

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/1089

Es gilt das gesprochene Wort

Stellungnahme des Landesrechnungshofs

in der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses sowie des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen am 8.11.1991 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Regelung der Wohnungsbauförderung (Landtags-Drucksache 11/2329).

Gestatten Sie mir im Hinblick auf die Presseveröffentlichungen folgende Vorbemerkung:

Der Landesrechnungshof hat keinerlei Veröffentlichungen veranlaßt und damit auch nicht zu verantworten.

Der verfassungsrechtliche Kontrollauftrag des Landesrechnungshofes gebietet bei laufenden Verfahren Zurückhaltung. Deshalb sind die beratenden Anmerkungen des Landesrechnungshofes im Rahmen dieser Anhörung zumeist in Frageform gefaßt und begrenzt auf die Gebiete seiner fachlichen Zuständigkeit, also auf Fragen des Haushaltsrechtes und der Finanzkontrolle.

Der Landesrechnungshof äußert sich nicht zur oder gar gegen die politische Zielsetzung, die WFA der WestLb einzugliedern. Das unterliegt auch nicht seinen Prüfungs- und Beratungskompetenzen. Die Anmerkungen des Landesrechnungshofes beziehen sich vielmehr auf die Art der Durchführung dieser Zielsetzung und auf die damit zusammenhängenden haushaltsrechtlichen Fragen. Im Wege der von den Landtagsausschüssen erbetenen Beratung werden Fragen angesprochen, die der I. und V. Senat aus ihrer Sicht für eine abschließende Beurteilung für bedeutsam und klärungsbedürftig halten.

...

Die Fragen des Landesrechnungshofes betreffen neun Problemkreise, die ich hier darstellen werde. Dabei werden die für den Landesrechnungshof relevanten Fragen Ihres Kataloges einbezogen.

1.) Unentgeltlichkeit der Vermögensübertragung der WFA auf die WestLb (zugleich zu II 1. und 3. des Fragenkataloges)

Die zu 100 Prozent im Landeseigentum stehende WFA hat ein Eigenkapital in Höhe von 234 Mio DM und ein Landeswohnungsbauvermögen in Höhe von nominal 23 Milliarden DM (1990). Kassenmäßige Auswirkungen hat die beabsichtigte Eingliederung der WFA in die WestLb aber nur in Randfragen (Verzicht auf sonst fällige Gebühreneinnahmen) und aufgrund des geplanten Verzichts auf sonst fällige Steuereinnahmen aus der Tätigkeit der WFA.

Zur Höhe künftiger Einnahmen aus der erweiterten Einlage des Landes bei der WestLb schweigt der Gesetzentwurf. Die Anteilsverhältnisse des Landes an der WestLb sollen gleich bleiben. Über eine Verzinsung des übertragenen Kapitals oder eine höhere Gewinnbeteiligung des Landes am Ergebnis der WestLb sagt der Gesetzentwurf nichts. ^{Kontinuität} Dabei verfolgt der Gesetzentwurf ausdrücklich das Ziel, der WestLb ein umfangreicheres Aktivgeschäft im Gesamtbankenbereich mit entsprechend gesteigerten Ertragsaussichten zu ermöglichen.

Es ist zu fragen, warum das Land auf eine angemessene Beteiligung an der zu erwartenden Ertragsausweitung verzichtet. Eine Kapitalaufstockung ohne gesicherte Ertragsaussicht für den Kapitalgeber ist allgemein unüblich.

Im vorliegenden Falle sind aber auch haushaltsrechtliche Vorschriften bedeutsam. Nach § 63 Abs. 3 Satz 1 LHO dürfen Vermögensgegenstände grundsätzlich nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Nach Satz 2 dieser Bestimmung können Ausnahmen im Haushaltsgesetz oder Haushaltsplan zugelassen werden.

Unabhängig von der danach formalen Frage, ob Ausnahmen von § 63 Abs. 3 Satz 1 LHO überhaupt außerhalb von Haushaltsgesetz oder Haushaltsplan rechtlich möglich sind, stellt sich die weitere Frage, ob diese Bestimmung der Landeshaushaltsordnung auch eine unentgeltliche Veräußerung von Vermögensgegenständen zuläßt. Mit Blick auf das Wirtschaftsgebote des Art. 86 Abs. 2 der Landesverfassung NRW ist zudem fraglich, ob eine unentgeltliche Vermögensübertragung in der vorgesehenen Größenordnung - auch wenn man eine Stärkung der WestLB im Staatsbankbereich unterstellt - überhaupt wirtschaftlich sein kann.

Der Landesrechnungshof ist der Ansicht, daß das Land vor Hingabe der WFA einen wenigstens nach dem Grund und nach den Berechnungsmodalitäten gesicherten Anspruch auf Beteiligung an den Erträgen der WestLb erwerben sollte, die durch die Eigenkapitalzufuhr durch Übertragung der WFA künftig möglich werden.

2.) Konsequenzen aus der angestrebten Gesamtrechtsnachfolge (zugleich zu II 1. und 3. des Fragenkatalogs)

Nach dem Gesetzentwurf soll die WFA als ganzes unter Ausschluß der Abwicklung auf die WestLb als Gesamtrechtsnachfolgerin übergehen. Gesamtrechtsnachfolge bedeutet die Übernahme des Vermögens und der Schulden. Von der Übernahme der Schulden soll jedoch an mehreren Stellen abgesehen werden. Auch insoweit stellt sich die Frage, ob dies im Einklang steht mit § 63 LHO.

So verzichtet das Land vor der Vermögensübertragung auf die WestLb auf nominal über 7 Milliarden DM Schuldscheinforderungen gegen die WFA und übernimmt Bürgschaftsverpflichtungen der WFA zugunsten der WestLb in Höhe von 148 Mio DM, die bei einer Gesamtrechtsnachfolge eigentlich untergegangen wären. Ebenso werden die Forderungen aus der bisherigen Geschäftsbeziehung zwischen WestLb und WFA in uns nicht bekannter Höhe, die durch die Zusammenführung eigentlich erloschen wären, an Dritte abgetreten, um sie der WestLb zu erhalten.

3.) Erforderlichkeit der Vermögensübertragung zum jetzigen Zeitpunkt (zugleich zu II 2. des Fragenkatalogs)

Die Übertragung der WFA auf die WestLb wird unter anderem mit den verschärften Eigenkapitalanforderungen des künftigen EG-Rechts begründet. Nach jüngsten Presseberichten soll diese Verschärfung zum Teil dadurch ausgeglichen werden, daß in vermehrtem Maße Neubewertungsreserven aus dem Immobilien- und Wertpapierbestand als Eigenkapitalnachweis anerkannt werden.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung beziffert nirgendwo konkret den Kapitalmehrbedarf der WestLb aus EG-rechtlichen Gründen. Vor dem Hintergrund der geplanten Verbreiterung der Bezugsbasis stellt sich um so mehr die Frage nach der Notwendigkeit einer Kapitalaufstockung der WestLb zu diesem Zeitpunkt und in dieser Höhe.

Der WFA-Transfer ist zwar eine Lösung, die den Landshaushalt zur Zeit nicht belastet. Das mit der Eigenkapitalzufuhr ermöglichte höhere Geschäftsvolumen bedingt jedoch ein entsprechend höheres Risiko. Die risikobehaftete und risikosteigernde Begebung von Kapital geschieht im Geschäftsverkehr sonst nur unter Gewähr einer angemessenen Risikoprämie. Daran fehlt es hier. Deshalb stellt sich die Frage nach einer näheren Begründung.

4.) Begrenzung der Einstandspflicht des Landes für Verbindlichkeiten der WestLb (zugleich zu III 11. und 16. des Fragenkatalogs)

Nach dem Sparkassengesetz haftet das Land mit den anderen Gewährträgern für die Ver-

bindlichkeiten der Bank. Das Unternehmensrisiko der Bank ergibt sich weniger aus ihrer Tätigkeit als Girozentrale oder Staatsbank. Es folgt vorwiegend aus der Geschäftsbanktätigkeit, welche die WestLb ausübt wie jede andere Bank.

Durch die mit der Übernahme der WFA verbundene Eigenkapitalzufuhr wird die WestLb in die Lage versetzt, nach Maßgabe der EG-Vorgaben entsprechend mehr Kredite auszugeben. Soweit diese mit Fremdkapital finanziert werden, vergrößern sich die Verbindlichkeiten der Bank und damit die mögliche Einstandspflicht der Gewährträger.

Zudem liegt wohl der Wille vor, im Haftungsfall das Vermögen der WFA zu schonen und andere Mittel (Haushaltsmittel) beizusteuern. Der Landesrechnungshof sieht angesichts der Haushalts- und Schuldensituation des Landes hierzu keine Freiräume. Schließlich erlaubt § 65 LHO eine Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen nur, wenn die Einzahlungsverpflichtung des Landes auf einen bestimmten Betrag begrenzt ist.

Insoweit ergibt sich die Frage, ob die Geschäftstätigkeit der WestLb nicht längst ein Volumen erreicht hat, das eine analoge Anwendung der genannten Vorschrift des § 65 LHO (Begrenzung der Einzahlungsverpflichtung auf einen Festbetrag) erfordert.

5.) Struktur der künftigen WFA als nicht-rechtsfähige, gleichwohl im Außenverhältnis handlungsfähige Anstalt

Die WFA wird in dem Gesetzentwurf ungeachtet ihrer Rechtsunfähigkeit mit der Befugnis ausgestattet, im Rechtsverkehr unter

ihrem Namen zu handeln, zu klagen und verklagt zu werden. Arbeitgeberqualität hat sie hingegen nicht. Solche Konstruktionen auf halbem Wege zwischen voller Rechtsfähigkeit und Nichtrechtsfähigkeit bei der Teilhabe am Rechtsverkehr zu schaffen, ist wegen der vorrangigen Bundeskompetenz für Bürgerliches Recht, Handelsrecht, Gesellschaftsrecht oder Zivilprozeßrecht möglicherweise nicht Sache des Landesgesetzgebers. Dies erscheint klärungsbedürftig. Wegen möglicher Zweifel an der Wirksamkeit und Zurechenbarkeit der Rechtshandlungen einer solchen mit Teilbefugnissen ausgestatteten nichtrechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechtes kann dies auch haushaltsrechtlich bedeutsam sein.

6.) Präjudizierung des Landesgesetzgebers auf steuerrechtlichem Gebiet

Der Gesetzentwurf geht davon aus, daß die WFA auch künftig steuerfrei bleibt und daß der Bundesgesetzgeber dies sichert. Dies wirft die Frage auf, worauf sich die Gewissheit gründet, daß der Bundesgesetzgeber so entscheiden wird.

7.) Herauslösbarkeit der WFA aus der WestLb

Die Übertragung der WFA auf die WestLb soll durch das beabsichtigte Gesetz erfolgen. Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß die WFA gegebenenfalls durch Landesgesetz auch wieder von der WestLb getrennt werden kann. Für diesen Fall bedarf es der Vorsorge, daß das Land dann nicht gegenüber der WestLb oder deren anderen Miteigentümern unter

4

Enteignungsgesichtspunkten entschädigungspflichtig wird.

8.) Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes hinsichtlich der WestLb/WFA (zugleich zu I 2. des Fragenkatalogs)

Nach der bisherigen Rechtslage kann der Landesrechnungshof die WFA unter folgenden Gesichtspunkten prüfen:

- nach § 111 Abs. 1 LHO die Haushaltsführung der WFA
- nach § 91 Abs. 1 Nr. 2 LHO bei der WFA die Verwaltung von Landesmitteln und des Landeswohnungsbauvermögens
- ferner ist die WFA bisher für den Landesrechnungshof nach § 100 Abs. 4 LHO vorprüfungspflichtig.

Künftig soll die WFA mit ihrem eigenen und dem Landeswohnungsbauvermögen Bestandteil der WestLb werden. Diese ist aber nach § 112 Abs. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung ausdrücklich von der Prüfung durch den Landesrechnungshof ausgenommen. Diese Vorschrift ist zwar möglicherweise bundesrechtswidrig, gleichwohl ist sie im Kraft.

Aus der Übernahme der WFA durch die WestLb ergibt sich die Konsequenz, daß das bisher bestehende umfassende Recht des Landesrechnungshofes zur Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung der WFA eingeschränkt wird auf die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung und Verwaltung der Mittel und Vermögensgegenstände des Landes. Aber auch insofern bestehen noch Zweifel: Das Vermögen der WFA und das Landeswohnungsbauvermögen sind künftig schwerlich noch als Landesvermögen im Sinne der §§ 91 und 100 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung zu bewerten. Insofern geht die beabsichtigte

Regelung, wonach § 91 Landeshaushaltsordnung für den Landesrechnungshof "unberührt" bleibt, möglicherweise ins Leere.

Deshalb ist zu fragen, ob dies so gewollt ist. Ist es nicht gewollt, so bedarf die Sicherung der Prüfungsrechte des Landesrechnungshofes einer klareren gesetzlichen Grundlage.

9.) Vergleichbarkeit der nordrhein-westfälischen Westlb/WFA-Lösung mit den Regelungen in Schleswig-Holstein und Bayern

Etwaige Parallelitäten und Unterschiede zu den Lösungen in Schleswig-Holstein und Bayern sind in einer Synopse dargestellt, die dem Landtag zur Vorbereitung dieser Anhörung zugesandt worden ist.

Insbesondere die bayerische Lösung ist nicht vergleichbar. Die Bayerische Landesbank entstand zu Beginn der 70er Jahre durch Fusion des Spitzeninstituts der Sparkassen mit der Bayerischen Wohnungsbau-Kreditanstalt bei in etwa vergleichbarem Ausgangsvermögen. So erhielt Bayern als Gegenleistung einen 50%igen Anteil an der Landesbank. Demgegenüber soll der WFA-Transfer in Nordrhein-Westfalen in den Anteilsverhältnissen an der Westlb keinen Niederschlag finden.

Im Übrigen unterliegen die Bayerische und die Kieler Landesbank - wie viele andere Landesbanken auch - entsprechend den Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes voll der Prüfung durch den jeweiligen Rechnungshof. Das ist - wie unter Ziffer 8 dargestellt - in Nordrhein-Westfalen gerade anders.