

Die geplante Änderung des § 18a Abs. 3 BbgLHO und die Kon- junkturkomponente

VERFASSUNGSRECHTLICHE ZULÄSSIGKEIT DER ÄNDERUNG
DES § 18A ABS. 3 BBGLHO

UNIV.-PROF. DR. THORSTEN INGO SCHMIDT

Die geplante Änderung des § 18a Abs. 3 BbgLHO und die Konjunkturkomponente

A. Fragestellung und Gang der Darstellung	3
B. Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers	4
I. Wortlaut der verfassungsrechtlichen Bestimmungen	4
II. Entstehungsgeschichte	4
III. Systematik.....	5
IV. Sinn und Zweck	5
V. Rechtsvergleichende Aspekte.....	6
1. Makroökonomische Modelle	6
2. Steuereinnahmenorientierte Modelle	6
VI. Zwischenergebnis	7
C. Verhältnis zwischen dem jeweiligen Haushaltsgesetz (z.B. 2025 / 2026) zur Landeshaushaltsordnung.....	8
I. Rechtsnatur der jeweiligen Gesetze	8
II. Widerspruch zwischen beiden Gesetzen	8
III. Anwendung der Vorrangregeln	8
1. Lex superior derogat legi inferiori.....	8
2. Lex specialis derogat legi generali.....	9
3. Lex posterior derogat legi priori.....	9
III. Zwischenergebnis.....	9
D. Entscheidung des Brandenburgischen Landesverfassungsgericht zur Aufnahme von Notlagenkrediten	10
I. Reichweite verfassungsgerichtlicher Entscheidungen.....	10
II. Beurteilungsspielraum	10
III. Kein Zwang zur (sofortigen) Ausschöpfung von Konsolidierungsmöglichkeiten	11
1. Bundesverfassungsgericht	12
2. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz.....	12
IV. Verhältnis der Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen zur Notlagenkreditaufnahme ...	12

V. Zwischenergebnis	13
E. Zeitraum zur Ermittlung des Produktionspotentials.....	14
I. Zeitraum.....	14
1. Wortlaut der verfassungsrechtlichen Bestimmungen	14
2. Entstehungsgeschichte	14
3. Systematik.....	14
4. Sinn und Zweck	15
II. Symmetriegebot.....	16
III. Zwischenergebnis.....	17
F. Bindungswirkung von Erklärungen gegenüber dem Stabilitätsrat	18
I. Bedeutung und Stellung des Stabilitätsrats	18
II. Erklärungen der Landesregierung oder des Landesfinanzministeriums.....	18
1. Ursprüngliche Erklärung über das anzuwendende Konjunkturbereinigungsverfahren	18
2. Weitere Erklärungen im Rahmen der jährlichen Stabilitätsberichte	19
III. Bindung des Landtags?	20
IV. Zwischenergebnis	21
G. Mögliche Sanktionen des Stabilitätsrats	22
I. Tatbestandliche Voraussetzungen für Sanktionen	22
II. Überblick über Sanktionsmöglichkeiten des Stabilitätsrates	22
III. Zwischenergebnis.....	22
H. Berücksichtigung des kommunalen Anteils an der Produktionslücke	23
I. Wortlaut der verfassungsrechtlichen Bestimmungen	23
II. Entstehungsgeschichte	23
III. Systematische Gesichtspunkte	23
1. Systematik des Grundgesetzes	23
2. Systematik des Landesrechts	24
IV. Sinn und Zweck	24
V. Zwischenergebnis	25
I. Gesamtergebnis	26
Literatur	28

A. Fragestellung und Gang der Darstellung

Der Verfasser ist von dem Brandenburgischen Ministerium der Finanzen und für Europa im April 2025 kurzfristig beauftragt worden, verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in verfassungsrechtlicher Hinsicht gutachterlich zu untersuchen.

Es soll insbesondere geklärt werden, ob der Brandenburgische Haushaltsgesetzgeber einen Spielraum hinsichtlich der Höhe einer erforderlichen konjunkturbedingten Kreditaufnahme besitzt (B.) und in welchem Verhältnis das jeweilige Haushaltsgesetz zu der Landeshaushaltsordnung steht (C.). Zudem sollen Kernaussagen der Entscheidung des Brandenburgischen Landesverfassungsgerichts zur Aufnahme von Notlagenkrediten vom Juni 2024 im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit auf die Aufnahme von konjunkturbedingten Krediten überprüft werden (D.). Überdies ist zu klären, welcher Zeitraum von Verfassung wegen zur Ermittlung des Produktionspotentials der Konjunkturkomponente herangezogen werden darf (E.). Außerdem sind die Bindungswirkung von Erklärungen des Landes Brandenburg gegenüber dem Stabilitätsrat (F.) und mögliche Sanktionen des Stabilitätsrats gegen das Land Brandenburg für den Fall einer Modifizierung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse (G.) zu betrachten. Anschließend wird untersucht, ob der kommunale Anteil an der Produktionslücke bei der Aufnahme von Krediten aus konjunkturellen Gründen berücksichtigt werden darf (H.). Schließlich werden die gefundenen Ergebnisse zusammengefasst (I.).

Dieses Gutachten hat verfassungsrechtliche Fragestellungen zum Gegenstand, während finanzwissenschaftliche Erkenntnisse nur am Rande aufgegriffen werden. Insoweit ist auf geeignete volkswirtschaftliche Untersuchungen zu verweisen.

B. Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers

Besitzt der Haushaltsgesetzgeber einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Höhe einer erforderlichen konjunkturbedingten Kreditaufnahme?

Um zu klären, ob dem Brandenburgischen Haushaltsgesetzgeber ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Höhe einer erforderlichen konjunkturbedingten Kreditaufnahme zukommt, sind der Wortlaut der einschlägigen grundgesetzlichen Bestimmung des Art. 109 Abs. 3 GG sowie der landesverfassungsrechtlichen Regelung des Art. 103 Abs. 2 BbgV (I.), deren Entstehungsgeschichte (II.), ihre systematische Stellung (III.) und ihr Sinn und Zweck (IV.) zu betrachten. Außerdem soll ein Seitenblick auf die Regelungen in anderen Ländern geworfen werden (V.)

I. Wortlaut der verfassungsrechtlichen Bestimmungen

Weder Art. 109 Abs. 3 GG noch Art. 103 Abs. 2 BbgV treffen in ihrem Wortlaut eine ausdrückliche Regelung über einen etwaigen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers.

II. Entstehungsgeschichte

Im Zuge der Entstehung des Art. 109 Abs. 3 GG in der seit 2009¹ geltenden und 2025² modifizierten Fassung wurde zwar intensiv über die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit des Bundes im Gegensatz zu der bis 2025 fehlenden entsprechenden Möglichkeit der Länder diskutiert, die konjunkturelle Komponente der Verschuldung stand indes – soweit erkennbar – nicht im Zentrum der Auseinandersetzungen und eine damalige Debatte über einen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers ist nicht ersichtlich.

Daraus ist aber nicht zu folgern, dass durch die grundgesetzliche Neufassung des Jahres 2009 die konjunkturelle Verschuldung über alle Maßen eingeschränkt werden sollte. Vielmehr ging es 2009 vor allem darum, die Vorgängervorschrift des Art. 115 GG in der Fassung des Jahres 1969³ abzulösen, die mit der Formulierung der „*Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts*“ ein weites Öffnungstor für jegliche staatliche Verschuldung bot. Im Vergleich dazu wurde die Verschuldung aus konjunkturellen Gründen 2009 durch das Symmetriegebot des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG eingeeht.⁴ Die genauere Ausgestaltung diese Symmetrie wurde aber nicht von Verfassung wegen vorgegeben.⁵

Auch bei der Neufassung des Art. 103 BbgV im Jahr 2019⁶ nach dem Vorbild des Art. 109 Abs. 3 GG war die Konjunkturkomponente nicht Gegenstand ausführlicher Betrachtung.

¹ 57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2248.

² Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 22. März 2025, BGBl. I Nr. 94.

³ 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969, BGBl. I S. 357.

⁴ *Stefan Koriath / Michael W. Müller*, Reformpotenzial bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, S. 349 (351); a.A. *Christofer Lenz / Ernst Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561 (2563), die undifferenziert eine Abweichung von der Normallage nach Rechtslage 2009 mit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nach Rechtslage 1969 gleichsetzen.

⁵ Zutreffend *Stefan Koriath / Michael W. Müller*, Reformpotenzial bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, S. 349 (351).

⁶ Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg vom 16. Mai 2019, BbgGVBl. I/2019, Nr. 16.

Die Entstehungsgeschichte der verfassungsrechtlichen Normen der Schuldenbremse legt daher einen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers nahe.⁷

III. Systematik

Unter systematischen Gesichtspunkten ist der Spielraum des Haushaltsgesetzgebers des Landes bei der konjunkturellen Verschuldung mit demjenigen des Bundes zu vergleichen. Zudem sind seine konjunkturellen Verschuldungsmöglichkeiten mit seinen Optionen bei der strukturellen und bei der Notlagenverschuldung in Beziehung zu setzen.

Auf grundgesetzlicher Ebene sind die Regelungen über die Schuldenbremse zweigeteilt: Während Art. 109 Abs. 3 GG sowohl für den Bund als auch für die Länder gilt, beansprucht Art. 115 GG Geltung nur für den Bund. Da die Einrichtung eines Kontrollkontos sowie die Anwendung eines Konjunkturbereinigungsverfahrens aber nur für den Bund in Art. 115 Abs. 2 S. 4 und 5 GG geregelt sind, in Art. 109 Abs. 3 GG eine entsprechende Regelung aber fehlt, legt dies nahe, dass den Ländern insoweit ein Spielraum zur Bestimmung der konjunkturellen Komponente verbleiben sollte.⁸

Dies wird gestützt durch den Vergleich der konjunkturellen Verschuldungsmöglichkeit der Länder mit der Kreditaufnahme aus strukturellen oder notlagenbedingten Gründen. Eine strukturelle Kreditaufnahme wurde den Ländern bis zur Änderung des Art. 109 Abs. 3 GG im März 2025 vollständig verwehrt.⁹ Hier kam ihnen keinerlei Spielraum zu. Eine Kreditaufnahme für den Fall einer Naturkatastrophe oder einer anderen Notlage war den Ländern zwar schon seit 2009 möglich, aber auch hier hat der den Ländern verfassungsgerichtlich vorgegebene Kausalzusammenhang zwischen der Kreditaufnahme und der Bekämpfung der Notlage deutliche Grenzen gezogen. Im Vergleich dazu wird die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen durch das Grundgesetz weniger eingeschränkt.

Das Gleiche hat für die Brandenburgische Landesverfassung zu gelten. Danach ist bislang eine Kreditaufnahme aus strukturellen Gründen untersagt und bei der Kreditaufnahme zur Bekämpfung einer Notlage gelten die vom Landesverfassungsgericht¹⁰ erkannten Einschränkungen, insbesondere der notwendige Kausalzusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Bekämpfung der Notlage.

Die systematische Betrachtung spricht daher für einen entsprechenden Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers.

IV. Sinn und Zweck

Betrachtet man den Sinn und Zweck der Möglichkeit der Neuverschuldung aus konjunkturellen Gründen, so soll diese dazu dienen, den Konjunkturverlauf zu glätten.¹¹ In den Zeiten des konjunkturu-

⁷ Wie hier *Stefan Koriath / Michael W. Müller*, Reformpotenzial bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, S. 349 (351).

⁸ Von erheblichen Spielräumen des Gesetzgebers gehen auch *Stefan Koriath / Michael W. Müller*, Reformpotenzial bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, S. 349 (354), aus.

⁹ Nach der Änderung des Grundgesetzes durch Gesetz vom 22. März 2025, BGBl. I Nr. 94, soll nunmehr auch eine strukturelle Verschuldung der Länder gestattet werden, wobei die Aufteilung des der Ländergesamtheit zustehenden Verschuldungsspielraums von 0,35% des BIP auf die einzelnen Länder durch Bundesgesetz gemäß Art. 109 Abs. 3 S. 7 GG noch aussteht.

¹⁰ Siehe BbgVerfG, Urteil vom 21. Juni 2024, (VerfGBbg 22/23) in Anlehnung an BVerfGE 167, 86.

¹¹ Siehe *Sebastian Köhne / Julia Tiedemann*, Wie nachhaltig ist die Schuldenbremse?, DÖV 2024, S. 721 (726).

rellen Abschwungs sollen die staatlichen Ausgaben nicht über Gebühr eingeschränkt werden müssen, um die konjunkturelle Krise nicht noch zu verschärfen. Umgekehrt sollen in den Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs zuvor aufgenommene Kredite getilgt¹² und sonstige staatliche Ausgaben zurückgeführt werden, um einer Überhitzung der Konjunktur vorzubeugen. Diese Wechselwirkung zwischen den staatlichen Haushalten und dem Konjunkturverlauf ist nicht vorab bis ins Letzte verfassungsrechtlich zu determinieren. Vielmehr kommt es auf die konkrete wirtschaftliche Situation an, was für einen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers spricht.

V. Rechtsvergleichende Aspekte

Zur Klärung des möglichen Beurteilungsspielraums des Brandenburgischen Haushaltsgesetzgebers soll rechtsvergleichend ein Blick auf die sonstigen Modelle der Berechnung der Konjunkturkomponente im Bund und in den Ländern geworfen werden. Letztlich lassen sich dabei – vor dem Hintergrund derselben Verfassungsbestimmung des Art. 109 Abs. 3 GG – makroökonomische (1.) und steuereinnahmenorientierte (2.) Modelle unterscheiden.

1. Makroökonomische Modelle

Der Bund und zahlreiche Länder¹³ orientieren sich an makroökonomischen Modellen. Sie betrachten zunächst den Konjunkturverlauf, ermitteln daraus die Produktionslücke und berechnen unter Anwendung der Budgetsemisensitivität den Einfluss auf die Entwicklung der Steuereinnahmen. Für den Bund sind die Details der Regelung nicht in dem Art. 115G enthalten, sondern in der dazu erlassenen Rechtsverordnung, was unter Gewaltenteilungsgesichtspunkten im Hinblick auf die Bindung des Haushaltsgesetzgebers durch die Ergebnisse eines in einer Verordnung geregelten Berechnungsverfahrens nicht unproblematisch ist.¹⁴

2. Steuereinnahmenorientierte Modelle

Andere Länder¹⁵ folgen Modellen, die sich direkt an den Steuereinnahmen orientieren, wobei zwischen dem Normaljahrmittel und dem Modell des gleitenden Durchschnitts zu unterscheiden ist.

Bei dem Normaljahrmittel wird ausgehend von einem Ausgangsjahr, dem Normaljahr, die durchschnittliche prozentuale Veränderung der Steuereinnahmen erfasst. Liegt das prognostizierte Steuereinnahmewachstum unter diesem Durchschnitt, dann spricht dies für eine konjunkturelle Schwächephase.

Bei dem Modell des gleitenden Durchschnitts wiederum wird der Durchschnitt der Steuereinnahmen der letzten Jahre betrachtet. Dabei fällt das jeweils älteste Jahr aus der Betrachtung heraus und wird durch das jeweils jüngste Jahr ersetzt.

Die Vielzahl dieser Modelle, von denen bislang – soweit ersichtlich – keines als grundgesetzwidrig angesehen worden ist, deutet auf einen erheblichen Spielraum des jeweiligen Landesgesetzgebers hin, die Konjunkturkomponente zu bestimmen. Dann muss aber auch ein Wahlrecht des Landesge-

¹² Dazu *Stefan Koriath / Michael W. Müller*, Reformpotenzial bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, S. 349 (351).

¹³ Z.B. Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen.

¹⁴ Zu diesem Problem *Kai von Lewinski*, Kommentar zum G 115, 2012, § 5 Art. 115G, Rn. 8; *Christoph Ohler*, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, DVBl. 2009, S. 1265 (1271 f.); *Marius Thye*, Die neue Schuldenbremse in der Verfassung von Schleswig-Holstein, NordÖR 2011, S. 160 (164 f.).

¹⁵ Z.B. Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern.

setzgebers bestehen, von einem Modell zu einem anderen überzugehen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang indes, dass dieses Wahlrecht nur aus sachlichen Gründen ausgeübt werden darf, insbesondere um den Konjunkturverlauf besser abbilden zu können. Zudem erscheint es von Relevanz, nicht jedes Jahr eine neue Wahl zu treffen, sondern aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Vermeidung kurzfristiger Vorteile eine gewisse Konstanz bei der Wahl beizubehalten. Die Ausübung des Beurteilungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers darf nicht dazu führen, dass in jedem Haushaltsjahr das für eine Kreditaufnahme dann jeweils günstigste Berechnungsmodell gewählt wird.

VI. Zwischenergebnis

Der Haushaltsgesetzgeber besitzt einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Höhe einer erforderlichen konjunkturbedingten Kreditaufnahme. Er kann sich auf ein anderes als das bisherige Berechnungsmodell stützen, sofern dieses den Erkenntnissen der Finanzwissenschaft genügt. Er kann aber nicht nach Belieben zwischen verschiedenen Modellen je nach Opportunität hin- und herwechseln, vielmehr muss er sich nach einem Modellwechsel für eine gewisse Zeit daran festhalten lassen.

C. Verhältnis zwischen dem jeweiligen Haushaltsgesetz (z.B. 2025 / 2026) zur Landeshaushaltsordnung

Wie ist das Verhältnis zwischen dem jeweiligen Haushaltsgesetz (z.B. 2025 / 2026) zur Landeshaushaltsordnung und den dort enthaltenen allgemeinen Regelungen?

Um das Verhältnis zwischen dem jeweiligen Haushaltsgesetz¹⁶ und der Landeshaushaltsordnung und den dort enthaltenen allgemeinen Regelungen zu klären, ist zunächst die Rechtsnatur der betroffenen Gesetze zu bestimmen (I.). Nur wenn überhaupt zwischen ihnen ein Widerspruch besteht, kommt es auf den Vorrang eines der beiden Gesetze an (II.). In einem solchen Fall sind diese Gesetze unter Anwendung der anerkannten Vorrangregeln der juristischen Methodenlehre zueinander in Beziehung zu setzen (III.).

I. Rechtsnatur der jeweiligen Gesetze

Jedes Landeshaushaltsgesetz, so auch das geplante Gesetz über den Doppelhaushalt 2025 / 2026, ist ein einfaches Landesgesetz. Dieses steht im Rang unter dem Bundesrecht gemäß Art. 31 GG und unter der Landesverfassung nach Art. 2 Abs. 5 S. 2 BbgV. Die Einstufung des Landeshaushaltsgesetzes als ein Gesetz im nur formellen Sinne, d.h. als eine Vorschrift, die lediglich ihrem äußeren Erscheinungsbild nach in Gesetzesform erfolgt, aber anders als herkömmliche Gesetze keine abstrakt-generellen Regelungen mit Wirkungen für den Einzelnen aufweist, also kein Gesetz im auch materiellen Sinne ist, ändert daran nichts.

Die Landeshaushaltsordnung stellt ebenfalls ein Landesgesetz im formellen Sinne dar und steht gleichfalls im Rang unter dem Bundesrecht wegen Art. 31 GG und der Landesverfassung gemäß Art. 2 Abs. 5 S. 2 BbgV.

Auf den ersten Blick erscheinen beide Gesetze daher gleichrangig.

II. Widerspruch zwischen beiden Gesetzen

Enthalten das Jahreshaushaltsgesetz und die Landeshaushaltsordnung gleichlautende oder zumindest miteinander vereinbare Bestimmungen, kommt es zu keinem inhaltlichen Widerspruch zwischen beiden Gesetzen und Vorrangregeln zur Auflösung einer Kollision zwischen beiden müssen nicht herangezogen werden.

III. Anwendung der Vorrangregeln

Für den Fall der möglichen Kollision an sich gleichrangiger Gesetze hat die juristische Methodenlehre verschiedene Vorrangregeln entwickelt, die aber ihrerseits zumeist nicht gesetzlich kodifiziert sind. Im Einzelnen handelt es sich um den Vorrang der höherrangigen (1.), der spezielleren (2.) und der jüngeren (3.) Norm.

1. Lex superior derogat legi inferiori

Grundsätzlich sind das Jahreshaushaltsgesetz und die Landeshaushaltsordnung gleichrangig (s.o.). Dies würde nur dann nicht gelten, wenn einzelne Bestimmungen des einen Gesetzes Regelungen ei-

¹⁶ In diesem Fall geht es insbesondere um den Entwurf des brandenburgischen Haushaltsgesetzes 2025/2026 vom 28. März 2025, LT-Drs. 8/744, und den Entwurf des brandenburgischen Haushaltsbegleitgesetzes vom 28. März 2025, LT-Drs. 8/746.

ner höherrangigen Norm lediglich wiederholten. Dann läge aber letztlich ein Widerspruch des anderen Gesetzes zu dieser höherrangigen Norm vor, der durch den Vorrang der höherrangigen Norm gemäß dem Grundsatz „Lex superior derogat legi inferiori“¹⁷ aufzulösen wäre. Zwar wiederholen zahlreiche Bestimmungen der Brandenburgischen Landeshaushaltsordnung entsprechende Regelungen des Haushaltsgrundsätzegesetzes des Bundes, das Bund und Länder gleichermaßen bindet gemäß Art. 109 Abs. 4 GG und Anteil hat am Vorrang des Bundesrechts nach Art. 31 GG. Dies gilt jedoch nicht für die Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung über die Kreditaufnahme, weil es insofern an entsprechenden Vorschriften im Haushaltsgrundsätzegesetz des Bundes fehlt.

2. Lex specialis derogat legi generali

Nach dem Grundsatz „Lex specialis derogat legi generali“¹⁸ geht das speziellere Gesetz dem allgemeineren vor. Danach kommt es auf die einzelne zu betrachtende gesetzliche Bestimmung an: Ist eine Regelung in dem Jahreshaushaltsgesetz spezieller, geht diese vor; ist eine Vorschrift in der Landeshaushaltsordnung spezieller, gebührt jener der Vorrang. Bezogen auf die hier in Frage stehenden Bestimmungen über die Berechnung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse sollen diese durch das Haushaltsbegleitgesetz in die Landeshaushaltsordnung aufgenommen werden, während in dem jeweiligen Landeshaushaltsgesetz nur die Höhe der jährlichen Neuverschuldung geregelt wird. Bezogen auf diese Fragestellung erscheinen die Bestimmungen in der Landeshaushaltsordnung spezieller, was ihnen nach dieser Vorrangregel den Vorzug einräumt.

3. Lex posterior derogat legi priori

Nach der dritten von der juristischen Methodenlehre entwickelten Vorrangregel „Lex posterior derogat legi priori“¹⁹ geht das jüngere Gesetz dem älteren vor. Sollten jedoch das Jahreshaushaltsgesetz 2025 / 2026 und die Änderungen der Landeshaushaltsordnung durch das Haushaltsbegleitgesetz am selben Tag oder in sehr engem zeitlichen Zusammenhang beschlossen werden, wird kein zeitlicher Vorrang eines dieser beiden Gesetze zu bestimmen sein.

Anders wäre dies zukünftig zu beurteilen, wenn bei einer dann unveränderten Landeshaushaltsordnung durch das künftig zu beschließende Jahreshaushaltsgesetz 2027 weitere Änderungen vorgenommen würden. In dem Fall ginge das jüngere Jahreshaushaltsgesetz der dann älteren Landeshaushaltsordnung vor.

III. Zwischenergebnis

Derzeit ist kein Widerspruch zwischen dem geplanten Jahreshaushaltsgesetz und der durch das Haushaltsbegleitgesetz zu ändernden Landeshaushaltsordnung zu erkennen. Für den Fall eines zukünftigen Widerspruchs wird die dann jüngere Regelung vorgehen.

¹⁷ Dazu *Rolf Wank*, Juristische Methodenlehre, 2020, Rn. 158 ff.

¹⁸ Siehe *Rolf Wank*, Juristische Methodenlehre, 2020, Rn. 167.

¹⁹ Vgl. *Rolf Wank*, Juristische Methodenlehre, 2020, Rn. 164.

D. Entscheidung des Brandenburgischen Landesverfassungsgericht zur Aufnahme von Notlagenkrediten

Welche Grundaussagen der Entscheidung des Landesverfassungsgericht zur Aufnahme von Notlagenkrediten (VfGBbg 22/23) vom 21. Juni 2024 lassen sich übertragen (Beurteilungsspielraum, kein Zwang zur (sofortigen) Ausschöpfung von Konsolidierungsmöglichkeit (Rn. 125)); insbesondere wie ist der Satz zu verstehen, wenn das Verfassungsgericht vom "Anwendungsbereich der erweiterten Kreditaufnahmemöglichkeiten gemäß Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV wegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung" (Rn. 139) gegenüber einem Notlagenkredit spricht?; wäre auch eine Notlagenkreditaufnahme zulässig?

Mit Urteil vom 21. Juni 2024 erklärte das Brandenburgische Landesverfassungsgericht²⁰ Bestimmungen über die Aufnahme von Notlagenkrediten durch das Land Brandenburg im Haushaltsgesetz 2023 / 2024 in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz für verfassungswidrig und nichtig. Von der generellen Reichweite verfassungsgerichtlicher Entscheidungen (I.) hängt es ab, ob aus diesem Urteil Schlüsse hinsichtlich des Beurteilungsspielraums (II.), des Zwangs zur (sofortigen) Ausschöpfung von Konsolidierungsmöglichkeit (III.) sowie des Verhältnisses zur Notlagenkreditaufnahme (IV.) gezogen werden können.

I. Reichweite verfassungsgerichtlicher Entscheidungen

Verfassungsgerichtliche Entscheidungen wirken wie alle gerichtlichen Entscheidungen grundsätzlich nur zwischen den Beteiligten des Rechtsstreits, also inter partes. Allerdings binden die Entscheidungen des Brandenburgischen Landesverfassungsgerichts gemäß § 29 Abs. 1 BbgVerfGG die Verfassungsorgane sowie alle Behörden und Gerichte des Landes Brandenburg. Zudem kommt den Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts in bestimmten Fällen, insbesondere bei der abstrakten Normenkontrolle, gemäß § 29 Abs. 2 BbgVerfGG Gesetzeskraft zu. Dies gilt aber nur für die die Entscheidung tragenden Gründe (sogenannte rationes decidendi), nicht aber für die nur anlässlich des Falls geäußerten sonstigen rechtlichen Einschätzungen des Gerichts (sogenannte obiter dicta).²¹

Zudem handelt es sich auch bei einem verfassungsgerichtlichen Urteil mit Gesetzeskraft stets um die Entscheidung eines Einzelfalls und weitergehende Schlüsse über die vom Verfassungsgerichtshof entschiedene Konstellation hinaus sind nur unter großer Vorsicht zu ziehen. Überdies ist das Landesverfassungsgericht selbst nicht an seine eigene Entscheidung gebunden, sondern kann diese im Wege einer Rechtsprechungsänderung auch umstürzen. Daher sind die nachfolgenden Prognosen zu der künftigen verfassungsgerichtlichen Beurteilung konjunktureller Kredite notgedrungen mit Unsicherheiten behaftet.

II. Beurteilungsspielraum

Was einen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers anbelangt, betont das Brandenburgische Landesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom Juni 2024²² dass der Haushaltsgesetzgeber vor Inanspruchnahme einer notlagenbedingten Kreditaufnahme nicht von Verfassung wegen zur Ausschöpfung anderer Konsolidierungsspielräume gehalten sei. Vielmehr komme ihm ein Spielraum

²⁰ Brandenburgisches Landesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Juni 2024, Az. VfGBbg 22/23.

²¹ Dazu *Ernst Benda / Eckart Klein*, Verfassungsprozessrecht, 4. Auflage, 2020, Rn. 1518 ff.

²² Brandenburgisches Landesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Juni 2024, Az. VfGBbg 22/23, Rn. 125.

zu, ob er im Wege haushaltspolitischer Schwerpunktsetzungen Steuern erhöhe, andere Ausgaben senke oder Rücklagen in Anspruch nehme.

Da sowohl die Aufnahme von Krediten in Notlagen als auch die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen beide Ausnahmen vom Grundsatz der Schuldenbremse gemäß Art. 103 Abs. 1 BbgV darstellen, überhaupt keine Einnahmen aus Krediten zu erzielen, liegt bei anfänglicher Betrachtung eine Übertragung der Aussagen des Landesverfassungsgerichts auch auf diese Konstellation nahe. Dies wird bei vertiefter Analyse dadurch gestützt, dass wenn das Landesverfassungsgericht einen solchen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers bereits bei der notlagenbedingten Kreditaufnahme anerkennt, für deren Höhe das Grundgesetz und die Landesverfassung überhaupt keine explizite Grenze benennen, sondern nur den notwendigen Kausalzusammenhang zwischen Verschuldung und Bekämpfung der Notlage fordern, dies erst recht für die konjunkturbedingte Kreditaufnahme zu gelten haben wird, die durch das Symmetriegebot von Verfassung wegen viel deutlicher eingeschränkt wird. Mit anderen Worten: Wenn der Beurteilungsspielraum schon bei der für die dauerhafte Verschuldung des Landes besonders gefährlichen Notlagenkreditaufnahme gilt, wird dies erst recht für die durch das Gebot der Symmetrie beschränkte konjunkturelle Kreditaufnahme anzunehmen sein.

Daher spricht einiges dafür, dass das Brandenburgische Landesverfassungsgericht einen Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers auch bei konjunkturbedingten Krediten nach Art. 103 Abs. 2 S. 1 BbgV anerkennen wird.

III. Kein Zwang zur (sofortigen) Ausschöpfung von Konsolidierungsmöglichkeiten

In engem Zusammenhang mit der Erkundigung nach dem Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers steht die Frage, ob ein Zwang des Haushaltsgesetzgebers zur (sofortigen) Ausschöpfung von Konsolidierungsmöglichkeiten besteht. Die Entscheidung des Brandenburgischen Landesverfassungsgerichts vom Juni 2024²³, in der ein solcher Zwang verneint wird, bezieht sich explizit nur auf S. 2 des Art. 103 Abs. 2 BbgV, während die Aufnahme von Krediten aus konjunkturellen Gründen aber in S. 1 dieser Norm geregelt ist.

Die Argumentation des Brandenburgischen Landesverfassungsgerichts stützt sich an dieser Stelle aber nicht spezifisch auf die Aufnahme von Krediten in einer Notlage, sondern betont allgemein, dass es Sache des Parlaments sei, entsprechende politische Grundentscheidungen zu treffen und hierbei auch alternativ bestehende Finanzierungsmöglichkeiten wie Steuererhöhungen, andere haushaltspolitische Schwerpunktsetzungen und eventuelle Rücklagen in die Abwägung einzubeziehen. Es ist nicht ersichtlich, warum diese Betonung des Budgetrechts des Parlaments nicht auch für die Aufnahme von Krediten aus konjunkturellen Gründen gelten sollte. Wenn der Landtag schon relativ frei zum Notlagenkredit bei Vorhandensein einer Notlage greifen darf, dann dürfte dies erst recht bei dem auch außerhalb von Notzeiten vorgesehenen Kredit aus konjunkturellen Gründen gelten.

²³ Brandenburgisches Landesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Juni 2024, Az. VfGBbg 22/23, Rn. 125.

An dieser Stelle des Urteils nimmt das Brandenburgische Landesverfassungsgericht zudem zustimmend Bezug auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (1.) sowie des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz (2.).

1. Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht lehnt in seinem Urteil vom 15. November 2023²⁴ vor der Inanspruchnahme einer notlagenbedingten Kreditaufnahme nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG gerade die Subsidiarität der Kreditaufnahme ab. Zwar äußert sich das Bundesverfassungsgericht nicht explizit zu Krediten aus konjunkturellen Gründen, aber auch das Bundesverfassungsgericht betont, dass es Sache des Parlaments sei, entsprechende (politische) Grundentscheidungen zu treffen und hierbei alternativ bestehende Finanzierungsmöglichkeiten wie Steuererhöhungen, andere haushaltspolitische Schwerpunktsetzungen und eventuelle Rücklagen in die Abwägung miteinzubeziehen.²⁵ Dies dürfte auch für die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen zu gelten haben.

2. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz

Das Brandenburgische Landesverfassungsgericht bezieht sich außerdem auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022²⁶.

In dieser Entscheidung weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, dass der Wortlaut der Bestimmungen über die Kreditaufnahme in Notfällen in Rheinland-Pfalz keinen Hinweis auf eine etwaige Subsidiarität der Kreditaufnahme liefere.²⁷ Vielmehr bestehe ein regelhaft gegebener dringender Handlungsbedarf des Haushaltsgesetzgebers. Dabei betont der Verfassungsgerichtshof die Etathoheit des Landtags als Haushaltsgesetzgeber, was eine umfassende gerichtliche Überprüfung eines jeden aufgabenbezogenen Einzelpostens ausschließe. Im Zuge richterlicher Selbstbeschränkung stellt der Verfassungsgerichtshof heraus, dass er nicht einzelne Ausgabenansätze aus dem Gefüge herausbrechen und isoliert auf vorhandenes Einsparpotenzial untersuchen dürfe, vielmehr müsse die Budgethoheit des Parlaments respektiert werden. Da diese Entscheidung von dem Brandenburgischen Landesverfassungsgericht zustimmend zitiert wird, ist zu vermuten, dass auch bei einer konjunkturbedingten Kreditaufnahme das Brandenburgische Landesverfassungsgericht in ähnlicher Weise verfahren dürfte. Zwar ist nicht auszuschließen, dass auch in Brandenburg einzelne weitergehende Konsolidierungsmaßnahmen möglich sein dürften, aber die Verfassungsgerichte scheinen nicht bereit zu sein, auf eine solche Suche zu gehen.

IV. Verhältnis der Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen zur Notlagenkreditaufnahme

Schließlich ist das landesverfassungsgerichtliche Verständnis des Verhältnisses der Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen zur Notlagenkreditaufnahme zu ermitteln. In seinem Urteil vom 21. Juni 2024 führte das Brandenburgische Landesverfassungsgericht dazu Folgendes aus:

„Durch das Attribut der Außergewöhnlichkeit der Notsituation kommt zugleich zum Ausdruck, dass nicht jede Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe vom Anwendungsbereich der

²⁴ BVerfGE 167, 86, Rn. 146.

²⁵ BVerfGE 167, 86, Rn. 146.

²⁶ Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022, Az. VGH N 7/21.

²⁷ Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022, Az. VGH N 7/21, Rn. 113.

Ausnahmeklausel des Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV erfasst wird. Insbesondere sind Beeinträchtigungen der Finanz- und Wirtschaftslage nicht schon dann ein Anwendungsfall dieser Norm, wenn es sich um bloße Auf- und Abschwungbewegungen eines zyklischen Konjunkturverlaufs handelt (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 107, juris, unter Hinweis auf BT-Drs. 16/12410, S. 11). Derartige Entwicklungen sind im Rahmen von Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV zu berücksichtigen (vgl. LT-Drs. 6/10391, Begründung, S. 2).“²⁸

Ergänzend fügte das Gericht hinzu:

„(3) Besondere Anforderungen an die Darlegungslast des Gesetzgebers ergeben sich vor dem Hintergrund der notwendigen Abgrenzung einer notlagenbedingten Kreditaufnahme gemäß Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV vom Anwendungsbereich der erweiterten Kreditaufnahmemöglichkeiten gemäß Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV wegen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung, bei der die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind. Der Verfassungstext verdeutlicht damit, dass nicht schon jede wirtschaftliche Krisensituation mit einer außergewöhnlichen Notsituation gleichzusetzen ist. Demgemäß hat auch der Haushaltsgesetzgeber diese Abgrenzung nachvollziehbar darzulegen (vgl. zu Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 153, juris).“²⁹

Im Ergebnis scheint das Brandenburgische Landesverfassungsgericht davon auszugehen, dass die notlagenbedingte Kreditaufnahme und die konjunkturelle Kreditaufnahme voneinander zu trennen sind.³⁰ Dabei werden geringere Anforderungen an eine konjunkturelle Kreditaufnahme beschrieben. Beide Arten der Kreditaufnahme sollen sich offenbar nicht überlappen; vielmehr beginnt der Anwendungsbereich der Notlagenkreditaufnahme erst, wenn die konjunkturelle Kreditaufnahme nicht mehr ausreicht. Bezogen auf die gegenwärtige Situation des Landeshaushalts Ende April 2025 dürfte dies bedeuten, dass nur eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme möglich ist, nicht aber die Aufnahme von Notlagenkrediten.

V. Zwischenergebnis

Die Grundaussagen der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 21. Juni 2024 zur Aufnahme von Notlagenkrediten in Bezug auf den Beurteilungsspielraum, den fehlenden Zwang zur (sofortigen) Ausschöpfung von Konsolidierungsmöglichkeiten sowie die Trennung der Anwendungsbe- reiche der Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen sowie in Notfällen lassen sich grundsätzlich auf die Inanspruchnahme von Krediten aus konjunkturellen Gründen übertragen. Eine Änderung der Rechtsprechung kann zwar nicht ausgeschlossen werden, erscheint aber unwahrscheinlich.

²⁸ Brandenburgisches Landesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Juni 2024, Az. VfGBbg 22/23, Rn. 103.

²⁹ Brandenburgisches Landesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Juni 2024, Az. VfGBbg 22/23, Rn. 129.

³⁰ Ebenso *Stefan Koriath / Michael W. Müller*, Reformpotenzial bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, S. 349 (351).

E. Zeitraum zur Ermittlung des Produktionspotentials

Ist es mit Art. 109 Abs. 3 GG und Art. 103 Abs. 2 BbgV vereinbar, dass der Gesetzgeber in § 18a Abs. 3 LHO vorsieht, dass das für die ex ante-Komponente relevante Produktionspotenzial unter Heranziehung früherer gesamtwirtschaftlicher Projektionen über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren unter Wahrung des Symmetriegebots ermittelt werden darf?

Schon bislang folgt das brandenburgische Verfahren der Feststellung der ex ante-Konjunkturkomponente zur Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen dem auch für den Bundeshaushalt geltenden makroökonomischen Konjunkturbereinigungsverfahren. Dieses verlangt unter anderem eine Ermittlung der Produktionslücke, d.h. der Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten. Der dafür maßgebliche Zeitraum soll nunmehr in Brandenburg durch die Ergänzung des § 18a Abs. 3 BbgLHO durch das Haushaltsbegleitgesetz³¹ auf zehn Jahre erweitert werden, was die Frage aufwirft, ob ein so langer Zeitraum (I.) auch vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Symmetriegebots (II.) noch verfassungsgemäß ist.

I. Zeitraum

Der verfassungsrechtlich zulässige Zeitraum zur Ermittlung des Produktionspotentials ist durch den Wortlaut (1.), die Entstehungsgeschichte (2.), die Systematik (3.) sowie den Sinn und Zweck (4.) der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen zu bestimmen.

1. Wortlaut der verfassungsrechtlichen Bestimmungen

Weder im Grundgesetz noch in der Brandenburgischen Landesverfassung wird ausdrücklich der maßgebliche Zeitraum zur Ermittlung des Produktionspotentials festgelegt. Vielmehr ist in Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG lediglich die Rede von den „Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“. Dies wird in Art. 103 Abs. 2 S. 1 BbgV präzisiert zu einer „von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung“. Beiden verfassungsrechtlichen Bestimmungen ist die Vorstellung gemein, dass die Konjunktur nicht linear, sondern in Zyklen verläuft. Dazu zählt man herkömmlich Aufschwung, Hochkonjunktur, Abschwung, Depression und erneuter Aufschwung. Daraus ergibt sich, dass der der Betrachtung zu Grunde gelegte Zeitraum mindestens so lang wie ein Konjunkturzyklus währen sollte, um hinreichend aussagekräftig zu sein. Dies spricht für die Zulässigkeit eines Betrachtungszeitraums von zehn Jahren, weil damit sehr zuverlässig mindestens ein Konjunkturzyklus abgedeckt wird.

2. Entstehungsgeschichte

Aus der Entstehungsgeschichte der beiden verfassungsrechtlichen Bestimmungen lassen sich hingegen keine weiteren Schlüsse ziehen, weil – soweit ersichtlich – sowohl bei der Einführung der grundgesetzlichen Schuldenbremse 2009 als auch bei der Anpassung der Brandenburgischen Landesverfassung 2019 keine umfangreiche Diskussion dieser Fragestellung erfolgte.³²

3. Systematik

Unter systematischem Blickwinkel wirkt auf den ersten Blick die Wahl eines so langen Zeitraums bedenklich, weil die Finanzverfassung zunächst in kürzeren Zeiträumen zu denken scheint. Dies wird

³¹ Art. 1 Nr. 2 Entwurf des brandenburgischen Haushaltsbegleitgesetzes vom 28. März 2025, LT-Drs. 8/746.

³² Immerhin hielten 2009 bereits *Christofer Lenz / Ernst Burgbacher*, Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S. 2561 (2563), das Zurückgehen um zehn bis 15 Jahre für zulässig.

besonders deutlich bei dem Haushaltsjahr, das nur ausnahmsweise zu einem Doppelhaushalt³³ gesteigert werden darf.

Indes ist eine solche „Kurzatmigkeit“ keinesfalls das Charakteristikum der Finanzverfassung, vielmehr besteht deren zentrale Funktion darin, dauerhaft die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu sichern.³⁴ Zu diesem Zweck nimmt die Finanzverfassung auch längere Zeiträume in den Blick:

So sieht Art. 109 Abs. 4 GG eine mehrjährige Finanzplanung vor, die in § 9 StabG als Zeitraum von fünf Jahren ausgestaltet ist. Ebenfalls einen Zeitraum von fünf Jahren sieht die Notifikationsfrist des Art. 143f GG zum Außerkrafttreten bestimmter Regelungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs vor. Die Übergangsregelung zur Anpassung an die 2009 neu gestaltete Schuldenbremse betrug gemäß Art. 143d Abs. 1 GG für den Bund mehr als fünf Jahre, für die Länder mehr als neun Jahre. Für den Wegfall von Finanzierungsanteilen des Bundes bei vormaligen Gemeinschaftsaufgaben war gar ein Übergangszeitraum von mehr als 13 Jahren gemäß Art. 143c GG vorgesehen.

Dieser Überblick zeigt, dass auch längere Betrachtungszeiträume in der Finanzverfassung keinen Fremdkörper darstellen. Vielmehr dokumentieren gerade die Verfassungsänderungen der letzten Jahre, dass es darum geht, die zeitliche Dimension der Finanzverfassung zu stärken und von einer kurzfristigen Augenblickswirtschaft wegzukommen.

4. Sinn und Zweck

Auch der Sinn und Zweck der Bestimmungen über die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen steht der gesetzlichen Verankerung eines längeren Betrachtungszeitraums nicht entgegen. Der Telos dieser Bestimmungen liegt darin, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt des Landes über einen längeren Zeitraum hinweg zu gewährleisten.

Dabei beeinflussen konjunkturelle Schwankungen sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgaben- seite des Haushalts. Auf der Einnahmenseite erweisen sich der Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern Einkommen- und Körperschaftsteuer gemäß Art. 106 Abs. 3 GG als konjunkturabhängig und auch die Umsatzsteueranteile des Landes nach Art. 106 Abs. 4 GG können von einer negativen Konjunkturentwicklung betroffen sein. Stark wird auch der Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage gemäß Art. 106 Abs. 6 S. 4, 5 GG durch die konjunkturelle Entwicklung beeinflusst.

Auf der Ausgabenseite des Landeshaushalts werden zwar die Personalkosten wenig beeinflusst und die Investitionen des Landes können durch den Wegfall konkurrierender privater Nachfrage ggf. sogar etwas günstiger werden. Dem steht aber die erforderliche Unterstützung der Kommunen im kommunalen Finanzausgleich nach Art. 106 Abs. 7 GG; Art. 99 S. 2, 3 BbgV entgegen, um deren höhere Sozialausgaben tragfähig zu halten und deren Investitionstätigkeit zu unterstützen.

Vor diesem Hintergrund einer kurzfristigen und möglicherweise sogar heftigen Beeinflussung des Landeshaushalts gleich auf beiden Seiten des Etats legen der Sinn und Zweck der Bestimmungen über die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen nahe, einen längeren Betrachtungszeitraum anzuwenden, um die Auswirkungen des Konjunkturverlaufs auf den Landeshaushalt zu glätten und diesen zu stabilisieren.

³³ Siehe § 9 Abs. 1 HGrG.

³⁴ Siehe dazu *Thorsten Ingo Schmidt*, *Öffentliches Finanzrecht*, 2023, Rn. 525.

Darüber hinaus sind auch die Effekte des Landeshaushalts auf die Konjunktur im Land Brandenburg zu beachten. Kürzte das Land in einer konjunkturellen Abschwungphase seine Investitionen oder betriebe sonst eine sehr starke Haushaltskonsolidierung, könnte dies die Auftragslage für die heimische Wirtschaft weiter schwächen und die konjunkturelle Abwärtsbewegung noch verstärken. Dies spricht ebenfalls dafür, einen längeren Betrachtungszeitraum für die Konjunktorentwicklung zu Grunde zu legen.

Zudem ermöglicht ein längerer Zeitraum zur Ermittlung des Produktionspotentials, aussagekräftige Daten zu erhalten und auf der Grundlage dieser besseren Informationslage eine zielgerichtete Haushaltspolitik zu betreiben.

II. Symmetriegebot

Das Symmetriegebot des Art. 109 Abs. 3 S. 2 GG gebietet, dass Bund und Länder Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung treffen.

Auch dieses Symmetriegebot dürfte der Einbeziehung eines längeren Betrachtungszeitraums in die konjunkturelle Entwicklung nicht entgegenstehen. Entgegen dem ersten Anschein ist bereits der Begriff der Symmetrie nicht vollkommen eindeutig. Selbst in der Mathematik, einer Wissenschaft, die sich durch besondere begriffliche Klarheit auszeichnet, kann der Begriff der Symmetrie unter anderem Punkt-, Spiegel- oder Drehsymmetrie meinen. Dies hat erst recht bei der juristischen Betrachtung dieses Begriffs zu gelten.

Etymologisch bedeutet „Symmetrie“ zunächst nur „σύν“ (syn) „gemeinsam“ und „μέτρον“ (metron) „Maß“, also das gleiche Maß. Dies besagt bezogen auf die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse, dass an die Aufnahme und an die Tilgung von Krediten aus konjunkturellen Gründen sowohl in der konjunkturellen Abschwung- als auch in der Aufschwungphase der gleiche Maßstab anzulegen ist. Dies ist nicht in dem Sinne zu verstehen, dass Abschwung- und Aufschwungphasen in zeitlicher Hinsicht genau gleich lang sein müssen³⁵; es ist keine strikte zeitliche Symmetrie gefordert, weil Ab- und Aufschwungphasen oftmals unterschiedlich lang sind. Vielmehr ist die verfassungsrechtlich geforderte Symmetrie in dem Sinne zu verstehen, dass die Konjunktorentwicklung und deren Einfluss auf den Landeshaushalt nach den gleichen Regeln zu messen sind. Dies schließt den gesetzgeberischen Wechsel auf ein anderes, aussagekräftigeres Regelsystem nicht aus, gebietet aber, dass nicht rein nach politischer Opportunität in kurzen Abständen immer wieder andere Bestimmungen herangezogen werden. Insofern legt das Symmetriegebot eine gewisse zeitliche Selbstbindung des Gesetzgebers hinsichtlich der Bestimmungen über die Berechnung der aus konjunkturellen Gründen zulässigen Kreditaufnahme nahe.

Dabei müssen die gewählten gesetzlichen Regelungen stets das Ziel verfolgen, dass die in einer Abschwungphase aus konjunkturellen Gründen aufgenommenen Kredite in der folgenden Aufschwungphase wieder getilgt werden können. Dies erscheint bei einem Zeitraum zur Ermittlung des Produktionspotentials von zehn Jahren gewährleistet.

³⁵ Dazu scheint *Kay Scheller*, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Loseblatt, Köln, 2025, Art. 109 GG, Rn. 120, zu tendieren.

III. Zwischenergebnis

Der Zeitraum zur Ermittlung des Produktionspotentials kann auf zehn Jahre gestreckt werden, weil dadurch ein Konjunkturverlauf besser abgebildet und die Entwicklung des Landeshaushalts geglättet werden kann. Das Symmetriegebot des Grundgesetzes steht dem nicht entgegen, verlangt aber eine gewisse Konstanz der gesetzlichen Regelungen, was eine zu schnelle erneute Änderung der Bestimmungen ausschließt.

F. Bindungswirkung von Erklärungen gegenüber dem Stabilitätsrat

Welche Bindungswirkung entfaltet die gegenüber dem Stabilitätsrat abgegebene Erklärung der Landesregierung bzw. des für die Finanzen zuständigen brandenburgischen Regierungsmitgliedes hinsichtlich der Anwendung des für den Bundeshaushalt geltenden Konjunkturbereinigungsverfahrens, insbesondere wird hierdurch die Gesetzgebungskompetenz des brandenburgischen Landtages bezogen auf § 18a Abs. 3 LHO verfassungsrechtlich eingeschränkt?

Um die etwaige Bindungswirkung von Erklärungen der Brandenburgischen Landesregierung oder deren für Finanzen zuständigen Mitglied gegenüber dem Stabilitätsrat zu bestimmen, soll zunächst kurz der Stabilitätsrat skizziert werden (I.), bevor die einschlägigen Erklärungen analysiert (II.) und die etwaige Bindung des Landtags untersucht werden (III.).

I. Bedeutung und Stellung des Stabilitätsrats

Der Stabilitätsrat ist kein Verfassungsorgan des Bundes wie etwa der Bundesrat, sondern ein Gremium der Exekutive, das den früheren Finanzplanungsrat abgelöst hat. Er umfasst 18 Mitglieder, und zwar die Finanzminister von Bund und Ländern sowie den Bundeswirtschaftsminister. Zu seinen Aufgaben zählt unter anderem die Überwachung der Einhaltung der Verschuldungsregel des Art. 109 Abs. 3 GG gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 StabiRatG.

Zu diesem Zweck überprüft der Stabilitätsrat jährlich die gemäß § 6 Abs. 2 StabiRatG von jeder Gebietskörperschaft ermittelten Ergebnisse eines zwischen Bund und Ländern abgestellten Analysesystems. Dieses orientiert sich an den Vorgaben und Verfahren aus den Rechtsakten aufgrund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin, wobei die Grundlage dafür ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren ist.

II. Erklärungen der Landesregierung oder des Landesfinanzministeriums

Hinsichtlich der Erklärungen der Landesregierung oder des Landesfinanzministeriums ist zwischen der ursprünglichen Erklärung bis zum 30. April 2020 über das anzuwendende Konjunkturbereinigungsverfahren (1.) und den weiteren Erklärungen im Rahmen der jährlichen Stabilitätsberichte (2.) zu unterscheiden.

1. Ursprüngliche Erklärung über das anzuwendende Konjunkturbereinigungsverfahren

Ausweislich des Kompendiums des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109a Abs. 2 GG³⁶ haben die Länder durch Erklärung gegenüber dem Sekretariat des Stabilitätsrats bis spätestens zum 30. April 2020 entschieden, ob die Konjunkturkomponente nach

³⁶ Kompendiums des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109a Abs. 2 GG, Stand 10. Oktober 2023, Gliederungspunkt 5; file:///C:/Users/lehrrs/Downloads/20231010_Kompendium-2.pdf.

dem Bundesverfahren oder nach dem sogenannten Konsolidierungshilfenverfahren³⁷ ermittelt werden soll. Nach den hier vorliegenden Informationen wurde für das Land Brandenburg das Konsolidierungshilfenverfahren gewählt.³⁸

In diesem Kompendiums des Stabilitätsrats wird behauptet, die getroffene Wahl der Konjunkturbereinigungsverfahrens sei für einen Zeitraum von jeweils fünf aufeinander folgenden Planjahren verbindlich.³⁹ Eine verfassungsrechtliche oder einfachgesetzliche Rechtsgrundlage für diese Behauptung wird in dem Kompendium nicht genannt.

Eine solche Rechtsgrundlage ist im Übrigen auch nicht ersichtlich. Zwar bestimmt § 6 Abs. 2 S. 1 StabiRatG, dass der Stabilitätsrat jährlich die von jeder Gebietskörperschaft ermittelten Ergebnisse eines zwischen dem Bund und den Ländern „*abgestimmten Analysesystems*“ überprüft. Ein abgestimmtes Analysesystem kann sich aber nur auf die Arbeit des Stabilitätsrats selbst beziehen und auf die Beibringung von Daten durch den Bund und die Länder. Das Analysesystem kann nicht die Berechnung der Konjunkturkomponente durch jedes einzelne Land nach Maßgabe seiner landesrechtlichen Bestimmungen beeinflussen, welche der Untersuchung durch den Stabilitätsrat vorausliegt.

Selbst wenn man eine Verbindlichkeit dieser bis zum 30. April 2020 abzugebenden Erklärung unterstellte, liefe diese Bindungswirkung nach eigener Auffassung des Stabilitätsrats⁴⁰ mit Ablauf des Planjahres 2025 aus. Jedenfalls mit Wirkung ab 2026 wäre danach selbst nach Auffassung des Stabilitätsrats ein Wechsel des Verfahrens möglich.

Unterstellte man die Verbindlichkeit der bis zum 30. April 2020 abzugebenden Erklärung, ließe dies allerdings noch keinen Wechsel des Konjunkturbereinigungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2025 zu. Indes ist zu bedenken, dass das Kompendium des Stabilitätsrats lediglich zwischen dem Bundesverfahren und dem sogenannten Konsolidierungshilfenverfahren unterscheidet, so dass durch die geplante Modifikation des zeitlichen Geltungsraums des vom Land Brandenburg angewandten Verfahrens durch Änderungen der Landeshaushaltsordnung überhaupt noch kein grundlegender Verfahrenswechsel nach den Kriterien des Stabilitätsrats eintreten dürfte.

2. Weitere Erklärungen im Rahmen der jährlichen Stabilitätsberichte

Aus den öffentlich zugänglichen Materialien des Stabilitätsrats ergibt sich ferner, dass das Ministerium für Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg jährlich einen Stabilitätsbericht für das Land dem Stabilitätsrat vorlegt. In dem letzten Stabilitätsbericht für das Jahr 2024⁴¹ werden unter dem Gliederungspunkt „2. Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze / Darstellung

³⁷ Dieses Verfahren heißt es so, weil es ursprünglich für die Länder entwickelt wurde, welche im Übergangszeitraum bis Ende 2019 Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG zur späteren Einhaltung der Schuldenbremse erhielten.

³⁸ Übersicht des Stabilitätsrats über die im harmonisierten Analysesystem zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse angewendeten Konjunkturbereinigungsverfahren, file:///C:/Users/lehers/Downloads/20201125_Konjunkturbereinigungsverfahren-1.pdf.

³⁹ Kompendiums des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109a Abs. 2 GG, Stand 10. Oktober 2023, Gliederungspunkt 5, S. 11 unten.

⁴⁰ Kompendiums des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109a Abs. 2 GG, Stand 10. Oktober 2023, Anhang III – Verbindliche Festlegung des Konjunkturbereinigungsverfahrens und erstmalige Wechselmöglichkeit.

⁴¹ Stabilitätsbericht des Landes Brandenburg für das Jahr 2024, file:///C:/Users/lehers/Downloads/Haushaltskennziffern_und_Stabilitaetsbericht_2024_Brandenburg.pdf.

der Einhaltung der landeseigenen Schuldenregel“ die brandenburgischen Bestimmungen auf Verfassungsebene einerseits, auf Ebene der Landeshaushaltsordnung andererseits zur Kreditaufnahme geschildert.

Es handelt sich bei dieser Erklärung um eine reine Darstellung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen im Land Brandenburg. Dabei wird darauf hingewiesen, dass das Verfahren in Brandenburg in wesentlichen Teilen mit dem harmonisierten Überwachungsverfahren des Stabilitätsrates übereinstimmt. In diesem Stabilitätsbericht findet sich jedoch keine Passage, die als Zusage zur Beibehaltung des bisherigen Verfahrens gedeutet werden könnte. Weder die Landesregierung noch das Finanzministerium des Landes sichern in diesem Stabilitätsbericht zu, dass das Land künftig keine Änderungen der Landeshaushaltsordnung vornehmen werde.

Durch diese Wissenserklärung des Landesfinanzministeriums wird auch kein Vertrauensschutz des Stabilitätsrats oder einer dritten Stelle in dem Sinne begründet, dass die gesetzlichen Vorschriften zur Konjunkturbereinigung nicht angepasst werden dürften. Es fehlt bereits an einem dem Land Brandenburg zurechenbar gesetzten Rechtsschein. Zudem besteht kein Vertrauen darauf, dass ein Gesetzgeber gesetzliche Regelungen nicht mit Wirkung für die Zukunft anpasst. Dies hat gerade im Bereich der Konjunkturkomponente zu gelten, wo selbst nach der für den Bund geltenden Bestimmung des § 5 Abs. 4 S. 2 Art. 115G ausdrücklich festgelegt ist, dass das Konjunkturbereinigungsverfahren regelmäßig unter Berücksichtigung des Stands der Wissenschaft⁴² zu überprüfen und fortzuentwickeln ist.

Weitergehende Erklärungen der Landesregierung oder des Landesfinanzministeriums gegenüber dem Stabilitätsrat sind dem Unterzeichner nicht bekannt. Gäbe es solche Erklärungen, müssten sie im Übrigen gemäß Art. 109a Abs. 3 GG als Beratungsunterlagen des Stabilitätsrats veröffentlicht werden.

III. Bindung des Landtags?

Weder die bis zum 30. April 2020 abzugebende Erklärung noch die späteren Äußerungen in den jährlichen Stabilitätsberichten des Landes Brandenburg stellen eine wirksame Zusage dar, die Bestimmungen über die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen nicht zu ändern.

Denn die parlamentarische Willensbildung verläuft vom Landtag zur Landesregierung, und die Landesregierung kann nicht den Landtag als Gesetzgeber binden. Selbst bei Staatsverträgen, die von der Landesregierung ausgehandelt werden, ist stets eine Zustimmung des Landtags nach Art. 91 Abs. 2 BbgV erforderlich. Dies kann bei vermeintlichen Bindungserklärungen der Landesregierung nicht anders beurteilt werden.

Davon abgesehen ist auch keine Regelung im Grundgesetz oder in einem einfachen Bundesgesetz ersichtlich, die eine entsprechende Bindung durch Erklärungen gegenüber dem Stabilitätsrat vorsähe.

⁴² Dazu *Stefan Koriath / Michael W. Müller*, Reformpotenzial bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, S. 349 (353).

IV. Zwischenergebnis

Der Brandenburgische Landtag ist durch etwaige Erklärungen der Landesregierung oder des Landesfinanzministeriums gegenüber dem Stabilitätsrat hinsichtlich des angewandten Konjunkturbereinigungsverfahrens nicht gebunden. Er kann in Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz weiterhin dieses Verfahren wie geplant anpassen.

G. Mögliche Sanktionen des Stabilitätsrats

Kann bzw. darf der Stabilitätsrat das Land bzw. den Landtag als Gesetzgebungssouverän sanktionieren, wenn dieser aufgrund seiner Gesamtverantwortung für das Gemeinwohl im Land Brandenburg das Berechnungsverfahren für die ex ante-Komponente modifiziert, insbesondere einen längeren Zeitraum für die Ermittlung der "konjunkturellen Normallage" zulässt?

Hinsichtlich der möglichen Sanktionen des Stabilitätsrates gegen das Land Brandenburg sind zunächst die tatbestandlichen Voraussetzungen für solche Sanktionen zu bestimmen (I.), bevor die möglichen Sanktionen erwogen werden können (II.).

I. Tatbestandliche Voraussetzungen für Sanktionen

Die Voraussetzungen für das Einschreiten des Stabilitätsrats bemessen sich nach seinen Aufgaben, wie sie in Art. 109a GG und im StabiRatG niedergelegt sind. Danach hat der Stabilitätsrat unter anderem die Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG zu überwachen, wozu auch die Bestimmungen über die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen zählen. Das StabiRatG legt zwar fest, dass für die Überprüfung durch den Stabilitätsrat ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Analysesystem zum Tragen kommt, dieses System bewirkt aber keine Bindung des Landes Brandenburg hinsichtlich der Festlegung des Zeitraums zur Ermittlung des Produktionspotentials (s.o.). Es dürfte daher bereits an den tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten des Stabilitätsrats fehlen.

II. Überblick über Sanktionsmöglichkeiten des Stabilitätsrates

Selbst wenn der Stabilitätsrat entgegen der hier vertretenen Auffassung wegen der geplanten neuen Festlegung des Zeitraums zur Ermittlung des Produktionspotentials die Voraussetzungen für ein Eingreifen sähe, wäre er an die ihm verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich eingeräumten Möglichkeiten gebunden. Denn wegen des mit einem Einschreiten verbundenen massiven Eingriffs in die Staatlichkeit eines Landes, bedarf jeder solcher Eingriff einer Grundlage im Grundgesetz. Weder Art. 109a Abs. 2 GG noch § 6 StabiRatG sehen aber ausdrückliche Sanktionen für den Fall eines Verstoßes eines Landes gegen die Schuldenbremse vor. Schlimmstenfalls drohte die Veröffentlichung eines entsprechenden feststellenden Beschlusses des Stabilitätsrats gemäß Art. 109a Abs. 3 GG.

III. Zwischenergebnis

Nach der hier vertretenen Auffassung liegen bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten des Stabilitätsrats wegen der Veränderung des Zeitraums zur Ermittlung des Produktionspotentials nicht vor. Im Übrigen drohte schlimmstenfalls die Veröffentlichung eines entsprechenden feststellenden Beschlusses des Stabilitätsrats gemäß Art. 109a Abs. 3 GG.

H. Berücksichtigung des kommunalen Anteils an der Produktionslücke

Vor dem Hintergrund, dass das Land neben dem kommunalen Finanzausgleich (BbgFAG) kommunale Aufgaben - z.B. wegen des strengen Konnexitätsprinzips - direkt finanziert und diese Ausgaben mit über Kredite finanziert werden müssen, ist es rechtlich vertretbar, dass auch der kommunale Anteil an der sog. Produktionslücke mit in die ex ante-Komponente einbezogen wird („letzter Satz der Änderung“).

Bislang ist rechtlich nicht geklärt, ob auch der kommunale Anteil an der sog. Produktionslücke mit in die ex ante-Komponente zur Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen einbezogen werden darf. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Frage liegt nicht vor. Zur Beantwortung dieser Frage sind wiederum der Wortlaut (I.), die Entstehungsgeschichte (II.), die systematische Stellung (III.) sowie der Sinn und Zweck (IV.) der verfassungsgerichtlichen Normen über die Schuldenbremse heranzuziehen.

I. Wortlaut der verfassungsrechtlichen Bestimmungen

Der Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG lässt offen, ob der kommunale Anteil an der Produktionslücke einbezogen werden darf. Auch der Text des Art. 103 Abs. 2 BbgV trifft dazu keine Aussage.

II. Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 3 GG spricht eher gegen eine Berücksichtigung des kommunalen Anteils an der Produktionslücke. Denn bei Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 wurde nach ganz überwiegender Auffassung deren Geltung auf die Haushalte von Bund und Ländern beschränkt, weil nicht zusätzlich zu den 17 staatlichen Haushalten auch noch die Haushalte von etwa 400 Landkreisen und kreisfreien Städten sowie von ungefähr 11.000 Gemeinden einbezogen werden konnten. Zum damaligen Zeitpunkt galt es als ein großer Erfolg, überhaupt zu einer Schuldenbremse zu gelangen, und diesen Erfolg wollte man nicht durch die Einbeziehung all der kommunalen Haushalte gefährden.

III. Systematische Gesichtspunkte

Unter systematischen Gesichtspunkten sind sowohl die Struktur des Grundgesetzes (1.) als auch das Gefüge des Landesrechts (2.) zu betrachten.

1. Systematik des Grundgesetzes

Das Grundgesetz sieht die Kommunen grundsätzlich als Teil der Länder an, wie sich insbesondere aus der Stellung der Garantie kommunaler Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG in dem Abschnitt „Der Bund und die Länder“ ergibt. Dies lässt sich als Argument für die Berücksichtigung des kommunalen Anteils bei der Berechnung der Produktionslücke anführen.

Innerhalb der grundgesetzlichen Finanzverfassung erfolgt indes eine differenzierte Betrachtung des Verhältnisses zwischen den Ländern und ihren Kommunen: Zum einen weist Art. 106 GG den Ländern in den Absätzen 2, 3 und 4 Steuererträge an den reinen Landessteuern bzw. an den Gemeinschaftsteuern zu, zum anderen berücksichtigt er davon getrennt den kommunalen Anteil an den Gemeinschaftsteuern in den Absätzen 5 und 5a sowie die Kommunalsteuern in Abs. 6. Diese differenzierte Betrachtung der Verteilung der verschiedenen Steuererträge scheint auf den ersten Blick ge-

gen die Berücksichtigung des kommunalen Anteils an der Produktionslücke zu sprechen. Dieser Eindruck wird jedoch relativiert durch Art. 106 Abs. 9 GG, wonach als Einnahmen und Ausgaben der Länder im Sinne dieses Artikels auch die Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände gelten.

Aus dieser Festlegung könnte man versucht sein, den Umkehrschluss hinsichtlich der übrigen Artikel der Finanzverfassung zu ziehen. Indes sieht auch die Bestimmung über den Bund-Länder-Finanzausgleich in Art. 107 Abs. 2 S. 1 GG vor, dass beim Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder auch die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen sind. Zudem können Bundesergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 S. 6 GG auch solchen leistungsschwachen Ländern gewährt werden, deren Kommunen eine besonders geringe Steuerkraft aufweisen.

Die Systematik des Grundgesetzes weist daher insgesamt gesehen eher auf die Möglichkeit der Berücksichtigung des kommunalen Anteils an der Produktionslücke hin.

2. Systematik des Landesrechts

Wendet man den Blick dem Landesrecht zu, so ist die Aufgabenverteilung zwischen dem jeweiligen Land und den Kommunen in den Ländern unterschiedlich organisiert: Teils werden die Aufgaben zu einem höheren Anteil unmittelbar von Landesbehörden wahrgenommen, teils besteht ein hoher Kommunalisierungsgrad der Aufgaben mit zahlreichen auf die Kommunen übertragenen staatlichen Aufgaben. In der ersten Konstellation fallen die Ausgaben beim Land direkt an, im zweiten Fall bestehen Ansprüche der Kommunen gegen das Land auf Mehrbelastungsausgleich nach dem Prinzip der Gesetzeskonnexität⁴³.

Zudem sind das Land und seine Kommunen durch den kommunalen Finanzausgleich verknüpft, der nach Art. 106 Abs. 7 GG den Ländern vorgegeben ist und in Brandenburg durch Art. 99 S. 2, 3 BbgV näher ausgestaltet wird. Schwächelt die Konjunktur, sinken die Steuereinnahmen der Kommunen durch die Gewerbesteuer gemäß Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG, und auch die kommunalen Anteile an den Gemeinschaftsteuern Einkommen- und Umsatzsteuer nach Art. 106 Abs. 5, 5a GG können sich vermindern. Der kommunale Bedarf bleibt aber mindestens gleich und steigt insbesondere auf der Ebene der Landkreise wegen der von ihnen zu tragenden Sozillasten noch an. Die resultierende Finanzierungslücke der Kommunen kann zwar durch die Erhöhung kommunaler Abgaben und die Senkung kommunaler Ausgaben für Investitionen vermindert werden, regelmäßig wird es aber auch stärkerer Schlüsselzuweisungen des Landes bedürfen, um zusätzliche negative konjunkturelle Effekte zu vermindern.

Dieses Gefüge des Landesrechts offenbart den finanziellen Zusammenhang zwischen dem Land und seinen Kommunen, was eher für die Berücksichtigung des kommunalen Anteils an der Produktionslücke spricht.

IV. Sinn und Zweck

Unter teleologischen Gesichtspunkten stellt die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen keinen Selbstzweck dar, sondern sie soll dazu beitragen, die Konjunktur zu stabilisieren. Gefordert ist keine prozyklische, sondern eine antizyklische Verschuldung. Einen erheblichen Einfluss auf die Konjunktur haben aber auch die Kommunen in ihrer Gesamtheit, v.a. weil auch sie Investitionen tätigen.

⁴³ Siehe dazu *Thorsten Ingo Schmidt*, Öffentliches Finanzrecht, 2023, Rn. 94.

Klammerte man die Kommunen aus der Betrachtung der Produktionslücke aus, verschlösse man die Augen vor ihrer Investitionstätigkeit, was nicht zu überzeugen vermag. Die Berücksichtigung des kommunalen Anteils an der Produktionslücke legt dann aber wiederum nahe, dass das Land Brandenburg Mittel aus der dadurch erhöhten konjunkturellen Verschuldung zur Stärkung der kommunalen Finanzen einsetzt.

V. Zwischenergebnis

Bislang ist nicht geklärt, ob der kommunale Anteil an der Produktionslücke berücksichtigt werden darf. Während die Entstehungsgeschichte der Schuldenbremse eher dagegen spricht, lassen sich systematische Gesichtspunkte sowie der Sinn und Zweck der Schuldenbremse eher für eine entsprechende Berücksichtigung anführen. Dann erscheint es allerdings auch geboten, seitens des Landes Mittel aus der dadurch erhöhten konjunkturellen Verschuldung zur Stärkung der kommunalen Finanzen einzusetzen.

I. Gesamtergebnis

Der Haushaltsgesetzgeber besitzt einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Höhe einer erforderlichen konjunkturbedingten Kreditaufnahme. Er kann sich auf ein anderes als das bisherige Berechnungsmodell stützen, sofern dieses den Erkenntnissen der Finanzwissenschaft genügt. Er kann aber nicht nach Belieben zwischen verschiedenen Modellen je nach Opportunität hin- und herwechseln, vielmehr muss er sich nach einem Modellwechsel für eine gewisse Zeit daran festhalten lassen. (Ergebnis zu Teil B.)

Derzeit ist kein Widerspruch zwischen dem geplanten Jahreshaushaltsgesetz und der durch das Haushaltsbegleitgesetz zu ändernden Landeshaushaltsordnung zu erkennen. Für den Fall eines zukünftigen Widerspruchs wird die dann jüngere Regelung vorgehen. (Ergebnis zu Teil C.)

Die Grundaussagen der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 21. Juni 2024 zur Aufnahme von Notlagenkrediten in Bezug auf den Beurteilungsspielraum, den fehlenden Zwang zur (sofortigen) Ausschöpfung von Konsolidierungsmöglichkeiten sowie die Trennung der Anwendungsbereiche der Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen sowie in Notfällen lassen sich grundsätzlich auf die Inanspruchnahme von Krediten aus konjunkturellen Gründen übertragen. Eine Änderung der Rechtsprechung kann zwar nicht ausgeschlossen werden, erscheint aber unwahrscheinlich. (Ergebnis zu Teil D.)

Der Zeitraum zur Ermittlung des Produktionspotentials kann auf zehn Jahre gestreckt werden, weil dadurch ein Konjunkturverlauf besser abgebildet und die Entwicklung des Landeshaushalts geglättet werden kann. Das Symmetriegebot des Grundgesetzes steht dem nicht entgegen, verlangt aber eine gewisse Konstanz der gesetzlichen Regelungen, was eine zu schnelle erneute Änderung der Bestimmungen ausschließt. (Ergebnis zu Teil E.)

Der Brandenburgische Landtag ist durch etwaige Erklärungen der Landesregierung oder des Landesfinanzministeriums gegenüber dem Stabilitätsrat hinsichtlich des angewandten Konjunkturbereinigungsverfahrens nicht gebunden. Er kann in Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz weiterhin dieses Verfahren wie geplant anpassen. (Ergebnis zu Teil F.)

Nach der hier vertretenen Auffassung liegen bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten des Stabilitätsrats wegen der Veränderung des Zeitraums zur Ermittlung des Produktionspotentials nicht vor. Im Übrigen drohte schlimmstenfalls die Veröffentlichung eines entsprechenden feststellenden Beschlusses des Stabilitätsrats gemäß Art. 109a Abs. 3 GG. (Ergebnis zu Teil G.)

Bislang ist nicht geklärt, ob der kommunale Anteil an der Produktionslücke berücksichtigt werden darf. Während die Entstehungsgeschichte der Schuldenbremse eher dagegen spricht, lassen sich systematische Gesichtspunkte sowie der Sinn und Zweck der Schuldenbremse eher für eine entsprechende Berücksichtigung anführen. Dann erscheint es allerdings auch geboten, seitens des Landes Mittel aus der dadurch erhöhten konjunkturellen Verschuldung zur Stärkung der kommunalen Finanzen einzusetzen. (Ergebnis zu Teil H.)



Univ.-Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, 26. April 2025

Literatur

Benda, Ernst / Klein, Eckart, Verfassungsprozessrecht, 4. Auflage, Heidelberg, 2020

Köhne, Sebastian / Tiedemann, Julia, Wie nachhaltig ist die Schuldenbremse?, DÖV 2024, S. 721-729

Korioth, Stefan / Müller, Michael W., Reformpotenzial bei der Konjunkturkomponente der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse, DÖV 2022, S. 349-356

Lenz, Christofer / Burgbacher, Ernst, NJW 2009, S. 2561-2567

Lewinski, Kai von, Kommentar zum G 115, Baden-Baden, 2012

Ohler, Christoph, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, DVBl. 2009, S. 1265-1274

Scheller, Kay, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Loseblatt, Köln, 2025

Schmidt, Thorsten Ingo, Öffentliches Finanzrecht, Tübingen, 2023

Thye, Marius, Die neue Schuldenbremse in der Verfassung von Schleswig-Holstein, NordÖR 2011, S. 160-167

Wank, Rolf, Juristische Methodenlehre, München, 2020