

135.

-1-

Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanz-  
des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen des Landtags  
Nordrhein-Westfalen am 8. November 1991 zu dem Entwurf eines  
Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung (Drucksache  
11/2329)

I. Wohnungspolitische Fragen

1. Die Landesregierung vertritt in der Gesetzesbegründung die Auffassung, daß das Vermögen der WFA vor einem Verzehr wie bisher geschützt bleibt, insbesondere durch die gegenseitige Verpflichtung der Eigentümer der WestLB, für die Funktionsfähigkeit der WestLB einzustehen (Anstaltslast) und die nachrangige Haftung der Sonderrücklage für WestLB-Eigengeschäfte im Innenverhältnis

Läßt sich diese Annahme der Landesregierung bestätigen oder gibt es Bedenken gegen die Annahme?

Die Annahme der Landesregierung ist nach unserer Auffassung berechtigt. Einerseits sind im Gesetzentwurf umfassende Regelungen zum Schutz des Vermögens der WFA vorgesehen. Andererseits obliegt für die WestLB als Anstalt des öffentlichen Rechts den Gewährträgern die Anstaltslast, d. h. die Verpflichtung, die Funktionsfähigkeit der Bank einschließlich der eingegliederten WFA zu sichern. Hierdurch ist das WFA-Vermögen geschützt. Daß das Vermögen der WFA in Form einer Sonderrücklage in die WestLB eingebracht wird und im Innenverhältnis nur nachrangig für Eigengeschäfte der WestLB haftet, kommt noch ergänzend als weiteres Sicherungselement hinzu. Entscheidend ist jedoch das Bestehen der Anstaltslast.

2. Die Landesregierung vertritt die Auffassung, daß die WFA in ihrer Wirksamkeit als Instrument der Wohnungspolitik des

Landes durch die Integration nicht beeinträchtigt wird, weil der Gesetzentwurf hierfür ausreichende Vorsorge trifft.

Die Landesregierung beruft sich dabei u. a. auf

- ihr Vorschlagsrecht für das zuständige Vorstandsmitglied der WestLB (Artikel 2 § 6 Abs. 2).
- das Vorschlagsrecht des zuständigen Ministers für die Bestellung der Geschäftsführer (Artikel 2 § 6 Abs. 3).
- den Ausschuß für Wohnungsbauförderung (Artikel 2 §§ 7, 8).
- die gesetzlich normierte Aufgabenstellung (Artikel 2 §§ 11, 12).
- das mit dem Ministerium für Bauen und Wohnen und dem Finanzministerium bei der Wirtschafts- und Finanzplanung herzustellende Einvernehmen (Artikel 2 § 21 Abs. 3).
- die vorgesehene Regelung für die staatliche Aufsicht (Artikel 2 § 27).
- die vorgesehene Kontrolle durch den Landesrechnungshof.

Läßt sich diese Annahme der Landesregierung bestätigen oder gibt es durchgreifende Bedenken gegen die vertretene Auffassung?

Die Annahme der Landesregierung trifft zu. Die Wirksamkeit der WFA als Instrument der Wohnungsbaupolitik des Landes wird unseres Erachtens nicht beeinträchtigt. Das Land trägt weiterhin die wohnungspolitische Verantwortung, an den bisherigen Bewilligungsverfahren wird festgehalten, die Mitwirkung des Landes in den verantwortlichen Ausschüssen der

WestLB ist gewährleistet und der besondere Einfluß der Landesregierung auf die WFA bei der vorgesehenen Integration als selbständige organisatorische Einheit bleibt bestehen. Zudem hat das Land umfassende Aufsichts-, Informations- und Kontrollrechte.

Vielmehr ist davon auszugehen, daß die Wohnungsbaupolitik des Landes durch Integration der WFA in der vorgesehenen Form in die WestLB noch effizienter gestaltet werden kann. Die Westdeutsche Landesbank übt heute als Einheit Aufgaben einer Staatsbank, einer Sparkassen-Zentralbank und einer selbständigen Geschäftsbank aus. Sie ist zudem auch bisher schon in die strukturpolitischen Aufgaben des Landes eingeschaltet. Durch die Einbeziehung der WFA ist es möglich, in erheblichem Umfang Synergieeffekte, z. B. in Form kostengünstiger Organisationsstrukturen und Abwicklungsverfahren zu erzielen. Auch kann die WFA Leistungen der WestLB in Anspruch nehmen.

3. Die Landesregierung geht von der Annahme aus, daß sich die bisher erfolgreiche Arbeit der WFA auch für den Fall einer Integration in die WestLB fortsetzen läßt. Sie vertritt darüber hinaus die Auffassung, daß durch die Zusammenführung der WFA mit dem Bereich der WestLB, der bisher schon im Auftragsgeschäft für die WFA tätig war, auch eine Verbesserung der Verfahrensabläufe erreichbar ist.

Läßt sich diese Annahme der Landesregierung aus der Sicht der Antragsteller, Darlehensnehmer, Bewilligungsbehörden oder anderer Beteiligter an dem Verfahren im sozialen Wohnungsbau bestätigen oder ergeben sich Bedenken?

Die Annahme ist unseres Erachtens berechtigt. Wir verweisen auf unsere Antwort zu Frage 2.

4. Die Landesregierung bezieht sich in ihrer Begründung auf ähnliche bereits durchgeführte oder noch geplante Integrationen in anderen Bundesländern, u. a. auf eine 1990 in Schleswig-Holstein durchgeführte Integration der dortigen Wohnungsbaukreditanstalt in die Landesbank Schleswig-Holstein.

Lassen sich aus den in Schleswig-Holstein und Bayern gemachten Erfahrungen Erkenntnisse gewinnen, die bei der Gesetzgebung in Nordrhein-Westfalen Berücksichtigung finden sollten?

Die in Schleswig-Holstein und insbesondere in Bayern gemachten Erfahrungen weisen darauf hin, daß mit der Integration der WFA in die Landesbank das Fördergeschäft in effizienterer Form abgewickelt werden kann.

5. Der Gesetzentwurf und ein vorgesehener Geschäftsbesorgungsvertrag enthalten weitgehende Regelungen zur Absicherung der Rechte der Mitarbeiter der WFA.

Ist die Annahme der Landesregierung zutreffend, daß dadurch den Interessen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der WFA in ausreichender Weise entsprochen würde?

Wir sehen uns nicht in der Lage, hierzu Stellung zu nehmen.

## II. Auswirkungen auf den Landeshaushalt

Wir sehen uns nicht in der Lage, hierzu Stellung zu nehmen.

## III. Bankwirtschaftliche Auswirkungen

1. Welche verschärften Anforderungen ergeben sich aus den zukünftigen EG-Normen (z. B. Solvabilitätsrichtlinie, Großkreditrichtlinie, Eigenkapitalrichtlinie) an die Kapitalausstattung der Kreditinstitute?

Der EG-Ministerrat hat im Hinblick auf die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes und die dazu erforderliche Mindestharmonisierung grundlegender Aufsichtsvorschriften für die Kreditinstitute die Zweite Bankrechtskoordinierungsrichtlinie, die Solvabilitätsrichtlinie und die Eigenmittelrichtlinie verabschiedet. Während die zweite Bankrechtskoordinierungsrichtlinie die Voraussetzungen für eine europaweite Tätigkeit der Kreditinstitute schafft, definieren die Solvabilitätsrichtlinie und die Eigenmittelrichtlinie den zulässigen Umfang des gesamten risikotragenden Aktivgeschäftes in Relation zum haftenden Eigenkapital. In diesem Zusammenhang sind weiterhin die in Vorbereitung befindliche Großkreditrichtlinie sowie die Überlegungen zu einer Kapitaladäquanzrichtlinie von Bedeutung.

Durch die Solvabilitätsrichtlinie werden die Anforderungen an die Eigenkapitalunterlegung des risikotragenden Aktivgeschäftes erheblich verschärft, insbesondere dadurch, daß das risikotragende Geschäft künftig nur noch das 12,5-fache (bisher das 18-fache) des haftenden Eigenkapitals betragen darf. Dies entspricht einer Eigenkapitalquote von 8 %, wobei 4 % sogenanntes Kernkapital sein müssen (Aktien- bzw. Stamm- bzw. Dotationskapital, Rücklagen, stille Beteiligungen). Jedoch hat die letzte Proberechnung der Deutschen Bundesbank gezeigt, daß der sogenannte Solvabilitätskoeffizient für alle Kreditinstitute 6,9 % beträgt und damit unter dem künftig maßgeblichen Grenzwert von 8 % liegt. Zwar läßt die Eigenmittelrichtlinie in gewissem Umfang Eigenkapitalelemente zu, die bisher nach deutschem Recht nicht zulässig sind, aber sie dürfen nicht höher sein als das Kernkapital, dem deshalb besondere Bedeutung zukommt.

Die Großkreditrichtlinie, mit der die Grenze für den einzelnen Großkredit von 50 auf 25 % des haftenden Eigenkapitals herabgesetzt wird und ein Großkredit zukünftig bereits als ein Kredit, der 10 statt bisher 15 % der Eigenmittel übersteigt, definiert wird, läßt ebenso wie die Kapitaladäquanzrichtlinie, die verschärfte Eigenkapitalanforderungen für das Wertpapiergeschäft der Kreditinstitute festlegen wird, weiteren Eigenkapitalbedarf entstehen.

**2. Welche Auswirkungen hätte ein Verzicht auf diese Maßnahme?**

Soweit die sich aus der Solvabilitätsrichtlinie und den anderen Richtlinienvorhaben der EG ergebenden Anforderungen nicht erfüllt werden können, bestehen zwei Möglichkeiten zu einer Anpassung: eine Reduzierung des Geschäftsumfanges oder eine Ausweitung des haftenden Eigenkapitals durch andere Eigenkapitalelemente, wozu gemäß den Vorschriften der Europäischen Gemeinschaften grundsätzlich Genußscheine, nachrangige Verbindlichkeiten, stille Einlagen oder eine Barkapitalerhöhung durch die Gewährträger in Frage kommen können. Für eine Erhöhung des Kernkapitals kommen nur die Barkapitalerhöhung durch die Gewährträger und damit auch das Land sowie die stille Einlage in Betracht, wobei die entsprechenden Belastungen des Landeshaushaltes zu berücksichtigen wären. Eine Reduzierung des Geschäftsumfanges der Westdeutschen Landesbank müßte eine deutliche Verschlechterung der Wettbewerbsposition der WestLB und damit auch eine weniger gute Erfüllung der Staatsbankaufgaben für das Land und auch der strukturpolitischen Aufgaben bewirken.

**3. Welche bankwirtschaftlichen Wege ergeben sich für die deutschen Kreditinstitute, um diesen Anforderungen gerecht zu werden? Wie und in welcher Höhe haben sich die Institute in der jüngeren Vergangenheit Eigenkapital beschafft?**

**a) Öffentliche Banken**

Die Öffentlichen Banken können ihre Eigenkapitalbasis ebenso wie alle anderen Kreditinstitute durch Gewinnthesaurierung erhöhen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die öffentlichen Banken nicht primär erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sind. Zum anderen können sie sich durch Beiträge ihrer Gewährträger Haftkapital verschaffen. Anders als bei den Kreditgenossenschaften wird ihr Haftkapital aber nicht durch einen Zuschlag für die Haftung der Gewährträger erhöht.

**b) Genossenschaftlich organisierte Banken und Privatbanken**

Zusätzlich können die Genossenschaften und privaten Banken Kapital unmittelbar am Markt aufnehmen, wobei die privaten Banken Zugang zu den organisierten Kapitalmärkten haben. Die Integration der WFA in die Westdeutsche Landesbank ist unter diesem Aspekt eine wichtige Vorbereitung der Bank auf den Europäischen Binnenmarkt ab 1993, gerade auch weil anderen Instituten in den letzten Jahren erheblich mehr Kapital zugeführt wurde als der WestLB.

Neben den oben genannten Eigenkapitalelementen stehen allen Kreditinstituten Finanzierungen insbesondere auch durch Genußscheine und Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter künftig auch durch nachrangige Verbindlichkeiten und Neubewertungsreserven zur Verfügung, den Genossenschaftsinstituten außerdem der Haftsummenzuschlag.

**4. Läßt das Gesetz über das Kreditwesen (KWG) unbare Haftkapitalelement zu?**

Das KWG läßt unbare Haftkapitalelemente in Form des Haftsummenzuschlages für die Kreditgenossenschaften sowie des

freien Vermögens persönlich haftender Gesellschafter im Bereich der Privatbanken zu. Künftig kommen noch, in allerdings begrenztem Umfang und unter bestimmten Voraussetzungen, für alle Institute die Neubewertungsreserven, die wie ein unbares Haftkapitalelement zu sehen sind.

**5. Wie kann die WestLB das zusätzliche Haftkapital für ihr Aktivgeschäft nutzen?**

Die WestLB kann das zusätzliche Haftkapital nur insoweit für ihr Aktivgeschäft nutzen, als das vorhandene Eigenkapital nicht für das Fördergeschäft der WFA selbst sowie zur Erfüllung der künftig höheren Eigenmittelanforderungen benötigt wird.

**6. Ist die Eingliederung der WFA in die WestLB unter gleichzeitiger Funktionstrennung wettbewerbsrechtlich zulässig?**

Die Eingliederung ist unseres Erachtens wettbewerbsrechtlich zulässig. Hierzu liegt außerdem ein ausführliches Gutachten von Prof. Redeker (Verfassungs- und wettbewerbsrechtliche Fragen einer Übertragung der WFA auf die WestLB) vor, das die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit bejaht.

**7. Reichen die von der Landesregierung vorgesehenen Detailregelungen aus, um die Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten?**

Unseres Erachtens reichen die von der Landesregierung vorgesehenen Detailregelungen aus, um die Wettbewerbsneutralität zu gewährleisten. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die organisatorische Selbständigkeit der WFA im Rahmen der WestLB.

8. Stellt die Eingliederung der WFA in die WestLB EG-rechtlich eine unzulässige Subventionierung dar?

Unseres Erachtens liegt keine unzulässige Subventionierung vor.

9. Ergeben sich rechtliche oder ordnungspolitische Bedenken, insbesondere aus dem Umstand, daß die WestLB haftendes Eigenkapital aus einem durch steuerbefreite Tätigkeit angesammelten Vermögen erhält?

Unseres Erachtens bestehen keine rechtlichen oder ordnungspolitischen Bedenken. Das Gutachten Prof. Redeker kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, daß Bedenken nicht bestehen. Woher der Unternehmensträger finanzielle Mittel zur Eigenkapitalstärkung seines Unternehmens nimmt, hat auf die Stellung des Unternehmens im Wettbewerb grundsätzlich keinen Einfluß. Im Vergleich z. B. zur Eigenkapitalstärkung durch Barmittel bewirkt die Einbringung der WFA keinen Vorteil, sondern, wegen fehlender Möglichkeit das eingebrachte Kapital anzulegen, eher einen Nachteil.

10. Ergibt sich eine Wettbewerbsverzerrung aus dem Umstand, daß die Mitgewährträger - insbesondere die Sparkassenverbände - keinen unmittelbaren eigenen Beitrag zur Stärkung des haftenden Eigenkapitals der WestLB leisten?

Die Eingliederung der WFA in die WestLB kann mit einer Bareinlage durch die Gewährträger nicht verglichen werden. Die Mitgewährträger, insbesondere die Sparkassenverbände, sind bei der vorgesehenen Eingliederung aber im Innenverhältnis verpflichtet, die Funktionsfähigkeit nunmehr auch der WFA zu gewährleisten, da sie im Rahmen der Gewährträgerhaftung auch für die Verbindlichkeiten der WFA sowie im

Rahmen der Anstaltslast für die Funktionsfähigkeit der WestLB und damit auch für das Vermögen der WFA haften. Eine Wettbewerbsverzerrung ist für uns nicht erkennbar.

11. Wird die Haftung des Landes Nordrhein-Westfalen durch die Eingliederung der WFA in die WestLB erweitert unter Berücksichtigung der Tatsache, daß das Land bereits bisher als Anstaltsträger der Bank gemeinsam mit den anderen Anteilseignern die Anstaltslast für die WestLB trägt?

Dem Land obliegt heute die Gewährträgerhaftung und Anstaltslast für die WFA, ebenso im Rahmen ihrer gesamtschuldnerischen Haftung mit den anderen Anteilseignern für die WestLB. Die Eingliederung der WFA in die WestLB ergibt gegenüber dem heutigen Zustand für das Land keine Haftungsverschärfung. Vielmehr werden die anderen Anstaltsträger und Gewährträger der WestLB gemeinsam mit dem Land nunmehr auch die Anstaltslast für die WFA übernehmen.

12. Ist die vorgesehene Übertragung der Wohnungsbauförderungsanstalt (WFA) auf die Westdeutsche Landesbank (WestLB) mit dem Europäischen Recht, beispielsweise mit den Artikeln 92/93 der Römischen Verträge, vereinbar?

Unseres Erachtens ist die Übertragung mit dem Europäischen Recht vereinbar.

13. Ergeben sich Wettbewerbsvorteile für das öffentliche Bankwesen bzw. Nachteile für das sonstige Bankgewerbe in Nordrhein-Westfalen aus der Übertragung?

Angesichts der im Vergleich zu ihren Wettbewerbern beschränkten Möglichkeiten der Westdeutschen Landesbank zu

einer Erweiterung ihrer Eigenkapitalbasis wird die Integration der WFA in die WestLB eher zu einer Stärkung des Wettbewerbs führen.

14. Welche Möglichkeiten sehen Sie, um ggf. die Wettbewerbsneutralität herzustellen oder sie zu verbessern?

Wir sehen keine Notwendigkeit für weitergehende Maßnahmen als die vorgesehenen.

15. Durch die Integration der WFA wird die Eigenkapitalbasis der WestLB verstärkt.

Ist es nach den Grundsätzen des derzeitigen Steuerrechts zulässig, die in die WestLB integrierte WFA von Steuern zu befreien, obwohl durch die Integration die WestLB dadurch einen Vorteil erlangt, daß das Wohnungsbauvermögen auch für andere als Wohnungsbauförderungszwecke haften soll?

Läßt sich insbesondere die Zurechnung des WFA-Vermögens zum Haftkapital der WestLB mit der Gesetzesbegründung von § 5 Abs. 1 Nr. 2 des Körperschaftssteuergesetzes vereinbaren, nach der die WFA auch über 1990 hinaus Beschränkungen in ihrer wirtschaftlichen Betätigung unterworfen ist?

Der Zweck der WFA zur Förderung des Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen bleibt auch nach der organisatorischen Integration in die WestLB voll erhalten. Da die Steuerbefreiung an den Zweck des jeweiligen befreiten Unternehmens anknüpft, ist auch bei der Integration der WFA in die WestLB die Steuerbefreiung weiterhin gerechtfertigt. Soweit die WestLB durch Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis erweiterte Geschäftsspielräume erhält, werden die hieraus

entstehenden Ergebnisse in vollem Umfang der Steuer unterworfen.

16. Das in die WestLB eingebrachte Landeswohnungsbauvermögen soll in einem bestimmten Umfang dem bankaufsichtlichen Eigenkapital der WestLB hinzugerechnet werden. Auf der anderen Seite soll sich das Land verpflichten, dieses Vermögen, also das Eigenkapital der WestLB, von den Risiken aus dem Wettbewerbsgeschäft freizustellen.

Ist dies als eine Umgehung des bankaufsichtsrechtlichen Verbots der Einbringung der Gewährträgerhaftung in die Eigenkapitalbemessung zu bewerten?

Nein. Die Gewährträgerhaftung kommt allein als Haftung der Anteilseigner im Außenverhältnis gegenüber den Gläubigern zum Tragen. Sie stellt, anders als der Haftsummenzuschlag der Kreditgenossenschaften keine Eigenkapitalform im Sinne des KWG dar, auf die im Bankgeschäft aufgebaut werden kann.

17. Die Fragen 12 bis 16 beziehen sich auf die vergleichbare Konstruktionen in anderen Bundesländern.

Die Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigen unseres Erachtens, daß eine Wettbewerbsverzerrung, z. B. durch die Integration der Landesbodenkreditanstalt in die Landesbank in Bayern, nicht aufgetreten ist. Steuerrechtliche Probleme ebenso wie Probleme hinsichtlich der Vereinbarkeit mit den europäischen Verträgen sind nach unserem Wissen ebenfalls nicht aufgetreten.

18. Welche rechtliche und bilanzielle Qualität hat die durch die Integration der WFA in die WestLB zu bildende

**Sonderrücklage und kann sie ggf. durch welche Entscheidung in das Landesvermögen zurückgeholt werden?**

Die Sonderrücklage dient der Haftkapitalstärkung. Zu einer effektiven Haftung des WFA-Vermögens gegenüber Gläubigern der WestLB kann es nur dann kommen, wenn die Träger der Westdeutschen Landesbank, d. h. die Landschaftsverbände im Rheinland und in Westfalen, der Rheinische Sparkassen- und Giroverband sowie der Westfälisch-Lippische Sparkassen- und Giroverband sowie das Land Nordrhein-Westfalen nicht in der Lage wären, ihren Verpflichtungen aus der Anstaltslast nachzukommen.

Durch ein Gesetz kann die WFA wieder aus der WestLB ausgegliedert werden.