

- 1 -

Stellungnahme der Westdeutschen Genossenschafts-Zentralbank eG
zum Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung
der Landesregierung Nordrhein-Westfalen
in Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
sowie des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen
des Landtags Nordrhein-Westfalen
am 08. November 1991

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/1059

Die Eingliederung der Wohnungsbauförderungsanstalt (WFA) in die Westdeutsche Landesbank (WestLB) durch das Gesetz zur Regelung der Wohnungsbauförderung stellt sich aus Sicht der Westdeutschen Genossenschafts-Zentralbank eG als ein steuer- und wettbewerbspolitischer Eingriff dar, der gerade auf die mit der WestLB in Wettbewerb stehenden Kreditinstitute in Nordrhein-Westfalen ausgesprochen negative Auswirkungen hat. Die Folgen der seitens der nordrhein-westfälischen Landesregierung geplanten Einbringung der WFA in die Westdeutsche Landesbank, insbesondere die steuerfreie Zufuhr unverzinslichen Eigenkapitals in Höhe von DM 4 - 5 Mrd., sollen im folgenden ordnungspolitisch gewertet werden.

1. Eigenkapitalausstattung als Basis des Aktivgeschäftes

Aufgrund der verschärften Anforderungen, die durch EG-rechtliche Regelungen auf die Kreditinstitute in Europa zukommen, besteht für die gesamte Kreditwirtschaft die Notwendigkeit, das Eigenkapital aufzustocken, wenn Art und Umfang des Aktivgeschäftes gesichert werden sollen.

Das Eigen- bzw. Haftkapital einer Bank stellt die Basis des möglichen Aktivgeschäftes (also der Kreditvergabe, der Eingehung von Beteiligungen etc.) dar.

Das maximale Kreditgeschäftsvolumen ist gekoppelt an das zur Verfügung stehende gesamte Eigenkapital (Solvabilität). Durch die Solvabilitätsrichtlinie werden zum einen die Anforderungen an das zur Verfügung stehende Kapital verschärft, zum anderen die sog. Risikoaktiva stärker gewichtet, z.B. durch Einbeziehung der Wertpapierbestände.

Während bisher - bezogen auf das Eigenkapital als Basis - der 18-fache Betrag an Krediten vergeben werden durfte, wird zukünftig die Regelung gelten, daß das Eigenkapital nur 12,5-fach für das Kreditgeschäft genutzt werden kann.

Schon um diesen Mindeststandard in Zukunft erfüllen zu können, und erst recht, um darüber hinaus Spielraum für das Neukreditgeschäft zu erhalten, benötigen die Kreditinstitute höheres Eigenkapital.

2. Eigenkapitalbildung im Wettbewerbsprozeß

Die notwendigen Eigenkapitalien für das Aktivgeschäft müssen erwirtschaftet werden. Die Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank eG sowie die Volksbanken und Raiffeisenbanken müssen aus ihren - versteuerten - Erträgen ausreichende Überschüsse erzielen, um ihre Rücklagen dotieren und so Eigenkapital schaffen zu können. Dies setzt voraus, daß im Wettbewerb um den Kunden marktgerechte Konditionen gestellt werden können, die es erlauben, die Eigenkapitalbasis weiterhin dem allgemein wachsenden Geschäftsvolumen anzupassen und bestehende Marktanteile zu halten.

Die Erweiterung der Eigenkapitalbasis mit Hilfe neuen Kapitals bedeutet für die Genossenschaftsbanken, daß mehr Mitglieder gewonnen werden oder bestehende Mitglieder mehr Geschäftsanteile zeichnen müssen. Eine weitere, im Rahmen der EG-rechtlichen Regelungen bedeutsame Möglichkeit ist die Ausgabe von Genußrechten.

Allerdings ist zu bedenken, daß sowohl Mitglieder als auch Zeichner von Genußrechten eine marktgerechte Verzinsung des eingebrachten Kapitals erwarten.

Die Schaffung von Eigenkapital verursacht demnach Kosten, die von den Kreditinstituten im Wettbewerb durch Leistung erwirtschaftet werden müssen. Von diesen Kosten wird die WestLB durch die Einbringung der WFA befreit.

3. Ordnungspolitisch bedenkliche Wettbewerbsverzerrung durch kostenfreie Eigenkapitalversorgung der WestLB

Die WFA genießt die persönliche Steuerbefreiung gem. § 5 Abs. 1 KStG, da ihr Vermögen einer außenwirksamen Zweckbindung unterlag, durch die ihre Mittel dem freien Wettbewerb entzogen waren. Ihr Eigenkapital wurde im Dienste der Wohnungsbauförderungspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen angesammelt und allein für diesen Zweck verwendet. Dies rechtfertigte bislang, daß dem Land Nordrhein-Westfalen weder eine Eigenkapitalverzinsung noch Erträge aus der Besteuerung der WFA zugeflossen sind.

Nach der beabsichtigten gesetzlichen Regelung wird dieses - teils aus dem Staatshaushalt stammende, teils steuerfrei angesammelte - steuerbefreite Kapital in Höhe von etwa DM 4 Mrd. der WestLB als Eigenkapital zur Verfügung gestellt. Dadurch werden Vermögensteile der WFA in den allgemeinen Wettbewerbsprozeß der Kreditwirtschaft eingeführt.

Die WestLB erhält so Eigenkapital, das sie nicht durch Leistung hat erwirtschaften müssen. Mit der Eigenkapitalzuführung wird ihr ein Spielraum in Höhe von ca. DM 50 - 70 Mrd. für neues Kreditgeschäft eröffnet, dessen Konditionen sie wesentlich günstiger gestalten kann als andere Wettbewerber, da sie keine Eigenkapitalkosten zu kalkulieren hat: Aufwendungen für die notwendige Ausstattung mit Eigenkapital entfallen.

Zudem braucht die WestLB für das steuerfrei eingebrachte Kapital zukünftig keine Zinsleistungen an das Land Nordrhein-Westfalen zu entrichten. Darüber hinaus soll die WFA - als unselbständiger Teil einer nicht steuerbefreiten juristischen Person des öffentlichen Rechts - steuerbefreit bleiben.

Die WestLB wird also kostenlos Teile des zweckgebundenen, steuerfreien Vermögens der WFA nutzen und für ihr Aktivgeschäft belegen können.

Diese wettbewerbsverzerrende Maßnahme stellt gleichzeitig eine wettbewerbsrechtlich nicht unbedenkliche Möglichkeit zur Preisunterbietung dar. Denn es werden öffentliche Mittel für den Geschäftsbankbereich der WestLB und nicht für die Staatsbanktätigkeit verwendet. Der WestLB entsteht ein Wettbewerbsvorsprung, der nicht durch eine öffentliche Aufgabe gedeckt ist. Dies bewirkt eine gezielte Verdrängung der Wettbewerber und führt zur Einengung des Bankenmarktes.

Es entspricht den Prinzipien freier Preisgestaltung, daß ein Unternehmen seine Marktmacht entfalten kann. Preisunterbietungen sind dann wettbewerbsrechtlich unbedenklich, wenn der vom Marktpreis abweichende niedrigere Preis Ausdruck der im Vergleich mit anderen Wettbewerbern besseren Leistung ist. Der niedrigere Preis entspricht dann der leistungsgerechten Überlegenheit. Die der WestLB in Zukunft mögliche Preisunterbietung beruht jedoch gerade nicht auf ihrer besseren Leistung im Wettbewerb, sondern auf einer zweckwidrigen Verwendung öffentlicher Mittel.

Jedoch wird nicht nur die WestLB durch die geplante Gesetzesänderung wettbewerbsverletzend subventioniert, sondern letztlich auch die Sparkassen, die in unmittelbarem Wettbewerb zu den Volksbanken und Raiffeisenbanken stehen. Die Kapitaleigner, also auch die Sparkassen, wären ohne die geplante Maßnahme genötigt, für die Aufstockung des Eigenkapitals ihres Zentralinstituts zu sorgen. Während auf die Volksbanken und Raiffeisenbanken die Belastung zukommt, eine ausreichende Eigenkapitalausstattung ihrer Zentralbanken gewährleisten zu müssen, bleiben die Sparkassen von diesem Erfordernis frei und erlangen im Wettbewerb den Vorteil, daß ihre Mittel geschont werden und ebenfalls für die Ausweitung des Kreditgeschäfts zur Verfügung stehen.

4. Alimentierung der WestLB und der Sparkassen bei gleichzeitiger Risikohö- hung für das Land Nordrhein-Westfalen

Zwar war das Land Nordrhein-Westfalen auch bislang Gewährträger sowohl der WestLB als auch der WFA. Zukünftig wird jedoch das Kapital der WFA nicht mehr ausschließlich für wohnungsbaupolitische Zwecke durch risikoarmes Geschäft belegt, sondern steht der WestLB zur Unterlegung von Kreditgeschäften, Beteiligungsgeschäften und anderer Aktivitäten zur Verfügung, wodurch das Eigenkapital mit höheren - auch internationalen - Risiken belastet wird. Dieses erhöhte Risiko haben letztlich die Gewährträger, also auch das Land Nordrhein-Westfalen, zu tragen.

Da die WestLB auf eine Verzinsung dieses Kapitals der WFA keinen besonderen Wert legen muß, kann sie problematische Beteiligungen oder kritisches, risikoreiches Kreditgeschäft eingehen, ohne dadurch in ihrer Gesamtertragslage beeinträchtigt zu sein. Es können überdies Situationen entstehen, in denen das heute zweckgebundene, steuerbegünstigte Kapital der WFA durch die Geschäfts-

banktätigkeit der WestLB aufgezehrt wird und das Land Nordrhein-Westfalen als Gewährträger neues Kapital aufwenden muß, um die WestLB geschäftsfähig und die WFA funktionstüchtig zu halten. Somit wird das Land Nordrhein-Westfalen und damit letztlich der Steuerzahler keinen Nutzen aus der Aktivierung des WFA-Vermögens ziehen.

Hat die WestLB das Eigenkapital der WFA einmal durch Risikogeschäft belegt, besteht für das Land Nordrhein-Westfalen praktisch nicht mehr die Möglichkeit, die WFA aus der WestLB wieder auszugliedern und das Vermögen der WFA in den Landeshaushalt zurückzuholen, da dies nur unter der Voraussetzung möglich wäre, daß das Land Mittel in gleicher Höhe der WestLB bar zur Verfügung stellt.

5. Gewährung einer unzulässigen staatlichen Beihilfe

Die beabsichtigte Eingliederung in die WestLB ist in Anbetracht der Regelung in Art. 92 EWG-Vertrag bedenklich, wenn es bei dem Gesamtkonzept (keine Verzinsung des Eigenkapitals, keine Besteuerung der WFA, keine Kosten für die WestLB) bleibt.

Nach Art. 92 EWG-Vertrag sind aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar. Beihilfe ist schon jede Maßnahme, die die Belastungen vermindert, die ein Unternehmen regelmäßig zu tragen hat. Darunter fallen alle Arten staatlicher Hilfeleistung, etwa der Erlaß oder die Ermäßigung von Steuern und Abgaben, die Einräumung von Krediten zu ungewöhnlich vorteilhaften Bedingungen und dergleichen. Im Rahmen von Art. 92 EWG-Vertrag spielt es keine Rolle, ob es sich bei dem Begünstigten um ein öffentliches oder privates Unternehmen handelt.

Zwar bedeutet die Anwendung der Regelung nicht, daß es dem Staat untersagt wäre, in seiner Eigenschaft als Eigentümer oder Gesellschafter Zuwendungen an Unternehmen vorzunehmen. Handelt es sich jedoch um eine unentgeltliche Zuwendung - wie in diesem Fall - durch gänzlichen oder teilweisen Verzicht auf Verzinsung des investierten Kapitals, liegt sehr wohl eine unzulässige Beihilfe im Sinne der EG-rechtlichen Regelungen vor, da die unentgeltliche Zuwendung hier nicht der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient.

Verzichtet der Staat auf die betriebswirtschaftlich mögliche Verzinsung des eingebrachten Kapitals, wird in unzulässiger Weise in den Wettbewerbsprozeß eingegriffen. Die vom Land Nordrhein-Westfalen gewährte Beihilfe verfälscht den europäischen Wettbewerb der Banken und beeinträchtigt dadurch den Austausch von Bankdienstleistungen zwischen den Mitgliedsstaaten.

Es stehen dem Land Nordrhein-Westfalen und der WestLB durchaus haushalts- und wettbewerbsneutrale Lösungen zur Verfügung, durch die der Solvabilitätsrichtlinie Genüge getan werden könnte. Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf aber entsteht eine ordnungspolitisch nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrung zugunsten der WestLB und der Sparkassen.

Aus diesem Grunde lehnt die Westdeutsche Genossenschafts-Zentralbank eG den vorgelegten Entwurf des Gesetzes zur Regelung der Wohnungsbauförderung bzw. das Gesamtkonzept der Eingliederung der WFA in die WestLB ab.