



HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bericht

nach § 92 LHO

über die

Kapitalmaßnahmen des Landes bei der
Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale

Darmstadt, den 10. Juli 2024

Az.: 06 F18 46 50 92000

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
0 Vorwort	2
1 Kapitalmaßnahmen des Landes bei der Helaba	3
1.1 Ausgangslage und geplante Schritte	3
1.2 Wichtiges Interesse des Landes an der Beteiligung an der Helaba und den angestrebten Kapitalmaßnahmen	5
1.3 Erhöhung der Beteiligung an der Helaba	6
1.3.1 Stimmrechte des Landes	6
1.3.2 Haftung des Landes	7
1.3.3 Gewinnbeteiligung und Zinserträge	8
1.4 Rückübertragung der stillen Einlagen	9
1.5 Einhaltung der Schuldenbremse	10
2 Prüfungsrecht des Rechnungshofs	11
2.1 Status quo	11
2.2 Prüfungsrecht des Rechnungshofs – nach den Kapitalmaßnahmen	12

Abkürzungsverzeichnis

AT-1	Additional Tier 1
EBA	European Banking Authority
EU	Europäische Union
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale AöR
HIF	Hessischer Investitionsfonds
HMdF	Hessisches Ministerium der Finanzen
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HSGV	Hessischer Sparkassen- und Giroverband
LHO	Landeshaushaltsordnung
SGVHT	Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WIBankG	Gesetz über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WuZ	Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen

0 Vorwort

Am 29. April 2024 informierte der Finanzminister die Öffentlichkeit darüber, dass das Land seine Beteiligung an der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale AöR (Helaba) auf 30,08 Prozent erhöhen werde. Zur Begründung führte er aus, dass die European Banking Authority (EBA) Bedenken bezüglich der weiteren Anerkennung der stillen Kapitaleinlagen des Landes als Instrumente des harten Kernkapitals geäußert habe. Der VI. Senat übersandte am 15. Mai 2024 einen Fragenkatalog zu den geplanten Kapitalmaßnahmen an das Hessische Ministerium der Finanzen (HMdF) und bat darum, diese im Rahmen der Unterrichtung nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 LHO aufzugreifen.

Gemäß § 95 Abs. 1 Nr. 3 LHO ist der Rechnungshof unverzüglich zu unterrichten, wenn unmittelbare Beteiligungen des Landes an Unternehmen begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben werden. Die Verwaltungsvorschriften zu § 95 LHO konkretisieren, dass in den Fällen des § 95 Abs. 1 Nrn. 2 bis 5 LHO die Unterrichtung des Rechnungshofs grundsätzlich vor der Durchführung der Maßnahme erfolgen soll. Dem HMdF ist die Grundkonstruktion der geplanten Maßnahmen seit Dezember 2023 bekannt. Das HMdF hat den Rechnungshof – nach Aufforderung – am 26. Mai 2024 über die geplanten Kapitalmaßnahmen bei der Helaba im Sinne des § 95 LHO unterrichtet. Gemäß § 95 Abs. 3 LHO kann sich der Rechnungshof jederzeit zu den in den Abs. 1 und 2 genannten Maßnahmen äußern. Gemäß § 81 Abs. 3 LHO kann der Rechnungshof den Landtag aufgrund von Prüfungserfahrungen beraten. Am 10. Juni 2024 hat er dem Landtag einen entsprechenden Beratungsbericht zukommen lassen. Dieser wurde in einer nicht öffentlichen Sitzung des Haushaltsausschusses am 2. Juli 2024 erörtert. Die Befassung in nicht öffentlicher Sitzung war dem Umstand geschuldet, dass der Bericht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse beinhaltet, die der Verschwiegenheit unterliegen.

Im Anschluss an die Sitzung hat sich der Rechnungshof entschieden, aufgrund der besonderen Bedeutung der Kapitalmaßnahmen bei der Helaba für den Landeshaushalt seine Stellungnahme gemäß § 92 LHO als öffentlichen Bericht abzufassen. Zu diesem Zweck wurde der Beratungsbericht um die vertraulichen Informationen bereinigt.

Für diese Stellungnahme gelten die Grundsätze und Maßstäbe, die der Rechnungshof in ständiger Praxis in seinen Bemerkungen, Berichten und Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben und Rechtsnormen zu Grunde legt. Der Rechnungshof beurteilt demnach keine politischen Entscheidungen. Diese der schriftlichen Stellungnahme zu Grunde gelegten Maßstäbe und Grundsätze gelten gleichermaßen für Äußerungen im Rahmen einer ggfs. stattfindenden mündlichen Anhörung. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass ihm im Rahmen der Unterrichtung nach § 95 LHO keine Verträge, Wertgutachten, Protokolle oder Berechnungen vorgelegt wurden. Im Nachgang zur Erstellung des Beratungsberichts wurden ihm einzelne Dokumente zur Verfügung gestellt. Eine Stellungnahme der EBA liegt dem Rechnungshof nicht vor.

Der Rechnungshof befasst sich in den folgenden Ausführungen mit den geplanten Kapitalmaßnahmen bei der Helaba und den sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Haushaltsrechnung (Teil I der Stellungnahme). Als Beitrag zur Grundsatzdiskussion möchte der Rechnungshof die Gelegenheit ergreifen, einige grundsätzliche Hinweise zu dem Prüfungsrecht des Rechnungshofs an der Helaba (Teil II der Stellungnahme) zu geben.

1 Kapitalmaßnahmen des Landes bei der Helaba

1.1 Ausgangslage und geplante Schritte

(1) Das Land Hessen ist Träger der Helaba und mit derzeit 47,7 Mio. Euro und damit 8,1 Prozent am Stammkapital beteiligt. Die Beteiligung am gesamten gezeichneten Kapital betrug zum 31. Dezember 2023 – unter Berücksichtigung der stillen Einlagen „Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen“ (WuZ) mit 1,3 Mrd. Euro und „Hessischer Investitionsfonds“ (HIF) mit 0,6 Mrd. Euro – 77,9 Prozent. Das Missverhältnis zwischen dem Anteil des Landes am stimmrechtgewährenden Stammkapital und der rechnerischen Beteiligung am gezeichneten Kapital resultiert daraus, dass das Land bei früheren landesseitigen Stärkungen des Kernkapitals der Helaba keine Stimmrechte erhalten hat.

(2) Folgende Kapitalmaßnahmen sind nun im Einzelnen geplant:

- Beendigung der bestehenden stillen Einlageverträge,

- Rückübertragung der zwei bereits genannten Fördervermögen an das Land bei Fortsetzung der Verwaltung der Vermögen durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank),
- Stärkung des Kernkapitals der Helaba.¹

Das Land beabsichtigt, das Eigenkapital der Helaba mit 2 Mrd. Euro (verteilt auf eine Bareinlage über 1,5 Mrd. Euro und den Erwerb einer Additional Tier 1 (AT-1) Anleihe über 0,5 Mrd. Euro) zu stärken. Im Ergebnis soll der Anteil des Landes an der Helaba von 8,1 Prozent auf 30,08 Prozent steigen. Im Gegenzug sollen die Kapitaleinlageverträge der stillen Einlagen WuZ und HIF einvernehmlich beendet und diese an das Land (rück-)übertragen werden. Die Sondervermögen sollen weiterhin von der WIBank verwaltet werden.²

(3) Bei der geplanten Maßnahme handele es sich nach Auskunft der Landesregierung um eine „werthaltige finanzielle Transaktion“³, die vollständig über eine zusätzliche einmalige Kreditaufnahme des Landes in Höhe von 2 Mrd. Euro finanziert werden soll. Die Beteiligung des Landes Hessen erfolge zu „marktüblichen Bedingungen“⁴. Die Aufteilung der Maßnahme in eine Bareinlage und eine AT-1 Anleihe sei durch die höhere Verzinsung der AT-1 Papiere bedingt. Dadurch könne das Land sicherstellen, dass die für die Fremdfinanzierung anfallenden Zinsen durch die Summe aus Dividendenzahlung und AT-1 Zinseinnahmen gedeckt werden.⁵ Nach Auskunft der Landesregierung basiert deren Einschätzung zur Werthaltigkeit der finanziellen Transaktion, zur Ermittlung der Erhöhung des Landesanteils (um rund 22 Prozentpunkte) und die Berechnung der künftigen Stammkapitalquote des Landes nach der Transaktion (von aussagegemäß 30,08 Prozent) auf einer Unternehmensbewertung der Helaba, die von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erstellt wurde. Diese wurde dem Rechnungshof im Nachgang zur ursprünglichen Unterrichtung nach § 95 LHO am 26. Juni 2024 zur Verfügung gestellt.

¹ Vgl. Kurzbericht der 2. Sitzung des HHA vom 6. März 2024, öffentlicher Teil, Top 5, S. 19.

² Vgl. Präsentation des HMdF, Pressegespräch „Hessen stärkt Eigenkapital der Helaba“ vom 29. April 2024, S. 6f.

³ Vgl. Präsentation des HMdF, Pressekonferenz zum Nachtragshaushalt 2024 vom 23. Mai 2024, S. 10.

⁴ Vgl. Präsentation des HMdF, Pressegespräch „Hessen stärkt Eigenkapital der Helaba“ vom 29. April 2024, S. 8.

⁵ Vgl. Stenografischer Bericht zur 3. Sitzung des Haushaltsausschusses am 13. Mai 2024, S. 7 und 13.

1.2 Wichtiges Interesse des Landes an der Beteiligung an der Helaba und den angestrebten Kapitalmaßnahmen

(1) Bis zum 31. Dezember 1989 war neben dem Hessischen Sparkassen- und Giroverband (HSGV) das Land zu 50 Prozent am Kapital der Helaba beteiligt. Anschließend wurde der HSGV alleiniger Träger. Zum 1. Januar 2001 erwarben die Länder Hessen und Thüringen Anteile von 10 Prozent bzw. 5 Prozent an der Helaba und wurden mit dem Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen (SGVHT) gesamtschuldnerische Gewährträger. Im Zuge der Übernahme des Verbundgeschäfts der WestLB AG durch die Helaba reduzierte sich der Anteil des Landes auf 8,1 Prozent.

(2) Gemäß Beteiligungsbericht des Landes 2022 dient die Beteiligung an der Helaba dem Zweck, eine Verbesserung der Struktur-, Finanz-, Wirtschafts- und Förderpolitik des Landes zu erreichen.⁶ Nach Ansicht der Landesregierung trage die Helaba wesentlich zur Versorgung der regionalen Wirtschaft bei, indem sie als Sparkassenzentralbank dem hessischen Mittelstand und Privatkunden in Hessen ein umfassendes Portfolio an Bankdienstleistungen und einen flächendeckenden Zugang zu Finanzierungsinstrumenten biete. Der Helaba komme auch deshalb Bedeutung zu, da sie über die WIBank als zentrales Förderinstitut des Landes die Verwaltung öffentlicher Förderprogramme, insbesondere die Wohnraum- und kommunale Investitionsförderung des Landes sicherstelle.⁷

(3) Auch die angestrebte erneute Änderung der hessischen Beteiligungshöhe durch die von der Landesregierung vorgesehene Kapitalmaßnahme wird so begründet. Der Finanzplatz Frankfurt solle durch ein klares Bekenntnis des Landes zur Landesbank gestärkt werden.⁸ Es seien geänderte regulatorische Anforderungen der EBA, die die Kapitalmaßnahme erforderlich machen. Zentrale Ziele des Landes seien der Fortbestand der Sondervermögen im Eigentum des Landes sowie eine stabile und zukunftsfähige Helaba.⁹

⁶ Vgl. Ausschussvorlage UFV 20/100, Beteiligungsbericht des Landes 2022, S. 116.

⁷ Vgl. Kurzbericht der 2. Sitzung des HHA vom 6. März 2024, öffentlicher Teil, S. 18 und Präsentation des HMdF, Pressegespräch „Hessen stärkt Eigenkapital der Helaba“ vom 29. April 2024, S. 3.

⁸ Ausschussvorlage UFV 20/100, Beteiligungsbericht des Landes 2022, S. 116; im Hinblick auf die Kapitalmaßnahmen: Kurzbericht der 2. Sitzung des HHA vom 6. März 2024, öffentlicher Teil, S. 18.

⁹ Vgl. Präsentation des HMdF, Pressekonferenz zum Nachtragshaushalt 2024 vom 23. Mai 2024, S. 9.

(4) Der mehrfache Wechsel in der Trägerschaft der Helaba und bei der Beteiligung des Landes an dieser zeigen, dass das Landesinteresse an einer Beteiligung an der Helaba sich über die Zeit verändern kann und nicht zwingend ist. Dass die aktuell geplanten Kapitalmaßnahmen durchgeführt werden, um die aufsichtsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen, nimmt der Rechnungshof zur Kenntnis. Da ihm keine Stellungnahme der EBA vorliegt, ist eine Validierung nicht möglich. Nach Auskunft des HMdF liegt dem Ministerium ebenfalls keine schriftliche Stellungnahme der EBA vor, vielmehr gebe es nur mündliche Hinweise. Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, warum das Land, ohne Vorliegen einer schriftlichen Stellungnahme der Aufsichtsbehörde, solche Kapitalmaßnahmen beschließt.

1.3 Erhöhung der Beteiligung an der Helaba

1.3.1 Stimmrechte des Landes

(1) Die Einlage des Landes in Höhe von 1.500 Mio. Euro teilt sich in 185,1 Mio. Euro Zuführung in das Stammkapital und in 1.314,9 Mio. Euro Zuführung in die Kapitalrücklage (Agio).¹⁰ Die Landesregierung weist darauf hin, dass eine Bareinlage von 2 Mrd. Euro möglich gewesen wäre, aber dies die Anteilsverhältnisse nicht grundlegend verändert hätte, da das Land auch in diesem Szenario über 25 Prozent (Sperrminorität/Vetorecht), aber unter 50 Prozent Anteilswert (einfache Mehrheit) liege.¹¹ Die jetzt erzielten Verhandlungsergebnisse stellen nach Angaben der Landesregierung sicher, dass der SGVHT weiterhin mindestens 50 Prozent der Trägeranteile hält.¹² Nach Aussage des Finanzministers war nicht intendiert, die Trägerstruktur der Helaba grundsätzlich zu verändern.¹³

Im Rahmen der Umsetzung der Kapitalmaßnahmen kommt es nach Aussage der Landesregierung aufgrund von Verschiebungen der Beteiligungsverhältnisse auch zu weiteren Abreden zwischen den Trägern (sog. ergänzende Regelungen).¹⁴

¹⁰ Vgl. Unmittelbare Unterrichtung nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 LHO durch das HMdF vom 26. Mai 2024, S. 8.

¹¹ Vgl. Unmittelbare Unterrichtung nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 LHO durch das HMdF vom 26. Mai 2024, S. 7.

¹² Vgl. Unmittelbare Unterrichtung nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 LHO durch das HMdF vom 26. Mai 2024, S. 8.

¹³ Vgl. Stenografischer Bericht zur 3. Sitzung des Haushaltsausschusses am 13. Mai 2024, S. 22.

¹⁴ Vgl. Unmittelbare Unterrichtung nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 LHO durch das HMdF vom 26. Mai 2024, S. 5f.

(2) Bei einer Einbringung der gesamten 2 Mrd. Euro als Bareinlage würde der Anteil des Landes bei überschlägiger Berechnung auf rund 38 Prozent (anstatt 30,08 Prozent) steigen. Der Einfluss des Landes würde dadurch erhöht werden. Es gäbe dann keinen Mehrheitseigner mehr, der in den Gremien der Helaba im Zweifelsfall auch gegen die Interessen des Landes allein entscheiden könnte. Die Landesregierung ist dem Interesse des Landes verpflichtet; das Interesse des Landes an einer Mehrheit des SGVHT als Gesellschafter der Helaba ist für den Rechnungshof nicht ersichtlich. Nach seiner Auffassung müssen sich die Interessen des SGVHT als Verband der hessischen Sparkassen – verständlicherweise – nicht mit denen des Landes decken. Falls eine Änderung der Anteilsverhältnisse von den anderen Trägern der Helaba nicht gewünscht ist, könnten sich diese ebenfalls an der geplanten Kapitalmaßnahme beteiligen.

(3) Der Rechnungshof weist darauf hin, dass vor einer späteren Umsetzung von Kompensationen, die heute als ergänzende Regelungen vereinbart werden, angemessene Unternehmensbewertungen als deren Grundlage zu erstellen sind. Dem Rechnungshof sind die Details von angedachten oder vertraglich zugesagten Ausgleichsmaßnahmen nicht bekannt. Er bittet die Landesregierung für den Fall, dass das Land in Verbindung mit den Kapitalmaßnahmen ergänzende Verträge schließt, um Unterrichtung.

1.3.2 Haftung des Landes

(1) Das Land trägt heute mehr als drei Viertel des gezeichneten Kapitals und damit ein Haftungsrisiko von rund 1.968 Mio. Euro. Durch die geplanten Maßnahmen erhöht sich das haftende Kapital um 80 Mio. Euro auf rund 2.048 Mio. Euro.

(2) Die bisherige Risikoposition des Landes steht nicht im Verhältnis zu der Vertretung des Landes in den Gremien der Helaba. Das Land Hessen verfügt – trotz gemeinsamen Vetorechts mit dem Freistaat Thüringen bei besonderen Beschlüssen – gegenwärtig über eine in Relation zum finanziellen Engagement des Landes vergleichsweise schwache Stellung im Trägerkreis der Bank. Wenn das Land nun Mittel einbringt, die es der Helaba ermöglichen, die verschärften Anforderungen der Bankenaufsicht zu erfüllen, sollte damit ein angemessener Einfluss gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO im Sinne von Stimmrechten in den Gremien der Bank verbunden sein.

1.3.3 Gewinnbeteiligung und Zinserträge

(1) Seit dem Jahr 2014 hat das Land mit Ausnahme des Jahres 2020 eine Dividende in Höhe von rund 37 Prozent der von der Trägerversammlung der Helaba beschlossenen Ausschüttungen erhalten. Die vom Land vereinnahmten Gewinnanteile (inkl. der Gewinnanteile aus den stillen Einlagen aufgrund der Beteiligungsverträge) schwankten (brutto) zwischen 33 Mio. Euro bis zu 41 Mio. Euro pro Haushaltsjahr.

Nach der Transaktion rechnet die Landesregierung mit jährlichen Cash-Flows, die sich aus zwei Positionen zusammensetzen:

- 30,08 Prozent des voraussichtlichen (Ziel-)Dividendenbetrags;
- rund 8 Prozent Nominalzins (basierend auf einer vorläufigen Schätzung) für die AT-1 Anleihe von 500 Mio. Euro.

(2) Der Rechnungshof kann nicht nachvollziehen, wie der Anteil des Landes am Gewinn der Helaba in der Vergangenheit ermittelt wurde. Zukünftig sinkt der Gewinnanteil des Landes von aktuell rund 37 Prozent auf 30,08 Prozent nach der Bareinzahlung entsprechend seines Anteils am künftigen Stammkapital.

(3) Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die zur Gegenfinanzierung erwarteten Cash-Flows mit Unsicherheiten verbunden sind. Ein vereinbarter (Ziel-)Dividendenbetrag kann bei entsprechendem Beschluss der Trägerversammlung geändert werden und ggfs. ganz entfallen. Beispielsweise wurde im Jahr 2019 von der Trägerversammlung keine Gewinnausschüttung beschlossen, so dass das Land in 2020 keine Erträge aus seinem Engagement bei der Helaba vereinnahmen konnte. Das Land besitzt auch nach der geplanten Kapitalmaßnahme keine Mehrheit in der Trägerversammlung und ist darauf angewiesen, dass Mitgesellschafter in seinem Sinn votieren. Würde die Trägerversammlung – wie für das Jahr 2020 – keine Ausschüttung beschließen, fehlten dem Land im entsprechenden Haushaltsjahr die zur Begleichung der Finanzierungszinsaufwendungen notwendigen Beteiligungserträge. Der Schuldenstand wüchse, wenn die Zinsaufwendungen nicht aus anderen Quellen bedient werden könnten.

Im Hinblick auf die AT-1 Anleihe ist festzustellen, dass der endgültige Zinssatz der AT-1 Anleihe noch festzulegen ist. Die sonstigen Bedingungen der Anleihe sind dem Rechnungshof nicht bekannt. Bei AT-1 Anleihen hat sich die Emittentin Helaba zudem in der

Vergangenheit das Recht einräumen lassen, die Zinszahlung nach freiem Ermessen ganz oder teilweise entfallen zu lassen, insbesondere (jedoch nicht ausschließlich) wenn dies notwendig ist, um ein Absinken der harten Kernkapitalquote unter die Mindestquote zu vermeiden oder eine Auflage der zuständigen Aufsichtsbehörde zu erfüllen.¹⁵

(4) Des Weiteren ist zu beachten, dass ein Refinanzierungsrisiko existiert, wenn bei Kreditaufnahme durch das Land und AT-1 Anleihe kein Gleichlauf bezüglich der Laufzeit besteht. So könnte sich die Zinssituation (fallende Ertragszinsen für die AT-1 Anleihe und/oder steigende Aufwandszinsen für die Finanzierung der Kapitalmaßnahme) für das Land ungünstig entwickeln. Dies könnte zu einer Belastung zukünftiger Haushalte führen. Dem Rechnungshof ist nicht bekannt, ob die für die Kapitalmaßnahme erforderlichen Schulden getilgt werden sollen. Selbst wenn die von Seiten des Landes erwarteten Cash-Flows sich realisieren, scheint eine Tilgung der für die Kapitalmaßnahme aufgenommenen Schulden durch die damit einhergehenden Zahlungsströme unsicher.

(5) Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bisher mit den Cash-Flows aus der Helaba-Beteiligung andere Aufwendungen des Landes finanziert wurden. Dies ist nach der Kapitalmaßnahme nicht mehr möglich, da die Dividenden und die Zinserträge zur Refinanzierung der Finanzierungszinsaufwendungen verwendet werden sollen. Im Ergebnis wird die politische Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeit weiter eingeschränkt.

1.4 Rückübertragung der stillen Einlagen

(1) Mit der Rückübertragung der stillen Einlagen werden die beteiligungsähnlichen Rechte in Höhe von insgesamt rund 1,9 Mrd. Euro aus der Landesbilanz ausgebucht. An deren Stelle treten die in der Helaba fortgeführten Darlehensportfolien, die in der Vergangenheit zur Stärkung des Eigenkapitals der Helaba eingebracht wurden.

Die Regelungen zur Rückübertragung der Darlehensportfolien sind nach Kenntnis des Rechnungshofs noch nicht geklärt.

¹⁵ Vgl. exemplarisch Helaba Anleihebedingungen AT1_NSV_2018, https://www.helaba.com/media/docs/de/investor-relations/refinanzierung/emissionen_protected/zusaetzliches-kernkapital/nat001-046.pdf, hier: § 8.

(2) Der Rechnungshof erwartet, dass er über die Details zur vertraglich vereinbarten Rückübertragung der Sondervermögen informiert wird.

1.5 Einhaltung der Schuldenbremse

(1) Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen ist der Haushalt in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Dabei sind die Einnahmen und die Ausgaben u. a. um finanzielle Transaktionen zu bereinigen. Die Berücksichtigung der finanziellen Transaktionen im Rahmen der hessischen Schuldenregel führt zu einer Annäherung des Haushaltssaldos an den Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Als finanzielle Transaktionen werden in den VGR – und damit im Rahmen des EU-Stabilitäts- und Wachstumspaktes – nicht vermögenswirksame Einnahmen und Ausgaben bezeichnet.¹⁶

Finanzielle Transaktionen im Sinne des § 4 Artikel 141-Gesetz sind *„Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen [...] und aus Darlehensrückflüssen sowie Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen [...] und für die Vergabe von Darlehen, solange und soweit nicht auf ihre Rückzahlung verzichtet wird“*. Finanzielle Transaktionen können also kreditfinanziert werden, wenn ihnen der Erwerb einer werthaltigen Beteiligung gegenübersteht. Unter der Voraussetzung, dass es sich bei der neuen Einlage in Höhe von 1,5 Mrd. Euro um eine werthaltige Beteiligung nach den Kriterien der Eurostat-Kapitalzuführungstests¹⁷ handelt, ist dieser Betrag als finanzielle Transaktion zu verbuchen. Gleiches gilt für die AT-1 Anleihe in Höhe von 0,5 Mrd. Euro. Sie erhöhen in Summe die maximal zulässige Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2024. Die AT-1 Anleihe besitzt voraussichtlich eine Laufzeit von 10 Jahren und kann innerhalb dieser Laufzeit in Eigenkapital

¹⁶ Vgl. LT-Drs. 18/7253, S. 9.

¹⁷ In den VGR wird gesondert evaluiert, ob Transaktionen beim Erwerb von Beteiligungen (Kapitalzuführungen) sich auf den Finanzierungssaldo auswirken oder nicht. Insbesondere wird zur Frage der Werthaltigkeit mittels der „Kapitalzuführungstests“ geprüft, ob es sich bei einem in den Finanzstatistiken ausgewiesenen Beteiligungserwerb aus Sicht der VGR um einen saldenwirksamen Vermögenstransfer oder einen saldenneutralen Erwerb von Anteilsrechten handelt.

umgewandelt werden.¹⁸ Dem Rechnungshof ist nicht bekannt, ob die Anleihe bei Fälligkeit prolongiert werden soll.

(2) Der Rechnungshof weist darauf hin, dass finanzielle Transaktionen im Sinne der Schuldenbremse nicht nur den Erwerb von Beteiligungen, sondern auch deren Veräußerung umfassen. Er gibt zu bedenken, dass mögliche Zahlungen der Helaba an das Land aufgrund der Beendigung der stillen Einlagen (Sondervermögen WuZ und HIF) ebenfalls als finanzielle Transaktion zu werten wären, die allerdings zwingend eine Tilgungsverpflichtung auslösen würden.

2 Prüfungsrecht des Rechnungshofs

2.1 Status quo

(1) Der Staatsvertrag über die Bildung einer gemeinsamen Sparkassenorganisation Hessen-Thüringen schließt in Art. 34 Abs. 3 Nr. 1 die Anwendung der in §§ 103 Abs. 1 Satz 1, 104 Abs. 2 Satz 1 LHO genannten Prüfungsrechte des Rechnungshofs an der Helaba aus. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Staatsvertrags in 1992 wurde der Ausschluss der Rechnungshofprüfung damit gerechtfertigt, dass das Land damals nicht mehr – bzw. aus heutiger Sicht noch nicht wieder – als Gewährträger haftete.

Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass aus § 55 Abs. 1 HGrG ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs gegenüber der Helaba als unmittelbare Prüfungsadressatin besteht. Es handelt sich um eine bundesgesetzliche Vorschrift, die durch Landesrecht nicht abbedungen werden kann. Zur Begründung des Prüfungsrechts ist die bestehende Garantieverpflichtung des Landes gegenüber der WIBank anzuführen. Gemäß § 6 des Gesetzes über die WIBank (WIBankG) ist das Land Gewährträger der WIBank und haftet für deren Verbindlichkeiten als Gewährträger unbeschränkt, soweit die Befriedigung aus dem Vermögen der WIBank nicht möglich ist.

Zwischen dem Rechnungshof und der Helaba besteht keine Einigkeit über das Bestehen von Prüfungsrechten.

¹⁸ Vgl. hierzu Stenografischer Bericht zur 3. Sitzung des Haushaltsausschusses am 13. Mai 2024, S. 24.

2.2 Prüfungsrecht des Rechnungshofs – nach den Kapitalmaßnahmen

(1) Die einvernehmliche Beendigung der stillen Einlagen und Rückübertragung der Sondervermögen an das Land haben keine Auswirkung auf das bestehende Prüfungsrecht nach § 55 Abs. 1 HGrG an der Helaba.

Der Dissens mit der Helaba im Hinblick auf das Prüfungsrecht der unabhängigen Finanzkontrolle ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht hinnehmbar. Das Risiko des Landes an der Helaba beläuft sich weiterhin auf rund 2 Mrd. Euro an Kapitaleinlagen, ohne dass die Finanzkontrolle des Landes bislang Einblick in das Unternehmen erhält. Bei Wiedereintritt des Landes als Träger der Helaba in 2001 sowie bei der Härtung der stillen Einlagen in 2011 wurde eine entsprechende Anpassung des Staatsvertrags unterlassen. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die beschriebenen Kapitalmaßnahmen es erfordern, dies nun zu vollziehen und die Prüfungsrechte festzuschreiben. Durch die Kapitalbeteiligung des Landes an der Helaba ist diese mit anderen Beteiligungsunternehmen des Landes vergleichbar, die ebenfalls einer Prüfung durch den Rechnungshof unterliegen. Es sollte im Interesse der Landesregierung und des Parlaments sein, dass die unabhängige Finanzkontrolle ein Prüfungsrecht hat, um die Einhaltung der Interessen des Landes bei der Helaba zu sichern.

Das häufig vorgetragene Argument, die Helaba unterliege durch die Prüfung des Jahresabschlusses, die Bankenaufsicht und die zuständige Sparkassenaufsicht bereits einer ausreichenden Kontrolle, kann nicht überzeugen. Prüfungsgegenstand des Rechnungshofs ist die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Helaba und nicht die Prüfung des Jahresabschlusses und der bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften.

Der Rechnungshof verweist auf Art. 144 der Verfassung des Landes Hessen, nach der er die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes prüft. Dies schließt die Betätigung des Landes bei der Helaba nicht aus. Aus dem Grundsatz einer lückenlosen Finanzkontrolle und im Sinne einer „good governance“ erwartet der Rechnungshof, dass der Staatsvertrag die aktuellen Gegebenheiten berücksichtigt und die Ausnahmeregelung des Art. 34 Abs. 3 Nr. 1 aufgehoben wird, sodass er seinem verfassungsmäßigen Auftrag vollumfänglich nachkommen kann.

Darmstadt, 10. Juli 2024



Dr. Wallmann



Bantzer



Dr. Nowak



Dr. Breidert



Brillmann



Balk



Dr. Keilmann



Eckes



Dr. Wanitschek-Klein