HESSISCHER RECHNUNGSHOF

Bericht

nach § 92 LHO

über die

Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofs bei der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale

Darmstadt, den 26. November 2024

Az.: 06 F18 46 50 92000

Inhaltsverzeichnis

0 Anlass und Ausgangssituation 4

1 Rechtliche Grundlagen eines Prüfungsrechts des Hessischen Rechnungshofs bei der Landesbank Hessen-Thüringen 5

2 Historie der Beteiligung des Landes an der Helaba 7

3 Prüfungsrechte der Rechnungshöfe bei anderen Landesbanken 10

4 Kompetenzen anderer Prüfungseinrichtungen 12

5 Abschließende Würdigung und Empfehlung 14

Abkürzungsverzeichnis

AT-1	Additional Tier 1
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BayernLB	Bayerische Landesbank
BayLaBG	Gesetz über die Bayerische Landesbank
BW	Baden-Württemberg
EBA	European Banking Authority
ESFS	Europäisches System der Finanzaufsicht
EZB	Europäische Zentralbank
Helaba	Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale Anstalt öffentlichen Rechts
HIF	Hessischer Investitionsfonds
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HSGV	Hessischer Sparkassen- und Giroverband
HV	Verfassung des Landes Hessen
KWG	Gesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz)
LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
LHO	Landeshaushaltsordnung
LTH	Landestreuhandstelle Hessen
IDW PS	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. Prüfungsstandard

NordLB	Norddeutsche Landesbank
SaarLB	Landesbank Saar
SGVHT	Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen
SL	Saarland
SSpG	Saarländisches Sparkassengesetz
WIBank	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
WIBankG	Gesetz über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen - rechtlich unselbstständige Anstalt in der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen-Gesetz)
WuZ	Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen

0 Anlass und Ausgangssituation

Am 29. April 2024 informierte der Finanzminister die Öffentlichkeit darüber, dass das Land seine Beteiligung an der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba) von 8,1 % auf 30,08 % erhöhen werde. Dabei sollte das Kernkapital der Helaba mit 2 Mrd. Euro (verteilt auf eine Bareinlage von 1,5 Mrd. Euro und den Erwerb einer Additional Tier 1 (AT-1)-Anleihe von 500 Mio. Euro) gestärkt werden. Im Gegenzug sollten die bisherigen Verträge, mit denen die Sondervermögen Wohnungswesen und Zukunftsinvestitionen (WuZ) und Hessischer Investitionsfonds (HIF) als stille Einlagen in das Kapital der Helaba eingebracht worden sind, einvernehmlich beendet werden. Infolgedessen sollten das Sondervermögen WuZ i. H. v. 1,3 Mrd. Euro und das Sondervermögen HIF i. H. v. 620 Mio. Euro an das Land (rück-)übertragen werden. Am 5. August 2024 wurde die Transaktion abgeschlossen.[1]

Aufgrund der besonderen Bedeutung dieser Kapitalmaßnahmen bei der Helaba für den Landeshaushalt hat sich der Rechnungshof in zwei Berichten zur Neustrukturierung des Kernkapitals der Helaba und zur Beendigung der stillen Einlagen des Landes geäußert. Mit einem nicht-öffentlichen Bericht nach § 81 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 10. Juni 2024 hat er den Landtag beraten. Ergänzend hat der Rechnungshof am 10. Juli 2024 eine öffentliche Stellungnahme gemäß § 92 LHO abgegeben. Die Papiere wurden vom Haushaltsausschuss in seiner 5. Sitzung am 2. Juli 2024 (Bericht nach § 81 LHO) sowie in seiner 7. Sitzung am 4. September 2024 (Stellungnahme nach § 92 LHO) beraten.

In beiden Berichten hat der Rechnungshof auch Hinweise zum Prüfungsrecht des Rechnungshofs an der Helaba gegeben. Das Prüfungsrecht wird von der Helaba bestritten. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurden hierzu grundsätzliche Fragen aufgeworfen, die der Rechnungshof mit dem vorliegenden Bericht aufgreifen und beantworten möchte. Gleichzeitig empfiehlt er, das Prüfungsrecht des Rechnungshofs eindeutig klarzustellen und die Ausnahme in Art. 34 Abs. 3 Nr. 1 des Staatsvertrages zwischen den Ländern Hessen und Thüringen über die Bildung einer gemeinsamen Sparkassenorganisation Hessen-Thüringen vom 10. März 1992 (im Folgenden Staatsvertrag) zu streichen oder eine entsprechende deklaratorische Regelung in der LHO aufzunehmen.

[1] Vgl. Halbjahresfinanzbericht 2024 der Helaba vom 6. August 2024, S. 110, (41) Nachtragsbericht.

1 Rechtliche Grundlagen eines Prüfungsrechts des Hessischen Rechnungshofs bei der Landesbank Hessen-Thüringen

(1) Der Rechnungshof prüft die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes, gemäß Art. 144 S. 1 der Verfassung des Landes Hessen (HV) i. V. m. § 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (HGrG) i. V. m. § 81 Abs. 1 LHO. Damit kommt der verfassungsrechtliche Grundsatz der lückenlosen Finanzkontrolle zum Ausdruck. Der Grundsatz besagt, dass keine Materie, welche der Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs verfassungsrechtlich unterstellt ist, seiner Prüfung vorenthalten werden kann.[2] Die verfassungsrechtliche Prüfungsbefugnis erstreckt sich auf das gesamte staatliche Finanzvolumen und steht nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers.[3] Gesetzliche Einschränkungen können nur dann zulässig sein, wenn sie den Kern der Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs nicht antasten.[4] Der Kern ist dann angetastet, wenn die Prüfungsbefugnis für bestimmte Gebiete komplett aufgehoben wird.

Die Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs umfasst die gesamte unmittelbare Landesverwaltung, die Landesbetriebe und Sondervermögen sowie Stellen außerhalb der unmittelbaren Verwaltung, die Finanzverantwortung für das Land übernehmen.[5] Eine externe Finanzverantwortung liegt u. a. dann vor, wenn solche Stellen Vermögensgegenstände des Landes verwalten oder das Land Gewährleistungen für diese Stellen übernommen hat. Die Prüfung dieser Stellen dient der Klärung, ob und inwieweit die externe Wahrnehmung von Finanzverantwortung finanzielle Auswirkungen oder Finanzrisiken für das Land zur Folge hat.[6] Zu diesen Stellen gehört auch die Helaba. Die Helaba ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 Helaba-Satzung[7]) und gehört damit nicht der unmittelbaren Landesverwaltung an. Aus der Beschreibung ihrer Geschäfte in § 5 Helaba-Satzung ergibt sich, dass sie Finanzverantwortung für das Land übernimmt und dass sie an der Finanzverwaltung des Landes aktiv mitwirkt. So besorgt sie u. a. als

---

2 Vgl. zum Grundsatz Tiemann, die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle, S. 75; E. R. Huber, in: Festschrift Nikisch, S. 334; Vialon, Haushaltsrecht, S. 49.

3 Vgl. auch NWVerfGH, Urt. v. 13. Dezember 2011 − VerfGH 11/10, in: NVwZ 2012, 631, 635.

4 Vgl. Hessischer Staatsgerichtshof, Urt. v. 27. April 1994, P. St.1172, Rn. 65, m. w. N.; Tiemann, die staatsrechtliche Funktion der Finanzkontrolle, S. 65-66.

5 Ausdrücklich vom BVerwG anerkannt, BVerwGE 139, 87 (102-103); ebenso NWVerfGH, NVwZ 2012, 631, 634, Verpflichtung, bei „bundes- bzw. landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder öffentlichen Unternehmen die Auswirkungen auf den Staatshaushalt zu prüfen“ (S. 110).

6 Vgl. NWVerfGH Urt. v. 13. Dezember 2011 − VerfGH 11/10, in: NVwZ 2012, 631, 634.

7 Zuletzt geändert am 17. Juli 2024 und bekannt gemacht in Hess. StAnz. vom 5. August 2024, S. 713; Thür. StAnz vom 5. August 2024, S. 1144-1145.

Kommunal- und Staatsbank bankmäßige Geschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände, der Länder Hessen und Thüringen, sonstiger Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie von Unternehmen, die diesen nahe stehen (Abs. 3). Sie kann für die Länder Hessen und Thüringen und andere Träger der öffentlichen Verwaltung treuhänderische und Aufgaben der öffentlichen Förderung übernehmen (Abs. 4).

(2) Der § 104 Abs. 2 S. 1 LHO (§ 112 LHO a. F.) sieht für Unternehmen in der Rechtsform einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts u. a. vor, dass der § 103 LHO (§ 111 LHO a. F.) anzuwenden ist. Dieser regelt, dass der Rechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts prüft. Dem Umfang nach handelt es sich um eine umfassende Kontrolle der betreffenden juristischen Person des öffentlichen Rechts, die sich an den Prüfungsmaßstäben Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit orientiert. Die Anwendung der §§ 103, 104 LHO ist derzeit durch Art. 34 Abs. 3 Nr. 1 des Staatsvertrages ausgeschlossen.

(3) Hinsichtlich eines möglichen Prüfungsrechts ist auch der § 55 HGrG zu beachten. Der § 55 HGrG gilt unmittelbar und einheitlich für den Bund und die Länder, unabhängig von ihrer Umsetzung in Landesrecht (§ 49 HGrG). Gemäß § 55 Abs. 1 HGrG wird eine Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs an der Helaba begründet. Die Helaba ist gemäß § 1 S. 1 Helaba-Satzung eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und damit juristische Person des öffentlichen Rechts i. S. v. § 55 Abs. 1 HGrG. Der Anwendungsbereich des § 55 Abs. 1 HGrG ist damit eröffnet. Zur Begründung des Prüfungsrechts ist die in § 6 des Gesetzes über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBankG) normierte Gewährträgerhaftung des Landes gegenüber der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) anzuführen. Die WIBank ist keine rechtsfähige juristische Person, sondern eine nicht rechtsfähige, gegenüber der Helaba nur teilverselbständigte Anstalt innerhalb der Helaba. Die Gewährträgerhaftung für die WIBank besteht daher nicht zwischen dem Land und der WIBank, sondern zwischen dem Land und der Helaba. Begünstigte der Gewährträgerhaftung ist die Helaba in ihrer Eigenschaft als WIBank. Damit ist eine Garantieverpflichtung des Landes i. S. d. § 55 Abs. 1 HGrG begründet und die Helaba als diejenige juristische Person des öffentlichen Rechts, zu deren Gunsten die Garantieverpflichtung besteht, unterliegt der Prüfung durch den Rechnungshof gemäß § 55 Abs. 1 HGrG.

(4) Nach Auffassung des Rechnungshofs besteht ein Recht zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Helaba gemäß Art. 144 HV und gemäß § 55 HGrG. Dieses Prüfungsrecht wird bislang von der Helaba bestritten.

2 Historie der Beteiligung des Landes an der Helaba

(1) Die Helaba entstand ursprünglich zum 1. Juni 1953 als Hessische Landesbank Girozentrale aus dem Zusammenschluss dreier älterer Landesbanken in der noch heute bestehenden Rechtsform Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Landestreuhandstelle Hessen (LTH) wurde im Jahr 1970 als rechtlich unselbstständige Anstalt bei der Helaba errichtet. Als Rechtsträger diente die Helaba, das Land Hessen übernahm die Gewährträgerhaftung für die LTH. Bis zum 31. Dezember 1989 war neben dem Hessischen Sparkassen- und Giroverband (HSGV) das Land Hessen zu 50 % am Kapital der Helaba beteiligt. Aufgrund der Trägerstellung des Landes bei der Helaba oblag dem Rechnungshof gemäß § 104 Abs. 2 S. 1 LHO i. V. m. § 103 LHO ein Prüfungsrecht an der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Mit dem Verkauf der Landesanteile an der Helaba wurde der Hessische Sparkassen- und Giroverband mit Ablauf des 31. Dezember 1989 zunächst alleiniger Träger der Helaba.

(2) Durch Art. 4 des Staatsvertrages wurde die Bildung einer gemeinsamen Sparkassenorganisation der Länder Hessen und Thüringen beschlossen und umgesetzt. Somit war der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen (SGVHT) seit dem 21. Mai 1992 der alleinige Träger und Gewährträger der seither als Landesbank Hessen-Thüringen – Girozentrale bezeichneten Bank. Zu diesem Zeitpunkt wurde ferner in Art. 34 Abs. 3 Nr. 1 des Staatsvertrages die Regelung aufgenommen, dass § 104 Abs. 2 S. 1 LHO auf die Helaba keine Anwendung findet.

(3) Zum 1. Januar 2001 erwarben das Land Hessen 10 % und der Freistaat Thüringen 5 % der Anteile an der Helaba. Art. 34 Abs. 3 Nr. 1 des Staatsvertrages wurde im Zuge dessen nicht geändert, wodurch § 104 Abs. 2 S. 1 LHO weiterhin für nicht anwendbar erklärt blieb. Bereits zwei Jahre zuvor, am 23. und 30. Dezember 1998, schlossen das Land und die Helaba einen Vertrag nach § 10 Abs. 4 Kreditwesengesetz (KWG), durch den das Land eine stille Vermögenseinlage erbrachte. Der Nennbetrag des Sondervermögens WuZ wurde aufgrund eines Gutachtens auf 1,26 Mrd. Euro festgelegt und in 2004 auf 1,3 Mrd. Euro angehoben. Am 30. September 2005 schlossen das Land und die Helaba einen weiteren Vertrag über eine stille Vermögenseinlage nach § 10 Abs. 4 KWG. Aufgrund dieses Beteiligungsvertrages übertrug das Land das nicht

rechtsfähige Sondervermögen HIF an die Helaba. Der Nennbetrag der Einlage wurde 2006 auf 620 Mio. Euro festgelegt.

Mit Erklärung vom 28. April 2011 hat sich das Land verpflichtet, unter Beteiligung aller Träger der Helaba die stillen Einlagen so zu verändern, dass den Anforderungen der Bankenaufsicht zur Anerkennung als hartes Kernkapital entsprochen wird (sog. Härtung).

Durch die Übernahme des Verbundgeschäfts der WestLB AG durch die Helaba im Jahr 2012 wurde der Anteil des Landes Hessen an der Helaba von 10 % auf 8,1 % reduziert, da die früheren Träger der WestLB AG insgesamt 19 % der Anteile an der Helaba übernahmen.

(4) Im Rahmen der diesjährigen Neustrukturierung hat sich der Anteil des Landes an der Helaba von 8,1 % auf 30,08 % erhöht. Art. 34 Abs. 3 Nr. 1 des Staatsvertrages wurde im Zuge dessen bislang nicht geändert, wodurch § 104 Abs. 2 S. 1 LHO für nicht anwendbar erklärt ist.

(5) Neben der Trägerschaft der Helaba hat sich auch die Gewährträgerhaftung des Landes für die Helaba im Betrachtungszeitraum immer wieder verändert. Mit dem Verkauf der Landesanteile endete die uneingeschränkte Gewährträgerhaftung für die Helaba am 31. Dezember 1989. Durch den Wiedereinstieg des Landes bei der Helaba bestand für Verbindlichkeiten ab dem 1. Januar 2001 zunächst wieder eine unbeschränkte gesamtschuldnerische Haftung für die Gewährträger. Diese wurde zum 18. Juli 2005 auf das satzungsmäßige Kapital beschränkt, da die EU-Kommission eine Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt feststellte. Für den Bereich des Fördergeschäfts bestand seit jeher eine Gewährträgerhaftung des Landes. Seit 2009 besteht eine uneingeschränkte Gewährträgerhaftung für die WIBank. Nach Auffassung des Rechnungshofs begründet diese uneingeschränkte Gewährträgerhaftung ein Prüfungsrecht nach § 55 HGrG (vgl. auch Kapitel 1).

Die folgende Abbildung gewährt einen Überblick zur Historie der Trägerschaft, der Gewährträgerhaftung und der Prüfungsrechte des Landes.

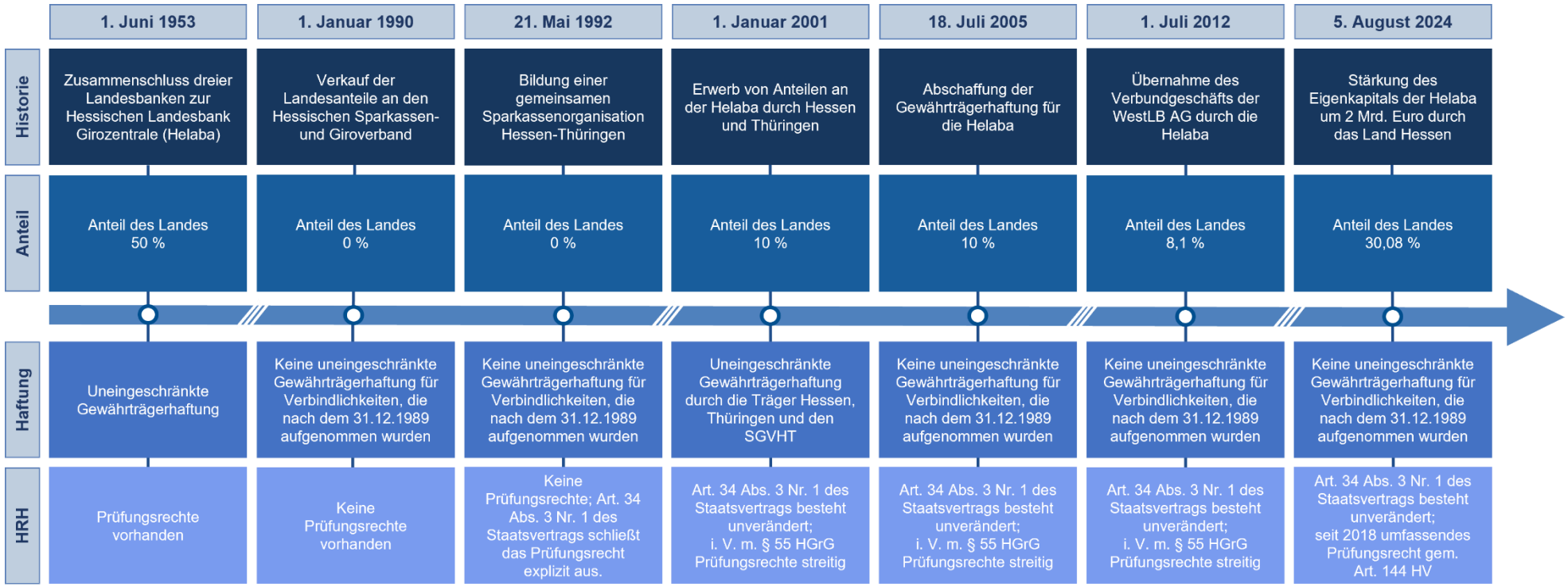

Abbildung 1: Überblick über die Historie der Helaba aus Sicht des Landes Hessen

3 Prüfungsrechte der Rechnungshöfe bei anderen Landesbanken

(1) Das Kapital der Bayerischen Landesbank (BayernLB) befindet sich in der Hand der BayernLB Holding AG, die als beliehene Trägerin agiert. Mittelbare Träger sind sowohl der Freistaat Bayern mit 75 % (Mehrheitseigentümer) als auch der Sparkassenverband Bayern mit 25 % der Anteile. Das Recht des Bayerischen Obersten Rechnungshofs zur Prüfung der BayernLB ist zum einen in § 22 Abs. 1 BayernLB-Satzung normiert. Zum anderen unterliegt die BayernLB gemäß Art. 18 Bayerisches Landesbank-Gesetz (BayLaBG)[8] der Prüfung durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof nach Art. 111 der Bayerischen Haushaltsordnung.

(2) Träger der Norddeutschen Landesbank (NordLB) sind das Land Niedersachsen (2,68 % direkt und zum Teil über ihre Beteiligungsgesellschaften Niedersachsen Invest GmbH (40,27 %) und Hannoversche Beteiligungsgesellschaft Niedersachsen mbH (14,97 %)), das Land Sachsen-Anhalt (6,25 %), der Niedersächsische Sparkassen- und Giroverband (8,92 %), der Sparkassenbeteiligungsverband Sachsen-Anhalt (1,79 %), der Sparkassenbeteiligungszweckverband Mecklenburg-Vorpommern (1,24 %) sowie das Sicherungssystem der Sparkassenfinanzgruppe mit den zwei Treuhandgesellschaften FIDES Gamma GmbH (11,94 %) und FIDES Delta GmbH (11,94 %). Sowohl gemäß § 30 Abs. 1 NordLB-Satzung als auch gemäß § 11 des Staatsvertrages zwischen den Ländern Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern über die Norddeutsche Landesbank – Girozentrale[9] besitzen die Rechnungshöfe der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt das Recht, die Haushalts- und Wirtschaftsführung der NordLB zu prüfen.

(3) Die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit mehreren Trägern. Der größte Anteilseigner ist mit 40,53 % der Sparkassenverband Baden-Württemberg. Das Land Baden-Württemberg ist unmittelbar mit ca. 24,99 % und mittelbar über die Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH, die ca. 15,55 % der Anteile hält, beteiligt. Auch die Landeshauptstadt Stuttgart hält ca. 18,93 % des Stammkapitals der LBBW. Weder in der LHO-BW, der Satzung noch im Gesetz über

---

8 Gesetz über die Bayerische Landesbank (Bayerisches Landesbank-Gesetz - BayLaBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 2003 (GVBl S. 54, ber. S. 316, BayRS 762-6-F), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 328 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98), in Kraft getreten am 1. Mai 2019.

9 Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen, dem Land Sachsen-Anhalt und dem Land Mecklenburg-Vorpommern über die Norddeutsche Landesbank – Girozentrale vom 19. Dezember 2019 (GVBl. Nr. 23/2019, S. 399).

die Landesbank Baden-Württemberg[10] ist ein Recht zur Prüfung der LBBW durch den Rechnungshof Baden-Württemberg enthalten.

(4) Die Landesbank Saar (SaarLB) ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts, deren Mehrheitseigentümer mit 74,9 % das Saarland ist. Die übrigen 25,1 % der Anteile werden durch den Sparkassenverband Saar gehalten. Hinsichtlich der Prüfung durch den Rechnungshof des Saarlandes ergibt sich weder aus der LHO-SL, dem Saarländischen Sparkassengesetz (SSpG)[11] noch aus der Satzung der SaarLB eine Rechtsgrundlage.[12]

(5) Einen Überblick über die Prüfungsrechte der Landesrechnungshöfe bei den jeweiligen Landesbanken bietet die nachfolgende Tabelle:

Prüfungsrecht	BayernLB	LBBW	NordLB	SaarLB
Satzung	Prüfungsrecht gemäß § 22 Abs. 1 BayernLB-Satzung	Kein Prüfungsrecht	Prüfungsrecht gemäß § 30 Abs. 1 NordLB-Satzung	Kein Prüfungsrecht
Einfachgesetzliches Landesrecht	Prüfungsrecht gemäß Art. 18 BayLaBG	Kein Prüfungsrecht (§ 112 Abs. 1 Nr. 4 LHO-BW)	Prüfungsrecht gemäß § 11 Staatsvertrag zwischen Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern	Kein Prüfungsrecht (§ 112 Abs. 2 S. 2 LHO-SL i. V. m. § 32 Abs. 1 SSpG)

Tabelle 1: Übersicht über die Prüfungsrechte der Landesrechnungshöfe bei den jeweiligen Landesbanken

(6) Im Ergebnis zeichnet sich bei den Prüfungsrechten der Landesrechnungshöfe kein einheitliches Bild ab. Bei der vergleichenden Betrachtung ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Situation in Hessen anders darstellt als in den anderen betrachteten Bundesländern, in denen kein Prüfungsrecht für den Landesrechnungshof nach Satzung

10 Gesetz über die Landesbank Baden-Württemberg vom 11. November 1998 (GBl. 1998, S. 589).

11 Saarländisches Sparkassengesetz (SSpG) vom 17. Dezember 1964 in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 2009 (Amtsbl. S. 662).

12 Laut § 32 Abs. 2 des Saarländischen Sparkassengesetzes sind die BayernLB, der Sparkassenverband Saar und das Saarland Träger der SaarLB. Dem Geschäftsbericht für das Geschäftsjahr 2014 der BayernLB ist jedoch zu entnehmen, dass mit Wirkung zum 3. April 2014 alle Anteile der BayernLB an der SaarLB (ca. 44 %) veräußert wurden. Vgl. hierzu BayernLB (2015), Geschäftsbericht 2014, S. 35. Eine entsprechende Anpassung des Gesetzes wurde seither nicht vorgenommen. Auch § 3 der Satzung der SaarLB wurde diesbezüglich nicht geändert.

oder einfachgesetzlichem Landesrecht besteht. Die Organisation des hessischen Förderinstituts WIBank als Anstalt in der Anstalt Helaba unterscheidet sich von den rechtlich selbstständigen Förderinstituten in Baden-Württemberg (Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank) und im Saarland (Saarländische Investitionskreditbank AG).

4 Kompetenzen anderer Prüfungseinrichtungen

(1) Gemäß § 340k Handelsgesetzbuch (HGB) hat die Helaba als Kreditinstitut ihren Jahres- und Konzernabschluss prüfen zu lassen. Der Abschlussprüfer beurteilt, ob der Abschluss in allen wesentlichen Punkten in Übereinstimmung mit den anzuwendenden Rechnungslegungsvorschriften aufgestellt wurde. Bei der Prüfung von Kreditinstituten untersucht der Abschlussprüfer gemäß § 29 KWG zudem die wirtschaftlichen Verhältnisse des beaufsichtigten Instituts und stellt fest, ob die regulatorischen Anforderungen (z. B. Anzeigepflichten) erfüllt wurden.

Durch die über die Prüfung der Rechnungslegung hinausgehenden Prüfungspflichten werden Aspekte der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung zum Prüfungsgegenstand. Die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung wird auch bei der Erweiterung des Prüfungsauftrags gemäß § 53 HGrG untersucht. Eine umfängliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung oder Wirksamkeit der Bewirtschaftung öffentlicher Ressourcen wird bei der erweiterten Prüfung von Kreditinstituten nicht vorgenommen.

(2) Das Europäische System der Finanzaufsicht (ESFS) besteht aus einem Netzwerk von europäischen und nationalen Aufsichtsbehörden. Aufsichtsbehörden der Helaba als Kreditinstitut sind die Europäische Zentralbank (EZB) und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) i. S. e. gemeinsamen Institutsaufsicht. Die Prüfungen der BaFin werden von der Deutschen Bundesbank unterstützt. Die nationalen Aufsichtsbehörden sind als integraler Bestandteil des einheitlichen Aufsichtsmechanismus in die der EZB übertragenen Aufgaben eingebunden. Zur Beaufsichtigung der Institute ordnet die EZB jedem Institut ein gemeinsames Aufsichtsteam (Joint Supervisory Team) zu. Diese Teams setzen sich aus Beschäftigten der EZB, der Bankenaufsicht des Sitzlandes sowie aus Beschäftigten von anderen nationalen Aufsichtsbehörden des Euroraums zusammen. Die gemeinsame Institutsaufsicht umfasst die Einhaltung der Anforderungen an ein Kreditinstitut nach dem KWG, den dazu erlassenen Rechtsverordnungen sowie nach den Vorgaben der European Banking Authority (EBA). Die Schwerpunkte sind die Überwachung der Risikomanagementmodelle und die Eigenkapital-Vorhaltung.

(3) Die Staatsaufsicht über die Helaba ist jenen Ministerien in den Ländern Hessen und Thüringen zugewiesen, denen auch die oberste Sparkassenaufsicht obliegt (Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Staatsvertrag). Dies ist im Land Hessen das Wirtschaftsministerium und im Freistaat Thüringen das Finanzministerium. Bei der Staatsaufsicht wird zwischen der Rechtsaufsicht und Fachaufsicht unterschieden. Bei der Rechtsaufsicht liegt allein der Maßstab der Rechtmäßigkeit zugrunde. Bei der Fachaufsicht hingegen prüft die Aufsichtsbehörde daneben auch die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Der Staatsvertrag sieht die Aufsicht über die Helaba i. S. e. Rechtsaufsicht vor.

(4) Die Prüfung des Rechnungshofs unterscheidet sich deutlich von den Prüfungen der anderen Prüfungs- und Aufsichtseinrichtungen. So umfasst die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung andere Inhalte als die Jahresabschlussprüfung und die Prüfung der regulatorischen Anforderungen durch die Wirtschaftsprüfer. Auch die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung gemäß § 53 HGrG bleibt hinter der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung zurück. Hier bearbeitet der Wirtschaftsprüfer vorgegebene Fragestellungen nach einem Prüfungsstandard des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW PS 720), während der Rechnungshof die Prüfungsthemen und Prüfungsschwerpunkte unabhängig und risikoorientiert festlegen kann.

Das Ziel des ESFS ist, die Finanzaufsicht im europäischen Binnenmarkt zu harmonisieren und dessen Finanzstabilität zu gewährleisten. Die Prüfung des Rechnungshofs hingegen zielt auf die Wirtschaftlichkeit der Bewirtschaftung öffentlicher Ressourcen sowie deren Wirksamkeit ab. Diese unterschiedliche Zielsetzung führt zu anderen Prüfungsansätzen und anderen Prüfungsfeldern.

Auch mit den Aufgaben der Staatsaufsicht, hier i. S. e. Rechtsaufsicht, ist die Prüfung des Rechnungshofs nicht vergleichbar. Zum einen überprüft der Rechnungshof neben der Recht- und Ordnungsmäßigkeit auch die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns bzw. des Handelns der Helaba. Zum anderen gehen die Einsichts- und Auskunftsrechte nach § 88 LHO weit über die Möglichkeiten der Rechtsaufsicht hinaus.

Die Tatsache, dass auch andere Einrichtungen die Helaba prüfen, ersetzt nicht eine Prüfung durch den Rechnungshof. Der Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle besagt, dass sich die verfassungsrechtliche Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs auf das gesamte staatliche Finanzvolumen erstreckt. Andere Institutionen und ihre Prüfungskompetenz können diesen Grundsatz nicht außer Kraft setzen. Zudem verfügen die Prüfungsinstitutionen nicht über die verfassungsrechtliche institutionelle Garantie des Rechnungshofs gemäß Art. 144 HV. Denn allein die Prüfung der öffentlichen Finanzen durch

den Rechnungshof hat die Funktion, die Entlastung der Landesregierung durch den Landtag vorzubereiten. Allein der Rechnungshof prüft die Landesfinanzen zur Sicherung der parlamentarischen Budgetkontrolle mit den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Er ist das maßgebliche Gremium, das dem Parlament zur Ausübung des Budgetrechts die notwendigen Erkenntnisse vermittelt und auf dieser Basis eine effektive, von der Verfassung vorausgesetzte Finanzkontrolle ermöglicht.

5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Mit der Beendigung der stillen Einlage und der Erhöhung der Beteiligungsquote des Landes auf 30,08 % kommt dem Land als Gesellschafter eine zentrale Rolle bei der Helaba zu. Die finanziellen Mittel zur Stärkung des Eigenkapitals von 2 Mrd. Euro, die – im Gegensatz zu den bisherigen stillen Einlagen – keiner Zweckbindung unterliegen, eröffnen der Bank neue Handlungsspielräume. Um in dieser Situation die Umsetzung der Landesinteressen bestmöglich sicherzustellen, sollten alle Möglichkeiten genutzt werden. Dies umfasst die Tätigkeit der Landesvertreter in den Gremien, die Beteiligungssteuerung durch die Beteiligungsverwaltung sowie die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof.

Es ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht länger hinnehmbar, dass das Prüfungsrecht von der Bank bestritten wird. Die Frage, ob eine Prüfung stattfindet, sollte nicht im Ermessen der geprüften Stelle selbst liegen.

Aus dem Grundsatz einer lückenlosen Finanzkontrolle und i. S. e. „good governance“ erwartet der Rechnungshof, dass die Regelung in Art. 34 Abs. 3 Nr. 1 des Staatsvertrages gestrichen wird oder eine entsprechende deklaratorische Regelung in die LHO aufgenommen wird. Auch wenn die Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs nach seiner Auffassung sowohl verfassungsrechtlich wie auch einfachgesetzlich begründet wird, wäre eine klarstellende landesrechtliche Regelung zu begrüßen. Andernfalls wäre der Rechnungshof im Interesse von Rechtssicherheit gezwungen, die Frage des Prüfungsrechts einer gerichtlichen Klärung zuzuführen, um sich später nicht dem Vorwurf auszusetzen, trotz bestehender rechtlicher Möglichkeiten untätig geblieben zu sein.

Darmstadt, 26. November 2024

Dr. Wallmann

Bantzer

Dr. Nowak

Dr. Breidert

Brillmann

Balk

Dr. Keilmann

Eckes

Dr. Wanitschek-Klein