

FiscalFuture e.V., Koppenplatz 10, 10115 Berlin

An
Marianne Spring-Räumschüssel
Vorsitzende des Ausschusses für Haushalt und Finanzen
Landtag Brandenburg
Alter Markt 1
14467 Potsdam

21. Juli 2024

**Schriftliche Stellungnahme zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes
2023/2024 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2024 - Zweites NTHG 2024)
Gesetzentwurf der Landesregierung - [Drucksache 7/9874 vom 02.07.2024](#)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2024 ([Zweites NTHG 2024](#)) eine schriftliche Stellungnahme für den Ausschuss für Haushalt und Finanzen im Landtag von Brandenburg abzugeben. Diese Gelegenheit nehmen wir sehr gerne wahr.

Wir begrüßen, dass sich der Landtag so tiefgründig und konstruktiv mit dem Urteil des brandenburgischen Landesverfassungsgerichts vom 21. Juni 2024 beschäftigt und sich an der Debatte um die Schuldenbremse beteiligt. Das Gericht hat die Verwendung von Notkrediten bzw. von notlagebedingten Kreditermächtigungen, die im Dezember 2022 aufgrund des (weiterhin andauernden) russischen Angriffskrieges auf die Ukraine für den Haushalt 2023/2024 beschlossen worden waren, für das laufende Haushaltsjahr 2024 für nichtig erklärt. Das Urteil ist nicht nur wegen seiner Auswirkungen auf den Landeshaushalt 2024 zu beachten, sondern auch, weil es die Unangemessenheit der Schuldenbremse in Zeiten multipler Krisen zeigt.

Es ist richtig, dass die Landesregierung den neuen Anforderungen aus dem Urteil in einem Nachtragshaushalt folgt. Das Urteil des brandenburgischen Landesverfassungsgerichts knüpft an das Urteil des Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vom 15. November 2023¹ an. In seinem Urteil verschärfte das BVerfG die Vorgaben für die Verwendung von Notkrediten. Die Schuldenbremse sieht vor, dass die Regierungen im Falle von "Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen" ([GG Art. 109](#)) Notkredite aufnehmen

¹ BVerfG, [Urteil](#) des Zweiten Senats vom 15. November 2023 (Az.: 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231)

können. Notkredite gehen über die unter der Schuldenbremse erlaubte, strukturelle und konjunkturelle Verschuldung hinaus. Neben der Einhaltung der Verfassungsgebote von Jährlichkeit und Jährigkeit sowie des Haushaltsgrundsatzes der Vorherigkeit verwies das BVerfG in seinem Urteil auf “den notwendigen Veranlassungszusammenhang zwischen der festgestellten Notsituation und den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen”. Seitdem ist eine klar definierte und zeitlich begrenzte Verwendung von Notkrediten geboten. Damit hängt die Aufrechterhaltung einer Haushaltsnotlage von einer erneuten Erklärung einer “außergewöhnlichen Notsituation” ab. Das Anhalten einer Krisensituation wie der andauernde russische Angriffskrieg auf die Ukraine oder die Evidenz überjähriger Folgeschäden reichen nicht aus, um Notkredite in den Folgejahren aufzunehmen. Dadurch wird die unausweichliche Tatsache ignoriert, dass krisenbedingte Schäden unmöglich innerhalb eines Jahres zu beseitigen und Notsituationen i.d.R. auch länger andauern.

Da Landesregierungen in “außergewöhnliche Notsituationen” derselben Regelung unter der Schuldenbremse verpflichtet sind, gilt das BVerfG-Urteil auch für Haushaltsnotlagen und Notkredite auf Landesebene und beeinflusst damit verbundene Rechtsprechungen. Das Landesverfassungsgericht von Brandenburg begründet seine Entscheidung damit, dass sich aus “den Darlegungen des Haushaltsgesetzgebers zum Haushalt 2023/2024 in der Ursprungsfassung vom Dezember 2022 nicht das Bestehen eines Veranlassungszusammenhangs zwischen der [damals festgestellten] außergewöhnlichen Notsituation und den notlagebedingten Kreditermächtigungen beziehungsweise den ergriffenen Maßnahmen zur Krisenbewältigung [ergibt]” ([Zweites NTHG 2024](#)).

Statt für das Jahr 2024 erneut eine Haushaltsnotlage zu erklären, plant die Landesregierung mit dem NTHG 2024 die notlagebedingten Kreditermächtigungen i.H.v. 1060 Mio. € aufzuheben. Die betroffenen Maßnahmen werden in den jeweiligen Einzelplänen im Haushalt veranschlagt. Dadurch würden verfassungsrechtliche Risiken im Haushalt 2024 vermieden und die Maßnahmen im Brandenburg-Paket zur Unterstützung der Bürger:innen, Wirtschaft und Verwaltung gesichert. Laut dem Gesetzentwurf werden die Ausgaben über eine zusätzliche Entnahme aus der Allgemeinen Rücklage (Kapitel 20 020, Titel 359 15) gedeckt, die damit “planerisch und vorbehaltlich des Ergebnisses des Jahresabschlusses 2024 nahezu vollständig aufgebraucht [ist]”. Damit steht die Rücklage als Deckungsmittel für die folgenden Haushaltsjahre nicht zur Verfügung. Alternative Möglichkeiten zur Schließung der Deckungslücke bestünden laut Gesetzentwurf allerdings nicht.

Dass die Maßnahmen abgesichert werden, ist richtig und essentiell, doch aus einer aufgebrauchten Allgemeinen Rücklage entstehen neue Unsicherheiten. Daraus ergibt sich ein klarer Handlungsauftrag an die Landesregierung von Brandenburg. Es wird deutlich, dass angesichts neuer Herausforderungen in Zeiten multipler Krisen dringend nötige haushalts- und finanzpolitische Spielräume unter der Regelung der Schuldenbremse nicht bestehen. Ebenso wie es das Gebot der Exekutiven ist, Gesetze einzuhalten, ist es die Verantwortung der Legislativen, Gesetze zu ändern, wenn sie ihren Zweck nicht erfüllen und/oder an neue Rahmenbedingungen angepasst werden müssen. Es ist mittlerweile wissenschaftlicher Konsens und in breiten Teilen der öffentlichen und politischen Debatte angekommen, dass die Schuldenbremse kein Garant für Resilienz, Wirtschaftlichkeit und die Handlungsfähigkeit des Staates in Zeiten multipler Krisen ist. Nicht nur das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, sondern auch des Landesverfassungsgerichts von Brandenburg liefern einen zusätzlichen Beleg für diese Schlussfolgerung.

Brandenburg ist kein Einzelfall, bei dem die Verwendung von Notkrediten nach dem BVerfG-Urteil geprüft wird. Die Landeshaushalte stehen nach dieser Rechtsprechung allerdings unter besonders hohem Druck. Anders als im Bund, wo die Schuldenbremse eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35% erlaubt, müssen Länder ihre Haushalte ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichen. Unter bestimmten Bedingungen bieten die Konjunkturkomponente und die Möglichkeit einer Haushaltsnotlage zusätzliche finanzielle Spielräume, wobei sich die Länder bei der jeweiligen Ausgestaltung an der Bundesgesetzgebung und -rechtsprechung orientieren müssen. Es ist durchaus sehr sinnvoll, in Notsituationen Kredite aufzunehmen, statt unvorhersehbare Mehrausgaben aus dem Kernhaushalt zu stemmen. Durch die verfassungsrechtlich erhöhten Anforderungen wird eine umfangreiche und jahresübergreifende Nutzung von Notkrediten jedoch nun erschwert. Damit wird auch die Planbarkeit, Finanzierungs- und Investitionssicherheit sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor in Zeiten multipler Krisen eingeschränkt. Je länger das Eintreten einer Notsituation her ist, desto schwieriger, herausfordernder und unsicherer wird es, in den Folgejahren eine aus derselben Notsituation resultierende Haushaltslage zu rechtfertigen und durchzusetzen.

Sowohl die Bewältigung der sozial-ökologischen Transformation und Abschwächung des Klimawandels, die der aktuellen Rechtsprechung zufolge nicht als "außergewöhnliche Notsituation" gelten, als auch die Gleichzeitigkeit und Aneinanderreihung neuer Ausnahmen und Notsituationen als Charakteristik multipler Krisen, erfordern nicht nur hohe sondern v.a. auch mehrjährige öffentliche Finanzierungsmittel. Die Schuldenbremse wird diesen veränderten Bedingungen und finanzpolitischen Notwendigkeiten nicht gerecht. Vielmehr schränkt die Schuldenbremse die Handlungsfähigkeit von Staaten in Folge einer Notlage und in Zeiten multipler Krisen ein.

Der Haushalt und das Urteil in Brandenburg zeigen, dass die Schuldenbremse staatliche Handlungsfähigkeit bezüglich Notlagen drastisch einschränkt. Um diese Schwäche zu adressieren, bietet sich eine jahresübergreifende Veräußerung von Notkrediten sowie die Einführung einer Übergangsregelung bis zur Wiederherstellung der haushaltspolitischen Normallage an. Einen Ansatz dafür liefert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ([2024](#)).

Auch unabhängig von Notsituationen und konjunkturellen Entwicklungen bleiben der massive Investitionsstau, die Finanzierungsbedarfe für strukturelle, langfristige Maßnahmen für die sozial-ökologische Transformation und den Umbau der Wirtschaft bestehen. Obwohl eine Kreditfinanzierung von Maßnahmen mit Zukunftscharakter ökonomisch sinnvoll wäre, erlaubt die Schuldenbremse dafür zu wenig strukturelle Neuverschuldung - nicht nur im Bund (0,35% des BIP), sondern gerade auch in den Ländern (0% des BIP). Laut dem Institut der Deutschen Wirtschaft und dem Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung ([2024](#)) liegt der konservativ geschätzte Bedarf an zusätzlichen öffentlichen Investitionen für die nächsten 10 Jahre bei 600 Mrd. €. Gleichzeitig ist klar: Zukunftsinvestitionen weiter in die Zukunft zu verschieben, ist langfristig die teuerste aller Optionen. Mittlerweile empfiehlt die Europäische Kommission ([2024](#)) Deutschland explizit mehr öffentliche Investitionen zu tätigen. Auch der Internationale Währungsfonds ([2024](#)) merkt an, dass die Grenze für das jährliche Defizit ohne jegliche Probleme um einen Prozentpunkt erhöht werden kann. Der

Sachverständigenrat ([2024](#)) zeigt, dass eine solche Erhöhung ökonomisch sinnvoll wäre und die Schuldentragfähigkeit nicht gefährden würde.

Neben der quantitativen Erhöhung der Neuverschuldung unter der Schuldenbremse wäre eine qualitative Unterscheidung bei der Staatsverschuldung denkbar (z.B. Goldene Regel). Die Debatte nach einem kohärenten Abgrenzungskriterium öffentlicher Ausgaben mit investivem Charakter erweist sich als allerdings als sehr schwer ([Bertelsmann Stiftung, 2024](#)). Es gibt einzelne Ansätze wie die Zukunftsquote vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ([2024](#)) oder die Idee eines unabhängigen Expertengremiums wie vom Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz ([2024](#)) gefordert. Alternativ kann die Entscheidung der Klassifizierung von Staatsausgaben auch bei der Politik bzw. den jeweils regierenden Mehrheiten bleiben.

Darüber hinaus sind weitere Anpassungen bei der Konjunkturkomponente oder neue in der Verfassung verankerte Sondervermögen pragmatische Zwischenlösungen, um zusätzlichen finanziellen Spielraum zu schaffen. Für eine dauerhafte Lösung der oben ausgeführten Probleme der Schuldenbremse haben die Bundesländer die Möglichkeit, eine Bundesratsinitiative für eine Abschaffung oder Reform der Schuldenbremse zu starten.

Damit das Urteil des Landesverfassungsgerichts über das NTHG 2024 hinaus Wirkung zeigt, muss die daraus resultierende Unangemessenheit der Schuldenbremse ebenfalls berücksichtigt werden: Das Urteil zeigt, dass die Schuldenbremse in Zeiten multipler Krisen nicht funktioniert, zu ökonomisch unklugen und unsicheren Entscheidungen zwingt und deshalb dringend reformiert oder abgeschafft werden muss. Diese Schlussfolgerung ist auch in politischen Kipppunkten begründet: Politische und ökonomische Stabilität sind zentrale Voraussetzungen für unsere Demokratie. Sparpolitik verschärft ökonomische Unsicherheit und damit auch materielle Sorgen und Abstiegsängste in der Bevölkerung. Diese Unsicherheiten schwächen wiederum das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz demokratischer Parteien. Zahlreiche Studien unterstützen den Zusammenhang zwischen Sparpolitik und dem Erstarken von Demokratiefeindlichkeit (z.B. Gabriel et al., [2023](#)). Es ist die Verantwortung der Politik und damit auch der brandenburgischen Landesregierung, Antworten auf die Herausforderungen von heute und morgen zu liefern und unsere Demokratie zu verteidigen.