

8/2020

LANDES
RECHNUNGSHOF
BRANDENBURG

Pressemitteilung

Verfassungsrechtliche Risiken ausschließen: Haushaltsentwurf 2021 im parlamentarischen Verfahren überprüfen

Potsdam,
21. September 2020

Bei Rückfragen wenden
Sie sich bitte an das

Im kommenden Jahr plant die Landesregierung eine erneute Nettokreditaufnahme von 1,9 Milliarden Euro. Hierfür soll der Landtag bereits jetzt den Fortbestand der außergewöhnlichen Notsituation als Folge der Corona-Pandemie nicht nur für das Jahr 2021, sondern auch für die Jahre 2022 und 2023 feststellen. Ferner sollen Kreditaufnahmen wegen der außergewöhnlichen Notsituation auch Steuermindereinnahmen ausgleichen, die nicht konjunkturbedingt sind.

Büro des Präsidenten
Graf-von-Schwerin-Str. 1
14469 Potsdam

Telefon 0331 866-8590
Fax 0331 866-8518

bdp@lrh.brandenburg.de
www.lrh-brandenburg.de

Die Landesregierung hat dem Parlament den Entwurf eines Landeshaushalts für das Jahr 2021 mit einem Volumen von 15 Milliarden Euro bei einer Nettoneuverschuldung von 1,9 Milliarden Euro vorgelegt. Nach den Ergebnissen der aktuellen, außerplanmäßigen Steuerschätzung geht die Landesregierung von zusätzlichen Mindereinnahmen im Jahr 2021 von 490 Millionen Euro aus, die im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt sind. Der Ausgleich dieses Defizits ist im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens zu klären.

Im Entwurf des Haushalts 2021 sind allein 1,6 Milliarden Euro als notsituationsbedingte Nettokreditaufnahme vorgesehen, die in ein Sondervermögen „Brandenburgs Stärken für die Zukunft sichern“ fließen sollen. In den Jahren 2021 bis 2023 sollen daraus Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie finanziert werden. Berücksichtigt ist auch ein Ausgleich von Steuermindereinnahmen, soweit diese nicht konjunkturell bedingt sind.

Der Landtag soll deshalb mit der Verabschiedung des Haushalts 2021 im Dezember 2020 das Fortbestehen einer außergewöhnlichen Notsituation für die Jahre 2021 bis 2023 feststellen, um von der grundsätzlich geltenden Schuldenbremse der Landesverfassung abweichen zu können.

Ungeachtet der vom Landesrechnungshof nicht zu bewertenden politischen Festlegungen, wirft die Gestaltung des Haushaltsentwurfs rechtliche Fragestellungen auf, die im anstehenden parlamentarischen Verfahren geprüft werden sollten. Hierzu könnte – wie in Rheinland-Pfalz – der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags eingebunden werden.

I.

Mit Blick auf Sinn und Zweck der Regelungen zur Schuldenbremse im Grundgesetz und in der Verfassung Brandenburgs ist es **verfassungsrechtlich problematisch**, wenn der Landtag das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation schon bis ins Jahr 2023 feststellen würde. Zudem gelten für die Haushaltsaufstellung die Grundsätze der Jährlichkeit und Fälligkeit sowie der Haushaltswahrheit und -klarheit.

Der Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme stellt ein Verfassungsgebot dar. Ausnahmen von dieser Regel sieht die Schuldenbremse zwar vor. Sie sind aber wie jede Ausnahmebestimmung restriktiv zu handhaben. Vor diesem Hintergrund ist die vorgesehene Feststellung des Fortbestehens einer außergewöhnlichen Notsituation für den langen Zeitraum von drei Jahren zu betrachten. Auch im Gesetzentwurf zur Errichtung des Sondervermögens verweist die Landesregierung darauf, dass niemand die finanzielle Tragweite, die die Pandemie haben werde, abschließend beziffern könne. Somit geben die hohen prognostischen Unsicherheiten zum Pandemiegeschehen Anlass, am Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit festzuhalten. Die aktuelle Situation gebietet es finanzpolitisch vielmehr, „auf Sicht“ zu fahren und nicht schon jetzt Weichen über den 31. Dezember 2021 hinaus zu stellen.

Deshalb wäre es unproblematisch, ein Fortbestehen der außergewöhnlichen Notsituation zunächst nur für das Haushaltsjahr 2021 festzustellen. Es kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden, ob ein langjähriges Fortdauern der Pandemie zukünftig überhaupt noch zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht, führen kann. Denkbar ist es auch, in einem solchen Fall bereits von einer „normalen“ Haushaltslage auszugehen.

Es ist jedenfalls nicht erforderlich, schon jetzt über eine in den Jahren 2022 und 2023 eventuell weiterbestehende außergewöhnliche Notsituation zu entscheiden, da das Parlament in der zweiten Jahreshälfte 2021 ohnehin den Haushalt für das Jahr 2022 beschließen muss. Dann lassen sich die weiteren wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf der Grundlage zweier weiterer Steuerschätzungen und des Vorliegens des Jahresabschlusses 2020 deutlich verlässlicher einschätzen.

II.

Zweifel an der Zulässigkeit der Haushaltsplanung ergeben sich ferner wegen der Absicht der Regierung, die nicht konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen durch eine notsituationsbedingte Nettokreditaufnahme zu finanzieren. Nach den Regeln des in Brandenburg gewählten Konjunkturbereinigungsverfahrens der Schuldenbremse dürfen im Jahr 2021 nur 218 Millionen Euro der tatsächlich erwarteten

Steuermindereinnahmen von insgesamt 396 Millionen Euro durch neue Schulden finanziert werden. Daher ist es rechtlich problematisch und deshalb fraglich, ob der Rest in Höhe von rund 178 Millionen Euro ohne Weiteres als notsituationsbedingt qualifiziert werden darf. Wenn das zulässig wäre, verlöre die Unterscheidung von konjunkturbedingten und notsituationsbedingten Nettokreditaufnahmen, die zudem unterschiedliche Tilgungsfolgen nach sich ziehen, ihren Sinn. Dann könnten nämlich von vornherein die gesamten prognostizierten Steuermindereinnahmen als notsituationsbedingt angesehen werden.

Zwar ist einzuräumen, dass es für die relativ neuen Regeln der Schuldenbremse bisher weder Rechtsprechung noch einschlägiges Schrifttum gibt. Die aufgeworfenen Fragestellungen sollten jedoch nicht vernachlässigt werden, auch nicht wegen möglicher Vorbilder in anderen Bundesländern.

III.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der vorgesehene Tilgungsplan der Landesregierung bis zum Jahr 2054 die Landtage der nächsten sechs Legislaturperioden haushaltsrechtlich binden würde. Hier sollte der Landtag eine ambitioniertere Tilgungsdauer vorsehen.

Präsident Christoph Weiser: „Der Landtag sollte verfassungsrechtliche Risiken prüfen und einen unzweifelhaft verfassungsgemäßen Haushalt 2021 verabschieden.“

Hintergrund:

Durch den Nachtragshaushalt 2019 wurde die Landesregierung vor Inkrafttreten der Schuldenbremse zur Kreditaufnahme von 1 Milliarde Euro für den Zukunftsinvestitionsfonds ermächtigt. Der Nachtragshaushalt 2020 sieht weitere 2 Milliarden Euro und der aktuelle Haushaltsentwurf 2021 nochmals 1,9 Milliarden Euro an Kreditaufnahmen vor. Somit können seit 2019 neue Schulden im Umfang von 4,9 Milliarden Euro aufgenommen werden. Der Schuldenstand würde auf 22,7 Milliarden Euro ansteigen. Gleichzeitig wird die Allgemeine Rücklage, die 2018 noch 2 Milliarden Euro betragen hatte, bis 2021 fast vollständig aufgebraucht sein.

Mit dem Haushaltsentwurf 2021 steigen die dauerhaft strukturellen Ausgabebedarfe erkennbar an, sodass sich die ohnehin schon bestehenden strukturellen Probleme des Landeshaushalts noch verschärfen würden.

++