

STELLUNGNAHME

zur öffentlichen Anhörung
des Haushalts- und Finanzausschusses und
des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen
des Landtages Nordrhein-Westfalen

am 08. November 1991

zu dem
Entwurf eines
Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung
(Drucksache 11/2329)

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT
11/1055**

Die Stellungnahme behandelt Position III Nr. 15
des Fragenkatalogs:

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 Körperschaftsteuergesetzes vereinbaren, nach der die WFA auch über 1990 hinaus Beschränkungen in ihrer wirtschaftlichen Betätigung unterworfen ist?

Ausgangsüberlegungen

Die Grundsätze des derzeitigen Steuerrechts über die Zulässigkeit (= innere Systemgerechtigkeit) von Steuerbefreiungen, an die die Fragestellung anknüpft, sind bisher noch nicht im Zusammenhang entwickelt und in eine in sich stimmige Übersicht gebracht worden. Die Steuergesetze bevorzugen eine Regelungstechnik, die die Gründe für die Freistellung von der Steuerpflicht nicht in Form einer Generalklausel nennt, sondern die durch Aufstellung detaillierter Kataloge eine für den jeweiligen Bereich abschließende Aufzählung der Befreiungsvoraussetzungen normiert. Diese Kataloge berücksichtigen unterschiedliche Gesichtspunkte der Förderungswürdigkeit, wobei die Förderung bisweilen der Unterstützung des unmittelbar Begünstigten dient, bisweilen aber auch die Entlastung eines Dritten zum Ziele hat (vgl. die Übersicht zur Konzeption der Einkommensteuerbefreiungen gemäß § 3 EStG bei MEINCKE, in: LITTMANN/BITZ/MEINCKE, Das Einkommensteuerrecht, 15. Aufl., Stand Juni 1991, § 3 EStG Rn 3, 8a). Immerhin lassen sich aus dem Sinnzusammenhang der jeweiligen Besteuerungsanordnung unter Berücksichtigung des die Besteuerungsanordnung einschränkenden Katalogs von Befreiungsnormen einzelne Grundsätze über die Zulässigkeit von Steuerbefreiungen aus der Sicht steuerlicher Systemgerechtigkeit entwickeln. Dabei ist zugleich zu bedenken, daß die Befreiungskataloge auch systemwidrige Normen enthalten können, die in der Eile der Gesetzgebung und unter dem Druck von Interessentengruppen unterlaufen und die, weil sie das Gesamtbild nicht prägen, die Aussage über die Grundsätze des Steuerrechts nicht beeinflussen dürfen.

Position III Nr. 15 Abs. 1 des Fragenkatalogs

Als Grundsätze des derzeitigen Steuerrechts über die Zulässigkeit von Steuerbefreiungen lassen sich u.a. die nachstehend genannten drei Sätze formulieren:

1. Die Befreiung sollte wettbewerbsneutral gestaltet sein.
2. Der Umfang der Befreiung sollte mit dem Begünstigungszweck korrespondieren.
3. Die Befreiung sollte sich in ihren Auswirkungen auf den begünstigten Bereich beschränken und nicht zu Steuerausfällen in anderen, nicht begünstigten Bereichen führen.

Zu prüfen ist, ob die Befreiung der in die WestLB integrierten WFA mit diesen Grundsätzen vereinbar ist.

Die Freistellung des Tätigkeitskreises der WFA

Wie jedes Wirtschaftsunternehmen so erbringt auch die WFA ihre Wirtschaftsleistung durch den Einsatz von Arbeit und Kapital, nämlich durch Verwaltungs-, Beratungs- und Entscheidungstätigkeiten einerseits und durch die Nutzung des ihr zur Verfügung stehenden Vermögens andererseits, wobei der Vermögenseinsatz die Wirtschaftsleistung der WFA ganz wesentlich prägt, wie sich schon aus dem Verhältnis des Werts des eingesetzten Vermögens zur Beschäftigtenzahl ohne weiteres ergibt. Eine Diskussion der Zulässigkeit der Steuerbefreiungen sollte ebenfalls die beiden Aspekte der tätigkeitsbezogenen und der vermögensbezogenen Wirtschaftsleistung ins Auge fassen.

Der Tätigkeitskreis der WFA war bisher als begünstigungsfähig anerkannt. Mit der Eingliederung der WFA in die WestLB wird das Tätigkeitsfeld der WFA nicht entscheidend verändert. Die WFA tritt mit ihren Geschäftsaktivitäten

- a) Unterstützung der Landesregierung bei der Förderung des Wohnungswesens durch Aufnahme, Gewährung oder Vermittlung von Darlehen oder Zuschüssen oder durch Übernahme von Bürgschaften;
- b) Verwaltung der gewährten Darlehen und Zuschüsse sowie der übernommenen Bürgschaften;
- c) Entscheidung über die Bewilligung von Darlehen und Zuschüssen in Sonderfällen

nicht stärker als vor der Eingliederung in Wettbewerb mit anderen im Kreditbereich tätigen Instituten. Alle Tätigkeiten der WFA werden nach der Eingliederung im selben Umfang wie vorher von dem Begünstigungszweck gedeckt. Die Auswirkung der Befreiung beschränkt sich - bezogen auf den Tätigkeitskreis der WFA - auch nach der Eingliederung auf den begünstigten Bereich.

Allenfalls könnte man erwägen, daß sich mit der Eingliederung der WFA eine aus ihrem Tätigkeitsbereich herrührende Wettbewerbsbeeinflussung dadurch ergibt, daß Funktionsträgern der WestLB Einblick in Daten und Know How der WFA gegeben wird, ohne daß hierfür eine leistungsgerechte Vergütung vorgesehen wäre. Doch bemüht sich § 8 des vorliegenden Entwurfs eines Geschäftsbesorgungsvertrages um eine wettbewerbsneutrale Regelung dieses Problems. Gegebenenfalls könnte dieser Entwurf noch nachgebessert werden.

Die Freistellung des Vermögenseinsatzes

Durch die Eingliederung der WFA in die WestLB wird der Tätigkeitskreis der WFA nicht wesentlich verändert, dagegen wird das Vermögen der WFA in einen umfassenderen wirtschaftlichen Zusammenhang eingefügt. Das Vermögen der WFA diente bisher ausschließlich den Zwecken der Wohnungsbauförderung und war dieser Zweckwidmung wegen begünstigt. Nunmehr wird das Vermögen jedoch der WestLB als haftendes Eigenkapital zugeführt und damit zur Förderung nichtbegünstigter Zwecke eingesetzt.

Dieser Einsatz zu nichtbegünstigten Zwecken erfolgt nicht gleichsam am Rande, läuft nicht in zweiter Linie nebenher, sondern ist, wie die Schilderung der Problemstellung in Abschnitt A der Einleitung zum Gesetzentwurf (Drucks. 11/2329 S. 1) außer Zweifel stellt, primärer Zweck der Gesetzesinitiative. Zwar sollen die geplanten Vorschriften in einem "Gesetz zur Regelung der Wohnungsbauförderung" dem Parlament zur Verabschiedung vorgelegt werden, im Kern geht es bei der in Aussicht genommenen Regelung jedoch um ein Gesetz zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung der WestLB.

Wenn es die zentrale Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist, mit der Überleitung des Vermögens der WFA auf die WestLB der Landesbank haftende Eigenmittel zuzuführen, dann wird künftig das Vermögen der WFA auch außerhalb des begünstigten Zwecks eingesetzt. Dieser Einsatz kommt einem Wettbewerber der privaten Kreditwirtschaft zugute. Die Begünstigung des Vermögens der WFA bleibt daher nach der Eingliederung in die WestLB nicht im wettbewerbsneutralen Bereich. Zugleich wird die Steuerbefreiung des Vermögens nach der Eingliederung in die WestLB durch den Begünstigungszweck nicht mehr vollen Umfangs gedeckt. Die erforderliche Korrespondenz zwischen dem Begünstigungszweck und dem Umfang der Befreiung ist nicht mehr gewahrt. Daher bestehen gegen die Steuerbefreiung der WFA nach der Eingliederung in die WestLB Bedenken.

Diese Bedenken werden verstärkt, wenn man zusätzlich den Gesichtspunkt ins Auge faßt, daß Steuerbefreiungen sich in ihren Auswirkungen auf den begünstigten Bereich beschränken und nicht zu Steuerausfällen in nichtbegünstigten Bereichen führen sollten.

Die Gesetzesbegründung geht bei ihrem Versuch, die Eingliederung der WFA in die WestLB zu rechtfertigen, von einer Konzeption aus, die nur zwei Wege zur Verstärkung der Eigenkapitalbasis der WestLB ohne Verminderung des Landesanteils an der WestLB für gangbar hält: die Eingliederung der WFA in die WestLB oder die Kapitalaufbringung aus Mitteln des Landeshaushalts. Dabei liegt ein dritter Weg bei unbefangener Betrachtung besonders nahe: die Verstärkung der Eigenkapitalbasis aus Überschüssen der Geschäftstätigkeit der Bank.

Wenn die WestLB ihre Eigenkapitalbasis aus Überschüssen der laufenden Geschäftstätigkeit nachhaltig verstärken wollte, müßte sie allerdings ihre Aktivitäten entsprechend gewinnorientiert ausrichten. Eine mit höheren Gewinnspannen kalkulierende Geschäftstätigkeit der Bank könnte aber nicht nur gewisse Probleme im Bereich der Wettbewerbssituation zum privaten Bankgewerbe entschärfen, sondern würde auch - und das ist hier entscheidend - bei erfolgreichem Geschäftsverlauf das aus der Geschäftstätigkeit der Bank herrührende Steueraufkommen deutlich vergrößern.

Der Gesetzgeber hat bisher von einem Steuerzugriff auf die WFA im öffentlichen Interesse "wegen der nachteiligen Folgen, insbesondere der Kürzung der Mittel für die Wohnungsbauförderung" abgesehen (Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Steuerreformgesetzes 1990, Bundestagsdrucksache 11/2226 S. 22). Nach der Eingliederung der WFA in die WestLB könnte die Landesbank die durch den Steuerzugriff bewirkte Kürzung ihrer haftenden Eigenmittel nicht mehr zulassen. Sie wäre vielmehr gezwungen, durch die Erwirtschaftung entsprechender Eigenmittel für einen Ausgleich des Steuerzugriffs zu sorgen. Die Freistellung der WFA kommt daher nach der Eingliederung in die WestLB der Landesbank zugute. An die Stelle der öffentlichen Interessen des Landes wird das private Interesse der Landesbank gesetzt.

Weil die Freistellung der WFA nach der Eingliederung der Landesbank zugute kommt und sie von der Erwirtschaftung entsprechender Eigenmittel zum Ausgleich des Steuerzugriffs bei der WFA entlastet, erlaubt die Freistellung der WFA der WestLB, eine Geschäftstätigkeit mit geringen Gewinnmargen fortzuführen. Bei einer Geschäftstätigkeit mit geringen Gewinnmargen wird das wirtschaftliche Potential der WestLB aus der Sicht des Steuergläubigers nicht steueroptimal

eingesetzt. Die Steuerbefreiung der WFA hat daher in der Tendenz Steuermindereinnahmen bei der Ertragsbesteuerung der WestLB zur Konsequenz. Auch unter diesem Gesichtspunkt bestehen gegen die Steuerbefreiung der WFA nach der Eingliederung in die WestLB Bedenken.

Ergänzende Bemerkungen

Bei diesen Überlegungen wird nicht verkannt, daß der Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 1992 (Bundestags-Drucksache 12/1108) in Art. 5 Nr. 2, Art. 6 Nr. 2 und Art. 11 Nr. 1 eine Steuerbefreiung für die Investitionsbank Schleswig-Holstein vorsieht, gegen die aus den oben angeführten Gründen ebenfalls Bedenken bestehen. Die Begründung zum Gesetzentwurf beschränkt sich jedoch auf den Hinweis, daß die Investitionsbank "mit anderen Kreditinstituten grundsätzlich nicht im Wettbewerb" steht (Bundestags-Drucksache 12/1108 S. 66, 69, 77) und zeigt damit, daß die hier herausgearbeitete Problematik im Gesetzgebungsverfahren offenbar noch nicht ausreichend gewürdigt worden ist.

Die Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 11/2329, S. 37) kündigt an: "Wie schon die bisherige WFA wird auch die integrierte WFA steuerbefreit sein. Die hierfür formal erforderlichen Änderungen von Steuergesetzen (Körperschaftsteuer-, Gewerbesteuer- und Vermögensteuergesetz) werden vom Bund vorgenommen". Sollte diese Ankündigung wegen der oben genannten Bedenken nicht verwirklicht werden, so würde sich die dann eintretende Steuerbelastung wegen der geringen Ertragskraft der WFA im Bereich der Körperschaftsteuer und Gewerbebesteuerung nur sehr begrenzt auswirken. Dagegen könnte es zu einer fühlbaren Belastung im Bereich der Gewerbesteuer und Vermögensteuer kommen. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu bedenken, daß auf der Basis des Entwurfs zum Steueränderungsgesetz 1992 zur Zeit über die Abschaffung der Gewerbesteuer diskutiert wird (Bundestags-Drucksache 12/1108, S. 35 f.), so daß die Freistellung von dieser Steuer möglicherweise ohne praktische Auswirkungen bleiben wird. Die Vermögensteuer kommt ihrerseits in vollem Umfang dem Lande zugute (Art. 106 Abs. 2 Nr. 1 Grundgesetz), so daß das Land, wenn es eine Kürzung der für die Wohnungsbauförderung zur Verfügung stehenden Mittel durch die Besteuerung befürchten sollte, der WFA das selbst erzielte Steueraufkommen wieder zur Verfügung stellen kann. Eine Besteuerung der WFA müßte daher die für die Wohnungsbauförderung bereitstehenden öffentlichen Mittel nicht notwendig spürbar verkürzen.

Position III Nr. 15 Abs. 2 des Fragenkatalogs

Gefragt ist, ob sich die Zurechnung des WFA-Vermögens zum Haftkapital der WestLB mit der die bisherige Steuerfreistellung der WFA tragenden Gesetzesbegründung vereinbaren läßt.

Im Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1990 heißt es im Zusammenhang mit der dort geregelten Körperschaftsteuerbefreiung der WFA (Bundestagsdrucksache 11/2536, S. 88): "Bei (der WFA und) den übrigen Kreditinstituten ..., die auf Vorschlag des Bundesrates in den Befreiungskatalog aufgenommen werden, handelt es sich um Organe der staatlichen Wohnungspolitik, die bisher nach § 5 Abs. 1 Nr. 11 KStG von der Körperschaftsteuer befreit sind. Diese Institute sind als Instrumente staatlicher Wohnungspolitik nach ihren Satzungsbestimmungen auch über das Jahr 1990 hinaus Beschränkungen ihrer wirtschaftlichen Betätigung unterworfen. Bei Änderung der Satzungsbestimmungen sind die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung zu überprüfen".

Zu untersuchen ist, ob die im Bericht des Finanzausschusses genannten "Beschränkungen ihrer wirtschaftlichen Betätigung" der WFA auch nach der Zurechnung des WFA-Vermögens zum Haftkapital der WestLB fortbestehen.

Der Bericht des Finanzausschusses erwähnt den Umstand, daß die Institute, für die die Freistellung vorgeschlagen wird, schon bisher von der Körperschaftsteuer befreit waren und daß sie auch künftig als Organe staatlicher Wohnungspolitik Beschränkungen ihrer wirtschaftlichen Betätigung unterworfen sein werden, um die diskussionslose Übernahme dieser Institute in den Befreiungskatalog zu rechtfertigen. Gleich anschließend heißt es nämlich weiter: "Die Aufnahme weiterer Kreditinstitute sowie betriebswirtschaftlich und organisatorisch getrennter Teile von Kreditinstituten, die bisher nicht als Organ der staatlichen Wohnungspolitik von der Körperschaftsteuer befreit sind, in den Befreiungskatalog des § 5 Abs. 1 Nr. 2 KStG ist nur nach eingehender Prüfung möglich. Diese Prüfung konnte nicht kurzfristig durchgeführt werden" (Bundestagsdrucksache 11/2536 S. 88).

Unter den Beschränkungen sind daher solche gemeint, die die Freistellung bisher gerechtfertigt haben und auch künftig rechtfertigen können. Das sind Beschränkungen in der wirtschaftlichen Betätigung auf den im öffentlichen Interesse liegenden, der Wohnungsbauförderung dienenden Geschäftszweck. Das sind aber auch zugleich Beschränkungen, die die Wettbewerbsneutralität der Wirtschaftsleistung der WFA sicherstellen sollen. In diesem Zusammenhang ist auf § 28 Abs. 4 des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zu verweisen. Nach dieser Bestimmung durften Kreditinstitute von einem ihm angegliederten unselbständigen Organ der staatlichen Wohnungspolitik keine Vermögensvorteile erhalten, die nicht als angemessene Gegenleistung für eine geldwerte Leistung einzustufen sind. Schon durch die Angliederung des Tätigkeitskreises der WFA können der WestLB Vorteile im Bereich des Zugriffs auf bankwirtschaftlich bedeutsame Daten und der Ausnutzung des bankwirtschaftlich interessanten Know Hows der WFA zuwachsen, für die eine angemessene Vergütung bisher nicht vorgesehen ist (vgl. schon oben S. 3). Bedeutsamer ist aber noch, daß die Eingliederung des Vermögens der WFA der WestLB Vorteile durch Entlastung von dem Zwang zur Eigenkapitalbildung und -erhaltung verschafft (vgl. dazu oben S. 5 f.), für die ebenfalls eine Vergütung nicht erbracht werden soll.

Die Beschränkungen, von denen der Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages spricht, werden daher nach der Eingliederung der WFA in die WestLB nicht uneingeschränkt aufrechterhalten. Die Zurechnung des WFA-Vermögens zum Haftkapital der WestLB läßt sich somit mit dem in der Gesetzesbegründung von § 5 Abs. 1 Nr 2 des Körperschaftsteuergesetzes zum Ausdruck kommenden Gedanken, daß die WFA die bisher bestehenden Beschränkungen in ihrer wirtschaftlichen Betätigung auch künftig einhalten werde, nicht ohne weiteres vereinbaren.

Im Peter Düssel