

Verfassungsmäßigkeit des Sondervermögens

Hessens gute Zukunft sichern

Pressegespräch zur mündlichen Verhandlung vor dem
Staatsgerichtshof am 14. Juli 2021

Michael Boddenberg
Hessischer Minister der Finanzen

Normenkontrollverfahren vor dem Staatsgerichtshof

Hintergrund

- Der Hessische Landtag hat am 4. Juli 2020 die Änderung des Art.141-Gesetzes (Abschaffung der 2/3-Mehrheit) sowie das Gesetz über das Sondervermögen Hessens gute Zukunft sichern beschlossen.
- Gegen diese Änderungen haben 40 Mitglieder des Hessischen Landtags (von SPD und FDP) sowie die AfD-Fraktion Normenkontrollanträge vor dem Staatsgerichtshof eingereicht. Der Staatsgerichtshof hat entschieden, die beiden Verfahren zu verbinden.
- Die Antragsteller vertreten die Ansicht, die Vorschriften verstoßen gegen Grundsätze des Haushaltsverfassungsrechts, das Neuverschuldungsverbot und das Budgetrecht des Landtags.
- Dem hat die Landesregierung widersprochen. Sie hat daher beim Staatsgerichtshof die Feststellung der Verfassungsmäßigkeit des Sondervermögens und der Änderung des Artikel 141-Gesetzes beantragt.

Wie läuft die mündliche Verhandlung ab?

Tagesordnung

I.	Feststellung der Anwesenheit	5 Min.
II.	Einführung und Sachbericht	25 Min.
III.	Zusammenfassende Darstellung der Verfahrensbeteiligten	
	1. 40 Mitglieder des Hessischen Landtags (von SPD und FDP)	max. 10 Min.
	2. Fraktion der AfD im Hessischen Landtag	max. 10 Min.
	3. Landesregierung	max. 10 Min.
	4. Landesanwältin	max. 10 Min.
IV.	Zulässigkeit	10 Min.
V.	Änderung des 2/3 Erfordernisses durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Artikel 141-Gesetzes	10 Min.
VI.	Sondervermögen	
	1. Maßstäbe der Zulässigkeit nach der Hessischen Verfassung	20 Min.
	2. Zulässigkeit des Sondervermögens „Hessens gute Zukunft sichern“ (Budgetrecht und Haushaltsgrundsätze)	30 Min.
VII.	Neuverschuldungsverbot, Art. 141 Abs. 1 HV	
	1. Ausnahme wegen Naturkatastrophe oder außergewöhnlicher Notsituation	10 Min.
	2. Veranlassungszusammenhang und Darlegungserfordernisse (Maßnahmen nach § 2 Abs. 1 GZSG und Steuerausfallkompensationen nach § 2 Abs. 2 GZSG)	45 Min.
	3. Tilgungszeitraum	10 Min.
	4. Subsidiarität von Kreditaufnahmen nach Art. 141 Abs. 4 HV gegenüber anderen haushaltsrechtlichen Optionen zur Krisenbekämpfung, insbesondere Auflösung von Rücklagen	10 Min.
VIII.	Schlussvorträge und Antragstellung	Jeweils max. 5 Min.

Worum geht es?

Positionen der Antragsteller

- **Rechtsstaatswidrige Abschaffung der 2/3-Mehrheit im Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse**
- **Unzulässigkeit des Sondervermögens Hessens gute Zukunft sichern**
 - Verstoß gegen das Budgetrecht des Parlaments
 - Verstoß gegen Haushaltsgrundsätze (z.B. Jährlichkeit, Vollständigkeit und Einheitlichkeit)
- **Verstoß gegen das Neuverschuldungsverbot**
 - Fehlender inhaltlicher Zusammenhang zwischen Maßnahmen des Sondervermögens und den Auswirkungen der Pandemie (sog. Veranlassungszusammenhang)
 - Zu langer Tilgungszeitraum (30 Jahre)
 - Kreditfinanzierung von Ausgaben trotz vorhandener Rücklagen

Abschaffung 2/3-Mehrheit im Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse

Absenkung des qualifizierten Zustimmungsquorums durch einfache Mehrheit zulässig

- Im Vorfeld der Errichtung des Sondervermögens hat es ausführliche Gespräche mit der SPD- und FDP-Fraktion gegeben. Eine Einigung konnte trotz Kompromissbereitschaft der Regierungsfractionen nicht erzielt werden.
- In der aktuellen Krisensituationen muss der Gesetzgeber handlungsfähig sein.
- Das Ausführungsgesetz ist ein einfaches Landesgesetz, das der Gesetzgeber jederzeit durch einfache Mehrheit ändern kann.
- Eine einfache Mehrheit entspricht der verfassungsrechtlich vorgesehenen Mehrheitsanforderung im parlamentarischen Prozess (siehe Art. 88 HV).

Hintergrund:

Das mit einfacher Mehrheit verabschiedete Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse (Art. 141-Gesetz) setzte **ursprünglich eine 2/3-Mehrheit** für Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot voraus.

Im Juli 2020 senkte der Gesetzgeber diese Voraussetzung ab: Seither bedarf es – wie bei allen anderen Landesgesetzen auch – „nur“ einer **einfachen Mehrheit** zur Feststellung einer Ausnahmesituation.

Sondervermögen Hessens gute Zukunft sichern

Sondervermögen sind zulässig

- Aus der bloßen Nichterwähnung von Sondervermögen in der Verfassung kann nicht auf ihre Unzulässigkeit geschlossen werden. Nach der Landeshaushaltsordnung sind sie zulässig.
- Sondervermögen sind ein gängiges und parteiübergreifend akzeptiertes Instrument der Haushaltspolitik von Bund und Ländern (in Hessen etwa: Versorgungsrücklage, Hessenkasse).
- Durch das Sondervermögen kann das Land flexibel auf die dynamische Pandemieentwicklung reagieren. Zudem werden die corona-bedingten Ausgaben transparent ausgewiesen.
- Hessen beschreitet mit dem Sondervermögen zur Bewältigung der Pandemie keinen Sonderweg. Auch die Mehrzahl der anderen Länder nutzt dieses Instrument.

Hintergrund:

In der Hessische Verfassung werden Sondervermögen nicht explizit angesprochen. Konkrete Regelungen finden sich jedoch in der Landeshaushaltsordnung (siehe z.B. § 26 LHO).

Sondervermögen Hessens gute Zukunft sichern

Haushaltsgrundsätze werden in vollem Umfang eingehalten

- Das Sondervermögen schreibt weitgehende Beteiligungsrechte des Hessischen Landtags und umfangreiche Berichtspflichten der Landesregierung vor. Das Parlament wird stärker eingebunden als im regulären Haushaltsvollzug.
- Alle Hilfen über 1 Mio. Euro müssen vom Haushaltsausschuss bewilligt werden. Auf Verlangen einer Fraktion müssen die Hilfen auch im Plenum behandelt werden.
- Die Intensität der Debatten übertrifft in Anzahl und Dauer die jährlichen Haushaltsberatungen.
- Im Rahmen einer Quartalsberichterstattung werden Parlament und Öffentlichkeit umfassend über den aktuellen Stand aller Maßnahmen des Sondervermögens informiert.

Hintergrund:

Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts schreibt die Hessische Verfassung **zentrale Haushaltsgrundsätze vor** (Art. 139 HV).

Dazu zählen die Grundsätze der Jährlichkeit, der Einheitlichkeit und Vollständigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Veranlassungszusammenhang und Darlegungserfordernisse

Alle Maßnahmen wahren den Veranlassungszusammenhang

- Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der Krisenbewältigungsmaßnahmen einen allgemein anerkannten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum.
- Durch den tiefen Wirtschaftseinbruch ist eine Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage geboten. Daher können auch Maßnahmen mit mittelbarem Corona-Bezug zur Stützung der Konjunktur kreditfinanziert werden.
- Der Veranlassungszusammenhang wird in jedem Antrag für den Haushaltsausschuss transparent ausgewiesen und öffentlich diskutiert.
- Bei den quantitativ bedeutsamen Einzelhilfen besteht regelmäßig ein breiter politischer Konsens.

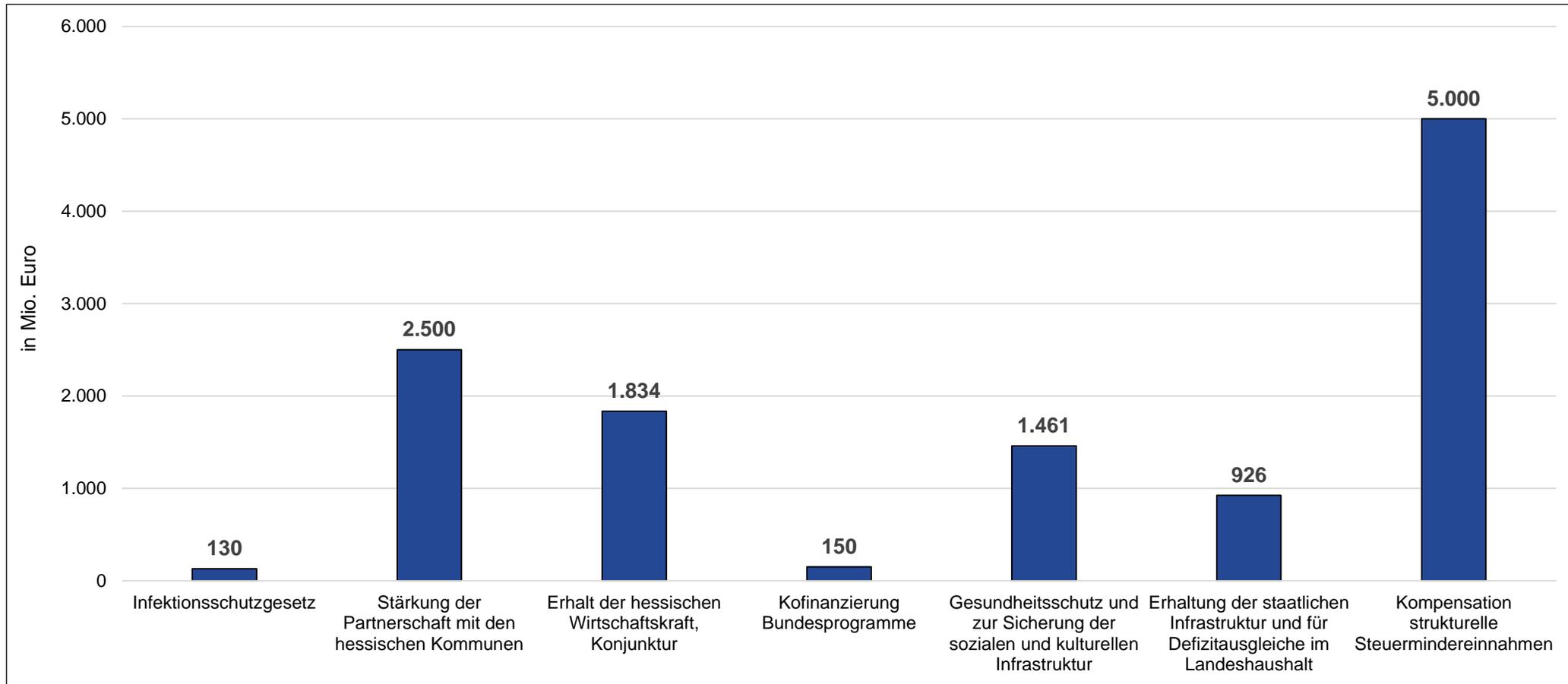
Hintergrund:

Nach Art. 141 Abs. 4 darf vom Neuverschuldungsverbot nur in einer besonderen Ausnahmesituation abgewichen werden.

Die Kreditaufnahme darf nur für Maßnahmen erfolgen, die dazu geeignet sind, den gesundheitlichen, sozialen und ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie zu begegnen.

Das Sondervermögen Hessens gute Zukunft sichern

Ausgabenkategorien



Veranlassungszusammenhang und Darlegungserfordernisse

Größte Einzel-Hilfen – Corona-Bezug unstreitig

Maßnahme	Corona-Bezug	- in Mio. Euro -
Unterstützung Kommunen	Die Folgewirkungen der COVID-19-Pandemie betreffen kurzfristig und unmittelbar die Haushalte aller Gemeinden in Deutschland. Zu den kommunalen Hilfsmaßnahmen zählen u.a.: die Kompensation der GewSt 661.000.000 €, Aufstockung KFA 640.000.000 € (Sept. 2021), Unterstützung ÖPNV 120.000.000 € (Sept. 2021).	1.550
Schutzausstattung	Die Schutzausstattung hilft die Ausbreitung des COVID19-Virus einzudämmen (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 GZSG).	430
Hessen Mikroliquidität	Finanzierung von Liquiditätsbedarf, der durch die aktuelle Corona-Krise entstanden und zur Fortführung der unternehmerischen Tätigkeit erforderlich ist (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 GZSG).	324
Betrieb Corona-Impfzentren	Vor dem Hintergrund der von der Gesundheitsministerkonferenz zugrunde gelegten Gesamtimpfquote von ca. 60 % der Bevölkerung gilt es, die entsprechende Infrastruktur herzustellen (§ 2 Abs. 1 Nr. 6 GZSG).	270
Soforthilfeprogramm	Unbürokratische und schnelle Bereitstellung von Hilfen an Betroffene, die infolge der Corona-Virus-Pandemie 2020 in ihrer Existenz gefährdet sind (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 GZSG).	230
Nassauische Heimstätte	Sanierungsmaßnahmen unterstützen die Bauwirtschaft und fangen corona-bedingte Auftragsrückgänge ab (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 GZSG).	200
Unterstützung Krankenhäuser	Zum Ausgleich Betriebskostendefizite durch die Verpflichtung zur Freihaltung von Bettenkapazitäten und zur Kofinanzierung des Bundesprogramms Krankenhauszukunfts fonds zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie (§ 2 Abs. 1 Nr. 2 GZSG).	160
Testungen	Beschaffung von Antigen-Laienselbsttests (§ 2 Abs. 1 Nr. 5 GZSG).	160
Leistungen nach IfSG	Aufgrund von corona-bedingten Verboten nach dem IfSG können viele Arbeitnehmer ihrem Beruf nicht nachgehen oder erleiden wegen Quarantänemaßnahmen einen Dienstausschluss (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 GZSG).	108
Condor	Forderungsverzicht des Landes trägt dazu bei, das im Zuge der Corona-Pandemie gefährdete Engagement eines Investors bei Condor zu sichern und somit das Unternehmen als Ganzes und die Arbeitsplätze zu erhalten (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 GZSG).	75
Summe		3.507

Veranlassungszusammenhang und Darlegungserfordernisse

Auch in den Schriftsätzen kritisierte Hilfen dienen der Pandemiebewältigung

Maßnahme	Corona-Bezug	- in Mio. Euro -
Eigenkapitalerhöhung der Nassauischen Heimstätte	Siehe vorhergehende Folie	200,0
Unterstützung Krankenhäuser	Siehe vorhergehende Folie	160,0
Starke Heimat	Die Starke Heimat wird aus einer Umlage der Gewerbesteuer finanziert. Der Einbruch der Gewerbesteuer hätte in der Konsequenz zu einem entsprechenden Einbruch der durch das Programm finanzierten kommunalen Maßnahmen geführt und damit zu krisenverschärfenden Einsparungen. Die Fortführung aus Landesmitteln unterstützt die Kommunen bei der Aufrechterhaltung ihre Investitionen in Krisenjahren.	64,8
Belebung der Innenstädte	Die Corona-Krise hat den Handel in den Innenstädten schwer getroffen. Steigerung der Attraktivität und Nachhaltigkeit als konjunkturelle Stützungsmaßnahme. Die Folgen der Verwüstung der Innenstädte durch den langen Lockdown des Einzelhandels und die Umorientierung der Verbraucher auf Internetanbieter hat einen unmittelbaren Bezug zur Pandemie. Es handelt sich um ein Ergänzungsprogramm zu einem entsprechenden Bundesprogramm.	40,0
Energetische Sanierung der Forstämter und Wohngebäude	Konjunkturelle Maßnahme, die gleichzeitig die klimafreundliche Transformation des öffentlichen Sektors unterstützt. Vorgezogene Investition in die Zukunftsfähigkeit der Landesinfrastruktur.	10,5
Fahrradabstellanlage und Schulwegbeleuchtung	Konjunkturelle Maßnahme, die gleichzeitig die klimafreundliche Transformation der öffentlichen Infrastruktur unterstützt. Gerade die Pandemie hat die Bedeutung des Radverkehrs als „Infektionssichere“ Alternative zum ÖPNV aufgezeigt.	6,0
Vereinshilfe	Die Vereinshilfe zielt explizit auf den Ausgleich corona-bedingter Liquiditätsengpässe ab. Das Vereinsleben in Deutschland ist wichtiger Bestandteil der Sozialstruktur des Landes, dem pandemiebedingt ein schwerer und dauerhafter Schaden droht.	4,9
Summe		486,2

Veranlassungszusammenhang und Darlegungserfordernisse

Kompensation der pandemiebedingten Steuermindereinnahmen ist zulässig

- Ohne eine Kompensation der Steuermindereinnahmen müssten bis 2023 im Landeshaushalt massive krisenverschärfende Einsparungen vorgenommen werden (z.B. Kürzung Lehrerstellen, Streichung von Investitionen).
- Es stehen maximal 5 Mrd. Euro zum Ausgleich der Steuermindereinnahmen zur Verfügung. Aber: Für die nicht benötigten Mittel werden keine Kredite aufgenommen. Eine zweckfremde Verausgabung lässt das Gesetz nicht zu.
- Trotz der nach oben revidierten Einnahmeerwartungen ist noch immer von pandemiebedingten Steuermindereinnahmen in Höhe von insgesamt rd. 1,6 Mrd. Euro bis 2023 auszugehen.
- Die in der Finanzplanung und im Sondervermögen geschätzten Steuereinnahmen basieren auf den Ergebnissen eines nichtpolitischen Fachgremiums von Bund und Ländern (Arbeitskreis Steuerschätzungen).

Hintergrund:

Das Sondervermögen kann dem Landeshaushalt nach § 2 Abs. 2 GZSG Mittel zur Kompensation corona-bedingter Steuermindereinnahmen in Höhe von bis zu 5 Mrd. Euro bereitstellen.

Es werden nur die tatsächlichen Mindereinnahmen gegenüber den Steuereinnahmen ausgeglichen, die nach der Finanzplanung aus dem letzten Vorkrisenjahr (konjunkturelle Normallage) zu erwarten waren.

Tilgungszeitraum

Tilgungsdauer der Notlagenkredite ist angemessen

- Durch die verbindliche Tilgungsregelung wird sicher gestellt, dass das Land alle Notlagenkredite vollständig tilgt.
- Als einziges Bundesland beginnt Hessen bereits im laufenden Jahr mit der Tilgung der Notlagenkredite.
- Der Tilgungszeitraum und die Höhe der Tilgungsrate orientiert sich an Erfahrungswerten über verkraftbare Einsparpotentiale.
- Die Tilgungsdauer ist vergleichbar mit der Tilgungsdauer anderer Sondervermögen (z.B. Hessenkasse, Corona-Sondervermögen anderer Länder).

Hintergrund:

Die Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel ist mit einer verbindlichen Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen.

(Art. 141 Abs. 4 HV)

Subsidiarität von Kreditaufnahmen

Vollständige Auflösung der Allgemeinen Rücklage ist nicht geboten

- Allein im Jahr 2020 wurden Rücklagen i.H.v. über 1,3 Mrd. Euro zur Begrenzung der Kreditaufnahme eingesetzt.
- Der Bund hat in seinen Krisenhaushalten seine Rücklagen dagegen vollständig geschont.
- Die nach der aktuellen Finanzplanung noch freie Allgemeine Rücklage (600 Mio. Euro bzw. rd. 2 % des jährlichen Haushaltsvolumens) trägt dazu bei, auf weitere Herausforderungen reagieren zu können.
- Im aktuellen Niedrigzinsumfeld birgt die vollständige Auflösung der Rücklage keine relevanten wirtschaftlichen Vorteile.

Hintergrund:

Rücklagen dienen in der öffentlichen Haushaltswirtschaft der Vorsorge für zukünftige Haushaltsrisiken. Sie werden unter dem Gesichtspunkt des Wirtschaftlichkeitsgebots diskutiert.

Ausblick

Sondervermögen ermöglicht erfolgreiche Krisenbewältigung

- Die hessischen Hilfen erreichen ihr Ziel: Gemeinsam mit den bundespolitischen Maßnahmen haben sie dazu beigetragen, dass Hessen die historische Corona-Krise erfolgreich meistert.
- Der weitere Pandemieverlauf ist nach wie vor mit großen Unsicherheiten behaftet. Deswegen ist das Sondervermögen weiterhin erforderlich, um flexibel auf neue Herausforderungen reagieren zu können.
- Die Landesregierung wird auch in Zukunft alles daran setzen, die Inanspruchnahme des Sondervermögens auf das erforderliche Maß zu begrenzen.
- Die Landesregierung geht davon aus, dass der Staatsgerichtshof den hessischen Weg zur Bewältigung der Corona-Pandemie bestätigt.