

Landesrechnungshof
Nordrhein-Westfalen

Stellungnahme
zum
„Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen,
zur Steigerung der Fördermöglichkeiten der NRW.BANK
und zur Änderung anderer Gesetze“
(Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 14/9394)

für die
öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen und Verkehr
und des Haushalts- und Finanzausschusses
des Landtags Nordrhein-Westfalen

am

3. September 2009

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich – entsprechend der Aufgabe und Zuständigkeit des Landesrechnungshofs (LRH) – auf Äußerungen, soweit Fragen des Haushaltsrechts und der Finanzkontrolle berührt sind. Zu den politischen Zielsetzungen und politischen Fragestellungen, die in Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf aufgeworfen worden sind, äußert sich der LRH nicht.

I. Allgemeines

1 Derzeitige Förderstruktur

Das Land fördert den Wohnungsbau und andere Maßnahmen auf dem Gebiet des Wohnungswesens nicht unmittelbar aus dem Landeshaushalt. Vielmehr dient dem Land das als zweckgebundener, revolvingender Fonds ausgestaltete Landeswohnungsbauvermögen (LWBV) zur Finanzierung der Fördermaßnahmen. Die Höhe dieses Vermögens betrug zum 31.12.2008 rd. 18,6 Mrd. €.

Für die soziale Wohnraumförderung ist das Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV) zuständig. Für jedes Programmjahr, das dem Kalenderjahr entspricht, veröffentlicht das MBV in einem Runderlass Umfang und besondere Schwerpunkte des jeweiligen Wohnungsbauförderungsprogramms, sowie dessen Finanzierung. Von dem für das Programmjahr 2009 vorgesehenen Volumen in Höhe von rd. 950 Mio. € entfallen auf das LWBV 871 Mio. € sowie auf Haushaltsmittel des Bundes 79 Mio. €.

Die Förderung erfolgt in einem zweistufigen Verfahren, das sich in ein öffentlich-rechtliches Bewilligungsverfahren und die nach privatrechtlichen Bestimmungen abzuwickelnde Darlehensvergabe unterteilt. Die Zuständigkeit für die Bewilligung von Darlehen und Zuschüssen der sozialen Wohnraumförderung wurde den kreisfreien Städten und den Kreisen übertragen (§ 2 Abs.1 Wohnungsbauförderungsgesetz [WBFG]), die die öffentlich-rechtlichen Förderzusagen als Bewilligungsbehörden erteilen. Die Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen - Anstalt der NRW.BANK - (Wfa) ist nach § 11 Abs. 1 WBFG zuständig für die banktechnische Bearbeitung der bewilligten

Förderdarlehen, insbesondere die Aufnahme, Gewährung oder Vermittlung von Darlehen oder Zuschüssen im eigenen Namen, sowie deren Auszahlung und Verwaltung.

2 Wohnungsbauförderungsanstalt

Die Wfa ist zur Zeit eine organisatorisch und wirtschaftlich selbstständige, nicht rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts der NRW.BANK zur Förderung des Wohnungswesens (§ 5 Abs. 1 WBFG). Die Wfa wird vom Vorstand der NRW.BANK vertreten (§ 6 Abs. 1 WBFG). Er beschließt die jährliche Wirtschafts- und Finanzplanung der Wfa im Einvernehmen mit dem MBV und dem Finanzministerium (FM) des Landes NRW (§ 21 Abs. 3 WBFG).

Die Wfa hat im Hinblick auf ihre organisatorische und wirtschaftliche Selbstständigkeit eine eigene Geschäftsführung, die auf Vorschlag des MBV vom Vorstand der NRW.BANK bestimmt (§ 6 Abs. 3 WBFG) und vom Ausschuss für Wohnungsbauförderung (Ausschuss) überwacht wird. Der Ausschuss hat insbesondere die Wirtschafts- und Finanzplanung des Vorstandes zu beraten, den Jahresabschluss, den Lagebericht und den jährlichen Geschäftsbericht zu prüfen und ist über die beschlossene Wirtschafts- und Finanzplanung zu unterrichten (§ 8 Abs. 1 WBFG).

3 Landeswohnungsbauvermögen

Zum Vermögen der Wfa gehören im Wesentlichen das LWBV in Höhe von rd. 18,6 Mrd. €, das Grundkapital und die Rücklagen (§ 16 Abs. 1 WBFG). Zum Schutz des LWBV ist das gesamte Vermögen der Wfa getrennt von dem sonstigen Vermögen der NRW.BANK zu verwalten (§ 5 Abs. 2 WBFG) und unbeschadet seiner Funktion als haftendes Eigenkapital der NRW.BANK inklusive sämtlicher Rückflüsse ausschließlich für die Finanzierung der Aufgaben der Wfa zu verwenden (§ 16 Abs. 2 Satz 1 WBFG).

Das als revolvingender Fonds ausgestaltete LWBV umfasst im Wesentlichen die Forderungen aus Darlehen, die vom Land zur Förderung des Wohnungswesens gewährt worden sind. § 17 WBFG schreibt die Zweckbindung des LWBV für Maßnahmen der Wohn-

raumförderung fest. Von der Zweckbindung ausgenommen sind seit 2006 lediglich die Zinszahlungen an den Bund. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass der verbleibende Jahresüberschuss der Wfa an den Landeshaushalt abgeführt wird (§ 18 Abs. 3 WBFG). Das LWBV ist in den letzten Jahrzehnten ständig angewachsen. Dazu haben die Jahresüberschüsse der Wfa einen wesentlichen Beitrag geleistet.

Nach § 2 Abs. 3 des Entwurfes des Gesetzes zur Auflösung der Wohnungsbauförderungsanstalt Nordrhein-Westfalen (Drs. 14/9392, S. 54) soll das bisher zweckgebundene geschützte Vermögen der Wfa Stammkapital der NRW.BANK werden. Durch Verluste der NRW.BANK könnte das bisher geschützte LWBV in Zukunft vermindert oder aufgezehrt werden.

4 Ausweitung der Geschäftstätigkeit der NRW.BANK

Die Stärkung der Haftkapitalbasis der NRW.BANK um einen zweistelligen Milliardenbetrag durch Vollintegration der Wfa erlaubt der Bank eine ganz erhebliche Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit.

Nach § 3 NRW.BANK Gesetz hat die NRW.BANK den staatlichen Auftrag, das Land und seine kommunalen Körperschaften bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben insbesondere in den Bereichen der Struktur-, Wirtschafts-, Sozial- und Wohnraumpolitik zu unterstützen und dabei Fördermaßnahmen im Einklang mit den Beihilfenvorschriften der Europäischen Gemeinschaft durchzuführen und zu verwalten. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben darf die NRW.BANK die Geschäfte und Dienstleistungen betreiben, die mit der Erfüllung ihrer Aufgaben in direktem Zusammenhang stehen. In diesem Rahmen darf sie insbesondere das Treasury Management und Geschäfte zur Risikosteuerung betreiben, nachrangiges Haftkapital aufnehmen, Genussrechte, öffentliche Pfandbriefe und sonstige Schuldverschreibungen begeben, sowie Forderungen an- und verkaufen. Die NRW.BANK verfügt über eine Vollbanklizenz und ist nach eigenen Angaben die größte Landesförderbank in Deutschland.

Mit der signifikanten Erhöhung des Haftkapitals der Bank ist damit zugleich die Möglichkeit verbunden, dass die NRW.BANK Kapitalmarktgeschäfte in einem größeren Volu-

men durchführen kann. Hierdurch besteht die Möglichkeit des Anwachsens eines Nebenhaushalts. Dieser Nebenhaushalt, der auch keiner umfassenden parlamentarischen Kontrolle unterliegt, - hierauf hat der LRH bereits im Jahre 2003 in seiner Stellungnahme zu dem Entwurf des Gesetzes zur Umstrukturierung der Landesbank NRW zur Förderbank hingewiesen (Vorlage 13/2527, S. 5) - kann betragsmäßig erheblich größer werden, als der Landeshaushalt von zur Zeit 55.212,8 Mio. €. Bereits nach geltender Rechtslage beziffert die NRW.BANK mit einer Bilanzsumme von 159.884 Mio. € ihre derivativen Geschäfte mit einem Nominalvolumen von insgesamt 197.923 Mio. € zum 31.12.2008. In den derivativen Geschäften sind auch eingebettete CDS¹ aus CDOs² sowie aus CLN³ enthalten. Für Eventualverbindlichkeiten aus Kreditderivaten werden 21.967 Mio. € ausgewiesen⁴.

Im Gegensatz zu dem Ziel der Ausweitung der Geschäftstätigkeit der NRW.BANK ist angesichts der fortdauernden Krise an den Finanzmärkten bei anderen Banken eher eine Tendenz zur Einschränkung der Geschäftstätigkeit zu beobachten.

5 Gefährdungspotential für den Landeshaushalt

Eigentümer der NRW.BANK sind zur Zeit mit 64,74 v. H. das Land und mit je 17,63 v. H. die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe. Als Gewährträger stehen die Eigentümer mit der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung umfänglich und in besonderem Maße für die Tätigkeiten der NRW.BANK ein. Die Gewährträger sind verpflichtet sicherzustellen, dass die NRW.BANK ihre Aufgaben erfüllen kann (Anstaltslast). Zudem haften sie für alle Verbindlichkeiten der NRW.BANK und sind verpflichtet, bei Zahlungsunfähigkeit der NRW.BANK einzutreten (Gewährträgerhaftung). Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sind weder betragsmäßig noch zeitlich beschränkt. Hinzu kommt die in § 4 Abs. 3 Satz 3 NRW.BANK Gesetz normierte Refinanzierungsgarantie. Danach haften die Gewährträger unmittelbar gesamtschuldnerisch für die von der NRW.BANK

¹ Credit Default Swaps

² Collateralized Debt Obligations

³ Credit Linked Notes

⁴ Anhang der NRW.BANK zum Finanzbericht 2008 (http://www.nrwbank.de/pdf/Allgemein/Finanzreport_2008.pdf)

aufgenommenen Darlehen und begebenen Schuldverschreibungen, die als Festgeschäfte ausgestalteten Termingeschäfte, die Rechte aus Optionen und andere Kredite. Die Refinanzierungsgarantie ist explizit und unbedingt und gilt unbefristet; sie ist betragsmäßig nicht beschränkt und unwiderruflich.

Aus der Einstandspflicht des Landes können sich aus derivativen Geschäften und Eventualverbindlichkeiten weitreichende monetäre Gefahren aufgrund eines höheren Ausfallrisikos dieser Kapitalmarktgeschäfte ergeben. Dass eine Inanspruchnahme des Landes aus einer solchen Einstandspflicht nicht nur denkbar ist, sondern durchaus auch realistisch werden kann, zeigt die aktuelle Entwicklung bei verschiedenen öffentlichen Kreditinstituten, wie bei der Landesbank Sachsen Girozentrale, der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der BayernLB oder auch der West LB AG⁵. Um einer Gefährdungslage für das Land vorzubeugen, sollten u. a. umfassendere institutionelle Sicherungen bei der NRW.BANK vorgesehen werden.

Der LRH weist darauf hin, dass mit der Gesetzesänderung seine Prüfungstätigkeit deutlich eingeschränkt wird. Anderen Rechnungshöfen sind bei Förderbanken weitergehende Prüfungsrechte eingeräumt.

6 Begrenzung der Verschuldung

Die geplante Gesetzesänderung, die eine Ausweitung der Kapitalmarktaktivitäten der NRW.BANK ermöglicht, ist jedoch nicht nur unter dem Blickwinkel des dargestellten Gefährdungspotenzials für den Landeshaushalt bedenklich.

Mit der erweiterten Haftkapitalbasis soll es der NRW.BANK möglich werden, im Fördergeschäft durch verstärkte Aktivitäten antizyklisch und stabilisierend tätig zu sein⁶. Soweit

⁵ Siehe z. B.:

Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofs in seinem Sonderbericht nach § 99 SÄHO vom März 2009 zu der Landesbank Sachsen Girozentrale (http://www.rechnungshof.sachsen.de/ausschreibung/SRH_Sonderbericht_SLB_2009.pdf)

Ausführungen des LRH NRW im Jahresbericht 2009 Abschnitt A 6.2.5.2 zur Risikoabschirmung für die WestLB AG. Nach dem Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP „Garantiezusagen sichern die Handlungsfähigkeit für die West LB“ vom 24.06.2009 (Drs. 14/9474) wurde die Garantie des Landes von 5 Mrd. € bisher i. H. v. rd. 280 Mio. € in Anspruch genommen

⁶ Drs. 14/9394, Begründung Teil A II. „Ziel des Gesetzentwurfs und Auswirkungen“, Ziffer 2. „zu Artikel 2 und 3“, Seite 71

diese verstärkten Förderaktivitäten durch Kreditaufnahmen der Bank refinanziert werden, besteht die Gefahr, dass die von der Föderalismuskommission II beschlossenen Regelungen zur Verschuldungsgrenze durch einen Nebenhaushalt unterlaufen werden könnten. Die geplanten Maßnahmen zur Begrenzung der Verschuldung der öffentlichen Haushalte würden damit zumindest in Frage gestellt⁷.

Bereits in der öffentlichen Anhörung zum Gesetz zur Umstrukturierung der Landesbank NRW zur Förderbank im Jahre 2004 wurde durch Prof. Dr. Helmut Siekmann darauf hingewiesen, dass die Kreditaufnahmeregeln und –grenzen in ausgelagerten Einheiten unterlaufen werden könnten (APr 13/1143, S. 45). Er hat zudem das Problem aufgezeigt, den Schuldenstand des Landes überhaupt festzustellen, soweit die Schulden nicht in zentralen Etats stehen (a.a.O., S. 48). In der folgenden Diskussion sind seinerzeit auch von der damaligen Opposition die Schwierigkeiten bei der Feststellung der gesamten Verschuldungshöhe kritisch aufgezeigt worden (APr 13/1143, S. 49).

7 Entscheidung über die Förderung

Nach dem Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die NRW.BANK (§ 9 Abs.4 und 7, Drs. 14/9394, S. 60 - 61) soll bei der NRW.BANK ein Förderausschuss installiert werden. Dieser soll mit dem Vorstand der NRW.BANK die Grundsätze der Förderpolitik einschließlich der Aufteilung der Förderleistung auf die unterschiedlichen Förderbereiche sowie die Förderberichterstattung erörtern. Die endgültige Entscheidung obliegt gemäß § 25a des Kreditwesengesetzes dem Vorstand der NRW.BANK.

Nach Art. 1 des Entwurfes des "Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land NRW (WFNG NRW)" § 6 Abs. 1 entscheidet die Landesregierung nach Anhörung der NRW.BANK auf Vorschlag des für das Wohnungswesen zuständigen Ministeriums über die fachlichen und regionalen Schwerpunkte und das Volumen des Wohnraumförderungsprogramms.

⁷ Ausführungen des LRH NRW im Jahresbericht 2009 Abschnitt A 6.2.5.1

Der LRH hat Bedenken gegen diese vorgesehenen Regelungen. Durch die Festlegung des Fördervolumens und der Aufteilung auf die unterschiedlichen Förderbereiche ist die Landesregierung de facto an die von der NRW.BANK vorgegebenen Eckwerte gebunden. Die Höhe der Wohnraumförderung wird daher künftig in direkter Konkurrenz zu anderen Förderungen der NRW.BANK stehen. Die Förderschwerpunkte werden ohne unmittelbare parlamentarische Beratung und Kontrolle festgelegt und damit faktisch der Haushaltskontrolle durch das Parlament und den LRH entzogen. Angesichts der Größenordnung von 18,6 Mrd. € Landesvermögen, das zum Stammkapital der NRW.BANK wird, hält der LRH dies nicht für vertretbar.

Im Übrigen muss sichergestellt werden, dass die Aufteilung der Förderleistung auf die unterschiedlichen Förderbereiche transparent und nachvollziehbar dokumentiert und dem LRH die zugrunde liegenden Daten zugänglich gemacht werden.

Gemäß § 9a NRW.BANK Gesetz soll bei der NRW.BANK ein Beirat mit dem Namen "Beirat für Wohnraumförderung" gebildet werden. Dieser hat gemäß § 9c NRW.BANK Gesetz die Gremien der NRW.BANK bei der Wohnraumförderung zu beraten. Er hat dabei insbesondere über das Produktportfolio Wohnraumförderung und die Berichterstattung hierüber zu beraten. Der bisherige Ausschuss für Wohnungsbauförderung hat hingegen die Aufgabe die Geschäftsführung der Wfa zu überwachen. Diese Aufgabenänderung verstärkt die zuvor aufgezeigten Bedenken.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung erweitert in § 7 Abs. 1 Buchst. i) NRW.BANK Gesetz die Zuständigkeit der Gewährträgersammlung auf die Grundsätze der Förderpolitik. Soweit hiernach die anderen Gewährträger ein Mitentscheidungsrecht über die Förderpolitik des Landes erhalten, ergeben sich hiergegen ebenfalls rechtliche Bedenken.