staatsbank (primärer Bezugspunkt der Politik) einen „öffentlichen Auftrag“ zu erfüllen, der sich am substanziell schwer fassbaren „Gemeinwohl“ orientierte. Damit nicht genug, hatte sie als Sparkassenzentralbank und Girozentrale auf die Anliegen ihres Anteilseigners, die Sparkassen, Rücksicht zu nehmen. Sie verfügten über den ökonomischen Unterbau der WestLB (Kundeneinlagen, Filialen), über die ökonomische Substanz. Sie wachten über eine klare geschäftspolitische Trennlinie. Die kommunalpolitisch beeinflussten, regionalen Institute profitierten in den 1980er und 1990er Jahren von der ihnen zugutekommenden Entwicklungstendenz hin zu einer eher subsidiären, mittelständisch geprägten Wirtschaftsstruktur im historisch überdurchschnittlich stark von mitbestimmten Großunternehmen geprägten NRW. Das machte sie über die Jahre selbstbewusster gegenüber ihrer Landesbank. Für die blieb das große, risikobehaftete Geschäft „übrig“ – sei es im Beteiligungsbereich oder, später, im internationalen Investmentbanking.

So glich die WestLB frühzeitig einem Zerberus, der in der griechischen Mythologie mindestens drei Köpfe hatte. Zwar fungierte sie nicht als Tor zur Hölle – aber als Scharnier einer Schattenpolitik in NRW. Denn die Ambiguität barg mikropolitische Machtpotentiale (Macht als Können, nicht nur als Sein) für individuelle personale Akteure. Sie ergeben sich per definitionem über die Kontrolle sog. Ungewissheitszonen anderer. Schon in der ersten Dekade ihres Bestehens waren in den politisch einschlägigen Parlamentsausschüssen sowie um die offiziellen Gremien der WestLB herum informelle personale Netzwerke herangereift, die als Nukleus späterer Netzwerk-Expansionen eine erstaunliche Konsistenz über Jahrzehnte aufweisen sollten. Um ihre jeweiligen personalen Knotenpunkte verdichteten sich früh Machtpotentiale. Zwei Akteure stachen dabei heraus: Zum einen war dies der aus dem SPD-Bezirk Niederrhein stammende Friedel Neuber, der 1981 als ehemaliger Landtagsabgeordneter und Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes die Führung der WestLB übernahm. Zum anderen war dies Johannes Rau, der 1978 nach erfolgreich bestandenen parteiinternen Machtkämpfen innerhalb der SPD als Nachfolger Heinz Kühns in das Amt des NRW-Ministerpräsidenten gelangte und danach fast 20 Jahre lang regierte, 15 davon mit unter seiner Spitzenkandidatur errungenen absoluten Parlamentsmehrheiten. Bei beiden, durch gegenseitige Unterstützung beim Erklimmen politischer Karrierestationen verbundenen, Machtmenschen handelte es sich um kraftvolle, charismatische und ehrgeizige soziale Aufsteiger, die über Empathie verfügten und nach persönlichem

Kontakt kaum jemanden zurückließen, der sie nicht sympathisch fand. Dabei ergänzten sich ihre Eigenschaften kongenial: Während der ausgleichende Ministerpräsident Rau auf der Goffman'schen Vorderbühne mit seiner Politik der Akkomodierung die politische Proporz-Kultur verfeinerte, die NRW ohnehin seit der Zeit des christlich-sozialen CDU-Ministerpräsidenten Karl Arnold („Arnold-Schlüssel“) und der 1951 eingeführten Montan-Mitbestimmung prägte, baute Neuber als unkonventionell handelnder „Mann der großen Taten im kleinen Kreis“ auf der Hinterbühne die WestLB zum strukturpolitischen Machtfaktor in NRW und darüber hinaus aus. Jedoch handelte es sich bei weitem nicht allein um eine „Zwei-Mann-Show“ zweier SPD-Politiker: Ein solches, weit verbreitetes Narrativ gehört in das Reich der Legenden. Die (rekonstruierte) Wirklichkeit war komplexer.

Um sich ihr zu nähern, bedarf es geeigneter methodischer Werkzeuge. Als „Sezierbesteck“ wurde hier die aus der Organisationssoziologie entlehnte Mikropolitik gewählt. Mithilfe der Spurensuche nach mikropolitischen Praktiken ergaben sich Indikatoren, die bereits im Umfeld der Wahl Neubers zum Vorstandsvorsitzenden 1981 sowie der 1982 erfolgten ersten Kapitalerhöhung der WestLB auf überparteiliche Netzwerkstrukturen hindeuten. Es ist indiziert, dass eine der gebräuchlichen mikropolitischen Praktiken dabei in der „Belohnung“ (z.B. in Form von Karriereversprechen) bestand. Auf diese Art und Weise entstanden mit hoher Wahrscheinlichkeit personengebundene Loyalitäten, die – mit voranschreitender Zeit und durch immer weitere Expansion des Netzwerkes bei gleichzeitiger personaler Kontinuität im Zentrum – problembehaftet waren. So fungierten einzelne Schlüsselakteure, wie z.B. der CDU-Politiker Dr. Theodor Schwefer, darin als erweiterte Knotenpunkte, die lange Zeit für die Anschlussfähigkeit des Netzwerkes in Bereichen sorgten, die offiziell und für die Öffentlichkeit der Kontrollsphäre exekutiver Politik zuzurechnen waren. Formale Grenzen wurden so informell umgangen oder zumindest verwischt. Dies galt insbesondere für die parlamentarische Opposition und für die Medien, die in NRW im politischen Spektrum ohne ein überregionales, investigatives Leitmedium wie z.B. die SZ in Bayern oder die FAZ in Hessen gekennzeichnet waren. Stattdessen kam dem in die Politik der Akkomodierung einbezogenen öffentlich-rechtlichen WDR eine Schlüsselrolle zu. Versteht man ganz NRW abstrakt als ein politisches System bzw. analog als eine große Organisation, so gelang es – mikropolitisch betrachtet – auf diese Weise, Knotenpunkte der Informations- und Kommunikationsströme zwischen Organisationssegmenten zu

beherrschen (mikropolitische Praktik),¹⁷⁵⁷ wobei jedoch die innere Balance („checks and balances“) zunehmend aus dem Gleichgewicht zu geraten drohte.

Drei Problemfelder verdienen hierbei besondere Beachtung, wobei der Faktor Zeit jedes einzelne verschärfte: Erstens die Machtkonzentration in den personalen Zentren, zweitens die Entstehung von der Formalstruktur losgelöster Parallelsysteme mit Konflikten zwischen ursprünglichen (formalen) und tatsächlichen (informalen) Loyalitäten und drittens die Gefahr einer „doppelten“ „counterbureaucracy“ innerhalb der „core executive“, in der Machtmakler aus dem Umfeld der personalen Spitzenakteure sowohl Teil des einen (formalen) als auch des anderen (informellen) Bezugssystems agieren können.

Hierbei spielte ein Bestimmungsfaktor eine Rolle, mit dem sich die (streng) empirische Politikwissenschaft (z.B. im Gegensatz zur Zeitgeschichtsforschung) schwertut, nämlich die individuellen, psychologisch und soziologisch zu determinierenden Charakteristika personaler Akteure. Schließlich ergibt sich Mikropolitik aus Relationen individueller personaler Akteure. Sie spielen nach dem hier gewählten Zugang eine mindestens so große Rolle wie die zu berücksichtigenden strukturellen Rahmenbedingungen. Aus dieser Perspektive heraus hatte z.B. die Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Generation – hier der späten „Flakhelfer“ und der unmittelbar folgenden Jahrgänge zwischen 1930 und 1940 – eine wahrnehmbare Bedeutung für die informellen Netzwerk-Logiken und angewandten mikropolitischen Praktiken. So zählt ein ausgeprägter Fokus auf Output-orientierte Politik im Kontrast zur unmittelbaren politischen Nachfolgeneration („1968er“) zu den typischen Charakteristika dieser politischen Generation. Ähnliche Eigenheiten lassen sich z.B. für das vorherrschende Verständnis von prestigeträchtigen und weithin für erstrebenswert gehaltenen gesellschaftlichen Anerkennung, Zugehörigkeiten und Attributen konstatieren (z.B. Teilnahme an männlichen Jagdgesellschaften). Die Relevanz aus mikropolitischer Perspektive ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass z.B. Belohnungspraktiken nur dann wirksam sein können, wenn der mit ihnen verbundene individuelle Vorteil allgemein als solcher anerkannt ist. Ferner ist indiziert, dass die generationsbedingt größere Schnittmenge an Gemeinsamkeiten positiv mit der individuellen Affinität korreliert, in eine informelle Netzwerkbeziehung einzutreten.

¹⁷⁵⁷ Vgl. mit Verweisen auf Crozier/Friedberg 1979 zusammenfassend: Krebs, Thomas: Parteiorganisation und Wahlkampfführung, S.26.

Einschlägige Indizien liefern z.B. die bekannten Mitgliedschaften im „IC 72“, einem von Neuber 1972 gegründeten privaten Investmentclub, in dem hochrangige NRW-Politiker unterschiedlicher politischer Parteien, Wirtschaftsfunktionäre, Journalisten und andere Multiplikatoren mitwirkten. Die informellen Strukturen wuchsen in einer Zeit, in der die WestLB – darin anderen Landesbanken wie der Bayerischen Landesbank ähnlich, jedoch unter den spezifischen, schwierigen strukturpolitischen Bedingungen Nordrhein-Westfalens – de facto mehr und mehr eine politische Funktion in der Wirtschaftspolitik einnahm. Sie trennscharf und genau zu benennen, fiel – wie Richard Deeg aufzeigte – schwer. Stattdessen übte sie dort die Funktion eines informellen Insiders aus, wo Informationen aus den großen Unternehmen und der Landespolitik zusammenliefen. Die WestLB hatte ihre Unternehmensbeteiligungen, die seit den 1970er Jahren auch „staatsfernere“ Sektoren wie den Anlagen- und Maschinenbau umfassten (z.B. Gildemeister), in den 1980er und 90er Jahren unter Neubers Führung massiv ausgebaut. In den zahlreichen Unternehmen – darunter aus der traditionell in NRW staatsnahen Kohle- und Stahlindustrie, dem neu entwickelten Tourismusgeschäft und dem Kreditgewerbe – verfügte die WestLB über signifikante Beteiligungen. Sie waren jeweils mit Stimmrechten und mit Aufsichts- und Verwaltungsratsmandaten verbunden. Dort zeigte sich, wie auch bei den Aufsichtsgremien der WestLB selbst, v.a. dem Verwaltungsrat, dass die „politisch“ ausgeübten Gremienmandate einen Bereich darstellten, in dem die Grenzen zwischen legitimer („weißer“) Schattenpolitik und den diesbezüglichen Grauzonen und Schwarztönen besonders leicht überschritten werden können. Einschlägig wirkte hierbei das Beispiel der sog. „Neuen Mitte Oberhausen“, bei dem der ab 1988 amtierende NRW-Finanzminister Heinz Schleißer in Personalunion diverse Aufsichtsmandate beteiligter Unternehmen sowie der WestLB wahrnahm. Die damit verknüpfte Wahrnehmung der Aufgabe auf der demokratischen Input-Seite, nämlich Kontrolle auszuüben, erschien hierbei mehr als fraglich. Die Bedeutung des personalen Akteurs Schleißer, „IC72-Mitglied“, Bezirksvorsitzender des („Neuber’schen“) SPD-Bezirks Niederrhein und enger Vertrauter Raus, ist aus mikropolitischer Perspektive als hoch einzuschätzen: In dem Maße, in dem die WestLB ab den späten 1980er Jahren noch stärker Teil einer integrierten Strukturpolitik wurde, rückte der qua Amt per se machtvolle WestLB-Verwaltungsrat und Hauptvertreter des WestLB-Anteilseigners Land NRW unter Politics-Gesichtspunkten ins Zentrum. Administrative Veränderungen der „core executive“ (z.B. die Einführung von

Kabinettsausschüssen) begünstigten institutionell den Einfluss der personalen Akteure Schleußer (Finanzministerium), Rau (über Staatskanzleichef und Machtmakler Wolfgang Clement) und Neuber, da zudem durch die 1988 in die WestLB eingegliederte Investitionsbank zusätzliche Kompetenzen (mikropolitisch betrachtet zusätzliche Ungewissheitszonen) aus Ressorts der Landesregierung in die Landesbank eingegliedert wurden. Das Wirtschaftsministerium unter den Ministern Jochimsen und später Einert verlor hingegen an Gewicht. So avancierte die WestLB – politisch unterstützt durch zentrale Akteure der Landesregierung – auch äußerlich sichtbar in eine noch ausgeprägtere politisch-funktionale Rolle. Sie übte diese jedoch nicht in Form einer Ober-/Unterbeziehung aus. Vielmehr ist indiziert, dass gerade in bedeutenden Sektoren, wie z.B. beim Aufbau des Tourismusgeschäfts (Hapag-Lloyd, Thomas Cook, LTU, Preussag/TUI), Impulse aus der Landesregierung und WestLB-eigene Interessen positiv korrelierten und so eine vermeintliche „Win-Win“-Situation gegeben war, in der die WestLB dann mit robustem Pragmatismus aktiv wurde.

Bereits die Eingliederung der neuen Investitionsbank, die unter der Leitung des bisherigen Chefs der Staatskanzlei Raus, Leister, in die WestLB integriert wurde, hatte den öffentlichen Widerstand der privaten und genossenschaftlichen Banken und von Teilen der CDU-Opposition im Landtag hervorgerufen. Er nahm schließlich enorm zu, als 1992 die landeseigene Wohnungsbauförderanstalt (WFA) auf Grund gestiegener EG-Eigenkapitalanforderungen gegen einen außergewöhnlich niedrigen Zinssatz von 0,6 Prozent in die Landesbank eingegliedert wurde. Dies geschah mit der Zustimmung der Mehrheitsfraktion SPD und – unter weltanschaulichen Gesichtspunkten überraschender als unter mikropolitischen – auch der FDP-Fraktion. Sie schränkten so indirekt ihre eigenen politischen Kontrollmöglichkeiten und die des gesamten Parlaments ein. Denn formale Schranken wie z.B. das Bankgeheimnis begrenzten parlamentarische Kompetenzen. Die WestLB, die gerade im kapitalintensiven Beteiligungsgeschäft intern maßgeblich durch Neuber gesteuert wurde, erhielt so dank Hebelwirkung mehr als 30 Milliarden DM zusätzliches „Gestaltungspotential“. Die Größendimensionen unterschieden den Vorgang vom kurz zuvor eingetretenen Präzedenzfall in Schleswig-Holstein. Die SPD-geführte Landesregierung und die WestLB waren nun jedoch von einer politisch polarisierten Atmosphäre umgeben. Die Front der Gegner der als wettbewerbswidrig wahrgenommenen Privilegierung der WestLB wuchs: Neben wachsenden Teilen der CDU-Opposition und der gesamten, 1990 neu in den Landtag eingezogenen, bislang nicht in die Politik der Akkomodierung

einbezogenen Grünen-Fraktion im Landtag, lag deren Kern beim Bundesverband deutscher Banken, der Lobby der Privatbanken. Ermuntert aus den Reihen der Opposition und auch aus der Generaldirektion Wettbewerb in der EU-Kommission, die eigene Petita (politische Integration des EU-Finanzmarktes) verfolgte, kam es zu förmlichen Beschwerden – erst aus Sorge vor innenpolitischen Nachteilen wegen der informellen Netzwerkstrukturen nur gegen den isolierten WFA-Vorgang, später gegen die beiden Kernprivilegien aller öffentlichen Banken in Deutschland, die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung.

Dabei spielte der Paradigmenwandel des politischen Zeitgeistes eine große Rolle. Er hatte sich seit der Gründung der WestLB 1969 über die 1970er, 80er und 90er Jahre in allen westlichen Staaten grundlegend im Sinne eines neoliberalen Schwenks verändert. Dies galt für die „Deutschland-AG“ in besonderem Maße, da sich die privaten Banken seit den 1980er Jahren verstärkt aus den direkten Unternehmensbeteiligungen zurückzogen und sich stattdessen dem internationalen Kapitalmarkt zuwandten. Dadurch hatten sie auch weniger auf innenpolitische Opportunitätserwägungen Rücksicht zu nehmen. Zwar begab sich auch die WestLB später verstärkt auf diesen für sie in den 2000er Jahren desolaten Pfad, jedoch kaufte sie sich in den 1980er und 1990er Jahren im Kontrast zu den privaten Konkurrenzinstituten in die „Deutschland“- bzw. „NRW-AG“ ein. Sie interpretierte damit ihren öffentlichen Auftrag extensiv, der ihr und anderen Landesbanken einst mit auf den Weg gegeben worden war. Sie knüpfte so an eine wirtschaftspolitische Grundphilosophie an, die ihre Diskurshegemonie schon zum Zeitpunkt der Übernahme Neubers 1981 verloren hatte.

Als die Bank 1969 gegründet wurde, hatte die technokratische Planungseuphorie der 1960er Jahre unter maßgeblicher Beteiligung von Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller ihren Höhepunkt in der Bundesrepublik erreicht. Nicht ohne Grund stand die WestLB z.B. Pate für die nur drei Jahre danach gegründete Bayerische Landesbank. Die Grundidee hatte darin gelegen, über die öffentlichen Banken den Wettbewerb auf dem deutschen Bankensektor zu erhöhen. Als „Hechte im Karpfenteich“ sollten die Landesbanken eine stimulierende Wirkung erzielen und auch eine industriepolitische Funktion wahrnehmen. In einer Art Synthese aus Freiburger Schule und antizyklischer keynesianischer Makropolitik sollte der Staat (Dys-)Funktionen des Marktes ausgleichen. Als Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft, für die

bezeichnenderweise auch das Synonym „Rheinischer Kapitalismus“¹⁷⁵⁸ gebräuchlich ist, hatte Schiller, aber auch Poullain, hier ein Aufgabenfeld für Landesbanken identifiziert. In der traditionell stark korporatistisch geprägten Bundesrepublik¹⁷⁵⁹ war dabei die personale Verflechtung zwischen Wirtschaft, Banken und Politik gerade dort kein Novum, wo mitbestimmte Großindustrien strukturprägend waren, z.B. in der niedersächsischen Autoindustrie oder eben in vielen Branchen NRWs (Textilindustrie, Kohle- und Stahlindustrie etc.). Die politische Generation der später maßgeblichen personalen Akteure hatte während der Planungseuphorie die politische Karriereleiter erklommen. Im Kontrast zur „reideologisierten“ politischen Folgegeneration der „1968er“ (und ihrer bürgerlichen Antipole) fand sich bei vielen ihrer Angehörigen der generationstypische Pragmatismus im Sinne einer auf Output gerichteten Politikeinstellung (Helmut Kohl: „Entscheidend ist, was hinten raus kommt“¹⁷⁶⁰). Diese – pointiert formuliert – Wurstigkeit passte jedoch in keiner Weise zum aufziehenden Zeitgeist, der von einer Polarisierung zwischen dominanten, aus dem angelsächsischen Raum entspringenden (neo-)liberalen und antagonistischen Positionen insbesondere in der jüngeren Sozialdemokratie geprägt war. Nicht die konzertierte Aktion, sondern die pluralistisch geprägte Konkurrenzdemokratie und liberale Marktwirtschaft standen zunehmend im Zeichen der Zeit. Die WestLB avancierte so (Expansion im Äußeren, Politisierung im Inneren) zur Zielscheibe ordoliberaler Kritiker. Ihre Legitimationsbasis bröckelte. Statt sich jedoch im Geist der Zeit zu wandeln, erhöhte die Landesbank unter Führung Neubers „die Dosis“: Im selben Jahr 1992, in dem Francis Fukuyama viel beachtet den Siegeszug der weltweiten liberalen Marktwirtschaft apostrophierte¹⁷⁶¹, hatten die WestLB-Beteiligungen ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht.

Die äußere Stärke der Landesbank und die bei ihr insinuierten Machtpotentiale auf Grund ihrer erkennbar engen informellen Anbindung an die Politik in Düsseldorf, und sogar in Bonn, verliehen dem Land NRW zeitweise mit hoher Wahrscheinlichkeit politische Vorteile bei der Durchsetzungsfähigkeit eigener, seitens der

¹⁷⁵⁸ Die Formulierung geht zurück auf den französischen Publizisten Michel Albert. Vgl. Alemann, Ulrich von: Montana, S.195.

¹⁷⁵⁹ Im Lijphart'schen, weltweiten Länderranking belegte die Bundesrepublik noch im Jahr 2012 Platz 6 von 35. Vgl. Lijphart, Arend: Patterns of democracy, S.165.

¹⁷⁶⁰ Helmut Kohl, zitiert nach: „Entscheidend ist, was hinten raus kommt“, in: Welt Online vom 16.6.2017, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article165632182/Entscheidend-ist-was-hinten-rauskommt.html> (1.8.2022).

¹⁷⁶¹ Vgl. Fukuyama, Francis: The end of history and the last man. London 1992.

Landesregierung definierter Interessen. Geht man, wie die realistische Denkschule in den internationalen Beziehungen, von einem steten Wettkampf um die internationale (oder hier im Sinne eine Wettbewerbsföderalismus um die föderale) Machtbalance aus, so könnte die WestLB als „Hecht im Hechtteich“ positive Wirkung erzielt haben. So gehörte NRW zu den ersten Ländern, die mit Hilfe der WestLB trotz des geltenden bundespolitischen Alleinvertretungsanspruches im Ausland eine eigene Repräsentanz in Brüssel einrichtete. Da das vom Strukturwandel erfasste NRW besonders ausgeprägte Interessen hatte, könnte die spezifische „Logik der Situation“ den Einsatz des Instrumentes WestLB im politischen Prozess weitgehend legitimiert haben. Jedoch finden sich auf der Schattenseite gerade in den 1990er Jahren Indikatoren, die eine missbräuchliche Nutzung der Machtpotentiale im Sinne „schwarzer“ Schattenpolitik nahelegen. Damit wäre sie – wodurch nichts legitimiert wäre – nach den instruktiven, aber erkennbar subjektiven Schilderungen von Hans Joachim Selenz über den Fall des Verkaufs der Salzgitter AG nicht allein gewesen, denn auch die NordLB wäre z.B. unter Einfluss des damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten Schröder im Sinne „schwarzer“ Schattenpolitik instrumentalisiert worden. Mitte der 1990er Jahre veränderten sich einige für die WestLB bislang entscheidende Parameter: Ministerpräsident Rau verlor bei den Landtagswahlen 1995 seine 15 Jahre gehaltene absolute SPD-Parlamentsmehrheit und musste die bislang nicht akkommodierten Grünen in die von ihm geführte Koalitionsregierung nehmen. Die privaten Banken hatten unterdessen durch eine informelle Interessenkoalition mit Teilen der CDU-Opposition in Düsseldorf, v.a. aber mit ihren europäischen Pendanten, den Legitimationsdruck auf die WestLB als bedeutendste deutsche Landesbank im Kontext der o.g. WFA-Thematik erhöht. In der EU-Kommission hatte die WestLB nur wenige Fürsprecher. Die diesbezüglich konzilianteren Akteure, wie z.B. der mit Johannes Rau persönlich gut bekannte niederländische Sozialdemokrat und EU-Kommissar van Miert, scheiterten mit ihren Kompromissbemühungen am Widerstand aus der WestLB selbst, insbesondere von Neuber. Auf der Konferenz von Amsterdam 1997 zeigte sich schließlich auf „offener Weltbühne“, wie die informellen Machtverhältnisse inzwischen verteilt waren: Der im Wesentlichen zugunsten der öffentlichen Bankenprivilegien auf Neuber-Linie argumentierende CDU-Bundeskanzler Helmut Kohl vermochte es nicht (mehr), die in Europa bestehenden Widerstände gegen die deutschen Landesbanken (und deren größter) einzuhegen. Die staatliche Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sollten in den folgenden Jahren

fallen. Als schließlich um die Jahrtausendwende – teils mit über zehnjähriger „Verspätung“ – Einzelheiten über die Inanspruchnahme von durch die WestLB bezahlten Flügen durch NRW-Politiker (darunter vor allem Regierungsvertreter der „core executive“) mithilfe investigativer, überregionaler Medien in die Öffentlichkeit gelangten (sog. Flugaffäre“), litten Reputation und Legitimität der Landesbank enorm. In der NRW-Innenpolitik hatte die Nachfolge des 1998 zurückgetretenen Ministerpräsidenten Rau durch den „drängelnden Kronprinz“ Wolfgang Clement verdeutlicht, dass die personalen Eckpfeiler informeller Netzwerke neu zu adjustieren waren. Zum Ende der Ära Rau kam es hier zu deutlichen Zentrifugalbewegungen. Mehr noch als bei Ludwig Poullain, galt spätestens am Tag des Rücktritts Friedel Neubers im Jahr 2001 die Feststellung, dass die WestLB nun wirklich eine andere Bank war. In den Folgejahren wurde dort, mit Ulrich Reitz formuliert, nichts mehr gut.¹⁷⁶² Geradezu grotesk mutete das „beredte Schweigen“ zur WestLB in den offiziellen Publikationen eines Nachfolgeinstituts in den Nullerjahren an.¹⁷⁶³

Die WestLB war, wie der Vergleich mit der Bayerischen Landesbank zeigt, insgesamt zwar klar eine typisch nordrhein-westfälische Einrichtung – jedoch mikropolitisch betrachtet lediglich als NRW-Spielart eines auch andernorts bestehenden Phänomens. So war es – am besten erkennbar im Fall des Kaufs der Hypo Group Alpe Adria – auch dort, trotz völlig unterschiedlicher struktureller Rahmenbedingungen, zu einer Verantwortungsdiffusion gekommen. Selbst Justizia hatte später Schwierigkeiten, die zwischen formalen Gremien und informell operierenden, personalen „Cliques“ getroffenen Entscheidungen zurückzuverfolgen. So scheint besonders dann eine schattenpolitische Problemlage indiziert, wenn sich die offiziell verfasste Politik mit ihren „checks and balances“ in informelle Zwischenräume mit bewussten „Unsicherheitszonen“ und Ambiguität verlagert.¹⁷⁶⁴ Versuchungen dieser Art waren dabei zu allen Zeiten der Bundesrepublik gegeben, wie z.B. die unter Bundeskanzler Adenauer versuchte „Flucht ins Privatrecht“ bei der geplanten

¹⁷⁶² Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen, S.107.

¹⁷⁶³ In einem im Jahr 2007 erschienenen, mit Anlagen immerhin 79seitigen, Bildband zur 175jährigen Förderung später nordrhein-westfälischer Landesteile erwähnte die NRW.BANK die WestLB – ein wenig verschämt – im Text auf gerade einmal eineinhalb Seiten. Die zwei Dekaden umfassende Ära Neuber blieb gänzlich unerwähnt. Vgl. NRW.BANK: 175 Jahre Förderung, S.63-65.

¹⁷⁶⁴ Ein jüngeres Beispiel (2022) stellt auch die anhand des empirischen Falles des Rundfunks Berlin Brandenburg (RBB) zutage getretene Kontrollschwäche beim Öffentlichen Rundfunk in Deutschland dar. So koordiniert z.B. „eine nicht näher ausgestaltete Konferenz der Vorsitzenden der Gremien der Landesrundfunkanstalten [...] die Kontrolle über die ARD.“ Zitiert nach: Robra, Rainer: „Da ist der Wurm drin“, in: FAZ vom 22.8.2022.

Deutschland-Fernsehen GmbH schon 1960 zeigte.¹⁷⁶⁵ Der in politischer Informalität geübte erste Kanzler pflegte angeblich zu sagen: Nehmen Sie die Menschen so wie sie sind, denn andere gibt es nicht. Wenn die ihm zugeschriebene, lakonische Feststellung der Realität entspricht, was ließe sich im Lichte der Erkenntnisse für die Zukunft konkret tun? Schließlich könnten auch heute Konstellationen entstehen, in denen z.B. der Typus eines forschen „Machers“ an der Spitze eines „Joint Ventures“ zwischen offizieller Politik und Wirtschaft oder Gesellschaft ein zeitgenössisch für notwendig erachtetes Ziel vorantreibt („Impact“ schafft), dabei informelle Netzwerke „reifen“ und die über politische Parteien vermittelte öffentliche Willensbildung mit voranschreitender Zeit mehr und mehr zur Formsache würde. Verantwortung, übrigens zeitgenössisch „ein Schlüsselwort in Raus politischer Erzählung“¹⁷⁶⁶, würde aus demokratiethoretischer Perspektive (erneut) de facto diffundieren.

Auch in der Natur gehört der Schatten phänomenologisch zum Licht, er lässt sich nicht abschaffen. Aber seine potenziell schädliche Wirkung, z.B. für das Pflanzenwachstum, lässt sich durch gezielte Belichtung lindern. Denn Licht in das Dunkel von Willkür, Kungelei und Cliques zu bringen, war einst eine Voraussetzung von Demokratie. Dieser zivilisatorische Fortschritt „öffnete den Weg zu einer öffentlichen, transparenten und zurechenbaren Entscheidungsfindung.“¹⁷⁶⁷ Das setzt zum einen eine (öffentliche) Sensibilität für das Problem voraus. Zum anderen lässt sich an einzelnen Stellrädern drehen, indem allgemeinverbindliche Institutionen geschaffen werden. So ließe sich die Formalstruktur so verändern, dass informelle Strukturen nicht so weit „reifen“, dass die Wahrscheinlichkeit für graue und schwarze Schattenpolitik *mit der Zeit* exponentiell steigt.¹⁷⁶⁸ Daher seien zum Abschluss ein paar rhetorische Fragen erlaubt:

Ist es demokratiefördernd, wenn ein/e Ministerpräsident/in oder Bundeskanzler/in mehr als 8, 16 oder theoretisch auch 32 Jahre lang regiert? Oder wenn ein Vorstandsvorsitzender einer öffentlichen Bank so lang amtiert – und sei die Bank „nur“ als reine Förderbank organisiert, die aber gerade in schweren Zeiten über erheblichen Einfluss verfügt? Oder ein Geschäftsführer einer mit erheblichen Privatkapital

¹⁷⁶⁵ Vgl. Ipsen, Jörn: Staatsrecht I, S.168.

¹⁷⁶⁶ Heinemann, Ulrich: Der Politiker als Sinnproduzent, S.331.

¹⁷⁶⁷ Wahl, Peter: Zwischen Tag und Dunkel. Informelle Intervention von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse, in: Demirović, Alex/Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster 2011, S.241-256, hier S.241.

¹⁷⁶⁸ Vgl. auch: Crouch, Colin: Post-Democracy, S.14 und S.19-40.

ausgestatteten privatrechtlichen Stiftung, deren Hauptzweck darin besteht, selbst definierte Ideale mithilfe informeller Kontakte zur offiziell verfassten Politik zu verfolgen? Oder ein Vorsitzender einer „gemeinnützigen“, mit öffentlichen Mitteln ausgestatteten Stiftung, ausgerechnet zum bürgerschaftlichen Engagement? Die Liste ließe sich verlängern, und – wie in der protokollarischen Ansprache – sind mit der Nennung des hierarchisch Höchststehenden auch die anderen Verantwortlichen in Kabinetten, Vorständen, Aufsichts- und Verwaltungsräten, Kuratorien, Stiftungs- und Beiräten etc. gemeint. So überzeugend die politische Zielsetzung der o.g. Akteure den jeweiligen Zeitgenossen auch erscheinen mag, Max Weber hatte recht: „Wir kennen keine wissenschaftlich beweisbaren Ideale.“¹⁷⁶⁹ Eine theoretisch-philosophisch begründete politische Positionierung entspringt stets der „Wertungssphäre“, nicht der „Sphäre des empirischen Erkennens“.¹⁷⁷⁰ Über Wertungen lässt sich zwar hinter verschlossenen Türen diskutieren, hierzu bedarf es sogar der Goffman’schen Hinterbühne. Aus den subjektiven Wertungen einiger weniger, in informellen Netzwerken miteinander verbundener personaler Akteure folgt jedoch noch lang keine demokratisch hergeleitete Legitimität für allgemeinverbindliche Entscheidungen. Dazu bedarf es in einer Demokratie der Öffentlichkeit, des Streits coram publico. Der Zweck, so en vogue er sein mag, heiligt nicht alle (schattenpolitischen) Mittel.

Ob Interesse oder Gemeinwohl die Welt regiert, ist ein Grundwiderspruch der bürgerlichen Gesellschaft.¹⁷⁷¹ Wer jedoch im Umkehrschluss an der bürgerlichen Gesellschaft festhalten will, der sollte sich Gedanken über Regeln machen, die die Manifestation von Interessen beschränken – gerade reiner individueller Eigeninteressen, die im offensichtlichsten Gegensatz zu jedwedem „Gemeinwohl“ stehen. Denn auch Anhänger des Pluralismus müssen ein „Eigeninteresse“ daran haben, dass die *gesellschaftlich* widerstrebenden Interessen auch wirklich gesellschaftlich sind. Die Politikwissenschaft könnte in dem Sinne vielleicht wieder etwas öffentlich streitbarer, etwas politischer werden.

¹⁷⁶⁹ Max Weber, zitiert nach: Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, S.37.

¹⁷⁷⁰ Vgl. Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, S.37.

¹⁷⁷¹ Vgl. Alemann, Ulrich von/Eckert, Florian: Lobbyismus als Schattenpolitik, S.3.

10. Literatur- und Quellenverzeichnis

10.1 Monographien und Publikationen (einschließlich Namensbeiträge)

Alemann, Ulrich von: Schattenpolitik. Streifzüge in die Grauzonen der Politik. In: Leggewie, Claus (Hrsg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik. Darmstadt 1994, S.135-144.

Ders.: Modell Montana. In: Gourd, Andrea/ Noetzel, Thomas (Hrsg.): Die Zukunft der Demokratie in der Bundesrepublik. Opladen 2001, S.186-196.

Ders./Eckert, Florian: Lobbyismus als Schattenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 15-16/2006 (10.4.2006), S. 3-10.

Ders.: Schattenpolitik – Grauzonen politischen Handelns. Legitim oder illegitim? In: Politikum, Heft 3/2019, S.4-10.

Ders.: Nordrhein-Westfalen. Ein Land blickt nach vorn. Stuttgart 2016.

Ders./Brandenburg, Patrick: Nordrhein-Westfalen. Ein Land entdeckt sich neu. Köln/Stuttgart/Berlin 2000.

Ders.: Der Bundespräsident Johannes Rau. Vom Amtsinhaber zum Staatsmann, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S.299-311.

Ders. (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung. Wiesbaden 1995.

Ders. (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung. Wiesbaden 2005.

Ders.: Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: ebd., S.13-49.

Ders./Schmid, Josef: Die Organisationsreform der Gewerkschaft ÖTV. Ein politikwissenschaftliches Instrumentarium zur Analyse und Evaluation, in: dies. (Hrsg.): Die Gewerkschaft ÖTV. Reformen im Dickicht gewerkschaftlicher Organisationspolitik. Baden-Baden 1998, S.23-46.

Dies.: Erfolg, Scheitern oder erfolgreiches Scheitern? Skeptische Erwartungen aus theoretischer Perspektive, in: ebd., S.47-54.

Dies.: Gewerkschaften als politisch-moralische Großorganisationen. Begründung und Anwendung eines neues Konzeptes, in: ebd., S.55-70

Ders./Heinze, Rolf G.: Vorbemerkung, in: Dies. (Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen 1979, S.9-11.

Ders./Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen 1979.

Dies./ Hombach, Bodo (Hrsg.): Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Düsseldorf 1990.

Andeweg, Rudy B./ Elgie, Robert/ Helms, Ludger/ Kaarbo, Juliet/ Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): The Oxford Handbook of Political Executives. Oxford 2020.

Antwerpes, Franz-Josef: Zwischen allen Stühlen. Ungezähmte Erinnerungen eines Regierungspräsidenten. Köln 1999.

„Ära“, zitiert nach der Begriffsbestimmung der Online-Ausgabe des Dudens, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Aera> (8.4.21).

Arnim, Hans Herbert von: Die Selbstbediener. Wie bayerische Politiker sich den Staat zur Beute machen. München 2013.

Aust, Stefan: Zeitreise. Die Autobiografie. München 2021.

Bachrach, Peter/Baratz, Morton S.: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt a.M. 1977.

Baring, Arnulf: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel. In Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaker. Stuttgart 1982.

Becker, Manfred (unter Mitarbeit von Andrea Herz und Anja Beck): Das Lokführersyndrom. Wachsende Expertenmacht in alternden und schrumpfenden Organisationen. Empirische Befunde und personalwirtschaftliche Handlungsimpulse. München/Mering 2014.

„Bösgläubigkeit“, Begriffsbestimmung zitiert nach: Juraforum, abrufbar unter: <https://www.juraforum.de/lexikon/boesglaeubigkeit> (8.4.22).

Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden 1992.

Dies.: Statt eines Vorworts, in: ebd., S.9-16.

Benz, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, in: ebd., S.31-58.

Berger, Hannes: Dimensionen parlamentarischer Kontrolle. Eine Einführung in Theorie und Empirie. Stuttgart 2014.

Beyme, Klaus von: Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt am Main 1995.

Bewerunge, Lothar: Der Wissenschaftsminister, in: Filmer, Werner/Schwan, Heribert: Johannes Rau, Düsseldorf/Wien 1986, S.195-201.

Bormann, Cornelius: Ein Stück menschlicher: Johannes Rau. Die Biografie. Wuppertal 1999.

Biedenkopf, Kurt H.: Menschen wollen gut sein, in: Filmer, Werner/Schan, Heribert: Johannes Rau. Düsseldorf/Wien 1986, S.230-234.

Birnstein, Uwe: Johannes Rau - Der Versöhner. Berlin 2008.

Brunn, Gerhard: Machtwechsel in Düsseldorf. Die SPD in den 1960er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S.81-96.

CDU Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Die Affäre Kühn – Halstenberg – Poullain. Chronik eines Skandals. Eine Dokumentation. Köln 1978.

Crouch, Colin: Post-Democracy. After the crisis. Cambridge/Medford 2020.

Crozier, Michael/Friedberg, Erhard: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein/Ts. 1979.

Danyel, Jürgen/ Kirsch, Jan-Holger/ Sabrow, Martin (Hrsg.): 50 Klassiker der Zeitgeschichte, Göttingen 2007.

Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. Reutlingen 1966.

Debus, Tessa: Praktiken des Regierens. Eine mikropolitische Analyse des Regierungsstils von Gerhard Schröder und Angela Merkel. Schwalbach/TS. 2014.

Deeg, Richard: Finance Capitalism Unveiled. Banks and the German Political Economy. Ann Arbor 2002 (Erstveröffentlichung 1999).

Dehnhard, Albrecht: Verantwortung, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik. Opladen 1998, S.280-283.

Demirović, Alex/Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster 2011.

Dewey, Matias/Dohmen, Caspar/Engwicht, Nina/Hübschle, Annette:
Schattenwirtschaft. Die Macht der illegalen Märkte. Berlin 2019.

Die Linke. Gruppe in der Landschaftsversammlung Rheinland: Die Krise der WestLB.
Kommunen und Landschaftsverbände als gefangene einer Investmentbank. Köln
2008.

Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden,
Anwendungen. Reinbek bei Hamburg 2012.

Dieckmann, Norbert: Die Entwicklung der deutschen Landesbanken, Norderstedt
2012.

„Diplomatie“, Begriffsdefinition der Bundeszentrale für Politische Bildung: abrufbar
unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17360/diplomatie/>
(28.3.2022).

Einert, Günther: Strukturwandel gestalten – Dialogorientierte Industriepolitik für den
Standort NRW, in: Scholle, Manfred (Hrsg.): Den Wandel gestalten. Zum 60.
Geburtstag von Friedel Neuber. Stuttgart 1995, S.69-78.

Elgie, Robert/Passarelli, Gianluca: The Presidentialization of Political Executives, in:
Andeweg, Rudy B./ Elgie, Robert/ Helms, Ludger/ Kaarbo, Juliet/ Müller-Rommel,
Ferdinand (Hrsg.): The Oxford Handbook of Political Executives. Oxford 2020, S.359-
381.

Engelniederhammer, Stefan: Männerbünde, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch,
Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.167-168.

Eppler, Erhard: Die GVP als Kaderschmiede der SPD? Betrachtungen über
Johannes Rau und die Gesamtdeutsche Volkspartei, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde,
Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie,
Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S.69-80.

Faas, Thorsten/Maier, Jürgen: Wahrnehmungen der Wirtschaftslage, Zuschreibungen von Verantwortung und Auswirkungen auf das Wahlverhalten im Kontext der Fernsehdebatte Merkel – Steinbrück 2013, in: Giebler, Heiko/ Wagner, Aiko (Hrsg.). Wirtschaft, Krise und Wahlverhalten, Baden-Baden 2015, S.237-266.

Farthmann, Friedhelm: Blick voraus im Zorn. Aufruf zu einem radikalen Neubeginn der SPD. Düsseldorf 1996.

Fischer, Albert: Die Landesbank der Rheinprovinz. Aufstieg und Fall zwischen Wirtschaft und Politik. Köln/Weimar/Wien/Bröhlau 1997.

Florack, Martin: Johannes Rau (1931-2006), in: Gösmann, Sven (Hrsg.): Unsere Ministerpräsidenten in Nordrhein-Westfalen. Neun Portraits von Rudolf Amelunxen bis Jürgen Rüttgers, Düsseldorf 2008, S.154-181.

Ders./ Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden 2011.

Fogt, Helmut: Politische Generationen. Empirische Bedeutung und theoretisches Modell. Opladen 1982.

Friedberg, Erhard: Zur Politologie von Organisationen, in: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen 1988, S.39-52.

Friedrich, Carl J.: Pathologie der Politik. Die Funktion der Mißstände: Gewalt, Verrat, Korruption, Geheimhaltung, Propaganda. Frankfurt/New York 1973.

Fukuyama, Francis: The end of history and the last man. London 1992.

Gadinger, Frank/Jarzebski, Sebastian/Yildiz, Taylan: Politische Narrative. Konturen einer politikwissenschaftlichen Erzähltheorie, in: Dies. (Hrsg.): Politische Narrative. Konzepte, Analysen, Forschungspraxis. Wiesbaden 2014, S.3-38.

Dies. (Hrsg.): Politische Narrative. Konzepte, Analysen, Forschungspraxis. Wiesbaden 2014.

Galtung, Johan: Strukturelle Gewalt. Reinbek bei Hamburg 1975.

Gerick, André: Die Beteiligung der Sparkassen- und Giroverbände an den Landesbanken dargestellt am Beispiel der WestLB, Berlin 1996.

Giebler, Heiko/ Wagner, Aiko (Hrsg.). Wirtschaft, Krise und Wahlverhalten, Baden-Baden 2015.

Girke, Werner/Kopplin, Bernd: Beteiligungspolitik deutscher Kreditinstitute am Beispiel der Bayerischen Hypotheken- und Wechselbank und der Westdeutschen Landesbank. Berlin 1977.

Goy, Philipp: Die Kontrolle der Landesbanken. Ein Vergleich zwischen WestLB, BayernLB und Helaba. Berlin, 2012.

Gubitz, Benjamin: Das Ende des Landesbankensektors. Der Einfluss von Politik, Management und Sparkassen. Wiesbaden 2013.

Grebing, Helga: Der ‚Middle of the road man‘. Johannes Rau und die Bundespolitik der SPD, in: Mittag, Jürgen/ Tenfelde (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S.259-268.

Gruber, Andreas K.: Der Weg nach ganz oben – Karriereverläufe deutscher Spitzenpolitiker. Wiesbaden 2009.

Grüner, Stefan: Geplantes „Wirtschaftswunder“? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973. München 2009.

Hartwich, Hans-Hermann/Wewer, Göttrick (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik II, Formale und informale Komponenten des Regierens in den Bereichen Führung, Entscheidung, Personal und Organisation. Opladen 1991.

Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung. Berlin 1982.

Heinemann, Ulrich: Der Politiker als Sinnproduzent. Johannes Rau in seinem „System“, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten, Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S.313-336.

Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik. Opladen 1998.

Heuer, Wolfgang: Politik und Verantwortung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr.39 (2006), S.8-15.

Hitze, Guido: Verlorene Jahre? Die nordrhein-westfälische CDU in der Opposition 1975-1995, Band I-III, Düsseldorf 2010.

Holtmann, Everhard: Die „Politische Klasse“: Dämon des Parteienstaates? Zum analytischen Nutzen eines geflügelten Begriffs, in: Marschall, Stefan / Strünck, Christoph (Hrsg.): Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch. Festschrift für Ulrich von Alemann zum Geburtstag. Baden-Baden 2004, S.41-60.

Hombach, Bodo (Hrsg.): Heimat & Macht. Von Arnold bis Rau, von Clement bis Laschet. Eine kurze Landesgeschichte NRWs, Baden-Baden 2019.

Hopf, Wulf: List, in: Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.155-156.

Hunholtz, Heike: Wegloben, in: Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik, S.292-294.

Ipsen, Jörn: Staatsrecht I. Neuwied und Kriftel, 1998.

Jordan, Stefan: Theorien und Methoden der Geschichtswissenschaft, Paderborn 2013.

Kailitz, Steffen (Hrsg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft. Wiesbaden 2007.

„Kartell“, Begriffsdefinition gemäß: „Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. 6. Aufl. Mannheim: Bibliographisches Institut 2016. Lizenzausgabe Bonn (BpB) 2016, abrufbar unter: <https://www.bdp.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19946/kartell> (28.9.2021).

Kielmansegg, Peter Graf/Thiele, Alexander: Legitimität in unsicheren Zeiten. Der demokratische Verfassungsstaat in der Krise? In: Politische Vierteljahresschrift 61 (2020), S.385-388.

Kissinger, Henry: Diplomacy, New York 1994.

Koch, Dirk: Der Schützling. Stasi-Agent Adolf Kanter, Helmut Kohl, die Korruption und die größte Spionageaffäre der Bundesrepublik. Bonn 2021.

Köllner, Pattrick: Formale und informelle Politik aus institutioneller Perspektive: Ein Analyseansatz für die vergleichenden Area-Studies, in: GIGA (German Institute of Global and Area Studies) Working Paper Nr. 6, Hamburg 2005, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/182549/1/giga-wp06.pdf> (12.1.2021).

Köppler, Heinrich: „Von der HELABA zur WELABA – von Osswald zu Kühn“, in: Deutschland-Union-Dienst Nr.10, 13. Jhrg. vom 13. Januar 1978.

Korte, Karl-Rudolf: Die Partei als Machtressource? Johannes Rau und die nordrhein-westfälische SPD in den 1980er und 90er Jahren, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S.123-135.

Ders./ Florack, Martin/ Grunden, Timo: Regieren in Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 2006.

Knemeyer, Franz-Ludwig: Bankgeheimnis und parlamentarische Kontrolle bei Landesbanken, zugleich eine Untersuchung zur Ministerverantwortung. Frankfurt am Main 1986.

Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen 1988.

Küpper, Willi/ Felsch, Anke: Organisation, Macht und Ökonomie. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme, Wiesbaden 2000.

Krempel, Lothar: Die Deutschland AG 1996-2004 und die Entflechtung der Kapitalbeziehungen der einhundert größten deutschen Unternehmen, in: Rehberg, Karl-Siegbert (Hrsg.), Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006, Bd. 1 u.2, Frankfurt a.M. 2008, S.818-829.

Krebs, Thomas: Parteiorganisation und Wahlkampfführung. Eine mikropolitische Analyse der SPD-Bundestagswahlkämpfe 1965 und 1986/87. Wiesbaden 1996.

Landwehr, Achim: Einführung zur Reihe, in: Jordan, Stefan: Theorien und Methoden der Geschichtswissenschaft. Paderborn 2013, S.8-9.

Langguth, Gerd: Kohl, Schröder, Merkel. Machtmenschen, München 2009.

Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert / Pickel, Susanne: Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden 2009.

Lauschke, Karl: „Wir werden den Weg der Zusammenarbeit suchen“. Die Kohlen- und Stahlkrise, in: Mittag; Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S.179-192.

Legitimität, in: Meyers Enzyklopädisches Lexikon in 25 Bänden, 9. Auflage, Band 14, Ko-Les, Mannheim/Wien/Zürich 1975, S.756.

Leggewie, Claus (Hrsg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt 1994.

Leyendecker, Hans: Politik als Nächstenliebe zur Welt – Zwei Jahrzehnte Johannes Rau. in: Hombach, Bodo (Hrsg.): Heimat & Macht. Von Arnold bis Rau, von Clement bis Laschet. Eine kurze Landesgeschichte NRWs, Baden-Baden 2019, S.207-221.

Ders.: Die große Gier. Korruption, Kartelle, Lustreisen. Warum unsere Wirtschaft eine neue Moral braucht. Berlin 2007.

Ders.: Die Korruptionsfalle. Wie unser Land im Filz versinkt. Reinbek bei Hamburg 2003.

Liebert, Ulrike: Netzwerke und neue Unübersichtlichkeit, in: Leggewie, Claus (Hrsg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt 1994, S.155-169.

Luhmann, Niklas: Organisation, in: Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.): Mikropolitik, Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. Opladen 1988, S. 165-185.

Lütjen, Torben: Karl Schiller (1911-1994). „Superminister“ Willy Brandts. Bonn 2007.

Lorenz, Robert/ Micus, Matthias: Die flüchtige Macht begabter Individualisten, in: Dies. (Hrsg.): Seiteneinsteiger – unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie. Wiesbaden 2009, S.487-504.

Lorenz, Robert/ Micus, Matthias (Hrsg.): Seiteneinsteiger – unkonventionelle Politiker-Karrieren in der Parteiendemokratie. Wiesbaden 2009.

Maderthaner, Rainer: Psychologie. Wien 2008.

Mai, Manfred: Regieren in der modernen Gesellschaft. Governance aus der Sicht der Ministerialbürokratie. Opladen/Berlin/Toronto 2016.

Matthiesen, Helge/Monheim, Florian: Nordrhein-Westfalen. Die Bilder. Köln 2021.

Matys, Thomas: Macht, Kontrolle und Entscheidungen in Organisationen. Eine Einführung in organisationale Mikro-, Meso- und Makropolitik. Wiesbaden 2006.

Mandt, Hella/Kaase, Max: Legitimität, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, Bonn (bpb) 1998, S.383-393.

Marschall, Stefan: Parlamentarismus. Eine Einführung, Bonn 2017 (Lizenzausgabe bpb).

Ders.: Demokratie, Bonn 2014 (Lizenzausgabe bpb).

Ders. / Strünck, Christoph (Hrsg.): Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch. Festschrift für Ulrich von Alemann zum 60. Geburtstag. Baden-Baden 2004.

Dies.: Grenzenlose Macht oder neue Grenzen der Macht? – Einleitung, in: ebd., S.11-28.

Michels, Robert: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig 1911.

Mielke, Siegfried/ Reutter, Werner (Hrsg.): Länderparlamentarismus in Deutschland. Geschichte – Struktur – Funktionen. Wiesbaden 2004.

Mintzel, Alf/Wasner, Barbara: Landesparlamentarismus in Bayern, in: ebd., S.79-109.

Mittag, Jürgen/ Tenfelde (Hrsg.): Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007.

Dies.: Johannes Rau und die Zeitgeschichte. Vom Politiker zur politischen Biografie, in: ebd., S.11-32.

Münch, Ursula: Freistaat im Bundesstaat. Bayerns Politik in 50 Jahren Bundesrepublik Deutschland. München 1999.

Münkler, Herfried/ Fischer, Karsten/ Bluhm, Harald: Das Ende einer semantischen Karriere?: zur Gegenbegrifflichkeit von Gemeinwohl und politischer Korruption, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften: Berichte und Abhandlungen, 8/2000, S.425-440.

Neuber, Friedel: Strategien von Landesbanken für den europäischen Binnenmarkt, in: Alemann, Ulrich von/ Heinze, Rolf G./ Hombach, Bodo (Hrsg.): Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Düsseldorf 1990, S.362-375.

Ders.: Offen nach allen Seiten, in: Filmer, Werner/Schan, Heribert: Johannes Rau. Düsseldorf/Wien 1986, S.257-261.

Ders.: „Der Wettbewerb erzwingt Zusammenschlüsse“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Mai 1987.

Ders.: Das Auslandsgeschäft verlangt größeres Engagement, in: Handelsblatt vom 17. Januar 1986.

Ders.: Zentrale Funktion der Landesbanken im Verbund, in: Handelsblatt vom 30.12.1988.

Ders.: Es gilt, die Attraktivität des Produktionsstandorts zu verbessern, in: Die Welt vom 2. Juli 1990.

Neuberger, Oswald: Mikropolitik und Moral in Organisationen. Herausforderung der Ordnung, Stuttgart 2006.

Niethammer, Lutz: Fragen – Antworten – Fragen. Methodische Erfahrungen und Erwägungen zur Oral History, in: Obertreis, Julia (Hrsg.): Oral History, Stuttgart 2012, S.31-71.

Noack, Harald/Schrooten, Mechthild: Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell, in: WISO Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (Kurzgutachten im Auftrag der FES), Dezember 2009.

Nöth, Wilhelm: Belohnung, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik. Opladen 1998, S. 29-31.

Nowotny, Friedrich: Information und Verantwortung. Gespräche, Reden, Schriften 1985 bis 1995. Bremen 1995.

NRW.BANK: 175 Jahre Förderung für Westfalen, Rheinland und Lippe. Düsseldorf/Münster 2007.

Obertreis, Julia (Hrsg.): Oral History, Stuttgart 2012, S.7-28.

Dies.: Oral History – Geschichte und Konzeptionen, in: ebd., S.7-28.

Ockenfels, Wolfgang: Was haben Rheinischer Kapitalismus und Soziale Marktwirtschaft mit der Katholischen Soziallehre zu tun?, in: Spangenberger, Michael (Hrsg.): Rheinischer Kapitalismus und seine Quellen in der Katholischen Soziallehre. Münster 2011, S.9-21.

Ortmann, Günther: Mikropolitik, in: Heinrich, Peter/ Schulz zur Wiesch, Jochen (Hrsg.): Wörterbuch der Mikropolitik. Opladen 1998, S.1-5.

Pannes, Anna-Tina: Informalität. Theoretische und empirische Dimensionen informeller Entscheidungsprozesse in Regierungsformationen. Ein Analyseansatz, Wiesbaden 2015.

Pfannschmidt, Arno Personelle Verflechtungen über Aufsichtsräte. Mehrfachmandate in deutschen Unternehmen. Wiesbaden 1993.

Plato, Alexander von: Oral History als Erfahrungswissenschaft, in: Obertreis, Julia (Hrsg.): Oral History, Stuttgart 2012, S.73-95.

Plumpe, Werner/Nützenadel, Alexander/Schenk, Catherine R.: Deutsche Bank. Die globale Hausbank 1870-2020. Berlin 2020.

Pohl, Hans: WestLB. Von der Hülfskasse von 1832 zur Landesbank. Düsseldorf/Münster 1982.

Polikhronidi, Xeniya/Scherrer, Christoph: Governance makes a difference: A case study of the German Landesbanken Helaba and WestLB, in: Scherrer, Christoph (Hrsg.): Public Banks in the Age of Financialization. A Comparative Perspective, Cheltenham/Northampton 2017, S.195-211.

Pöttering, Hans-Gert: Was heißt konservativ heute?, in: KAS Online vom 18.11.2011. Abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/einzeltitel/-/content/was-heisst-konservativ-heute-1> (20.6.2022).

Poguntke, Thomas: Präsidiale Regierungschefs: Verändern sich die parlamentarischen Demokratien?, in: Niedermayer, Oskar/Westle, Bettina (Hrsg.): Demokratie und Partizipation. Festschrift für Max Kaase. Wiesbaden 2000, S.356-371.

Ders./Webb, Paul (Hrsg.): The Presidentialization of Politics in democratic Societies: A Framework for Analysis. Oxford 2005.

Poullain, Ludwig: Tätigkeitsbericht. Stuttgart 1979.

Pickel, Susanne/Pickel, Gert: Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung. Wiesbaden 2006.

Rabenstein, Christoph: Der große Deal. Wie die BayernLB beim Kauf der Hypo Group Adria Milliarden verzockte. München 2011.

Rau, Johannes: Staatliche Einheit und Föderalismus: Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg in ein Europa der Regionen, in: Scholle, Manfred (Hrsg.): Den Wandel gestalten. Zum 60. Geburtstag von Friedel Neuber, Stuttgart 1995, S.13-23.

Ders.: 50 Jahre Montan-Mitbestimmung: Mitgestalten – Mitbewegen – Mitbestimmen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 52/2001, 7, S.402-407.

Reinhard, Wolfgang: Einleitung, in: Ders. (Hrsg.): Römische Mikropolitik unter Papst Paul V. Borghese (1605-1621) zwischen Spanien, Neapel, Mailand und Genua. Tübingen 2004, S.1-20.

Ders. (Hrsg.): Römische Mikropolitik unter Papst Paul V. Borghese (1605-1621) zwischen Spanien, Neapel, Mailand und Genua. Tübingen 2004.

Reitz, Ulrich: Nordrhein-Westfalen – Eine politische Heimatkunde, in: Hombach, Bodo (Hrsg.): Heimat & Macht. Von Arnold bis Rau, von Clement bis Laschet. Eine kurze Landesgeschichte NRWs, Baden-Baden 2019, S.11-163.

Reutter, Werner: Landesparlamente im kooperativen Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B50-51 (6.12.2004), S.18-24.

Ders.: Korporatismustheorien. Frankfurt a.M. 1991.

Ringel, Leopold: Transparenz als Ideal und Organisationsproblem. Eine Studie am Beispiel der Piratenpartei Deutschland. Wiesbaden 2017.

Ders.: Transparenz in der Politik. Grenzen, Probleme und nicht intendierte Folgen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, First Online, 1. April 2019, S. 1-23.

Riotte, Wolfgang/ Gräf, Horst/ Zöpel, Christoph: Fritz Halstenberg als Finanzminister. Ein Gespräch, in: Zöpel, Christoph/Bocian, Iris (Hrsg.): Im Wechsel der Zeit. Friedrich Halstenberg. Planung im Demokratischen Staat – Landesentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen, Essen 2018, S.273-277.

Ritchie, Donald A.: The Oxford Handbook of Oral History, New York 2011.

Rhodes, R.A.W./Dunleavy, Patrick: Prime Minister, Cabinet and core executive. Houndmills/Basikstoke/Hampshire/London 1995.

Robra, Rainer: „Da ist der Wurm drin“, in: FAZ vom 22.8.2022.

Rohe, Karl: Politik. Begriffe und Wirklichkeiten, Stuttgart/Berlin/Köln 1994.

Röttgers, Kurt: Spuren der Macht. Begriffsgeschichte und Deutungssystematik, Freiburg/München 1990, 2. Aufl., abrufbar unter:
<https://core.ac.uk/download/pdf/144213904.pdf> (5.1.21).

Rudolph, Karsten: Strukturpolitik mit anderen Mitteln? Johannes Rau als kulturpolitischer Praktiker, in: Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte. Oberhausen 2007, S.205-224.

Scheuch, Erwin K. und Ute: Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie. Reinbek bei Hamburg 1992.

Dies.: Bürokraten in den Chefetagen. Reinbek bei Hamburg 1995.

Dies.: Die Spendenkrise – Parteien außer Kontrolle. Reinbek bei Hamburg 2000.

Scherrer, Christoph (Hrsg.): Public Banks in the Age of Financialization. A Comparative Perspective, Cheltenham/Northampton 2017.

Schildt, Axel: Politik als Theater. Arnulf Barings journalistische Zeitgeschichte, in: Danyel, Jürgen/ Kirsch, Jan-Holger/ Sabrow, Martin (Hrsg.): 50 Klassiker der Zeitgeschichte, Göttingen 2007, S.153-157.

Schleußer, Heinz: Der Landeshaushalt als Instrument der regionalen Strukturpolitik, in: Scholle, Manfred (Hrsg.): Den Wandel gestalten. Zum 60. Geburtstag von Friedel Neuber. Stuttgart 1995, S.93-100.

Schlötterer, Wilhelm: Raffgier, Filz und Klüngelei. Die geheimen finanziellen Machenschaften von Strauß, Kohl und Kirch. München 2021.

Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien. Eine Einführung. Wiesbaden 2010.

Schmitt-Egner, Peter: Gemeinwohl. Konzeptionelle Grundlinien zur Legitimität und Zielsetzung von Politik im 21. Jahrhundert. Baden-Baden 2015.

Schneider, Herbert: Ministerpräsidenten. Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus. Opladen 2001.

Schreiber, Matthias (Hrsg.): Wer hofft, kann handeln. Johannes Rau, Gott und die Welt ins Gespräch bringen. Predigten. Holzgerlingen 2006.

Scholle, Manfred (Hrsg.): Den Wandel gestalten. Zum 60. Geburtstag von Friedel Neuber. Stuttgart 1995.

Ders.: Vorwort, in: ebd., S.11-12.

Schulz, Gerhard: Einführung in die Zeitgeschichte. Darmstadt 1992.

Schütze, Fritz: Biographieforschung und narratives Interview, in: Obertreis, Julia (Hrsg.): Oral History, Stuttgart 2012, S.99-111.

Schwan, Heribert/ Jens, Tilman: Vermächtnis. Die Kohl-Protokolle. München 2014.

Schwan, Gesine: Moral und Politik, in: Marschall, Stefan / Strünck, Christoph (Hrsg.): Grenzenlose Macht? Politik und Politikwissenschaft im Umbruch. Festschrift für Ulrich von Alemann zum Geburtstag. Baden-Baden 2004, S.31-40.

Schwarz, Hans Peter: Helmut Kohl. Eine politische Biographie. München 2012.

Ders.: Die Fraktion als Machtfaktor, in: Ders. (Hrsg.): Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute. Bonn 2010 (Lizenzausgabe bpb; i.O. München 2009), S.277-314.

Schwietring, Thomas: Was ist Gesellschaft? Einführung in soziologische Grundbegriffe. Bonn 2011 (Lizenzausgabe bpb; Originalausgabe Konstanz und München 2011).

Seikel, Daniel: Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken. Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt. Frankfurt 2013.

Sellin, Volker: Einführung in die Geschichtswissenschaft, Göttingen 2005.

Siebold, Angela: So nah und doch so fern? Die 1980er Jahre historisch erforschen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46/2015 (9.11.2015), S.3-8.

Sinn, Hans-Werner: Der Staat im Bankwesen. Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland. München 1997.

Sell, Friedrich-Wilhelm von: Mehr Öffentlichkeit. Erinnerungen. Springe 2006.

Spangenberg, Michael (Hrsg.): Rheinischer Kapitalismus und seine Quellen in der Katholischen Soziallehre. Münster 2011.

Trampusch, Christine/Linden, Benedikt/ Schwan, Michael: Staatskapitalismus in NRW und Bayern: Der Aufstieg und Fall von WestLB und BayernLB, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 8.2 (2014), S. 129-154.

Treib, Oliver: Akteurszentrierter Institutionalismus, in: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden 2015, S.277- 303.

Treibel, Jan: Die FDP. Prozesse innerparteilicher Führung, Baden-Baden 2014.

Überall, Frank: Der Klüngel in der politischen Kultur Kölns. Bonn 2008.

Ders.: Wo der unernst regiert. Politik im Kölner Rathaus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 67. Jahrgang, 1-2/2017 (9. Januar 2017), S. 18-23.

Wahl, Peter: Zwischen Tag und Dunkel. Informelle Intervention von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse, in: Demirović, Alex/Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster 2011, S.241-256.

Walk, Heike: Partizipative Governance. Beteiligungsformen in der Klimapolitik, in: Demirović, Alex/Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster 2011, S.131-148.

Walser, Martin: Finks Krieg. Frankfurt a.M. 1998.

Walter, Franz: Charismatiker und Effizienzen. Porträts aus 60 Jahren Bundesrepublik. Frankfurt a.M. 2009.

Weber, Bernhard: Die Begründung und Beendigung der Rechtsverhältnisse zwischen den Sparkassen bzw. der Landesbank und ihren Vorstandsmitgliedern in Nordrhein-Westfalen. Bielefeld 1988.

Wenzelburger, Georg/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden 2015.

Westdeutsche Landesbank Girozentrale: Geschäftsbericht 1993. Düsseldorf/Münster 1994.

Dies.: Geschäftsbericht 1998. Düsseldorf/Münster 1999.

Dies.: Geschäftsbericht 1999. Düsseldorf/Münster 2000.

Westdeutsche Landesbank Girozentrale: inform. Magazin für Mitarbeiter im WestLB-Konzern 1/1994.

Westle, Bettina: Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde. Baden-Baden 1989.

Dies.: David Easton, A Systems Analysis of Political Life, Chicago/London 1965., in: Kailitz, Steffen (Hrsg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft. Wiesbaden 2007, S.104-109.

Wiesendahl, Elmar. Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien. Opladen/Wiesbaden 1998.

Wilton, Janis: Oral History in universities: From margins to mainstream, in: Ritchie, Donald A.: The Oxford Handbook of Oral History, New York 2011, S.470-489.

Wolf, Rainer: Trend zu höheren Bildungsabschlüssen, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 4/2012, S.27-30, hier S.27. Abrufbar unter:

<https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/BWMonografi>

[e_derivate_00000772/Beitrag12_04_05.pdf;jsessionid=C1CA891AC2DB68F2BEC399CCD68E6C68](#) (6.7.2022).

Zach, Manfred: Monrepos oder Die Kälte der Macht. Reinbek bei Hamburg 1997.

„Zentrifugalkraft“, Begriffsdefinition gemäß Duden, vgl. Homepage Duden unter: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Zentrifugalkraft> (31.3.2022).

Ziegler, Peter: Die Journalistenschüler – Rollenverständnis, Arbeitsbedingungen und soziale Herkunft einer medialen Elite (Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung). Berlin 2008.

Zöpel, Christoph/Bocian, Iris (Hrsg.): Im Wechsel der Zeit. Friedrich Halstenberg. Planung im Demokratischen Staat – Landesentwicklungspolitik in Nordrhein-Westfalen, Essen 2018.

Zukunftskommission beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen: Nordrhein-Westfalen 2025. Innovation, Beschäftigung, Leben. Berichte an die Zukunftskommission. Düsseldorf 2009.

10.2 Mediale Publikationen und Pressedokumentation

„Absturz aus der ‚Schieflage‘“, in: Die Zeit vom 22. Februar 1974.

„Airbus – Europas Antwort auf Boing und Co.“, in: Deutschlandfunk-Archiv vom 18.12.2020, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/vor-50-jahren-gegruendet-airbus-europas-antwort-auf-boeing-100.html> (20.6.2022).

„Ärger um Hombachs altes Haus“, in: Spiegel-Online vom 28.1.2017, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/spiegel/bodo-hombach-aerger-um-haus-vom-ex-kanzleramtsminister-a-1132105.html> (6.4.22).

„Auch Vranitzky flog mit“, in: Der Spiegel vom 30.12.1999, online abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/westlb-auch-vranitzky-flog-mit-a-58161.html> (5.4.22).

„Auf Einert warten viele Probleme“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 19. Juni 1990.

„Auf Filz geschrieben“, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Juli 1981.

„Aus roten Zahlen schwarze machen“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. September 1981.

„Bankchef Poullain scheidet wegen eines Beratervertrages aus“, in: Die Welt vom 24. Dezember 1977.

„Bankenaufsicht lehnt Vertrauten Raus ab“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 24. Dezember 1988.

„Bank im Aufbruch“, in: Die Welt vom 5. Oktober 1989.

„Banken gegen weitere Begünstigung der WestLB“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. März 1991.

„Bewährungsstrafe für Ex-Landesbankchef Schmidt“, in: Süddeutsche Zeitung (Online) vom 27. Oktober 2014, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bayernlb-prozess-bewaehrungsstrafe-fuer-ex-landesbankchef-schmidt-1.2193011> (20.6.2022).

„Biedenkopf soll jetzt eine Wende bringen“, in: Neue Ruhr-Zeitung vom 6. Juli 1981.

„CDU unterstützt Etat-Kürzungen“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 1980.

„CDU drängt in Nordrhein-Westfalen auf Sparkurs“, in: Bonner Rundschau vom 28. Juli 1984.

„CDU-Politiker Schwefer soll neuer Lotto-Chef werden“, in: dpa vom 16. August 1984.

„CDU fordert von Rau den Offenbarungseid“, in: Rheinische Post vom 22. Juli 1981.

„CDU-Fraktion muß auf bisherige politische Sprecher verzichten“, in: dpa vom 13. Mai 1985.

„CDU-Finanzexperte Grünewald soll Waigel unterstützen“, in: dpa-Meldung vom 22. Januar 1991.

„CDU stellt sich außerhalb der politischen Seriosität“, in: Information der Landesregierung NRW, Nr. 196/3/92, vom 17. März 1992.

„CDU will NRW-Minister von Aufsichtsratsposten befreien“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 10. April 1991.

„Chiefsessel nach Maß“, in: Wirtschaftswoche vom 14. September 1990.

„Choreographie des Krieges“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. Februar 2022.

„Da haben wir uns für Nowotny entschieden“, in: Der Spiegel Nr. 5/85 vom 28. Januar 1985.

„Das Debakel der Bayern LB. Von Ludwig II. bis Edmund I.“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (Online) vom 14.1.2011, abrufbar unter:
<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/das-debakel-der-bayern-lb-von-ludwig-ii-bis-edmund-i-1577114.html> (20.6.2022).

„Das Doppelgesicht der Landesbanken“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. Januar 1978.

„Das Ende einer ‚Affäre‘“, in: Rheinische Post vom 18. Dezember 1975.

„Das ganze Verfahren riecht nach Filz“, in: Handelsblatt vom 20. Juli 1981.

„Das Hoesch-Paket ist für uns eine interessante Finanzanlage“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. November 1991.

„Das ist unvorstellbar, was da gelaufen ist“, in: Deutschlandfunk vom 14.12.2009, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/das-ist-unvorstellbar-was-da-gelaufen-ist-100.html> (1.6.2022).

„Der Anfang vom Ende“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 58 vom 10.3.2011, S.10.

„Der Chef der Staatskanzlei soll demnächst Banker werden“, in: Welt am Sonntag vom 13. November 1988.

„Der Mann, der sich nicht erinnern kann“, in: Süddeutsche Zeitung (Online) vom 20. Mai 2010, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/stoiber-und-die-bayernlb-der-mann-der-sich-nicht-erinnern-kann-1.937452> (20.6.2022).

„Der neue WestLB-Chef“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 1981.

Der Spiegel Nr. 29 vom 13. Juli 1987 (ohne Überschrift).

„Die CDU droht mit parlamentarischer Untersuchung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Januar 1978.

„Die Flugaffäre von Anfang an“, in: Spiegel-Online, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/eine-chronologie-die-flugaffaere-von-anfang-an-a-61980.html> (2.4.22).

„Die Hannover-Connection in den Kreml“, in: FAZ-online vom 12.3.2022, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/spd-und-russland-die-hannover-connection-zum-kreml-17870513.html> (14.4.2022).

„Die neue Macht am Rhein“, in: Stuttgarter Zeitung vom 28. Januar 1992.

„Die öffentliche Beichte des Finanzministers“, in: Handelsblatt vom 9. Januar 1978.

„Die Öffentlichkeitsarbeiter werden noch stärker“ (Interview mit Volker Wolff), in Deutschlandfunk vom 21.11.2012, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/die-oeffentlichkeitsarbeiter-werden-noch-staerker-100.html> (1.7.2022).

„Die Politiker haben das Risiko sträflich unterschätzt“, in: Frankfurter Rundschau vom 14. Januar 1978.

„Die Westdeutsche Landesbank ist auf Poullain zugeschnitten“, in: FAZ vom 8. März 1974.

„Die NRW-Minister sollen dem Beispiel Clements folgen“, in: General-Anzeiger Bonn vom 13. November 1992.

„Der Genosse Bankier muss besser sein als andere“, in: Welt am Sonntag vom 23. Februar 1992.

„Die rote Kasse der Genossen“, in: Der Spiegel vom 14.02.2000.

„Die Ablenkung von den eigenen Sünden vergangener Jahre“, in: Westfalen-Blatt vom 16. September 1982.

„Die Westdeutsche Landesbank will das Provisionsgeschäft stärken“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. August 1990.

„Düsseldorfer Mixtur“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Mai 1980.

„Düsseldorfer Poker um steuerfreie Wohnungsbau-Milliarden“, in: Frankfurter Rundschau vom 27. März 1991.

„Ein Banker kauft ein“, in: Die Zeit vom 24. Juli 1992.

„Ein ‚Lottokönig‘ im Parlament“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Oktober 1984.

„Ein Ministerpräsident als Zeuge“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Juni 1978.

„Ein netter Katalog“, in: Neue Ruhr Zeitung vom 28. September 1978.

„Eine Landesbank wird an die kurze Leine genommen“, in: Bonner Rundschau vom 16. Januar 1975.

„Eklatantes Versagen“, in: Westfälische Nachrichten vom 14. Januar 1978.

„Entscheidend ist, was hinten raus kommt“, in: Welt Online vom 16.6.2017, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article165632182/Entscheidend-ist-was-hinten-rauskommt.html> (1.8.2022).

„Ex-Bankier: SPD-Regierung drängte WestLB zu Spenden“, in: dpa-Meldung vom 28. November 1990.

„Finanzminister Schleißer hat in der SPD-Landtagsfraktion die besten Karten“, in: Handelsblatt vom 9. September 1993.

„Der Finanzminister galt in NRW als graue Eminenz von Politik und Wirtschaft“, in: Tagesspiegel online vom 27. Januar 2000, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/der-finanzminister-galt-in-nrw-als-graue-eminenz-von-politik-und-wirtschaft/119290.html> (1.7.2022).

„Fliegergrüße aus Moskau“, in: Süddeutsche Zeitung (Online) vom 17. Mai 2010, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/fjs-in-moskau-fliegergruesse-aus-moskau-1.577406> (20.6.2022).

Franzobel (eigentlich: Stefan Griebel): „Schlampige Verhältnisse. Anmerkungen zur Tragikomödie Österreichs“, in: <https://www.nzz.ch/feuilleton/sebastian-kurz-tritt-zurueck-anmerkungen-zur-tragikoedie-ld.1649469> (10.10.2021).

„Friedel Neuber auf Einkaufstour“, in: Handelsblatt vom 11. Dezember 1991.

„Genau prüfen und dann entscheiden“, in: Bonner Rundschau vom 5. Februar 1983.

„Große Verluste bei der WestLB“, in: Rheinische Post vom 9. Mai 1981.

„Grüne bereiten Klage gegen Schleußer vor“, in: General-Anzeiger Bonn vom 3. März 1993.

„Haider verkauft Hypo Alpe-Adria an Bayern“, in: Die Presse (Online) vom 18.5.2007, abrufbar unter: <https://www.diepresse.com/304701/haider-verkauft-hypo-alpe-adria-an-bayern> (20.6.2022).

„Hexenjagd auf Schuldige“, in: Wirtschaftswoche Nr. 3 vom 13. Januar 1978.

„Hirsch: Schmeißfliegen drängen zur WestLB“, in: Handelsblatt vom 17. Juli 1981.

„Hirsch gibt ein Amt in WestLB ab“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 17. November 1978.

„Hu is Hu“, in: Der Spiegel 5/1988 vom 31. Januar 1988, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/hu-is-hu-a-486e8535-0002-0001-0000-000013526249> (20.6.2022).

„In Bayern gehen die Uhren anders“, in: Bayerische Staatszeitung Online vom 03.09.2015, abrufbar unter: <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/in-bayern-gehen-die-uhren-anders.html#topPosition> (20.6.22).

„In diesem Klima konnte der Diesel-Skandal seinen Lauf nehmen“, in: Süddeutsche Zeitung Online vom 27.8.2019. Abrufbar unter: www.sueddeutsche.de/wirtschaft/piech-winterkorn-unternehmenskultur-diesel-skandal-1.4577723 (16.4.21).

„In Düsseldorf haben die Kronprinzen Konjunktur“, in: General-Anzeiger Bonn vom 15. November 1991.

„Ich habe mich manchmal wohl sonderbar verhalten“, in: Neue Rhein-Zeitung vom 18. Dezember 1975.

„Jammern allein macht noch keine Landespolitik“, in: Die Welt vom 2. Februar 1988.

„Jetzt auch in der Rundfunkpolitik“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. Mai 1982.

„Jetzt mal unter uns“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 22 vom 5. Juni 2022.

„Johannes Rau“, in: Der Spiegel 24/85 vom 9. Juni 1985, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/johannes-rau-a-ddffd5ae-0002-0001-0000-000013514519> (23.8.2022).

„Johannes Rau soll Ministerpräsident in Düsseldorf werden“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. September 1978.

„Keine Parteipolitik bei der Landesbank“, in: Westfälische Nachrichten vom 25. Juli 1981.

„Koalition für Salzgitter/Preussag-Fusion – 2,5 Milliarden Erlös Diskrepanz über WestLB-Anteil – Bundesschulden unter 30 Milliarden“, in: dpa vom 4. Oktober 1989.

„Köppler fordert Kühn zum Rücktritt auf“, in: Handelsblatt vom 13. Januar 1978.

„Krach um Verwaltungsratssitze der Westdeutschen Landesbank“, in: Neue Rhein-Zeitung vom 9. November 1976.

„Kriegst eh alles, was du willst“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr.76 vom 31.3.2021.

„Lehrling‘ Leister nun im Vorstand“, in: Die Welt vom 27. November 1990.

„Lennings erhält Beratervertrag von der WestLB“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 1984.

„Lizenz zum Zocken“, in: Focus Nr. 42 vom 18. Oktober 1993.

„Machtwahn, Gier und Vetternwirtschaft“, in: Handelsblatt vom 25.10.2021.

„Mitbestimmungskompromiß in Düsseldorf“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. März 1975.

„Mut zum Risiko“, in: Wirtschaftswoche Nr. 30 vom 19. Juli 1991.

„Minister als Kontrolleure“, in: Die Welt vom 21. März 1991.

„Ministerpräsident Johannes Rau überreicht Bundesverdienstkreuz an Friedel Neuber“, in: Information der Landesregierung NRW vom 15. August 1985.

„Neuber übernimmt die Führung der WestLB“, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 18. Juli 1981.

„Neubers teure Rentnerband“, in: Wirtschaftswoche Nr. 8 vom 14. Februar 1992.

„Neuber: Elf Landesbanken sind zuviel“, in: Rheinische Post vom 12. Mai 1989.

„Neues von Herrn P.“, in: Der Spiegel Nr. 4 vom 23. Januar 1978.

„Nordrhein-Westfalen wird hemmungslos ausgebeutet“, in: Bonner Rundschau vom 17. Oktober 1989.

„NRW-Kabinett gespalten zwischen Posser und Rau“, in: Neue Ruhr-Zeitung vom 30. August 1978.

„NRW-Investitions-Bank erhält ab September 14köpfigen Beirat“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 11. Juli 1989.

„Nur zum Abheften“, in: Der Spiegel 18/1994, abrufbar unter:
<https://www.spiegel.de/wirtschaft/nur-zum-abheften-a-2cb354fa-0002-0001-0000-000013686237?context=issue> (4.1.2022).

„Offener Streit in der Westfalen-CDU“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 10. Juni 1983.

„Österreichs Filz als Humus für die Hypo-Pleite“, in: Neue Zürcher Zeitung (online) vom 5.9.2014, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/oesterreichs-filz-als-humus-fuer-die-hypo-pleite-ld.630233> (4.6.2022).

„Pannen auf dem Weg zur Größe“, in: Handelsblatt vom 19. Januar 1984.

„Politische Risiken wiegen sehr schwer“, in: Die Welt vom 13. Juli 1981.

„Poullain verärgert Regierung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Dezember 1977.

„Rau setzt weiter auf seine Regierungsmannschaft“, in: Süddeutsche Zeitung vom 13. Januar 1988.

„Rau denkt über Neuanfang nach“, in: Rheinische Post vom 5. Dezember 1987.

„Raus enger Vertrauter Leister wechselt in den WestLB-Vorstand“, in: Rheinische Post vom 19. November 1988.

„Rau im Sommerschlaf“, in: Die Zeit vom 19. Juni 1992.

„Rau holt seinen Berater zurück“, in: Bonner Rundschau vom 29. November 1988.

„Raue Zeiten für Bruder Johannes“, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. Juni 1983.

„Rauschgift, Schulden und Parteienfilz“, in: Frankfurter Neue Presse vom 1. April 1978.

„Regierung verringert Einfluß auf die WestLB“, in: Neue Ruhr Zeitung vom 9. September 1980.

„Regierung Rau gerät in Bedrängnis“, in: Die Welt vom 18. März 1992.

„Rexroth kritisiert Vorhaben der Westdeutschen Landesbank“, in: Der Tagesspiegel vom 5. Februar 1987.

„Schatten über Poullain“, in: Frankfurter Rundschau vom 16. Februar 1974.

„Schleußer tritt zurück“, in: Manager-Magazin (Online) vom 26. Januar 2000, abrufbar unter: <https://www.manager-magazin.de/finanzen/artikel/a-61976.html> (5.4.22).

„Schöneres Heim“, in: Der Spiegel vom 26. November 1973.

„Schwefer: ‚Den WDR an die Hand genommen‘“, in: Welt am Sonntag vom 27. August 1978.

„Schwefer neuer Vorsitzender des WDR-Verwaltungsrat= [sic!]“, in: dpa vom 17. Mai 1982.

„Schwere Vorwürfe gegen WestLB-Aufsicht“, in: General-Anzeiger Bonn vom 15. Juni 1979.

„SPD strebt Neuordnung bei WestLB an“, in: Handelsblatt vom 15. Dezember 1977.

„Sprung nach vorn“, in: Die Zeit vom 19. Februar 1982.

„Staatsbankpolitik“, in: Süddeutsche Zeitung vom 25. November 1991.

„Stoiber will am Skandal um die Hypo Alpe Adria nicht schuld sein“, in: Zeit Online vom 24. Oktober 2013, abrufbar unter: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/stoiber-untersuchungsausschuss-bayernlb?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F (20.06.2022).

„Stolpert Minister über den Fall Poullain?“, in: Rheinische Post vom 6. Januar 1978.

„Stoiber will am Skandal um die Hypo Alpe Adria nicht schuld sein“, in: Die Zeit Online vom 24. Oktober 2013, abrufbar unter: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-10/stoiber-untersuchungsausschuss-bayernlb?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (20.6.2022).

„Streit in NRW-CDU wegen Wahl Neubers zum WestLB-Chef“, in: dpa vom 17. Juli 1981.

„Streit über Stolpe-Wahlkampfhilfe“, in: taz-online vom 15. Februar 2000, abrufbar unter: <https://taz.de/!1248321/> (28.4.2022).

„Turbulenzen in Düsseldorfs Altherrenriege“, in: Die Welt vom 12. September 1992.

„Unangebrachte Siegerpose“, in: Wirtschaftswoche Nr. 52 vom 16. Dezember 1977.

„Unser Konzept steht“, in: Die Zeit vom 13. Oktober 1989.

„Verwaltungsrat der WestLB neu besetzt“, in: Rheinische Post vom 30. Oktober 1980.

„Völlings Nachfolger“, in: Die Welt vom 16. Juli 1981.

„Völling: Die Parteipolitik hat vor der Tür der Bank zu bleiben“, in: Handelsblatt vom 25. Januar 1978.

„Völling bietet Rücktritt an“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juli 1981.

„Vom Übermut bedroht“, in: Wirtschaftswoche Nr. 5 vom 27. Januar 1978.

„Vom Juso-Chef zum Boß der WestLB“, in: Frankfurter Rundschau vom 18. Juli 1981.

„Warum die WestLB Lennings als Berater holt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. März 1984.

„Wenn die Köpfe rollen“, in: Die Zeit vom 27. Januar 1984.

„Wenn's um Geld geht, soll Theo Schwefer ran“, in Bild vom 6. Mai 1980.

„WestLb [sic!] soll demokratisiert werden“, in: Generalanzeiger Bonn vom 7. November 1974.

„WestLB auf bayerisch“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. Juli 2011 (Online), abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/landesbanken-west-lb-auf-bayerisch-1883553.html> (20.6.2022).

„Westdeutsche Landesbank im Parteienstreit“, in: FAZ vom 19. Dezember 1977.

„WestLB: Mehrheit für Neuber“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Juli 1981.

„WestLB-Vorstand muß sich rechtfertigen“, in: dpa vom 13. Mai 1981.

„WestLB übernimmt Filialen der Standard Chartered Bank“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Oktober 1989.

„WestLB um Förderanstalt erweitert“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. September 1991.

„WestLB und Deutsche Außenhandelsbank Partner in der DDR“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. Juni 1990.

„WestLB-Gang nach Ost-Berlin stößt auf Skepsis, in: Wirtschaftswoche Nr. 8 vom 13. Februar 1987.

„WestLB: Kein Abschied von Horten“, in: Die Welt vom 26. November 1991.

„WestLB öffnet sich mit Einstieg in die DDR Tor zum Ostgeschäft“, in: dpa-Meldung vom 8. Juni 1990.

„WestLB will LTU und Horten längerfristig halten“, in: Süddeutsche Zeitung vom 27. Dezember 1990.

„Wertz wird Landeszentralbank-Chef“, in: Generalanzeiger Bonn vom 19. Februar 1976.

„Wie in Montevideo“, in: Der Spiegel Nr. 43 vom 21. Oktober 1991.

„Wirtschaft kritisiert Strukturpolitik des Kabinetts Rau als ‚Reparaturwerkstatt‘“, in: Handelsblatt vom 19. April 1993.

„Wo die Blamage politischer Alltag ist“, in: Neue Zürcher Zeitung (Internationale Ausgabe) vom 6. September 2021, S.7.

„Worms zieht mit Elferrat in den Wahlkampf“, in: Neue Ruhr-Zeitung vom 23. Januar 1985.

„Wir haben eine Neigung, vieles zu zerreden“, in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 21.12.1990.

„Wir leben in der Hoffnung, daß uns solches nicht mehr passiert“, in: Welt am Sonntag vom 5. April 1987.

„Wir sind stärker als früher“, in: Jüdische Allgemeine Online vom 15.11.2018, abrufbar unter: <https://www.juedische-allgemeine.de/kultur/wir-sind-staerker-als-frueher/> (20.4.22).

„Wulffs Revier“, in Süddeutsche Zeitung Online, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/carsten-maschmeyer-und-die-hannover-connection-wulffs-revier-1.1240347> (21.10.2021).

„Zauderer Johannes Rau erwies sich als Macher“, in: Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 27. Mai 1980.

„430 000 Euro für einen CSU-Abgeordneten“, in: Süddeutsche Zeitung (Online) vom 29. August 2021, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/bayern-weidenbusch-landesbank-geld-1.5395117?reduced=true> (4.6.2022).

10.3 Parlamentsdokumentation

Bayerischer Landtag: Schlussbericht des Untersuchungsausschusses zur Prüfung etwaigen Fehlverhaltens und möglicher Versäumnisse von Ministerpräsident Horst Seehofer, Staatsminister Joachim Herrmann, Staatsministerin Emilia Müller, Staatsminister Martin Zeil, Ministerpräsident a.D. Dr. Edmund Stoiber, Ministerpräsident a.D. Dr. Günther Beckstein, Staatsminister a.D. Prof. Dr. Kurt Faltlhauser, Staatsminister a.D. Erwin Huber, Staatssekretär a.D. Georg Schmid, Staatssekretär a.D. Jürgen W. Heike in Zusammenhang mit dem Erwerb und dem

Verkauf der Hypo Group Alpe Adria (HGAA) durch die Bayerische Landesbank Bayern (BayernLB), Drucksache 16/7500 vom 29.3.2011.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme des LRH zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung der Wohnungsbauförderung, Zuschrift 11/1089 (ohne Datum).

Landtag Nordrhein-Westfalen: Antwort des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie, Reimut Jochimsen, auf die Kleine Anfrage 998 der Abgeordneten Christa Thoben (CDU) vom 3. Dezember 1987, Drucksache 10/2643.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags NRW, 42. Sitzung, vom 28. Januar 1988, Drucksache 10/815.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll Gemeinsame Sitzung Haushalts- und Finanzausschuß (61. Sitzung) und Ausschuß für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (60. Sitzung), vom 17. August 1989, Drucksache 10/1272 1273.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Beschlußempfehlung und Bericht des II. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 7. März 1986 vom 9. März 1989, Drucksache 10/4100.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll der Aussprache zur ersten Lesung des Landeshaushalts 1991, Plenarprotokoll 11/15 vom 12. Dezember 1990, S.1394-1404.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme von Friedel Neuber zur Öffentlichen Anhörung zur geplanten Integration der WFA in die WestLB vom 8. November 1991, Zuschrift 11/1069.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll zur ersten Lesung des „Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung“ vom 2. Oktober 1991, Drucksache 11/40, S.4657-4673.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll des Haushalts- und Finanzausschusses, 20. Sitzung vom 17.10.1991, Drucksache 11/381.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Stellungnahme des Landesrechnungshofs in der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen am 8. November 1991 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung der Wohnungsbauförderung, Zuschrift 11/1089.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zur ersten Lesung des Landeshaushalts 1992, Plenarprotokoll 11/36 vom 12. September 1991, S.4075-4057.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zur Aktuellen Viertelstunde („Integration der Wohnungsbauförderanstalt in die Westdeutsche Landesbank“), Ausschussprotokoll 11/319 vom 4. September 1991, S.13-15.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zum Gesetzentwurf „zum Schutz des Landeswohnungsbauvermögens“, Plenarprotokoll 11/28 vom 3. Mai 1991, S.3309-3314.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll der Debatte zum „Verkauf der West-LB-Anteile“ (Antrag der Fraktion Die Grünen), Plenarprotokoll 11/25 vom 24. April 1991, S.2918-2928.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschussprotokoll 11/343 des Unterausschusses „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses vom 25. September 1991.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Plenarprotokoll zur dritten Lesung des „Gesetzes der Wohnungsbauförderung“ vom 18. Dezember 1991, Drucksache 11/49, S.5922-5933.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Protokoll zur Mündlichen Anfrage 183 („Übervorteilung der neuen Bundesländer durch die WestLB“), Plenarprotokoll 11/36 vom 12. September 1991, S.4057-4060.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Mündliche Anfragen für die 90. Sitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 10. März 1993, vom 4. März 1993, Drucksache 11/5140.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Debatte zur Dringlichen Anfrage des Abgeordneten Paus (CDU) zur „Besetzung des Verwaltungsrates der WestLB“, in: Plenarprotokoll 12/16 vom 7. Dezember 1995, S.965-967.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Schlußbericht zu den Teilberichten „Neue Mitte Oberhausen“ und „Beauftragung des Notars Dr. Peter Heinemann“, Drucksache 11/8251 vom 11. Januar 1995.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschußprotokoll des Haushalts- und Finanzausschusses 12/322 vom 5. September 1996 (Aktuelle Viertelstunde zur „Steuerfahndung bei der WestLB“), S.1-5.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Ausschußprotokoll des Haushalts- und Finanzausschusses 12/351 vom 27. September 1996 („Steuerfahndung bei der WestLB – Bericht über den Stand des Verfahrens“), S.17-34.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Kleine Anfrage 996 der Abgeordneten Peter Bensmann, Michael Breuer und Helmut Diegel (CDU) vom 9. März 1998: „Fliegen Mitglieder der Landesregierung mit Firmenjets der WestLB?“, Drucksache 12/2886.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Zwischenbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschuss IV des Landtages Nordrhein-Westfalen betreffend „Benutzung von eigenen oder gecharterten Flugzeugen der WestLB“ vom 6.4.2000, Drucksache 12/4870.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Schlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses II zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 24. April 2013 Drucksache 16/2618 – Neudruck – sowie zu dem Erweiterungsauftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 23. September 2014 Drucksache 16/6853 – Neudruck -, Drucksache 16/14300 vom 16. Februar 2017.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Vorlage des Chefs der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen an den Landtag, Drucksache 10/1832, vom 13. Oktober 1988.

Landtag Nordrhein-Westfalen: Vorlage des Finanzministers Heinz Schleußer „Betr.: Fusionsüberlegungen zwischen der Westdeutschen Landesbank Girozentrale (WestLB) und der Hessischen Landesbank Girozentrale (Helaba)“ an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen, Drucksache 10/1846, vom 24. Oktober 1988.

Parlamentsdirektion der Republik Österreich: Grüner Klub im Parlament, Bericht der Grünen über die Ergebnisse des Hypo-Untersuchungsausschusses vom 11. Oktober 2016. Abrufbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/II/01291/imfname_564258.pdf
(20.6.22).

Plenumsdebatte zum Tagesordnungspunkt „Staatliche Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen“, in: Landtag NRW: Plenarprotokoll 10/99 vom 26. Januar 1989, S.9051-S.9080.

10.4 Statistische Daten

Bayerisches Landesamt für Statistik: Kommunalwahlen in Bayern 1946 bis 2020. Fürth 2021. Abrufbar unter:

https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_bericht_e/b7362c_202051.pdf (20.6.22).

Darstellung der historischen Mehrheitsverhältnisse der Landschaftsversammlungen Rheinland, abrufbar unter:

https://dom.lvr.de/lvis/lvr_publik.nsf/WEB7HistorieLVers?ReadForm (15.10.2021).

Kommunalwahlergebnisse NRW 1946-2009, abrufbar auf der Homepage des Landeswahlleiters NRW, unter:

<http://alt.wahlergebnisse.nrw.de/kommunalwahlen/ab1946/index.html> (15.10.2021).

Homepage von „NRW.Invest“ unter: <https://www.nrwinvest.com/de/startseite/>
(27.3.2022)

Statistisches Bundesamt: Schulden der Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände je Einwohner/-in (2022), abrufbar unter:
[https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/ Grafik/ Interaktiv/schulden-laender.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Grafik/Interaktiv/schulden-laender.html) (20.6.2022).

10.5 Archivalische Quellen

Hinweis: Ein vom Verfasser gestellter Antrag auf Einsichtnahme in die Protokolle der WestLB-Verwaltungsratssitzungen und Gewährträgerversammlungen wurde seitens des Landesarchivs Nordrhein-Westfalen leider ablehnend beschieden. Begründet wurde dies mit „Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen“. Daher beschränkte sich der genehmigte Zugang im Wesentlichen auf einige Unterlagen zum Gesamtkomplex „Neue Mitte Oberhausen“ sowie zur Einrichtung der „Investitionsbank“. Namen, die ggf. noch immer schutzbedürftig sind, wurden vom Verfasser anonymisiert. Die genutzten Archivbestände sind im Folgenden aufgelistet:

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Vermerk zur Kabinettsvorlage für den 14.3.1989 des Referates III B 3 der Staatskanzlei NRW zum Beirat der Investitionsbank (NW 753 Nr.62).

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Vermerk des Referates III A 1 der Staatskanzlei zur Investitionsbank vom 2. September 1991 (NW 753 Nr. 62).

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Schreiben des Einzelhandelsverbandes Nordrhein e.V. und des Landesverbandes des westfälisch-lippischen Einzelhandels e.V. an Ministerpräsident Rau vom 30. Oktober 1991 (NW 753 Nr.57).

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Schreiben (per Telefax) des Referates III A 1 der Staatskanzlei NRW an einen leitenden Beamten des NRW-Finanzministeriums vom 6.12.1991 (NW 753 Nr.57)

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Antwortbrief eines leitenden Beamten des NRW-Finanzministeriums an die NRW-Staatskanzlei (III A 1) vom 11.12.1991 (NW 753 Nr.57).

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Schreiben der Investitions-Bank NRW an einen leitenden Beamten der NRW-Staatskanzlei vom 9.11.1988 (NW 753 Nr.62.).

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Vermerk für eine Kabinettsvorlage von III B 3 der NRW Staatskanzlei vom 13.3.1989 (NW 753 Nr.62.).

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Vermerk von III A 1 der NRW-Staatskanzlei vom 2.09.1991 an Ministerpräsident Rau, in: NW 753 Nr.62.

Landesarchiv NRW: Vermerk des Referates III A 1 der NRW-Staatskanzlei (Protokoll über ein Gespräch von StS Clement, einem Investor, einem MdB, einem leitenden Beamten der Staatskanzlei sowie eines Referenten) zur Nutzung des Thyssen-Geländes in Oberhausen vom 7. Juli 1989. In: NW 753 Nr.57.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Brief von Ministerpräsident Johannes Rau an Minister Prof. Dr. Jochimsen, abgezeichnet von Rau am 17.7.1989, in: NW 753 Nr.57.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Schreiben der „Markt-intern“ Verlag GmbH an Ministerpräsident Johannes Rau vom 5.11.1991, in: NW 753 Nr.57.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Schreiben per Telefax von III A 1 der NRW-Staatskanzlei an einen leitenden Beamten des NRW-Finanzministeriums vom 6.12.91, in: NW 753 Nr.57.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Antwortbrief (per Fax) eines leitenden Beamten des NRW-Finanzministeriums an die NRW-Staatskanzlei vom 11.12.91, in: NW 753 Nr.57.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Schreiben des Oberstadtdirektors der Stadt Oberhausen, Drescher, an Ministerpräsident Johannes Rau vom 10.07.1992, in: NW 753 Nr. 57.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Presseerklärung der FDP-Fraktion vom 19. Juni 1989 Nr. 63, in: NW 817 Nr. 732, Band 4/6.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: „Erste Bilanz sehr positiv“, in Rheinische Post vom 9.4.97 (in: NW 817 Nr. 732 Band: 3/6.).

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: „Das CentrO schockt den Einzelhandel“, in: Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 5.8.97 (in: NW 817 Nr. 732 Band: 3/6.)

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Schreiben des Oberbürgermeisters der Stadt Bottrop an die Bezirksregierung Düsseldorf vom 13. März 1996, in: NW 817 Nr. 732 Band 2/6.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Antwortschreiben der Bezirksregierung Düsseldorf an den Oberbürgermeister der Stadt Bottrop vom 24.4.1996, in: NW 817 Nr. 732 Band 2/6.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Vermerk des Referates VI B 3 (aus dem Ministerium für Umweltschutz und Raumordnung) vom 16. Oktober 1989, in: NW 817 Nr. 732 Band: 5/6.

Landesarchiv Nordrhein-Westfalen: Protokoll über die 2. Sitzung der Arbeitsgruppe ‚Thyssen-Grundstück in Oberhausen, Essener Straße‘ im NRW Finanzministerium am 09.03.1990. In: NW 817 Nr. 732 Band: 5/6.

10.6 Narrative Interviews und Hintergrundgespräche

Im Rahmen der Arbeit wurden diverse vertrauliche Hintergrundgespräche mit Experten (u.a. mit den Historikern Dr. Guido Hitze, Dr. Ulrich Heinemann und dem freien Journalisten Klaus Balzer) geführt.

Einzelne Akteure und Zeitzeugen haben eine Befragung zu dem Thema abgelehnt. Narrative Interviews („Oral History“) im Umfang von mindestens einer Stunde bis zu mehreren Stunden wurden mit folgenden Zeitzeugen geführt (dem Autor liegen sowohl Tonbandaufnahmen als auch wörtliche Transkripte der insgesamt vertraulich geführten Gespräche vor – auf einen Abdruck wird aus diesem Grund verzichtet):

- Martin Schmuck, langjähriger Leiter des ZDF-Studios Düsseldorf in der Ära Rau (zuvor dpa und WDR), Interview vom 19. Mai 2022.
- Professor Dr. Jürgen Wilhelm, langjähriger Vorsitzender der Landschaftsversammlung Rheinland und Mitglied der Gewährträgersammlung der WestLB, telefonisches Interview vom 31. Mai 2022.
- Hartmut Schauerte, langjähriges Mitglied des NRW-Landtages und ehemaliger finanzpolitischer Sprecher und stellvertretender Fraktionsvorsitzender der CDU-Landtagsfraktion, Interview vom 2. Juni 2022.
- Rüdiger Frohn, langjähriger Mitarbeiter und ab 1995 Chef der Staatskanzlei unter Ministerpräsident Johannes Rau, später Leiter des Bundespräsidialamtes, Interview vom 14. Juni 2022.

10.7 Sonstige sowie unveröffentlichte Quellen

Hitze, Guido: Anmerkungen zum Stand der Landeszeitgeschichtsschreibung in Nordrhein-Westfalen. Impulsreferat zum Fachgespräch „Haus der Geschichte Nordrhein-Westfalens“ am 5. Oktober 2018 im Plenarsaal des NRW-Landtags (unveröffentlichtes Manuskript im Besitz des Autors).

Homepage der Krupp-Stiftung, abrufbar unter: <https://www.krupp-stiftung.de/historie/> (23.8.2022).

Satzung der Krupp-Stiftung, abrufbar unter: <https://www.krupp-stiftung.de/app/uploads/2021/06/AKBH-Satzung.pdf> (23.8.2022).

WDR-Dokumentationsfilm „Größenwahn und Selbstbedienung – Der Krimi um die WestLB“ (Sendereihe „Die Story“), ausgestrahlt im WDR-Fernsehen am 18.10.2012, abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=3qdL7qxwd0U> (12.08.2021).

Der Produzent und Autor der o.g. Dokumentation, Klaus Balzer, war so hilfsbereit, dem Verfasser im Rahmen des Filmprojekts entstandene Hintergrundinformationen zur Verfügung zu stellen.

11. Ergänzende Informationen

11.1 Abkürzungsverzeichnis

CDU	Christlich-Demokratische Union
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
i.d.R.	In der Regel
GD Wettbewerb	Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission
ggf.	gegebenenfalls
HFA	Haushalts- und Finanzausschuss
IB	Investitionsbank
i.O.	Im Original
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft NRW GmbH
NRW	Nordrhein-Westfalen
o.g.	oben genannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SZ	Süddeutsche Zeitung
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WFA	Wohnungsbauförderanstalt
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

11.2 Sprachlicher Hinweis

Im Text der Dissertationsschrift wird zur besseren Lesbarkeit meist nur die männliche Form benutzt. Selbstverständlich sind alle Menschen jederlei Geschlechts gemeint.

11.3 Eidesstattliche Erklärung

„Ich versichere an Eides Statt, dass die Dissertation von mir selbständig und ohne unzulässige fremde Hilfe unter Beachtung der ‚Ordnung über die Grundsätze zur Sicherung guter wissenschaftlicher Praxis an der Heinrich-Heine-Universität‘ erstellt worden ist.“

Daniel Faustus

11.4 Curriculum Vitae des Verfassers (Kurzform)

Persönliches

Daniel Faustus, M.A. (geb. 14.12.1978 in Köln; evangelisch, 1 Sohn: David)

E-Mail: danielfaustus@gmx.de

Beruflicher Werdegang

seit Sep. 2017:	Referatsleiter (Ministerialrat), Ministerium für Finanzen des Landes NRW, Düsseldorf
11/2016-09/2017	Referent und stellv. Referatsleiter (Regierungsdirektor), Staatskanzlei NRW, Düsseldorf
11/2013-11/2016	Referent (Regierungsdirektor) Europaabteilung des Auswärtigen Amtes, Berlin
11/2007-11/2013	Referent/z.T. stellv. Referatsleiter (zuletzt Oberregierungsrat), Staatskanzlei des Landes NRW, Düsseldorf
05/2005-11/2007	Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag in Berlin, Abgeordnetenbüro

Studium, Bildung

2004	Magisterexamen in den Fächern Politische Wissenschaft (Hauptfach), Staatsrecht und Neuere Geschichte an der Rheinischen Friedrich Wilhelms-Universität Bonn.
1999-2004/05	Studium der Fächer Politische Wissenschaft (Hauptfach), Staatsrecht und Neuere Geschichte an der Rheinischen Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, Stipendiat der Konrad-Adenauer-Stiftung seit 2001
Schulbildung	Abitur 1998, Städt. Anno Gymnasium Siegburg; Auslandsschuljahr in Idaho/USA 1995/96, 1998/1999 Grundwehrdienst