

Bankenvereinigung
Nordrhein-Westfalen e.V.

ARCHIV
DES LANDTAGES
NORDRHEIN-WESTFALEN
A 04 06

Mohrenstraße 35 - 41, Postfach 10 02 07
5000 Köln 1
Telefon (02 21) 13 56 02, 13 10 24
Telefax (0221) 13 71 12

25. November 1991
E 05-1 - St./se.

Herrn
Leo D a u t z e n b e r g
Vorsitzender des Haushalts- und
Finanzausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtags
4000 Düsseldorf 1



Gesetz zur Regelung der Wohnungsbauförderung
Drucksache 11/2329

Sehr geehrter Herr Dautzenberg,

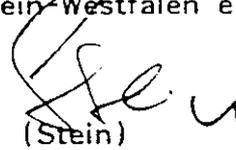
in der von Ihnen geleiteten öffentlichen Anhörung am 8. November 1991 sind nicht nur von den Verbänden der privaten und genossenschaftlichen Banken, sondern auch von unabhängigen Wissenschaftlern und dem Präsidenten des Landesrechnungshofes erhebliche Zweifel geäußert worden, ob das WFA-Vermögen als Haftkapitel der WestLB anerkennungsfähig ist und die Steuerbefreiung der WFA im Falle deren Eingliederung in die WestLB fortgelten kann.

Der Bundesverband deutscher Banken wird das Ergebnis der Anhörung zum Anlaß nehmen, den Bundesgesetzgeber zu bitten, die im Steueränderungsgesetz 1992 vorgesehene Steuerbefreiung der Investitions-Bank Schleswig-Holstein zu korrigieren und für die Wohnungsbauförderungsanstalt NRW bei Verabschiedung des zur Beratung anstehenden Gesetzes nicht länger aufrechtzuerhalten. Außerdem wird dargelegt, daß es nach der Eigenkapital-Definition des Kreditwesengesetzes ausgeschlossen ist, Ansprüche gegen den Gewährträger dem haftenden Eigenkapital zuzurechnen, wie dies bei der WestLB geschehen soll.

Da der Problematik der aufsichtsrechtlichen Anerkennung des WFA-Vermögens als WestLB-Kapital sowie der künftigen steuerlichen Behandlung der Wohnungsbauförderungsanstalt NRW große Bedeutung für den weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens zukommt, wären wir Ihnen sehr dankbar, wenn Sie die beiden beigefügten Schriftsätze des Bundesverbandes deutscher Banken, die in den nächsten Tagen dem Bundesfinanzministerium zugeleitet werden, den Mitgliedern des Haushalts- und Finanzausschusses zur Kenntnis geben würden.

Mit freundlichen Grüßen

Bankenvereinigung
Nordrhein-Westfalen e.V.



(Stein)
Geschäftsführer

Anlagen



V e r m e r k

26. November 1991
Kr/Ha/ga/sä

Künftige steuerrechtliche Behandlung der unselbständigen Organe der staatlichen Wohnungspolitik

Vor dem Hintergrund der Diskussion über erhöhte Anforderungen an die Eigenkapitalausstattung der Kreditinstitute plant die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen, die bisher rechtlich selbständige Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes (WFA) künftig als unselbständiges Organ in die Westdeutsche Landesbank (WestLB) einzugliedern. Dies würde im Ergebnis dazu führen, daß die WestLB auf diesem Wege zusätzliche Eigenmittel in einer Größenordnung von mehr als 4 Mrd. DM unentgeltlich auch für deren Wettbewerbsgeschäft erhalten würde, die bei einem gemeinnützigen und deshalb steuerbefreiten Organ der staatlichen Wohnungspolitik angesammelt worden sind. Diese Mittel stünden der Bank dann zur Verfügung, ohne mit den sonst üblichen Zins- oder Dividendenzahlungen bedient werden zu müssen. Entsprechende Maßnahmen sind in anderen Bundesländern geplant und in Schleswig-Holstein bereits vollzogen.

Die ganze Dimension der ordnungspolitischen, insbesondere wettbewerbspolitischen Bedenken und nicht zuletzt auch die wohnungsbaupolitische Problematik wurden - soweit ersichtlich - erstmals deutlich, als in der Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Regelung der Wohnungsbauförderung (Drucksache 11/2329) die verschiedenen Aspekte dieses Modells in breiter Öffentlichkeit ausführlich diskutiert worden sind.

Dies gilt auch für die hiermit verbundene steuerpolitische und steuerrechtliche Problematik dieses Vorhabens, auf die im folgenden eingegangen wird:

Die Landesregierung geht davon aus, daß die künftig integrierte WFA wie schon die bisherige WFA steuerbefreit sein wird. Nach der Begründung zum Gesetzentwurf (Drucksache 11/2329, S. 27) werden "die hierfür formal erforderlichen Änderungen von Steuergesetzen (Körperschaftsteuer-, Gewerbesteuer- und Vermögensteuergesetz) ... vom Bund vorgenommen".

In der Anhörung am 8. November 1991 vor dem Haushalts- und Finanzausschuß sowie dem Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen des Landtages Nordrhein-Westfalen wurden jedoch von verschiedenen Seiten gegen eine uneingeschränkte Aufrechterhaltung der Steuerbefreiung nach einer Integration der WFA in die WestLB gravierende Bedenken vorgetragen.

Die WFA war ursprünglich nach früherem Recht als Organ der staatlichen Wohnungspolitik gemäß § 28 des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes (WGG) anerkannt. Damit galt sie auch als gemeinnützig (§ 28 Abs. 1 Satz 2 WGG). Ihre Steuerbefreiung fußte auf der speziellen Vorschrift des § 5 Abs. 1 Nr. 11 KStG. Mit Abschaffung des WGG durch Artikel 21 des Steuerreformgesetzes 1990 entfiel diese Befreiungsnorm wegen ihrer Akzessorietät zum WGG, statt dessen wurden die einzelnen Kreditinstitute, die nach dem WGG anerkannt waren, namentlich in § 5 Abs. 1 Nr. 2 KStG (und in den entsprechenden Vorschriften der anderen Steuergesetze) als persönlich Befreite aufgeführt.

In der Gesetzesbegründung hieß es aber dazu, daß diese Institute als Instrumente staatlicher Wohnungspolitik nach ihren Satzungsbestimmungen auch über das Jahr 1990 hinaus Beschränkungen ihrer wirtschaftlichen Betätigung unterworfen sind. Bei Änderung der Satzungsbestimmungen seien die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung zu überprüfen. Es ist offenbar, daß der Gesetzgeber damit zum Ausdruck bringen wollte, daß die bisherigen Geschäftsbeschränkungen materiell weiterbestehen müssen, um die Steuerbefreiung rechtspolitisch zu rechtfertigen. Zu diesen Geschäftsbeschränkungen gehörte insbesondere § 28 Abs. 4 WGG. Diese Bestimmung galt für solche Organe der staatlichen Wohnungspolitik, die als unselbständige Abteilung einem anderen Kreditinstitut eingegliedert waren. Diese Vor-

schrift sah vor, daß ein Kreditinstitut von dem Teilbereich, der als unselbständiges Organ der staatlichen Wohnungspolitik anerkannt war, keine Vermögensvorteile erhalten durfte, die nicht als angemessene Gegenleistung für eine geldwerte Leistung anzusehen sind. Sie sollte nach Auffassung des Gesetzgebers sicherstellen, daß die Geschäfte dieser Organe staatlicher Wohnungspolitik ihrer Art nach eingegrenzt werden, damit aus Wettbewerbsgründen vermieden wird, daß der nichtanerkannte Teil des Kreditinstituts mittelbar oder unmittelbar subventioniert wird.

Der Begriff des Vermögensvorteils umfaßt nach der geläufigen Rechtsauffassung Leistungen, Nutzungen, Vergünstigungen oder Einsparungen, denen ein wirtschaftlicher Wert zukommt und die rechnerisch erfaßbar sind. Dies umfaßt insbesondere auch Wettbewerbsvorteile.

Der Fortbestand der Steuerbefreiung nach dem Körperschaft-, Gewerbe- und Vermögensteuergesetz würde nach dem Willen des Gesetzgebers des Steuerreformgesetzes 1990 voraussetzen, daß die bisherigen Wettbewerbsbeschränkungen der WFA - nunmehr auf satzungsmäßiger Ebene - bestehen bleiben. Als wesentliche Wettbewerbsbeschränkung muß das ehemals in § 28 Abs. 4 WGG enthaltene Verbot der Gewährung von Vermögensvorteilen angesehen werden. Soweit demzufolge nach der Integration in die WestLB das Eigenkapital der WFA ohne angemessene Gegenleistung für das allgemeine Geschäft der Landesbank zur Verfügung steht, wäre nach diesen Grundsätzen eine Steuerbefreiung zu versagen.

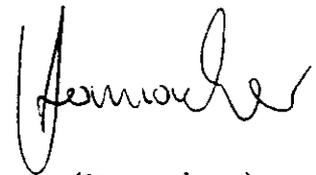
Auf diese Zusammenhänge hat in der Anhörung vor dem NRW-Landtag am 8.11.1991 vor allem auch Professor Meincke hingewiesen (NRW-Landtag Zuschrift 11/1055). Ergänzend kann auf die mündlichen Ausführungen von Professor Meincke, die dem Ausschußprotokoll entnommen werden können, verwiesen werden (NRW-Landtag; Ausschußprotokoll 11/405 vom 8. November 1991, hier insbesondere S. 19, 35; weitere Nachweise S. II des Protokolls).

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung müssen die vorgetragenen Argumente im Zusammenhang mit der Gesetzesinitiative der Landesregierung Nordrhein-Westfalen im einzelnen geprüft und die Steuerbefreiung für unselbständige Organe der staatlichen Wohnungspolitik versagt werden, soweit diese Steuerbefreiung den rechtspolitischen Prinzipien widerspricht.

Die vorstehenden Ausführungen machen zudem deutlich, daß die Gesamtproblematik im Zusammenhang mit der vorgesehenen Steuerbefreiung der Investitionsbank Schleswig-Holstein im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens des Steueränderungsgesetzes 1992 nicht ausreichend gewürdigt worden ist. In der Gesetzesbegründung (Bundestags-Drucksache 12/1108, S. 66) wird lediglich darauf verwiesen, daß das Institut "mit anderen Kreditinstituten grundsätzlich nicht im Wettbewerb steht." Soweit diese Voraussetzung erfüllt ist, besteht an der Steuerbefreiung auch kein Zweifel. Nicht akzeptabel ist die Steuerbefreiung allerdings insoweit, als die Landesbank Schleswig-Holstein durch die Eingliederung der früheren Wohnungsbaukreditanstalt des Landes Schleswig-Holstein unentgeltlich Vorteile für deren Wettbewerbsgeschäft erhält (vgl. hierzu NRW-Landtags-Drucksache 11/405, S. 9). Diese Gesichtspunkte müssen bei der endgültigen Regelung der steuerlichen Behandlung unselbständiger Organe der staatlichen Wohnungspolitik berücksichtigt und die Voraussetzungen der Steuerbefreiung nach den aufgezeigten Gesichtspunkten konkretisiert werden. Sofern dies im vorliegenden Fall des Steueränderungsgesetzes 1992 nicht mehr im laufenden Gesetzgebungsverfahren möglich ist, bedarf es einer entsprechenden Korrektur bei nächster Gelegenheit.



(Krause)



(Hamacher)



21. November 1991
E 3 - Bü/Bo/Us

V e r m e r k

Eigenkapitalbildung bei der WestLB durch Übernahme der Wohnungsbauförderungsanstalt (WFA) des Landes Nordrhein-Westfalen

1. Problemstellung

Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat kürzlich den "Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung" beschlossen. Dieser Entwurf sieht vor, daß die Wohnungsbauförderungsanstalt (WFA) des Landes auf die Westdeutsche Landesbank Girozentrale (WestLB) übertragen wird. Damit soll das gesamte Vermögen der Anstalt ohne Abwicklung mit Wirkung vom 1. Januar 1992 auf die WestLB übergehen; diese übernimmt als Gesamtrechtsnachfolgerin alle Rechte und Pflichten der WFA. Das Vermögen der WFA soll in eine Sonderrücklage eingestellt werden und damit nicht nur als bankaufsichtliches Eigenkapital für das Fördergeschäft der WFA, sondern auch als haftendes Eigenkapital für das Wettbewerbsgeschäft der WestLB zur Verfügung stehen.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Konstruktion bewirkt, daß künftig Haushaltsmittel- sowie Ergebnisuweisungen an das Wohnungsbauvermögen zu einer Erhöhung des Eigenkapitals der WestLB und damit zu einer Erweiterung ihres Kreditspielraums im Wettbewerbsgeschäft führen. Zwar belegt die WFA durch ihr Eigengeschäft einen Teil dieses Eigenkapitals; auf den freien, nicht unerheblichen Eigenmitteln kann jedoch zusätzliches Wettbewerbsgeschäft der WestLB aufgebaut werden und zwar derzeit bis zum 18fachen dieser Mittel.

Gem. § 16 Abs. 2 des Gesetzentwurfs ist das Vermögen der WFA - unbeschadet seiner Funktion als haftendes Eigenkapital im Sinne des KWG - ausschließlich für die Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben zu verwenden. Diese Vorschrift soll eine Erhöhung des haftenden Eigenkapitals der WestLB

. . . .

ermöglichen, ohne die eigentliche Zweckbindung des Vermögens der WFA anzugreifen. Da ein Rückgriff der Gläubiger der WestLB auf das Kapital der WFA nach dieser Konstruktion möglich ist, andererseits aber ein Verzehr des WFA-Vermögens verhindert werden soll, wird dieses durch eine Vereinbarung der WestLB-Eigentümer (Gewährträger) vor Ansprüchen potentieller Gläubiger geschützt. Dies geschieht durch eine im Mantelvertrag enthaltene rechtsverbindliche Sicherung, durch welche gewährleistet wird, daß eine tatsächliche Inanspruchnahme nicht erfolgen kann, da eine vorgezogene Haftung der Gewährträger eingreift.

Es fragt sich, ob diese Konstruktion noch die Voraussetzungen des § 10 KWG erfüllt.

2. Der Begriff des "Eigenkapitals" im KWG

Gem. § 10 Abs. 2 Nr. 5 KWG sind bei Kreditinstituten des öffentlichen Rechts, die nicht unter Nr. 4 fallen (öffentlich-rechtliche Sparkassen und Sparkassen privaten Rechts), das eingezahlte Dotationskapital und die Rücklagen als haftendes Eigenkapital anzusehen.

- Unter Dotationskapital versteht das KWG das den Instituten von der öffentlichen Hand - in der Regel vom Gewährträger des betreffenden Instituts - aufgebrachtes und dem Institut gewidmetes Kapital.
- Gem. § 10 Abs. 3 Satz 2 KWG gelten als Rücklagen nur die als solche ausgewiesenen Beträge mit Ausnahme solcher Passivposten, die aufgrund steuerlicher Vorschriften erst bei ihrer Auflösung zu versteuern sind.

§ 10 Abs. 1 sieht dabei vor, daß Kreditinstitute im Interesse der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern, insbesondere zur Sicherheit der ihnen anvertrauten Vermögenswerte ein angemessenes haftendes Eigenkapital haben müssen. Während sich das Kreditwesengesetz mit der Begriffsbestimmung des haftenden Kapitals befaßt, hat der Gesetzgeber es dem Bundesaufsichtsamt überlassen, im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbank Grundsätze für die

Beurteilung der Angemessenheit des Eigenkapitals zu erstellen.

Haftendes Eigenkapital im Sinne des § 10 KWG sind nur die eingezahlten Kapitalbeträge¹⁾. Das Kapital muß grundsätzlich für die Verbindlichkeiten des Kreditinstituts haften. Aufsichtsrechtlich werden - von zwei genau definierten Ausnahmen abgesehen (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 und Abs. 6 KWG) - nur solche Mittel als haftendes Eigenkapital anerkannt, die voll eingezahlt sind, dauerhaft zur Verfügung stehen und am laufenden Verlust teilnehmen, d.h. frei verfügbar sind²⁾. Dabei kommt es auf das tatsächlich vorhandene Kapital an, so daß zum Beispiel Forderungen gegen einen Hoheitsträger auf volle Einzahlung des Dotationskapitals vom haftenden Eigenkapital abzuziehen sind³⁾. Aus diesem Grunde ist auch eine Haftung einer Gebiets- oder sonstigen öffentlichen Körperschaft für Verbindlichkeiten des jeweiligen Kreditinstitutes bei der Errechnung des haftenden Kapitals nicht berücksichtigungsfähig⁴⁾.

3. Berücksichtigung des WFA-Vermögens bei der Errechnung des haftenden Eigenkapitals der WestLB

Gem. § 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung stellt die WestLB das Grundkapital und die Rücklagen der WFA sowie das Landeswohnungsbauvermögen in eine Sonderrücklage für die Förderung des Wohnungs- und Kleinsiedlungswesens ein. Das Vermögen der WFA soll - unbeschadet

1) hierzu auch Bähre/Schneider, KWG-Kommentar, 3. Auflage, 1986, § 10, S. 137

2) vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf einer 3. KWG-Novelle - BT-Drucksache 10/1441

3) siehe Bähre/Schneider, a.a.O., S. 146

4) siehe hierzu Reischauer-Kleinhans, Kreditwesengesetz (KWG), Kommentar, Stand September 1991, § 10 KWG, Rdn. 32; vgl. auch BMWi-Texte, Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und Einlagensicherung, Drucksache des deutschen Bundestages, V/3500, S. 69/70

seiner Funktion als haftendes Eigenkapital im Sinne des Kreditwesengesetzes - ausschließlich für die Finanzierung der ihr obliegenden Aufgaben verwendet werden. Dabei bestimmt § 19 des Wohnungsbauförderungsgesetzes, daß das Land für Verbindlichkeiten der WFA haftet, eine Inanspruchnahme jedoch erst dann möglich ist, wenn eine Befriedigung aus dem Vermögen der WFA nicht zu erlangen ist.

Das Vermögen der WFA wird durch eine besondere Vereinbarung der WestLB-Eigentümer geschützt. Danach erstreckt sich die Verpflichtung der Eigentümer, für die Funktionsfähigkeit der WestLB einzustehen (Anstaltslast), auch auf die Erhaltung der Sonderrücklage in ihrer jeweiligen Höhe; im Innenverhältnis haftet die Sonderrücklage für WestLB-Eigengeschäft nachrangig, umgekehrt haftet das sonstige Eigenkapital der WestLB nachrangig für WFA-Geschäfte. Im Außenverhältnis haftet aber weiterhin das Land für die Verbindlichkeiten der WFA (Art. 2 § 19 des Gesetzentwurfs).

Im Ergebnis ist damit eine Inanspruchnahme - soweit Verluste aus dem Wettbewerbsgeschäft der WestLB entstehen - von vornherein ausgeschlossen. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Regelung in § 5 Abs. 3 des Mantelvertrages, in dem gewährleistet ist, daß die Sonderrücklage der WFA bei einer Inanspruchnahme im Haftungsfall von den Gewährträgern in ihrer jeweiligen Höhe garantiert wird. Dies bedeutet, daß im Außenverhältnis zu den Gläubigern der WestLB zwar auch das Vermögen der WFA haftet, dieses aber letztlich nicht angegriffen wird, da die Anstaltslast hierfür einsteht. Es kann daher im Haftungsfall auf das Vermögen der WFA nicht direkt Zugriff genommen werden, so daß nicht solche Mittel für Verbindlichkeiten der WestLB haften, die in der Bank selbst derzeit tatsächlich vorhanden sind. Tatsächlich bildet also nicht das WFA-Kapital die Haftungsbasis für Geschäftsrisiken der WestLB, sondern die vertraglich vereinbarte vorrangige Leistungsverpflichtung der Gewährträger der WestLB,

also letztlich ein Haftungszuschlag für die öffentlich-rechtliche Anstaltslast.

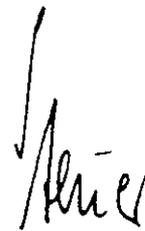
4. Ergebnis

Nach der Definition des "haftenden Eigenkapitals" in § 10 KWG ist es ausgeschlossen, daß Ansprüche gegen den Gewährträger (Haftungszuschläge) dem haftenden Eigenkapital des jeweiligen Instituts zugerechnet werden können. Derartige Haftungszuschläge in Form einer Quantifizierung der Anstaltslast sind weder nach den Vorschriften des KWG, noch nach EG-Recht (vgl. Präambel Abs. 11 zur Eigenmittel-Richtlinie) zulässig.

Da wegen der vorrangigen Leistungsverpflichtung der Gewährträger für Ansprüche etwaiger Gläubiger gegen die WestLB von vornherein nicht das Kapital der WFA zur Verfügung steht, kann es nicht als haftendes Eigenkapital der WestLB zugerechnet werden. Eine Zurechnung des WFA-Vermögens zum haftenden Eigenkapital der WestLB kann auch nicht damit begründet werden, im Außenverhältnis sei die Sonderrücklage haftendes Eigenkapital, während die Vereinbarung im Manteltarifvertrag nur das Innenverhältnis betreffe. Diese formale Betrachtung wäre eine Umgehung des § 10 KWG, weil - wegen der vorrangigen Haftungszusage - faktisch das Vermögen der WFA nicht zur Befriedigung von Gläubigern der WestLB angegriffen werden darf und damit nicht zur Verfügung steht.



(Dr. Arnold)



(Steuer)