

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Dringlicher Antrag

Antrag auf Feststellung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation in Folge einer Naturkatastrophe im Sinne von Artikel 72 Absatz 3 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Entwurf eines Gesetzes zum Erlass des Covid-19-Notsituationsgesetzes sowie zur Aufhebung haushaltsrechtlicher Vorschriften

1. Anlass

Das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 ist hochinfektiös und hat sich in kurzer Zeit weltweit verbreitet. Auch in Deutschland sind mittlerweile viele Personen von der durch das Virus ausgelösten Erkrankung Covid-19 betroffen. Nicht vorhersehbare und große Belastungen des Öffentlichen Gesundheitsdienstes und des ambulanten und stationären Gesundheitswesens in Hamburg sind nach der aktuellen Entwicklung nicht mehr abzuwenden. Deshalb waren präventive Maßnahmen zu ergreifen, die wiederum zu weitreichenden Konsequenzen für die ganze Gesellschaft geführt haben. Noch kann niemand seriös beziffern, welche Tragweite die Pandemie für die konjunkturelle Entwicklung in Deutschland, das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben und in der Folge auch auf die staatlichen Finanzen haben wird. Absehbar ist

nur, dass es erhebliche Auswirkungen geben wird, die das Ausmaß der Finanzkrise der Jahre 2008/2009 übersteigen können.

Der Senat hat bereits umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Gesundheitsschutzes sowie zur Unterstützung der Wirtschaft und der Träger des öffentlichen Lebens auf den Weg gebracht, die die Maßnahmen des Bundes ergänzen sollen. Viele dieser Maßnahmen werden sich im Haushalt dadurch niederschlagen, dass veranschlagte Erträge und Einzahlungen nicht oder erst später zu realisieren sein werden. Kosten laufen häufig weiter, ohne dass die verfolgten Zwecke erreicht werden können (z. B. im Zuwendungsbereich). Darüber hinaus entstehen erhebliche zusätzliche Kosten durch erforderliche Maßnahmen des öffentlichen Gesundheitsschutzes und durch direkte Hilfs- und Unterstützungsleistungen.

2. Feststellung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation in Folge einer Naturkatastrophe im Sinne von Artikel 72 Absatz 3 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

Nach Artikel 72 Absatz 1 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg (HV) sind Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Von diesem Grundsatz lassen die Absätze 2 und 3 des Artikels 72 Ausnahmen zu:

- Nach Absatz 2 darf bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung vom Ausgleichsgebot abgewichen werden. In diesem Fall sind die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.
- Nach Absatz 3 ist eine Ausnahme zulässig „bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen und deren Finanzlage erheblich beeinträchtigen“.

Voraussetzung für die zweite Ausnahme ist, dass die Bürgerschaft das Vorliegen eines solchen Falls mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen feststellt. Die Abweichung ist nach Artikel 72 Absatz 3 Satz 2 HV mit einer Tilgungsregelung zu verbinden. Die Kredite sind binnen eines angemessenen Zeitraums zurückzuführen (Artikel 72 Absatz 3 Satz 3 HV).

Der Senat bittet die Bürgerschaft, im Sinne von Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 HV festzustellen, dass eine außergewöhnliche Notsituation in Folge einer Naturkatastrophe in Form der Covid-19-Pandemie vorliegt. Die Feststellung ist Voraussetzung für den Beschluss eines „Gesetzes zum Erlass des Covid-19-Notsituationsgesetzes sowie zur Aufhebung haushaltsrechtlicher Vorschriften“. Dieses ist wiederum Voraussetzung dafür, den Gesamtergebnisplan nicht mehr in Erträgen und Aufwendungen mindestens ausgleichen zu müssen und vom Verbot der Nettokreditaufnahme (Artikel 72 Absatz 1 HV) abweichen zu dürfen, vgl. §27 Absätze 1 und 3 Landeshaushaltsordnung (siehe hierzu 3.).

a) Naturkatastrophe

Die Covid-19-Pandemie stellt eine Naturkatastrophe im Sinne von Artikel 72 Absatz 3 HV dar. Naturkatastrophen sind unmittelbar drohende Gefahrezustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß, die durch Naturereignisse ausgelöst werden.¹⁾ Hierzu wurden bei Formulierung der Schuldenbremse im Grundgesetz ausdrücklich auch Massenerkrankungen gezählt.²⁾ Das Virus Sars-CoV-2 löst die Lungen-

krankheit Covid-19 aus. Es handelt sich um eine Massenerkrankung, weil mangels Immunität und Impfstoffen die Bevölkerung der Freien und Hansestadt Hamburg, der Bundesrepublik Deutschland und der Welt von der Krankheit bedroht ist.

b) Außergewöhnliche Notsituation

Die Naturkatastrophe hat zudem eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 72 Absatz 3 HV zur Folge. Sie besteht in der extremen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe auf Grund der zur Begrenzung der Naturkatastrophe getroffenen präventiven Maßnahmen.

Der Begriff „außergewöhnliche Notsituation“ ist vom Verfassungsgeber bewusst unbestimmt gewählt worden, weil „eine abschließende enumerative verfassungsrechtliche Benennung möglicher Notsituationen wegen der Vielzahl und Unterschiedlichkeit denkbarer Anwendungsfälle nicht möglich ist.“ Er ist allerdings davon ausgegangen, dass eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß auf Grund eines exogenen Schocks, wie beispielsweise der Finanzkrise 2008/2009, eine außergewöhnliche Notsituation darstelle, wenn aus Gründen des Gemeinwohls aktive Stützungsmaßnahmen des Staates zur Aufrechterhaltung und Stabilisierung der Wirtschaftsabläufe geboten sind.³⁾ Welche konkreten Auswirkungen die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie haben wird, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vorhersagen. Sie werden auch maßgeblich von der Dauer der erforderlichen Maßnahmen abhängen. Es muss aber schon jetzt davon ausgegangen werden, dass die Folgen schwerwiegender sein können als nach der Finanzkrise 2008/2009.

¹⁾ Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“, Bundestags-Drucks. 16/12410 vom 24. 3. 2009, S. 11; hieran anknüpfend Petition der SPD-, GAL- und FDP-Abgeordneten im Haushaltsausschuss zum Antrag der CDU-Fraktion „Schuldenbremse – Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ (Drucksache 20/108), in: Bericht des Haushaltsausschusses über die Drucksachen 20/108 „Schuldenbremse – Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ (Antrag CDU) und 20/3390 „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (Senatsantrag)“, Bürgerschafts-Drucks. 20/3978 vom 25. 4. 2012, Anlage 2, S. 20.

²⁾ Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ (Fn. 1).

³⁾ Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ (Fn. 1); hieran anknüpfend Petition der SPD-, GAL- und FDP-Abgeordneten im Haushaltsausschuss zum Antrag der CDU-Fraktion „Schuldenbremse – Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ (Drucksache 20/108) (Fn. 1).

c) Keine Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg

Auch die Anforderung des Artikels 72 Absatz 3 Satz 1 HV, dass sich die Naturkatastrophe und die außergewöhnliche Notsituation der Kontrolle der Freien und Hansestadt Hamburg entziehen, ist erfüllt. Eine Naturkatastrophe setzt schon begrifflich voraus, dass sie sich der Kontrolle des Staates entzieht. Die Voraussetzung ist aber auch für die extreme Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe erfüllt, da diese Folge der Abwehr der Pandemie als Naturkatastrophe ist.

d) Erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage der Freien und Hansestadt Hamburg

Durch die Covid-19-Pandemie wird die Finanzlage der Freien und Hansestadt Hamburg erheblich beeinträchtigt. Diese Voraussetzung bezieht sich auf den Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen bzw. auf den Finanzbedarf zur Bewältigung und Überwindung einer außergewöhnlichen Notsituation.⁴⁾ Da es seit dem Inkrafttreten der Schuldenbremse in Deutschland noch keinen Anwendungsfall für die Ausnahmeregelung bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen gegeben hat, konnte sich noch kein Maßstab herausbilden, ab wann die Schwelle der erheblichen Beeinträchtigung erreicht ist. Der Verfassungsgeber ist davon ausgegangen, dass eine rein lokale Hamburger Wirtschaftskrise dramatischen Ausmaßes äußerst unwahrscheinlich sei. Deshalb entfalte eine Feststellung der Bundesregierung bzw. des Bundestages eine Indizwirkung auch für Hamburg.

In welchem Umfang Kosten und Auszahlungen im Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie zu veranschlagen sein werden, lässt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen. Mit dem anliegenden Entwurf eines „Gesetzes zum Erlass des Covid-19-Notsituationsgesetzes sowie zur Aufhebung haushaltsrechtlicher Vorschriften“ (siehe hierzu 3.) geht der Senat von Aufwendungen und von Auszahlungen in Höhe von bis zu 1,5 Mrd. Euro aus, d.h. von etwa 10 Prozent des bisherigen Haushaltsvolumen. Jedenfalls bei einem solchen Umfang liegt eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage der Freien und Hansestadt Hamburg vor. Zu einem solchen Ergebnis sind auch der Deutsche Bundestag und mehrere Landtage bezogen auf den Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft bereits gekommen.⁵⁾ Die EU-Kommission hat

angekündigt, bezogen auf die Stabilitätskriterien nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union die sog. allgemeine Ausweichklausel anwenden zu wollen.⁶⁾

Auf Grund der erheblichen Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe durch die Covid-19-Pandemie geht der Senat auch davon aus, dass die im Haushaltsplan 2020 veranschlagten Steuererträge nicht mehr werden erzielt werden können. Es ist vielmehr – auch in den Folgejahren – mit erheblichen Steuerermindererträgen im Vergleich zur mittelfristigen Finanzplanung⁷⁾ zu rechnen, ohne dass dies schon beziffert werden kann. Eine erste Näherung wird voraussichtlich die Mai-Steuerschätzung liefern. Die durch die Covid-19-Pandemie bedingten Steuerausfälle sind jedoch nicht vom Anwendungsfall des Artikels 72 Absatz 3 HV (außerordentliche Notsituation) erfasst. Vielmehr führen im von Hamburg angewandten Steuerrendverfahren⁸⁾ Steuererträge, die unter dem langjährigen Steuerrend⁹⁾ liegen, automatisch zu einer Verringerung der Konjunkturkomponente (gegenwärtig in Form der Konjunkturrücklage). Das heißt, die Steuer-

⁴⁾ Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)“ (Fn. 1); hieran anknüpfend Petition der SPD-, GAL- und FDP-Abgeordneten im Haushaltsausschuss zum Antrag der CDU-Fraktion „Schuldenbremse – Änderung der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg“ (Drucksache 20/108) (Fn. 1), S. 21.

⁵⁾ Deutscher Bundestag, Beschluss des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD „Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes“, Bundestags-Drucks. 19/18108 vom 24. 3. 2020; Schleswig-Holsteinischer Landtag, Beschluss des Antrags der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN, FDP und der Abgeordneten des SSW „Nothilfprogramm Coronavirus“, Landtags-Drucks. 19/2099 vom 18. 3. 2020.

⁶⁾ Pressemitteilung „Von der Leyen: ‚Wir stützen unsere Wirtschaft ohne Wenn und Aber‘“ vom 20. 3. 2020, aufzurufen im Internet unter https://ec.europa.eu/germany/news/20200320-von-der-leyen-corona_de [23. 3. 2020]; Mitteilung der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat „Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts“, aufzurufen im Internet unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf [23. 3. 2020, in englischer Sprache].

⁷⁾ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft „Finanzplanung 2019 bis 2023“, Bürgerschafts-Drucks. 21/19142 vom 26. 11. 2019.

⁸⁾ Siehe Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft „Entwurf eines Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz – SNHG)“, Bürgerschafts-Drucks. 20/8400 vom 18. 6. 2013, S. 56 ff.; „Anpassung der Methodik zur Berechnung des langjährigen Trends der Steuererträge und Fortschreibung für das Jahr 2016 sowie Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzrahmengesetzes“, Bürgerschafts-Drucks. 21/2176 vom 10. 11. 2015, S. 1 f.

⁹⁾ Siehe zuletzt Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft „Haushaltsplan 2019/2020: Nachbewilligung nach §35 der Landeshaushaltsordnung und Mitteilung des langjährigen Trends der Steuererträge für die Haushaltsjahre 2019 und 2020“, Bürgerschafts-Drucks. 21/18151 vom 27. 8. 2019, S. 2.

mindererträge werden, ohne dass es eines ergänzenden feststellenden Aktes bedürfte, einer negativen konjunkturellen Entwicklung zugeschrieben. Auf Grund von § 28 Absatz 3 Satz 2 LHO ermächtigt Artikel 2 Nummer 3 des Haushaltsbeschlusses 2019/2020 den Senat zudem bereits vorsorglich, Kredite in Höhe des Fehlbetrags aufzunehmen, der sich daraus ergibt, dass die Steuererträge im Ist hinter den für das jeweilige Haushaltsjahr veranschlagten Steuererträgen zurückbleiben. Mit dieser Ermächtigung ist bereits jetzt gewährleistet, dass auch im Falle von erheblichen Mindereinzahlungen auf Grund von Steuermindererträgen immer ausreichend liquide Mittel beschafft werden dürfen.

3. Entwurf eines Gesetzes zum Erlass des Covid-19-Notsituationsgesetzes sowie zur Aufhebung haushaltsrechtlicher Vorschriften

Stellt die Bürgerschaft – wie unter Ziffer 2 erbeten – fest, dass eine Naturkatastrophe oder eine außergewöhnliche Notsituation vorliegt, ist nach § 27 Absatz 3 Nummer 3 Landeshaushaltsordnung (LHO) durch Gesetz zu bestimmen, in welcher Höhe die Aufwendungen die Erträge im Gesamtergebnisplan aus Gründen der Naturkatastrophe oder der Notsituation übersteigen dürfen (Fehlbetrag). In dem Gesetz ist außerdem festzulegen, in welcher Höhe eine Kreditaufnahme gerechtfertigt ist, wie die notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung ausgeglichen und wie die Schulden getilgt werden sollen.

Der Senat bittet die Bürgerschaft deshalb, das als Anlage beigefügte „Gesetz zum Erlass des Covid-19-Notsituationsgesetzes sowie zur Aufhebung haushaltsrechtlicher Vorschriften“ zu beschließen. Es trifft für den Fall der Covid-19-Pandemie und der sich aus ihrer Bekämpfung ergebenden Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe die nach § 27 Absatz 3 Nummer 3 LHO notwendigen Regelungen.

Da der Haushaltsbeschluss mit dem Haushaltsplan nicht in Gesetzesform erlassen wird und deshalb selbst an geltende Gesetze gebunden ist, wird es Senat und Bürgerschaft erst durch dieses Gesetz ermöglicht, von den im Übrigen geltenden Regelungen für den Ausgleich des Gesamtergebnisplans (vgl. § 27 LHO) und der Kreditaufnahme (vgl. § 28 Absatz 2 LHO) abzuweichen.

Hinsichtlich der Einzelheiten des Gesetzes wird auf die dem Entwurf beigefügte Begründung verwiesen.

4. Auswirkungen auf den Haushalt und auf die Vermögenslage

Mit dieser Drucksache sind noch keine Auswirkungen auf den Haushalt und auf die Vermögenslage verbunden. Diese ergeben sich erst durch nachfolgende Nachbewilligungsanträge des Senats, für die die Feststellung der außerordentlichen Notsituation in Folge einer Naturkatastrophe und das anliegende Gesetz Voraussetzung sind.

5. Petitum

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft möge

a) feststellen, dass

- aa) die Covid-19-Pandemie eine Naturkatastrophe und
- bb) die Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe auf Grund der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation

im Sinne des Artikels 72 Absatz 3 Satz 1 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg darstellen,

b) das als Anlage beigefügte Gesetz zum Erlass des Covid-19-Notsituationsgesetzes sowie zur Aufhebung haushaltsrechtlicher Vorschriften beschließen.

Gesetz
zum Erlass des Covid-19-Notsituationsgesetzes
sowie zur Aufhebung haushaltsrechtlicher Vorschriften

Vom.....

Artikel 1

Gesetz
zur Zulassung eines Fehlbetrags im
Gesamtergebnisplan und einer Nettokredit-
aufnahme aus Anlass der Covid-19-Pandemie
(Covid-19-Notsituationsgesetz – CNG)

§ 1

Inhalt

Nachdem die Bürgerschaft festgestellt hat, dass die Covid-19-Pandemie eine Naturkatastrophe und die Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe auf Grund der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation, jeweils im Sinne des Artikels 72 Absatz 3 Satz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, darstellen, werden die nach § 27 Absatz 3 Nummer 3 der Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503), zuletzt geändert am 27. November 2019 (HmbGVBl. S. 408, 409), notwendigen Bestimmungen getroffen.

§ 2

Zulässiger Fehlbetrag im Gesamtergebnisplan

Es wird zugelassen, dass die Aufwendungen die Erträge im Gesamtergebnisplan der Freien und Hansestadt Hamburg in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 um insgesamt bis zu 1,5 Milliarden Euro übersteigen. § 27 LHO und Artikel 40 § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 des SNH-Gesetzes vom 17. Dezember 2013 (HmbGVBl. S. 503) bleiben unberührt.

§ 3

Zulässige Kreditaufnahme

Es wird zugelassen, im doppischen Gesamtfinanzplan der Freien und Hansestadt Hamburg in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 Einzahlungen aus der

Aufnahme von Krediten in Höhe von insgesamt bis zu 1,5 Milliarden Euro zu veranschlagen. § 28 Absatz 2 Satz 1 Nummern 1 bis 3 LHO bleibt unberührt.

§ 4

Ausgleich der notsituationsbedingten
bilanziellen Vorbelastung

Die notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung nach § 79 Absatz 4 LHO, die sich aus der Inanspruchnahme der Ausnahme nach § 2 ergibt, ist ab dem Haushaltsjahr 2025 in gleichmäßigen Schritten binnen 20 Jahren zurückzuführen.

§ 5

Tilgung von Schulden

Die sich aus der Kreditaufnahme nach § 3 ergebenden Schulden sind ab dem Haushaltsjahr 2025 in gleichmäßigen Schritten binnen 20 Jahren zurückzuführen. Soweit in einem Haushaltsjahr mehr Schulden getilgt werden, als nach Satz 1 erforderlich ist, kann die Tilgung in den folgenden Jahren geringer ausfallen.

Artikel 2

Aufhebung des Finanzrahmengesetzes

Das Finanzrahmengesetz vom 21. Dezember 2012 (HmbGVBl. 2013 S. 8) in der geltenden Fassung wird aufgehoben.

Artikel 3

Aufhebung des Gesetzes
über die Kreditaufnahme und Auszahlungen
an die HSH Finanzfonds AöR im Zusammenhang
mit der Veräußerung der HSH Nordbank AG

Das Gesetz über die Kreditaufnahme und Auszahlungen an die HSH Finanzfonds AöR im Zusammenhang mit der Veräußerung der HSH Nordbank AG vom 14. Juni 2018 (HmbGVBl. S. 209) wird aufgehoben.

Begründung

Zu Artikel 1

Zu § 1:

§ 1 bestimmt den Inhalt des Gesetzes. Durch die Bezugnahme auf die Covid-19-Pandemie und die Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe auf Grund der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie wird deutlich, auf welche Sachverhalte sich die Ausnahmen in den §§ 2 und 3 beziehen.

Zu § 2:

Nach § 27 Absatz 1 LHO müssen die Erträge des Gesamtergebnisplans mindestens die Aufwendungen des Gesamtergebnisplans, die Zuführung zur Konjunkturposition nach § 27 Absatz 2 LHO und einen – bisher nicht – erforderlichen Ausgleich der notsituationsbedingten bilanziellen Vorbelastung decken, soweit ein Fehlbetrag nicht nach § 27 Absatz 3 LHO zulässig ist. Nach § 27 Absatz 3 LHO dürfen die Aufwendungen des Gesamtergebnisplans die Erträge in dem Umfang übersteigen, in dem die unter den Nummern 1 bis 3 genannten Voraussetzungen entweder einzeln oder gemeinsam vorliegen.

Nach § 27 Absatz 3 Nummer 3 ist ein Fehlbetrag zulässig, soweit dessen Notwendigkeit durch ein Gesetz bestimmt wurde. § 2 Satz 1 enthält diese gesetzliche Regelung. Dabei wird ein Höchstbetrag bestimmt, der insgesamt für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 gelten soll. Es kann gegenwärtig nicht abgesehen werden, in welchen Haushaltsjahren welche Maßnahmen wirksam werden. Um ausreichend flexibel handeln zu können, wird davon abgesehen, Teilbeträge für die einzelnen Haushaltsjahre vorzusehen.

§ 2 Satz 2 stellt klar, dass § 27 LHO im Übrigen und eine Übergangsvorschrift des SNH-Gesetzes unberührt bleiben. Das bedeutet, dass weder der grundsätzliche Ausgleich von Erträgen und Aufwendungen noch das Verfahren zur Konjunkturbereinigung verändert werden. Auch die Pflicht, das noch immer bestehende sog. doppische Defizit (Aufwendungen übersteigen abweichend von § 27 Absatz 1 LHO die Erträge) jährlich um 180 Millionen Euro zu senken, bleibt bestehen.

Zu § 3:

Analog zu § 2, der den Ausgleich des Gesamtergebnisplans nach § 27 LHO betrifft, lässt es § 3 Satz 1 zu, im doppischen Gesamtfinanzplan eine Nettokreditaufnahme in Höhe von bis zu 1,5 Milliarden Euro zu veranschlagen. Damit wird dem Auftrag des § 27 Absatz 3 Nummer 3 zweiter Halbsatz LHO entsprochen, in dem Notsituationsgesetz festzulegen, in welcher Höhe eine Kreditaufnahme gerechtfertigt ist. Die Be-

träge der §§ 2 und 3 sind identisch, weil davon auszugehen ist, dass die Maßnahmen, die zur Abwehr der Naturkatastrophe und der folgenden außerordentlichen Notsituation erforderlich sind, zahlungswirksam sein werden. Soweit nichtzahlungswirksame Aufwendungen z. B. aus notwendigen Abschreibungen auf Finanzanlagen zu veranschlagen sein werden, oder die Obergrenze des § 2 nicht ausgeschöpft wird, kann die Obergrenze des § 3 auch für Auszahlungen für Investitionen (z. B. Beteiligung an Unternehmen, Stärkung des Eigenkapitals bestehender Beteiligungen) und Darlehen in Anspruch genommen werden.

§ 3 Satz 2 stellt klar, dass Einzahlungen aus Krediten aus anderen Gründen (Tilgung von Krediten, Finanzierung des Saldos finanzieller Transaktionen, Konjunkturbereinigung) auch weiterhin veranschlagt werden dürfen.

Zu §§ 4 und 5:

§§ 4 und 5 setzen weitere Anforderungen des § 27 Absatz 3 Nummer 3 zweiter Halbsatz LHO um: Danach ist in dem Notsituationsgesetz auch zu bestimmen, wie die notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung in der Bilanz ausgeglichen und wie Schulden getilgt werden sollen. Die „notsituationsbedingte bilanzielle Vorbelastung“ ist eine Position der Bilanz, die nach § 79 Absatz 4 LHO auszuweisen ist, soweit die Ausnahme des § 27 Absatz 3 Nummer 3 LHO in Anspruch genommen wurde.

Für den Ausgleich der Bilanzposition und die Tilgung der Schulden wird ein Zeitraum von 20 Jahren vorgesehen. Die Covid-19-Pandemie ist ein Jahrhundertereignis mit so weitreichenden Folgen, dass es angemessen erscheint, die finanziellen Auswirkungen auf eine Generation zu verteilen. Auch der Bund sieht für die Kredite, die anlässlich der Notsituation zu Lasten seines Haushalts aufgenommen werden, eine Tilgung binnen 20 Jahren vor.¹⁾

Sowohl der Ausgleich der notsituationsbedingten bilanziellen Vorbelastung als auch die Tilgung der durch die Kreditaufnahme nach § 3 entstandenen Schulden soll im Haushaltsjahr 2025 beginnen. Damit wird zum einen der Umstand berücksichtigt, dass die Haushaltswirtschaft nach früheren Wirtschaftskrisen noch mehrere Jahre vor erheblichen Herausforderungen stand, bis sich die Lage wieder normalisiert hat. Zum anderen soll die Vorgabe, das sog. doppische

¹⁾ Deutscher Bundestag, Beschluss des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD „Beschluss des Bundestages gemäß Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 und 7 des Grundgesetzes“, Bundestags-Drucks. 19/18108 vom 24. 3. 2020.

Defizit schrittweise bis zum Haushaltsjahr 2024 abzubauen (Artikel 40 §5 Absatz 1 Satz 2 SNH-Gesetz), nicht aufgegeben werden (siehe §2 Satz 2). Die Regelungen der §§4 und 5 schließen also an die Zeit an, in der der Gesamtergebnisplan – abgesehen von konjunkturellen Einflüssen und den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie – strukturell ausgeglichen sein soll.

Für die Schuldentilgung gewährt §5 Satz 2 eine zeitliche Flexibilität bei der Schuldentilgung. Dies bietet einen Anreiz, Möglichkeiten einer früheren Schuldentilgung auszuschöpfen, wenn dies z. B. bei der Verzögerung von Maßnahmen möglich ist.

Zu Artikel 2

Seit der 20. Legislaturperiode ist es das Ziel aller Senate, die Anforderungen der Schuldenbremse, die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, (Artikel 109 Absatz 3 GG und Artikel 72 Absatz 1 HV) ab dem Haushaltsjahr 2020 sicher einhalten zu können. Maßgebliches Instrument, die Erreichung dieses Ziels sicherzustellen, war das Finanzrahmengesetz (FRG).²⁾ Mit diesem werden Obergrenzen für die Veranschlagung des bereinigten Finanzmittelbedarfs der Haushaltsjahre bis zum Haushaltsjahr 2020 festgelegt (siehe §3 FRG). Das Haushaltsjahr 2020 wurde als letztes Haushaltsjahr aufgenommen, weil dieses Jahr das erste ist, in dem die Schuldenbremse in vollem Umfang gilt. Das Ziel der Schuldenbremse ist in Hamburg bereits seit dem Haushaltsjahr 2019 in allen Haushaltsplänen erreicht worden.³⁾ Formell gilt die Obergrenze des FRG für das Haushaltsjahr 2020 noch

für Nachbewilligungen zum Haushaltsplan 2020. Da sie bis auf ca. 5 Mio. Euro bereits durch den Haushaltsplan 2020 ausgeschöpft ist, dürften ohne Erhöhung zusätzliche Auszahlungen für Investitionen und Darlehen nicht ermächtigt werden. Zusätzliche Kostenermächtigungen auf Grund des Covid-19-Notsituationsgesetzes (Artikel 1) dürften nur nichtzahlungswirksam veranschlagt werden. Zwar könnte die Obergrenze des FRG parallel zum Covid-19-Notsituationsgesetz erhöht werden. Dann wären aber bezogen auf das Haushaltsjahr 2020 immer zwei – der Sache nach identische – zahlungsbezogene Obergrenzen zu beachten. Das ist nicht nötig. Im Übrigen wird mit dem Covid-19-Notsituationsgesetz sichergestellt, dass die in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 auf Grund der Covid-19-Pandemie entstehenden Fehlbeträge im Gesamtergebnisplan und die aufgenommenen Schulden in einem angemessenen Zeitraum zurückgeführt werden (siehe Artikel 1 §§4 und 5). Schließlich ist der Auftrag des FRG ab dem Haushaltsjahre 2021 ohnehin erledigt; es hat dann keinen Anwendungsbereich mehr.

Zu Artikel 3

Infolge der Aufhebung des FRG (Artikel 2) ist auch das Gesetz über die Kreditaufnahme und Auszahlungen an die HSH Finanzfonds AöR im Zusammenhang mit der Veräußerung der HSH Nordbank AG aufzuheben. Dessen §2 ist bereits mit Ablauf des Jahres 2019 außer Kraft getreten. Einzig verbliebener Inhalt ist eine Ausnahme vom FRG für das Haushaltsjahr 2020, die bei Aufhebung des FRG nicht mehr erforderlich ist.

²⁾ Vgl. insbesondere Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft „Entwurf eines Finanzrahmengesetzes“, Bürgerschafts-Drucks. 20/5366 vom 25. 9. 2012; „Entwurf eines Gesetzes zur strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens der Freien und Hansestadt Hamburg (SNH-Gesetz – SNHG)“, Bürgerschafts-Drucks. 20/8400 vom 18. 6. 2013, S. 116.

³⁾ Siehe Finanzbericht 2019/2020, S. 8, in: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft „Haushaltsplan-Entwurf 2019/2020, Mittelfristiger Finanzplan 2018-2022 und Haushaltsbeschluss-Entwurf 2019/2020 der Freien und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschafts-Drucks. 21/14000.