ZUSCHRIFT
11/1045

Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken in Vorbereitung der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen des Landtages Nordrhein-Westfalen am 8. November 1991 zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen

Im folgenden wird zu dem genannten Gesetzentwurf primär aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer sowie rechtlicher Sicht Stellung genommen. Konkreter Bezug sind dabei die Fragen 9 (rechtliche und ordnungspolitische Bedenken), 13 (Wettbewerbsvorteile für das öffentliche Bankenwesen), 14 (Möglichkeiten für Wettbewerbsneutralität) aus Teil III (Bankwirtschaftliche Auswirkung) des übersandten Fragenkatalogs. Dabei wird auch auf die möglichen Auswirkungen in anderen Bundesländern (Frage 17) eingegangen.

I. Ordnungs- und wettbewerbspolitische Beurteilung

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung kommt dem Staat in erster Linie eine Rolle als Garant eines funktionsfähigen Wettbewerbs zu. Er muß die Wettbewerbsordnung fördern und schützen, insbesondere auch dadurch, daß er Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen verhindert. Gleiche Chancen für die Marktteilnehmer sind eine unerläßliche Voraussetzung für eine dauerhafte Funktionsfähigkeit von Märkten, um eine optimale Ressourcenallokation, technischen Fortschritt und Wirtschaftswachstum zu ermöglichen. Die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen und -beschränkungen darf sich dabei nicht auf die wirtschaftlichen Aktivitäten privater Marktteilnehmer beschränken, in besonderem Maße muß sie auch in den Bereichen gelten, in denen der Staat sich über reine Ordnungsfunktionen hinaus am Wirtschaftsgeschehen beteiligt. Solche staatlichen Aktivitäten müssen im Hinblick auf die Erhaltung funktionsfähiger Märkte wettbewerbsneutral ausgestaltet werden.

Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Gesetzentwurf, der eine Integration der staatlichen Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen (WFA) in die Westdeutsche Landesbank Girozentrale (WestLB) vorsieht, im Hinblick auf mögliche ordnungs- und wettbewerbspolitische Wirkungen zu überprüfen.

Wesentliches Ziel der Integration der WFA in die WestLB ist die infolge von EG-Harmonisierungsmaßnahmen notwendige Aufstockung des haftenden Eigenkapitals der WestLB. Der Gesetzentwurf sieht hier eine differenzierte Nutzung des von der WFA eingebrachten Kapitals vor: Im Hinblick auf die bankenaufsichtsrechtlichen Anforderungen soll das von der WFA eingebrachte Kapital vollumfänglich auch in anderen Bereichen der WestLB zur Eigenkapitalunterlegung von Geschäften genutzt werden können, lediglich in seiner Finanzierungsfunktion soll es dagegen alleine auf den Tätigkeitsbereich der WFA beschränkt bleiben (Artikel 2, § 16 Abs. 2 Gesetzentwurf). Die WFA war bislang als wirtschaftlich und rechtlich selbständiges Institut im Hinblick auf ihren speziellen Förderzweck von Unternehmensteuern (Körperschaftsteuer-, Gewerbesteuer-, Vermögensteuer) befreit. Diese Steuerbefreiung soll auch für die in die WestLB integrierte WFA erhalten bleiben (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf, Seite 37).

Aufgrund dieser beabsichtigten Konstruktion sind erhebliche wettbewerbsverzerrende Wirkungen zu erwarten, die aus den unterschiedlichen, von der WestLB wahrgenommenen Tätigkeitsbereichen resultieren. Die WestLB ist erstens eine internationale Geschäftsbank mit Schwerpunkt im Firmenkundengeschäft, sie nimmt zweitens die Aufgaben einer Sparkassen-Zentralbank für Nordrhein-Westfalen wahr, in dem sie z.B. die Sparkassen vor Ort refinanziert und als Clearingstelle für deren Zahlungsverkehr fungiert, und sie wirkt drittens als Landesförderinstitut im Rahmen ihrer Staatsbankfunktionen. In den beiden erstgenannten Bereichen steht die WestLB mittelbar oder unmittelbar im Wettbewerb mit anderen, privatwirtschaftlich organisierten Bankengruppen.

Im Hinblick auf die im Wettbewerbsgeschäft stehenden Teilbereiche der WestLB ist es als äußerst bedenklich zu werten, daß der WestLB mit der Integration der auch weiterhin steuerbefreiten WFA im Zusammenhang mit der Eigenkapitalbildung ein in die Zukunft gerichteter, dauernder Vorteil gegenüber privatwirtschaftlich organisierten Banken eingeräumt wird. Die für die WFA durchaus sachgerechte Steuerpräferenz wirkt sich durch die gleichzeitige Nutzbarkeit des WFA-Vermögens zur Eigenkapitalunterlegung auch im

Wettbewerbsbereich der WestLB unmittelbar "kassenwirksam" für die WestLB aus. Denn diese muß dann im Unterschied zu den Mitwettbewerbern nicht eigene versteuerte Mittel aufwenden oder den Kapitalmarkt bemühen und entsprechende Renditen erwirtschaften, um ihr Eigenkapital aufzustocken, sondern kann hierfür das im Rahmen des Fördergeschäfts des WFA-Bereichs erwirtschaftete steuerbefreite Vermögen einsetzen. Die beabsichtigte Lösung einer Steuerbefreiung der WFA bei gleichzeitiger Nutzbarkeit des WFA-Vermögens als haftendes Eigenkapital in anderen Geschäftsbereichen der WestLB führt daher zu einer einseitigen Begünstigung der WestLB bei der Eigenkapitalbildung - einem Problembereich, der auch für die genossenschaftlichen und privaten Banken angesichts der EG-bedingten Anforderungen einen erheblichen Engpaßfaktor darstellt. Wettbewerbsverzerrende Wirkungen sind daher unvermeidlich.

Es kann erwartet werden, daß diese wettbewerbsverzerrenden Wirkungen der angestrebten Eigenkapitallösung nicht alleine auf Nordrhein-Westfalen beschränkt bleiben. Dies gilt in zweierlei Hinsicht:

- Die WestLB beteiligt sich über den nordrhein-westfälischen Bereich hinaus bei der Gestaltung und Strukturierung von öffentlich-rechtlichen Banken. Zu erinnern ist hier z.B. an die auch kapitalmäßige Beteiligung der WestLB beim Aufbau eines Landesförderinstituts in Brandenburg und an die Diskussion um eine mögliche Beteiligung der WestLB an der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale. Ferner kooperiert die WestLB eng mit der SüdwestLB, die ihrerseits beim Aufbau der sächsischen Landesbank - u.a. durch eine direkte Kapitalbeteiligung aktiv ist. Es besteht die Gefahr, daß die mit der geplanten Eigenkapitalaufstockung zu Lasten des privatwirtschaftlich organisierten Bankensektors gestärkte Position der WestLB über deren Aktivitäten in anderen Bundesländern mittelbar auch dort zu Wettbewerbsverzerrungen zugunsten des öffentlich-rechtlichen Bankensektors führt.
- Bereits in der Vergangenheit haben Maßnahmen zur Erweiterung und Begünstigung der Tätigkeitsbereiche der WestLB auch als "Modell" für ähnliche Maßnahmen in anderen Bundesländern gewirkt. Auch bei der hier beabsichtigten Lösung von Eigenkapitalproblemen müssen Nachahmungen in anderen Bundesländern befürchtet werden. Konkret erkennbar ist dies z.B. in Nie-

dersachsen. Dort wird seitens der Landesregierung beabsichtigt, Mittel aus dem Fördervermögen der niedersächsischen Treuhandstellen für Wohnungs- und Städtebau, Agrarförderung und Wirtschaftsförderung der NordLB zur Eigenkapitalverstärkung zuzuführen. Bei der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale wurden ähnliche Maßnahmen zu Beginn dieses Jahres bereits im Zusammenhang mit der Errichtung einer Investitionsbank Schleswig-Holstein als Teil der Landesbank verwirklicht. Modell für die - allerdings noch umfassendere - Integration war hier ebenfalls die WestLB, nämlich die Errichtung der Investitionsbank Nordrhein-Westfalen als Teil der WestLB zum 1. November 1988.

II. Rechtliche Beurteilung

Über die ordnungs- und wettbewerbspolitische Problematik hinaus begegnet die geplante Doppelfunktion des Vermögens der WFA - zum einen als Basis für das Fördergeschäft der WFA, zum anderen als Eigenkapital für die WestLB - erheblichen rechtlichen Bedenken.

1. Die Zielerreichung der WFA - Förderung des Wohnungs- und Kleinsiedlungswesens - kann durch die Nutzung des WFA-Vermögens zur Erhaltung der Geschäftsspielräume der WestLB begrenzt und im Extremfall sogar unmöglich werden. Dies ergibt sich aus folgendem:

Die WFA unterliegt bisher als Kreditinstitut den Regelungen des KWG. Auch nach der Eingliederung der WFA in die WestLB unterliegt die Kreditvergabe durch die WFA - dann allerdings vertreten durch die Rechtsnachfolgerin WestLB - den Beschränkungen des KWG. Ein Kreditinstitut ist schon gegenwärtig gehalten, bei der Kreditvergabe die Vorschriften des Grundsatzes I zu § 10 KWG einzuhalten. Danach muß es seine Risikoaktiva - dazu zählen u.a. alle Forderungen aus der Darlehensgewährung - mit mindestens 5,5 % (das entspricht dem 18-fachen) haftendem Eigenkapital unterlegen. Ab dem 1.1.1993 wird diese Obergrenze durch die Umsetzung der EG-Solvabilitätsrichtlinie auf 8 % (das entspricht dem 12,5-fachen Eigenkapital) verkürzt. Hierdurch verengt sich - auch unter Berücksichtigung der erweiterten Eigenkapitalmöglichkeiten infolge der EG-Eigenmittelrichtlinie - der dem einzelnen Kreditinstitut zur Verfügung stehende Spielraum bei der Vergabe zusätzlicher Darlehen.

Wie bereits erwähnt, hat die Übertragung des Vermögens der WFA auf die WestLB den primären Zweck, den bei der WFA bei der Eigenkapitalausstattung bestehenden freien Raum für den Geschäftsbereich der WestLB zu nutzen. Die WestLB müßte ohne diese Eigenkapitalverstärkung ihre vorhandene Eigenkapitalbasis durch andere Formen des Eigenkapitals erhöhen. Wird nun das Vermögen WFA auf die WestLB übertragen und damit auch deren haftendem Eigenkapital zugerechnet, so wird durch diese Übertragung der bei der WFA bisher bestehende Freiraum bei der Eigenkapitalausstattung von der WestLB genutzt. Die bei der WFA bisher zur Verfügung stehende Ausweitungsmöglichkeit ihres Kreditgeschäftes verkürzt sich damit automatisch um den von der WestLB belegten Eigenkapitalbetrag. Durch die Zurechnung des Vermögens der WFA zum haftenden Eigenkapital der WestLB wird somit der Spielraum der WFA für die Vergabe von Darlehen zur Förderung des Wohnungsbaus verkürzt. Im Extremfall kann dies dazu führen, daß bei der WFA zur Verfügung stehende Darlehensmittel nicht zur Wohnungsbauförderung eingesetzt werden können, weil die nach dem Grundsatz I zu § 10 KWG erforderliche Eigenkapitalrelation von der WestLB dann nicht mehr eingehalten werden kann.

2. Die gesetzliche Zweckbindung des WFA-Vermögens läßt sich mit seiner Funktion als haftendes Eigenkapital für die Geschäftstätigkeit der WestLB nicht vereinbaren.

Zwar ist nach Artikel 2 § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs zur Regelung der Wohnungsbauförderung das Vermögen der WFA - unbeschadet seiner Funktion als haftendes Eigenkapital i.S. des KWG - ausschließlich für die Finanzierung der Fördermaßnahmen im Wohnungs- und Kleinsiedlungswesen zu verwenden. Diese Zweckbestimmung läßt sich jedoch nicht verwirklichen, wenn das Vermögen der WFA zugleich auch als haftendes Eigenkapital der WestLB eingesetzt wird. Deutlich wird dies, wenn man die Funktion des Vermögens der WFA vor und nach der Eingliederung in die WestLB vergleicht.

Vor der Eingliederung dient das Vermögen der WFA allein zu Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben (§ 15 Abs. 2 Wohnungsbauförderungsgesetz vom 30.9.1979). Nach der Übertragung auf die WestLB dient es zugleich auch als haftendes Eigenkapital für die von der WestLB getätigten Geschäfte. Als haftendes Eigenkapital wird es dazu eingesetzt, eventuell bei der WestLB eintretende Verluste nicht auf die Gläubiger der WestLB negativ durchschlagen zu lassen. Zwar haben sich die Gewährträger im Manteltarif (Entwurf von Ergänzungen des Mantelvertrages der Gewährträger der WestLB in der Fassung vom 1.7.1989) dazu verpflichtet, für die Funktionsfähigkeit der WestLB einzustehen. Diese lediglich schuldrechtliche Verpflichtung ändert jedoch nichts daran, daß das Vermögen der WestLB und damit zugleich auch das Vermögen der WFA den Gläubigern der WestLB zur Verfügung steht. Es haftet somit in voller Höhe und unbegrenzt für Forderungen der Gläubiger. Im Insolvenzfall der WestLB haftet das Vermögen der WFA zunächst für die Insolvenzkosten und die entstehenden Liquidationsverluste der WestLB. Beide Funktionen des haftenden Eigenkapitals stehen diametral im Gegensatz zu der in Art. 2 § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs bestimmten Zweckbindung des Fördervermögens, wonach das Vermögen der WFA ausschließlich zur Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zu verwenden ist. Mit anderen Worten: Die gesetzlich festgeschriebene Bindung des Vermögens der WFA läßt sich mit der gleichzeitig vorgesehenen Funktion des Vermögens als haftendes Eigenkapital für die Geschäftstätigkeit der Universalbank WestLB nicht vereinbaren. Die ursprünglich dem Vermögen zuerkannte Funktion, allein zur Förderung des Wohnungs- und Kleinsiedlungswesens zu dienen, wird durch die im Gesetzentwurf zukünftig vorgesehene Doppelfunktion des Vermögens zurückgedrängt.

Dient das Vermögen der WFA zukünftig als haftendes Eigenkapital zur Abdeckung der aus der allgemeinen Geschäftstätigkeit der WestLB resultierenden Risiken, so steht dieses Vermögen automatisch nicht mehr zur Erfüllung der ihm gesetzlich originär zugewiesenen Aufgaben zur Verfügung. Hieraus folgt, daß die Zweckbindung des Vermögens - soweit ihm primär die Wohnbauförderung zugewiesen wird - durch die gleichzeitige Funktionszuweisung als haftendes Eigenkapital der WestLB ausgehöhlt wird. Das Gesetz leidet insoweit an einem schweren Mangel. Der Gesetzgeber muß sich daher dafür entscheiden,

- entweder die dem Vermögen der WFA ursprünglich zugewiesene Zweckbindung - die Förderung des Wohnungs- und Kleinsiedlungswesens - auch zukünftig beizubehalten. Dann ist es unmöglich, das Vermögen der WFA dem haftenden Eigenkapital der WestLB zuzurechnen;
 - oder die Eingliederung der WFA in die WestLB zur Eigenkapitalaufstockung der WestLB als wahres Motiv der Gesetzesnovellierung zu offenbaren. Dann muß die Zweckbindung des Vermögens der WFA in Art. 2 § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs dahin abgeändert werden, daß zunächst die Verstärkung des haftenden Eigenkapitals der WestLB im Vordergrund steht, und nur der hierfür nicht benötigte Teil des Vermögens der WFA auch zukünftig ausschließlich für die Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zu verwenden ist.
3. Der Bundesgesetzgeber hat das ausschließlich zur Wohnungsbauförderung eingesetzte Vermögen der WFA von der Besteuerung freigestellt.

Es erscheint zweifelhaft, ob er diese Begünstigung auch zukünftig aufrechterhalten wird. Es würde sich dann ebenfalls dem Vorwurf aussetzen, den Einsatz eines steuerbefreiten, für öffentliche Aufgaben zweckgebundenen Vermögens für die privatwirtschaftliche Betätigung der WestLB zu ermöglichen. Auf die sich aus diesem Sachverhalt ergebenden Wettbewerbsverzerrungen wurde an anderer Stelle bereits hingewiesen.

Entschließt sich der Bundesgesetzgeber aber, zur Vermeidung der drohenden Wettbewerbsverzerrungen das Vermögen der WFA nicht mehr von der Besteuerung freizustellen, so würde sich hierdurch das der WFA zur Verfügung stehende Vermögen drastisch reduzieren. Die der WFA bisher zur Verfügung stehenden Förderungsmöglichkeiten würden hierdurch zusätzlich beschränkt.

Im Ergebnis ist aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer Sicht festzustellen, daß die geplante Integration der WFA in die WestLB bezüglich der Zwecksetzung "Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der WestLB" ein-

deutig wettbewerbsverzerrend zu Lasten privatwirtschaftlich organisierter Banken wirkt. Die mit der Integration geplante Doppelfunktion des WFA-Vermögens ist daher u.E. abzulehnen. Die Bedenken gegen die angestrebte Integration der WestLB gewinnen dabei angesichts der möglichen Folgewirkungen in anderen Bundesländern an zusätzlichem Gewicht. Aus rechtlicher Sicht gilt, daß durch die Zuweisung der Doppelfunktion in Art. 2 § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs die Handlungsmöglichkeiten der WFA im Bereich der Kreditgewährung und damit die Wohnungsbauförderung des Landes Nordrhein-Westfalen insgesamt deutlich eingeschränkt werden. Das ist unvereinbar mit der Aufgabenstellung, die der WFA in Artikel 2 § 11 des Gesetzentwurfs zugewiesen wird.