



HESSISCHER LANDTAG

08. 06. 2020

Plenum

Gesetzentwurf

Landesregierung

Gesetz über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ (Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz – GZSG)

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 8. Juni 2020 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 8. Juni 2020 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Minister der Finanzen vertreten.

A. Problem

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie stellen Hessen vor eine historische Herausforderung: Noch nie seit Ende des 2. Weltkriegs fiel ein Wirtschaftseinbruch so dramatisch aus.

Die massiven ökonomischen, sozialen und finanziellen Verwerfungen infolge der Pandemie bleiben nicht auf das Jahr 2020 begrenzt, sondern werden auch die Entwicklung in den kommenden Jahren erheblich belasten, sodass das Land hierauf nicht nur kurzfristig reagieren kann.

Aktuell bedarf es weiterer Kraftanstrengungen des Landes, um die direkten und indirekten negativen Folgen der Pandemie auf die Bürgerinnen und Bürger, die Unternehmen, die Kommunen und die soziale und kulturelle Infrastruktur zu bewältigen.

Daneben sollte das Land Maßnahmen in den Blick nehmen, die im Zusammenspiel mit dem geplanten Konjunkturpaket des Bundes aktiv zu einem konjunkturellen „Kick-Start“ der hessischen Wirtschaft beitragen.

Um die wirtschaftliche Erholung nicht zu gefährden, müssen schließlich für einen Übergangszeitraum die zu erwartenden umfangreichen Einnahmeausfälle durch eine Kreditaufnahme kompensiert werden.

B. Lösung

Einrichtung eines nicht rechtsfähigen Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“, in dem alle Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Landeshaushalt bis Ende 2023 (einschließlich Ausgleich nicht konjunktureller Steuermindereinnahmen und Maßnahmen des 1. Nachtrags 2020) gebündelt und transparent ausgewiesen werden.

Zur Finanzierung erhält das Sondervermögen eine eigene Kreditemächtigung. Die aus dem Sondervermögen finanzierten Maßnahmen sind aus haushaltsrechtlichen Gründen an den Nachweis eines Corona-Bezugs geknüpft.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie sind nicht auf ein Jahr begrenzt. Durch ein Sondervermögen wird den überjährigen Anforderungen flexibel Rechnung getragen. Dabei wird sichergestellt, dass alle Maßnahmen des Landes zur Bewältigung der Pandemie transparent und für Parlament und Öffentlichkeit nachvollziehbar ausgewiesen werden.

Der nach Art. 141 Abs. 4 Satz 2 der Hessischen Verfassung notwendige Tilgungsplan für die aufgenommenen Kredite sieht einen Tilgungsbeginn bereits im Jahr 2021 vor und ist - analog zur Hessenkasse und zum Kommunalen Schutzschirm - auf 30 Jahre angelegt. Die Zins- und Tilgungsleistungen erfolgen aus dem Landeshaushalt.

Der Kernhaushalt des Landes wird durch das Sondervermögen für den vorgesehenen Übergangszeitraum bis Ende 2023 von den coronabedingten Belastungen befreit.

C. Befristung

Die Möglichkeit, Maßnahmen aus dem Sondervermögen zu finanzieren, wird bis Ende 2023 begrenzt. Das Sondervermögen selbst ist befristet bis zum Ende der Tilgung der aufgenommenen Darlehen im Jahr 2050.

D. Alternativen

Alternativ wäre auch der Verzicht auf ein Sondervermögen und eine Darstellung der Haushaltsbelastungen in den jährlichen Haushalten denkbar. Dies wird jedoch der besonderen Herausforderung durch die Corona-Virus-Pandemie nicht gerecht, weil sich die Auswirkungen des Wirtschaftseinbruchs einschließlich der sich daraus ergebenden Mindereinnahmen des Landes und die notwendigen Maßnahmen zur Gegensteuerung über einen längeren Zeitraum erstrecken und den Betroffenen anderenfalls keine rechtsverbindliche Planungssicherheit verschafft würden. Bei einem Verzicht auf ein Sondervermögen könnten zudem die außerordentlichen, zusätzlichen Haushaltsbelastungen nicht so offen und transparent dargestellt werden.

E. Finanzielle Mehraufwendungen:**1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung (in Mio. Euro)**

Mit dem Gesetz wird ein Sondervermögen mit einem Volumen von bis zu 12 Mrd. Euro mit einer Kreditermächtigung in gleicher Höhe errichtet. Dabei werden die haushalterischen Auswirkungen der Corona-Virus-Pandemie bis Ende 2023 gebündelt. Gegenüber einer ausschließlichen Veranschlagung in den jährlichen Haushalten ergeben sich keine erhöhten Liquiditätsbedarfe.

2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung

Die Vermögenswerte sowie die Verbindlichkeiten des Sondervermögens werden im Rahmen der Konsolidierung in der jährlichen Bilanz des Landes Hessen berücksichtigt.

3. Berücksichtigung in der mehrjährigen Finanzplanung

Die Zuführungen an das Sondervermögen und die Abführungen des Sondervermögens an den Landeshaushalt werden in der mehrjährigen Finanzplanung des Landes dargestellt.

4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Unmittelbar keine. Auswirkungen im Vollzug sind abhängig vom Umfang der Inanspruchnahme der im Gesetz enthaltenen Ermächtigungen.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“
(Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz – GZSG)**

Vom

**§ 1
Errichtung des Sondervermögens**

Das Land Hessen errichtet ein Sondervermögen mit der Bezeichnung „Hessens gute Zukunft sichern“.

**§ 2
Zweck und Mittelverwendung des Sondervermögens**

(1) Das Sondervermögen dient der Finanzierung der notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Virus-Pandemie und zur Verhinderung weiterer Schäden. Dies umfasst

1. Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018), in der jeweils geltenden Fassung sowie Leistungen und Ansprüche, die auf Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz zurückzuführen sind, bis zu einem Betrag von 630 000 000 Euro,
2. Maßnahmen zur Stärkung der Partnerschaft mit den hessischen Kommunen bis zu einem Betrag von 2 500 000 000 Euro,
3. Maßnahmen zum Erhalt der hessischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums insbesondere durch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation bis zu einem Betrag von 1 833 750 000 Euro,
4. Maßnahmen zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen bis zu einem Betrag von 150 000 000 Euro,
5. Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastruktur bis zu einem Betrag von 960 525 000 Euro sowie
6. Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur und für Defizitausgleiche im Landeshaushalt bis zu einem Betrag von 925 725 000 Euro.

(2) Darüber hinaus kann das Sondervermögen dem Landeshaushalt Mittel zur Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes bis 2023 bis zu einem Betrag von 5 000 000 000 Euro bereitstellen. Die Kompensation ist für die Jahre 2021 bis 2023 beschränkt auf die um die Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 141-Gesetzes vom 26. Juni 2013 (GVBl. S. 447), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2020 (GVBl. S. 200), bereinigten, tatsächlich erzielten Mindereinnahmen gegenüber einem Betrag von

1. 23 948 000 000 Euro im Haushaltsjahr 2021,
2. 24 804 000 000 Euro im Haushaltsjahr 2022 und
3. 25 569 000 000 Euro im Haushaltsjahr 2023.

**§ 3
Stellung im Rechtsverkehr**

(1) Das Sondervermögen ist nicht rechtsfähig. Es kann unter seinem Namen im Rechtsverkehr handeln, klagen und verklagt werden.

(2) Der allgemeine Gerichtsstand für das Sondervermögen ist Wiesbaden.

(3) Das Sondervermögen ist vom übrigen Vermögen sowie von den Rechten und Verbindlichkeiten des Landes getrennt zu halten.

§ 4 Verwaltung

- (1) Die Verwaltung des Sondervermögens erfolgt durch das Ministerium der Finanzen.
- (2) Das Sondervermögen und dessen Mittel sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu verwalten. Die Kosten der Verwaltung und die Zinsen für die Kredite nach § 5 Abs. 2 trägt das Land.
- (3) Die Mittel des Sondervermögens bleiben unverzinst im Liquiditätsmanagement des Landes. Zur Sicherung der Liquidität kann das Ministerium der Finanzen Kassenkredite aufnehmen, soweit es von der Kreditermächtigung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 keinen Gebrauch macht.

§ 5 Ausnahmesituation nach Artikel 141 Abs. 4 der Verfassung des Landes Hessen, Kreditermächtigung

- (1) Die Corona-Virus-Pandemie ist eine Naturkatastrophe im Sinne des Artikels 141 Abs. 4 der Verfassung des Landes Hessen.
- (2) Das Sondervermögen wird ermächtigt, zur Finanzierung der in § 2 genannten Maßnahmen Kredite im Namen und für Rechnung des Landes bis zu einem Betrag von 12 000 000 000 Euro aufzunehmen. Die Kreditermächtigung nach Satz 1 erhöht sich um die Beträge, die im betreffenden Jahr zur Tilgung von Krediten am Kreditmarkt erforderlich sind.
- (3) Zur Tilgung der nach Abs. 2 aufgenommenen Kredite sind dem Sondervermögen aus dem Landeshaushalt folgende Beträge zuzuführen:
 1. in den Haushaltsjahren 2021 bis 2023 jeweils mindestens 200 000 000 Euro,
 2. in den Haushaltsjahren 2024 bis 2026 jeweils mindestens 300 000 000 Euro,
 3. in den Haushaltsjahren 2027 bis 2030 jeweils mindestens 400 000 000 Euro,
 4. in den Haushaltsjahren 2031 bis 2050 jeweils 5 Prozent des am Ende des Jahres 2030 verbliebenen Betrags.

§ 6 Wirtschaftsplan

Für jedes Haushaltsjahr ist ein Wirtschaftsplan aufzustellen, der alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben des Sondervermögens enthält. Der Wirtschaftsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Ein Wirtschaftsplan für das Jahr 2020 ist diesem Gesetz als Anlage beigefügt. Ab dem Haushaltsjahr 2021 wird der Wirtschaftsplan dem Haushaltsplan des Landes als Anlage beigefügt.

§ 7 Haushaltsvollzug 2020

- (1) Zum Ausgleich von Mehrausgaben und Mindereinnahmen des Landes, die mit Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zulasten der im Haushaltsplan 2020 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 vom 24. März 2020 (GVBl. S. 194) bei Kap. 17 01 – 971 01 veranschlagten Mittel gedeckt worden sind, erfolgen entsprechende Abführungen aus dem Sondervermögen.
- (2) Kredite, die auf Basis der mit dem Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2020 geschaffenen zusätzlichen Kreditermächtigung aufgenommen worden sind, gelten als Kredite des Sondervermögens, die auf die Ermächtigung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 anzurechnen sind.

§ 8 Beteiligung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags

- (1) Die vorgesehenen Ausgaben für Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 bedürfen ab einem Betrag von 10 000 000 Euro der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses des Hessischen Landtags. In der Vorlage des Ministeriums der Finanzen ist darzulegen, unter welchen Tatbestand des § 2 Abs. 1 Satz 2 die Maßnahme fällt, in welchen Jahresraten die Mittel abfließen sollen (Finanzierungsplan) und warum die Ausgaben für die in § 2 Abs. 1 Satz 1 genannten Zwecke direkt oder indirekt erforderlich sind. Kann der Haushaltsausschuss wegen der Dringlichkeit und Eilbedürftigkeit einer Maßnahme für eine vorzeitige Zustimmung nicht rechtzeitig erreicht werden, ist er

unverzüglich zu unterrichten. Für im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits getätigte Ausgaben im Sinne des § 2 Abs. 1 und bereits eingegangene Verpflichtungen findet Satz 1 keine Anwendung.

(2) Das Ministerium der Finanzen unterrichtet den Haushaltsausschuss zum Ende eines jeden Kalendervierteljahres zeitnah über den Vollzug dieses Gesetzes; über die Abführungen an den Landeshaushalt nach § 2 Abs. 2 erfolgt die Unterrichtung jeweils vor Ablauf des Haushaltsjahres.

(3) Der Haushaltsausschuss kann Überschreitungen der in § 2 Abs. 1 genannten Beträge in dem Umfang zulassen, in dem andere Ermächtigungen des § 2 Abs. 1 nicht in Anspruch genommen werden.

§ 9 Jahresrechnung

(1) Das Ministerium der Finanzen stellt zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres die Jahresrechnung des Sondervermögens auf.

(2) In der Jahresrechnung sind der Bestand des Sondervermögens einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten, die Einnahmen und Ausgaben sowie die Tilgungen nach § 5 Abs. 3 nachzuweisen.

(3) Die Jahresrechnung wird der Haushaltsrechnung des Landes beigelegt.

§ 10 Befristung

(1) Finanzierungen für Maßnahmen und Leistungen nach § 2 Abs. 1 und Kreditaufnahmen nach § 5 Abs. 2 Satz 1 sind nur bis zum 31. Dezember 2023 zulässig.

(2) Das Sondervermögen ist bis zum 31. Dezember 2050 befristet.

§ 11 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Es tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2050 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Ausgangssituation

a) Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Corona-Virus-Pandemie bedeutet für Deutschland einen historischen Einschnitt. Nach übereinstimmender Meinung von Bundesregierung, Bundesbank und Wirtschaftsforschungsinstituten wird die Wirtschaftsleistung im laufenden Jahr so stark sinken wie in keinem Jahr zuvor seit dem Ende des 2. Weltkriegs. Die Bundesregierung erwartet in ihrer Frühjahrsprojektion 2020, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im laufenden Jahr um 6,3 % einbrechen wird. Der Rückgang fällt damit nochmals stärker aus als im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 (-5,7 %).

Für das kommende Jahr gehen die Frühjahrsprojektion wie auch die bislang vorliegenden Wirtschaftsprognosen zwar von einer starken wirtschaftlichen Erholung aus. Diese Einschätzung ist jedoch – ebenso wie die Entwicklung im laufenden Jahr – mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Der weitere Konjunkturverlauf wird insbesondere davon abhängen, ob eine zweite Infektionswelle vermieden werden kann und wie schnell – insbesondere auch bei den wichtigen Handelspartnern Deutschlands – die pandemiebedingten Beschränkungen gelockert werden können. Beides lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht valide prognostizieren.

Die öffentlichen Haushalte stellt die Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie vor eine jähe Zäsur. Nach Jahren hoher Finanzierungsüberschüsse und Altschuldenabbaus droht im laufenden Jahr ein Finanzierungsdefizit in ungeahnter Größenordnung. Die Bundesregierung beziffert in ihrem Stabilitätsprogramm 2020 allein für das laufende Jahr die Gesamtsumme der geplanten diskretionären Maßnahmen sowie der Steuermindereinnahmen infolge der Corona-Virus-Pandemie auf über 450 Mrd. Euro. Dieser Wert liegt bei etwa dem Fünffachen der Belastungen, die mit der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2009 für den öffentlichen Gesamthaushalt verbunden waren. Hinzu treten die umfangreichen Garantieprogramme, die Bund und Länder zur wirtschaftlichen Stabilisierung kurzfristig auf den Weg gebracht haben. Diese belaufen sich in Summe auf über 800 Mrd. Euro.

Auch auf EU-Ebene wurden umfangreiche Hilfsprogramme initiiert (SURE, Pandemic Crisis Support Instrument), die vor allem der kurzfristigen Bewältigung der unmittelbaren Folgen der Pandemie dienen. Zudem wurde von der EU-Kommission ein Vorschlag für einen Wiederaufbaufonds (Next Generation EU) unterbreitet, der in den Jahren 2021 bis 2027 insgesamt 750 Mrd. Euro für den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft nach der Corona-Virus-Pandemie bereitstellen soll.

Selbst bei einer substanziellen wirtschaftlichen Erholung im kommenden Jahr kann nicht von einer schnellen Gesundung der öffentlichen Haushalte ausgegangen werden. Die Ergebnisse der aktuellen Mai-Steuerschätzung lassen erwarten, dass die Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen auch in den kommenden Jahren noch deutlich hinter dem „Vor-Corona-Niveau“ zurückbleiben werden. So dürften die gesamtstaatlichen Steuereinnahmen voraussichtlich erst im Jahr 2022 das Einnahmenniveau erreichen, das noch die Herbststeuerschätzung 2019 für das Jahr 2020 in Aussicht gestellt hat. Insgesamt addieren sich die Einnahmeausfälle für den Gesamtstaat in den Jahren 2020 bis 2023 gegenüber der Herbst-Steuerschätzung auf über 300 Mrd. Euro.

Weitere – in ihrer Höhe noch nicht absehbare – Steuermindereinnahmen können sich durch zusätzliche steuerliche Maßnahmen ergeben, die von Bund und Ländern zur Unterstützung der wirtschaftlichen Erholung auf den Weg gebracht werden. Hierzu zählen etwa die im Rahmen des Corona-Steuerhilfengesetzes vorgesehene befristete Mehrwertsteuerabsenkung für die Gaststättenbetriebe oder die geplante Steuerfreiheit des Kurzarbeitergeldes.

b) Bisherige Auswirkungen der Corona-Virus-Pandemie auf Hessen

Das Land Hessen hat auf den Ausbruch der Pandemie in Deutschland rasch und umsichtig reagiert. Im Rahmen des ersten Nachtragshaushalts wurden bereits im März für das Jahr 2020 zusätzliche Ausgabenermächtigungen in Höhe von 2 Mrd. Euro bereitgestellt, um kurzfristig den gesundheitlichen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Pandemie zu begegnen. Die zur Finanzierung der Mehrbedarfe erforderliche Ausweitung der Kreditaufnahme wurde vom Hessischen Landtag einstimmig beschlossen. Gleichzeitig stellte der Landtag ebenfalls einstimmig für das Jahr 2020 das Vorliegen einer besonderen Ausnahmesituation nach Art. 141 Abs. 4 der Hessischen Verfassung (HV) fest.

Von den zusätzlichen Ausgabenermächtigungen im ersten Nachtragshaushalt sind bislang knapp 1,1 Mrd. Euro freigegeben worden. Der überwiegende Teil hiervon entfällt auf den Erwerb von Schutzausstattung, auf Maßnahmen zur Stabilisierung der hessischen Wirtschaft (Soforthilfeprogramm, Mikroliquidität) sowie auf Verdienstausschüttungen nach § 56 Infektionsschutzgesetz. Zudem wurden zusätzliche Mittel u.a. für den Kauf von zusätzlichen Beatmungsgeräten,

zur Sicherung des Vereinssports sowie zur Verbesserung der IT-Ausstattung des Landes eingesetzt.

Weitere Mittel in Höhe von rd. 900 Mio. Euro für gesetzliche Leistungen (Infektionsschutzgesetz), Mindereinnahmen u.a. aus Dividendenzahlungen und für Programme zur Unterstützung von Pflegekräften (Pflegebonus) und des Kulturbereichs stehen zur Freigabe an, sodass ohne einen weiteren Nachtragshaushalt keine Mittel mehr zur Verfügung stehen, um bis zum Jahresende weitere notwendige Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie – etwa im Rahmen von Konjunkturprogrammen oder zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen – zu finanzieren.

Die für das laufende Jahr aufgrund des Konjunkturreinbruchs zu erwartenden Steuermindereinnahmen waren noch nicht Bestandteil des ersten Nachtragshaushalts, da hier zunächst die Mai-Steuerschätzung abgewartet werden sollte. Analog zur Entwicklung auf Bundesebene kommt diese zu dem Ergebnis, dass das Land im laufenden Jahr mit massiven Mindereinnahmen rechnen muss, die sich nach derzeitiger Einschätzung in einer Größenordnung von 3 Mrd. Euro bewegen. Diese Mindereinnahmen werden im Rahmen des 2. Nachtragshaushalts berücksichtigt. Neben diesen konjunkturellen Mindereinnahmen wird der Landshaushalt weitere Mindereinnahmen zu verzeichnen haben, die sich aus dem Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket des Bundes ergeben und aktuell noch nicht beziffert werden können.

Umfangreiche Auswirkungen hat die Corona-Virus-Pandemie schließlich auch auf die hessischen Kommunen. Im Vergleich zur Herbst-Steuerschätzung 2019 werden deren Steuereinnahmen allein im Jahr 2020 voraussichtlich um knapp 1,5 Mrd. Euro niedriger ausfallen. Hinzu kommen weitere Belastungen, die z.B. aus Einnahmeausfällen bei kommunalen Unternehmen (etwa im ÖPNV) oder im Bereich der kommunalen Krankenhäuser resultieren. Vor diesem Hintergrund hat das Land kurzfristig bereits Maßnahmen zur Verbesserung der Liquiditätssituation der hessischen Kommunen auf den Weg gebracht (u.a. vorzeitiges Auszahlen von Schlüsselzuweisungen).

c) Dauerhafte Bewältigung der Auswirkung der Corona-Virus-Pandemie in Hessen

Die massiven ökonomischen, sozialen und finanziellen Verwerfungen infolge der Pandemie bleiben nicht auf das Jahr 2020 begrenzt, sondern werden die Entwicklung auch in den kommenden Jahren belasten. Es bedarf daher auch über das Jahr 2020 hinaus weiterer umfangreicher Kraftanstrengungen des Landes, um die negativen Folgen der Pandemie auf die Bürgerinnen und Bürger, den Wirtschaftsstandort, die hessischen Kommunen und die soziale und kulturelle Infrastruktur erfolgreich zu bewältigen.

Angesichts der mittlerweile eingeleiteten schrittweisen Lockerung der strengen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ist das Land zudem gefordert, die langsam einsetzende konjunkturelle Erholung aktiv zu unterstützen. Neben der Bereitstellung der ggf. erforderlichen Kofinanzierung von Stützungsmaßnahmen im Rahmen des geplanten Konjunkturpakets des Bundes können zusätzlich auch eigene Anstrengungen erforderlich werden, um zu einem konjunkturellen „Kick-Start“ der hessischen Wirtschaft beizutragen.

Um die wirtschaftliche Erholung in Hessen nicht zu gefährden, ist es schließlich geboten, für einen begrenzten Zeitraum auch die nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen durch eine Kreditaufnahme auszugleichen. Auf diese Weise können umfangreiche und tiefgreifende Leistungskürzungen in künftigen Haushalten vermieden werden, die dem Ziel einer raschen Stabilisierung der hessischen Wirtschaft entgegenwirken und damit die vorliegende außergewöhnliche Notsituation weiter verschärfen würden.

Nach der aktuellen Mai-Steuerschätzung ist mit einer raschen Rückkehr des Steueraufkommens auf das Niveau vor Ausbruch der Corona-Virus-Pandemie nicht zu rechnen. Im Vergleich zu den Ansätzen der aktuell geltenden Finanzplanung 2019 bis 2023 ist vielmehr allein für den Landshaushalt von Steuermindereinnahmen in den Jahren 2021 bis 2023 in einer Größenordnung von rd. 3,4 Mrd. Euro auszugehen.

Von diesen Einnahmeausfällen sind auf Basis des Konjunkturbereinigungsverfahrens nach § 5 des Artikel 141-Gesetzes derzeit rd. 2,4 Mrd. Euro als nicht konjunkturbedingt anzusehen. Angesichts der aktuell sehr hohen Unsicherheit über die künftige wirtschaftliche Entwicklung sowie der bislang noch nicht hinreichend konkretisierten Auswirkungen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspaketes des Bundes kann jedoch auch eine deutliche Erhöhung dieses Betrages in den kommenden Jahren nicht ausgeschlossen werden.

2. Einrichtung eines Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Mittel zur Krisenbewältigung in einem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ zu sichern, um auch überjährig angemessen auf die historische Ausnahmesituation der Corona-Virus-Pandemie zu reagieren. Dies fußt auf der Erwartung, dass deren Auswirkungen auf den Landshaushalt nicht auf das Jahr 2020 begrenzt werden können, sondern auch die Entwicklung in den nächsten Jahren massiv beeinflussen werden. Auf diesem Weg wird für alle betroffenen Bereiche ein Höchstmaß an Planbarkeit und Verlässlichkeit geschaffen. Dies bildet die Grundlage für eine zielgerichtete und erfolgversprechende Stabilisierung der Wirtschaftskraft sowie der öffentlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur in Hessen.

Die Stützungsmaßnahmen können eine deutlich größere Wirkung dadurch entfalten, dass für den nach jetziger Einschätzung erforderlichen Zeitraum zur Krisenbewältigung ein rechtssicherer Handlungs- und Finanzierungsrahmen geschaffen wird. Dadurch, dass diese Entscheidung einmalig bereits zu Beginn der Krisenbewältigung getroffen wird, wird die für die Stabilisierung unerlässliche Planungssicherheit für den gesamten erforderlichen Zeitraum gewährleistet. Indem die pandemiebedingten Lasten vollständig über das Sondervermögen finanziert werden, dient dessen Einrichtung dem Erhalt der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen sowie staatlichen und kommunalen Infrastruktur in Hessen, die in ihrer jetzigen Form andernfalls nicht aufrechterhalten werden könnte.

Auch vor dem Hintergrund der Schuldenbremse unterliegt das Sondervermögen einer zeitlichen Beschränkung, indem es – unabhängig vom Vermögensbestand des Corona-Bewältigungsfonds-Hessen – pandemiebedingte Maßnahmen und Kreditaufnahmen nur bis zum Ablauf des Jahres 2023 zulässt.

Zugleich sorgt das Sondervermögen für einen transparenten Ausweis der damit verbundenen finanziellen Lasten für das Land und befreit den Kernhaushalt von den derzeit noch nicht abschließend zu überblickenden finanziellen Auswirkungen der Pandemie. Im Sinne einer einheitlichen Systematik wird diese Trennung von Kernhaushalt und Sondervermögen nicht erst auf zukünftige Ausgaben beschränkt. Vielmehr werden bereits die aus Mitteln des ersten Nachtrags gespeisten Krisenbewältigungsmaßnahmen rückwirkend aus dem Sondervermögen finanziert.

Das Sondervermögen dient dem Zweck, die zum jetzigen Zeitpunkt überschaubaren negativen Folgen der Corona-Virus-Pandemie zu beseitigen und künftige Schäden zu vermeiden. Das Ministerium der Finanzen wird mit dem Gesetz ermächtigt, für das Sondervermögen Kredite in Höhe von insgesamt 12 Mrd. Euro aufzunehmen. Die Kreditermächtigung ist auf die Zwecke des Sondervermögens beschränkt. Sie ist durch das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation im Sinne des Art. 141 Abs. 4 HV gerechtfertigt.

Um den Vorgaben des Art. 141 Abs. 4 HV Rechnung zu tragen, der für den Fall einer krisenbedingten Kreditaufnahme einen verbindlichen Tilgungsplan fordert, enthält der Gesetzentwurf eine entsprechende Tilgungsregelung. Angesichts der Höhe der erforderlichen Kreditaufnahme schreibt diese den vollständigen Abbau der aufgenommenen Kredite des Sondervermögens bis zum Jahr 2050 und damit innerhalb eines Zeitraums von 30 Jahren vor. Die im Zeitablauf schrittweise aufwachsenden Tilgungsleistungen sind hierbei durch entsprechende Zuführungen aus dem Landeshaushalt an das Sondervermögen zu erbringen.

Die Mittel des Sondervermögens dürfen ausschließlich zur Umsetzung von Maßnahmen verwendet werden, die der Bewältigung der Corona-Virus-Pandemie dienen. Um dem Grundsatz der sachlichen Spezialität in angemessener Weise Rechnung zu tragen, formuliert das Gesetz einen abschließenden Maßnahmenkatalog und begrenzt die aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmen betragsmäßig.

Um die parlamentarische Kontrolle über das Sondervermögen dauerhaft sicherzustellen und das Budgetrecht des Landtags darüber hinaus zu stärken, kann die Bereitstellung der Mittel aus dem Sondervermögen im Haushaltsvollzug ab einem Betrag von 10 Mio. Euro ausschließlich mit Zustimmung des Haushaltsausschusses erfolgen. In ihrer jeweiligen Vorlage an den Haushaltsausschuss muss die Landesregierung die mit der Maßnahme beabsichtigte Bewältigung der direkten und indirekten Folgen der Corona-Virus-Pandemie sowie die finanziellen Folgewirkungen der einzelnen Maßnahme substantiiert darlegen. Hierdurch erhält der Haushaltsausschuss deutlich stärkere Informations- und Mitwirkungsrechte als dies im regulären Haushaltsvollzug der Fall ist.

Das finanzielle Gesamtvolumen des Sondervermögens beläuft sich auf bis zu 12 Mrd. Euro. Von diesem Betrag entfallen

- auf Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz bis zu 630 Mio. Euro,
- auf Maßnahmen zur Stärkung der Partnerschaft mit den hessischen Kommunen bis zu 2,5 Mrd. Euro,
- auf Maßnahmen zum Erhalt der hessischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums insbesondere durch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation bis zu rd. 1,834 Mrd. Euro,
- auf Maßnahmen zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen bis zu 150 Mio. Euro,
- auf Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastruktur bis zu rd. 961 Mio. Euro sowie
- auf Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur und für Defizitausgleiche im Landeshaushalt bis zu rd. 926 Mio. Euro.

Darüber hinaus kann das Sondervermögen dem Landeshaushalt Mittel zur Kompensation der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes bis 2023 bis zu einem Betrag in Höhe von 5 Mrd. Euro bereitstellen. Allerdings darf der gesetzlich fixierte Betrag in den Jahren 2021 bis 2023 nur in dem Umfang in Anspruch genommen werden, in dem sich die konjunkturbereinigten Steuermindereinnahmen unterhalb des Niveaus der mittelfristigen Finanzplanung 2019 bis 2023 bewegen. Sollte es ab 2021 – entgegen den Prognosen der Steuerschätzung vom Mai 2020 –

zu zusätzlichen Steuereinnahmen kommen, reduziert sich der hierfür zur Verfügung stehende Betrag aus dem Sondervermögen entsprechend („atmendes System“).

B. Besonderer Teil

Zu § 1

Die Vorschrift bestimmt die Errichtung des Sondervermögens.

Zu § 2

In Abs. 1 werden die aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmenpakete abschließend beschrieben und betragsmäßig begrenzt. Detailliertere Informationen dazu enthält der dem Gesetz beigefügte Wirtschaftsplan.

Abs. 2 regelt den Ausgleich der nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen des Landes in den Jahren 2020 bis 2023. Bezugsgröße für die Jahre 2021 bis 2023 sind die in der Finanzplanung 2019 – 2023 enthaltenen Steuereinnahmen des Landes.

Zu § 3

Die Vorschrift ermöglicht dem nicht rechtsfähigen Sondervermögen die Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr. Die Ausgestaltung als nicht rechtsfähiges Sondervermögen begrenzt den Vollzugaufwand, weil damit eine Regelung über die Bildung von Organen entbehrlich wird.

Zu § 4

Die Vorschrift regelt die Zuständigkeiten und stellt sicher, dass die Kreditaufnahmen des Landes und des Sondervermögens sowie das Liquiditätsmanagement im Sinne des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit gebündelt erfolgen können.

Zu § 5

In Abs. 1 wird das Vorliegen einer Ausnahmesituation nach Art. 141 Abs. 4 der Hessischen Verfassung festgestellt.

Abs. 2 regelt die Kreditermächtigung des Sondervermögens. In Satz 2 wird Vorsorge für die Refinanzierung der nach Satz 1 zugelassenen Kredite getroffen.

Abs. 3 regelt die erforderliche Tilgung der aufgenommenen Kredite.

Zu § 6

Die Vorschrift regelt die Aufstellung des Wirtschaftsplans. Im Wirtschaftsplan werden die geplanten Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens dargestellt. Für jedes Kalenderjahr ist ein Wirtschaftsplan aufzustellen, der nachrichtlich dem Haushaltsplan des Landes als Anlage beizufügen ist.

Zu § 7

Mit dem Nachtragshaushalt 2020 vom 24. März 2020 wurden 2 Mrd. Euro als zentrale Verstärkungsmittel veranschlagt, die aus zusätzlichen Kreditaufnahmen finanziert werden sollten. Mit der Einrichtung des Sondervermögens sollen diese Mittel einschließlich der Kreditermächtigung auf das Sondervermögen übertragen werden. Die zusätzlichen Ausgaben in den Ressorthaushalten werden durch Abführungen aus dem Sondervermögen gedeckt.

Die zusätzliche Kreditermächtigung aus dem 1. Nachtragshaushalt 2020 ist zum Teil bereits in Anspruch genommen worden. Mit der Regelung in Abs. 2 wird sichergestellt, dass diese Kredite als Kredite des Sondervermögens gelten und auf dessen Kreditermächtigung angerechnet werden.

Zu § 8

Da die aus dem Sondervermögen zu finanzierenden Maßnahmen noch nicht hinreichend konkretisiert werden können, bedarf die Inanspruchnahme der Mittel des Sondervermögens grundsätzlich einer engen Einbindung des Haushaltsgesetzgebers.

Über die Unterrichtungspflicht nach Abs. 2 ist die umfassende Information des Haushaltsausschusses gesichert.

Die Information über die Höhe der auszugleichenden Steuermindereinnahmen erfolgt auf Basis der jeweiligen Herbst-Steuerschätzung sowie unter Berücksichtigung der tatsächlichen Steuerentwicklung bis Ende November.

Abs. 3 lässt mit Zustimmung des Haushaltsausschusses eine Überschreitung der in § 2 Abs. 1 festgelegten Betragsgrenzen gegen Einsparung bei anderen in Abs. 1 genannten Positionen zu. Damit kann im Bedarfsfall auf Veränderungen reagiert werden, ohne dass vorher eine Änderung des Gesetzes erfolgen muss.

Zu § 9

Die Vorschrift trifft Regelungen zur Jahresrechnung des Sondervermögens.

Zu § 10

Die Befristung für die Ausgaben und die Kreditermächtigung soll deutlich machen, dass eine Ausnahmesituation nach Art. 141 Abs. 4 der Hessischen Verfassung nach heutiger Einschätzung nach 2023 nicht mehr gegeben sein wird. Das Sondervermögen selbst ist befristet bis zur vollständigen Tilgung der aufgenommenen Kredite.

Zu § 11

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und Außerkrafttreten des Gesetzes.

Wiesbaden, 8. Juni 2020

Der Hessische Ministerpräsident
Volker Bouffier

Der Hessische Minister der Finanzen
Michael Boddenberg

Anlage

WIRTSCHAFTSPLAN

2020

Sondervermögen "Hessens gute Zukunft sichern"

EINNAHMEN	Plan 2020 - in Tsd. Euro -	nachrichtlich Gesamt (§ 2 Abs.1) - in Tsd. Euro -
1. Kreditmarktmittel	4.000.000	12.000.000
2. Zuführungen aus dem Landeshaushalt		-
Summe Einnahmen	4.000.000	12.000.000
AUSGABEN	Plan 2020 - in Tsd. Euro -	Gesamt (§ 2 Abs.1) - in Tsd. Euro -
1. Leistungen und Ansprüche nach dem Infektionsschutzgesetz	500.000	630.000
2. Maßnahmen zur Stärkung der Partnerschaft mit den hessischen Kommunen	950.000	2.500.000
3. Maßnahmen zum Erhalt der hessischen Wirtschaftskraft, zur Belebung der Konjunktur und zur Förderung nachhaltigen Wachstums insbes. durch Investitionen in Klimaschutz und digitale Transformation	1.100.000	1.833.750
4. Maßnahmen zur Kofinanzierung von Bundesprogrammen	100.000	150.000
5. Maßnahmen zum Gesundheitsschutz und zur Sicherung der sozialen und kulturellen Infrastruktur	900.000	960.525
6. Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur und für Defizitausgleiche im Landeshaushalt	450.000	925.725
7. Kompensation der strukturellen Steuermindereinnahmen		5.000.000
Summe Ausgaben	4.000.000	12.000.000

Erläuterungen:

- allg.: Der Wirtschaftsplan ist unverbindlich und enthält für den Mittelabfluss im Jahr 2020 Annahmen, von denen im Haushaltsvollzug im Rahmen des § 2 abgewichen werden kann.
- zu 1. Erstattung von Verdienstaussfällen, wenn Arbeitnehmer aufgrund der Kinderbetreuung oder aufgrund von Quarantäneanordnungen nach dem Infektionsschutzgesetz ihren Beruf nicht ausüben können (§ 56 Abs. 1 und Abs. 1a IfSG).
- zu 2. Vorsorgliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln insbesondere zur Finanzierung pandemiebedingter Belastungen der Kommunen, für zusätzliche Bedarfe im Bereich der Kinderbetreuung, die Aufrechterhaltung der Maßnahmen der "starken Heimat" trotz wegbrechender Heimatumlage sowie ein kommunales Investitionsprogramm.
- zu 3. Liquiditätshilfen in Form von Soforthilfen, Darlehen und Krediten an Unternehmen, Verkehrsverbünde und andere Wirtschaftsakteure. Darüber hinaus Konjunkturprogramme des Landes und Beteiligungen an Unternehmen.
- zu 4. Vorsorgliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Kofinanzierung von Konjunkturprogrammen des Bundes.
- zu 5. Bereitstellung von Mitteln z. B. für Schutzausstattung, Verlustübernahmen bei Sportverbänden sowie kulturellen und sozialen Einrichtungen (wie Museen, Jugendherbergen, Jugendbildungsstätten und Altenpflegeeinrichtungen). Darüber hinaus Mittel für Krankenhäuser und Förderprogramme für Vereine.
- zu 6. Mittel zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs, z. B. Ausgaben für IT-Maßnahmen und -Beschaffungen bei der Polizei, in Schulen und bei der Justiz; Verlustausgleich bei staatlichen Wirtschaftsbetrieben wie z. B. im Bereich der Justizvollzugsanstalten oder bei Landesbetrieben. Darüber hinaus Kompensation von Mindereinnahmen z. B. durch Dividendenausfälle.
- zu 7. Finanzierung der strukturellen Steuermindereinnahmen im Vergleich zu den Steuereinnahmen nach der Finanzplanung 2019 bis 2023.