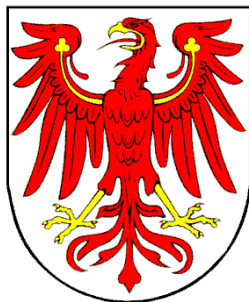


VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG



IM NAMEN DES VOLKES

B e s c h l u s s

VfGBbg 11/25 EA

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Mitglieder des Landtags Brandenburg

Dr. Hans-Christoph Berndt, Dennis Hohloch, Jean-René Adam, Torsten Arndt, Kai Berger, Marlon Deter, Peter Drenske, Benjamin Filter, Daniel Freiherr von Lützow, Andreas Galau, Lars Günther, Michael Hanko, Jean-Pascal Hohm, Lars Hünich, Fabian Jank, Falk Janke, Steffen John, Dr. Dominik Kaufner, Lena Kotré, Steffen Kubitzki, Roman Kuffert, Wilko Möller, Daniel Münschke, Kathleen Muxel, Volker Nothing, Dr. Daniela Oeynhausen, Erik Pardeik, Norbert Rescher, Felix Teichner, Tim Zimmermann,

Alter Markt 1, 14467 Potsdam,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigte: H.
Rechtsanwälte,

beteiligt:

1. Landtag Brandenburg,
vertreten durch die Präsidentin,
Alter Markt 1,
14467 Potsdam,

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. W.

2. Landesregierung Brandenburg
- Staatskanzlei -,
Heinrich-Mann-Allee 107,
14473 Potsdam,

Verfahrensbevollmächtigter: D. Rechtsanwälte

3. Landesrechnungshof Brandenburg,
vertreten durch den Präsidenten,
Graf-von-Schwerin-Straße 1,
14469 Potsdam,

wegen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung; vorläufige Außervollzugsetzung von § 1 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 i.V.m. §§ 1, 13 Landeshaushaltsordnung i.V.m. Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 Gesamtplan i.V.m. einzelnen Titeln der Einzelpläne 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 und 20 sowie § 18a Abs. 3 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2025 (GVBl. I/25, [Nr. 12])

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

am 18. Dezember 2025

durch die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter Möller, Heinrich-Reichow, Dr. Koch, Müller, Richter, Sokoll und Dr. Strauß

b e s c h l o s s e n :

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.
2. Auslagen der Antragsteller sind nicht zu erstatten.

G r ü n d e :

A .

- 1 Das mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundene abstrakte Normenkontrollverfahren von 30 Mitgliedern des Landtags Brandenburg richtet sich gegen § 1 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 (Haushaltsgesetz 2025/2026 - HG 2025/2026) i.V.m. §§ 1, 13 Landeshaushaltsordnung (LHO) i.V.m. Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 Gesamtplan i.V.m. einzelnen Titeln der Einzelpläne 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 und 20 sowie gegen § 18a Abs. 3 LHO in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2025 (GVBl. I/25, [Nr. 12]).
- 2 Mit § 1 HG 2025/2026 wird der diesem Gesetz als Anlage beigefügte Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 in Einnahmen und Ausgaben festgestellt auf 16 840 355 700 Euro für das Haushaltsjahr 2025 und auf 17 428 143 500 Euro für das Haushaltsjahr 2026.
- 3 Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren erstreben die Antragsteller die vorläufige Außervollzugsetzung von § 1 HG 2025/2026 i.V.m. §§ 1, 13 LHO i.V.m. Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 Gesamtplan i.V.m. einzelnen Titeln der Einzelpläne 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 und 20 sowie von § 18a Abs. 3 LHO in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2025 (GVBl. I/25, [Nr. 12]).

I.

- 4 1. Die in der Hauptsache zur Überprüfung gestellten Bestimmungen enthalten zum einen in Verbindung mit den vorgenannten Einzelplänen die Veranschlagung von Globalen Minderausgaben (nachfolgend GMA). Zum anderen ist in § 18a Abs. 3 LHO die Bestimmung der ex ante-Konjunkturkomponente geregelt, die für eine Ausnahme vom Verbot der Nettoneuverschuldung von Relevanz ist.

5 Die angegriffenen Bestimmungen lauten:

§ 1 HG 2025/2026

Feststellung des Haushaltsplanes

Der diesem Gesetz als Anlage beigefügte Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 wird in Einnahmen und Ausgaben festgestellt auf:

1. 16 840 355 700 Euro für das Haushaltsjahr 2025,
2. 17 428 143 500 Euro für das Haushaltsjahr 2026.

[...]

§ 1 LHO

Feststellung des Haushaltsplans

Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Haushaltsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Mit dem Haushaltsgesetz wird nur der Gesamtplan (§ 13 Abs. 4) verkündet.

§ 13 LHO

Einzelpläne, Gesamtplan, Gruppierungsplan

(1) Der Haushaltsplan besteht aus den Einzelplänen und dem Gesamtplan.

(2) [...]

(3) [...]

(4) Der Gesamtplan enthält

1. eine Zusammenfassung der Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Einzelpläne (Haushaltsübersicht),
2. eine Berechnung des Finanzierungssaldos (Finanzierungsübersicht),
3. eine Darstellung der Einnahmen aus Krediten und der Tilgungsausgaben (Kreditfinanzierungsplan).

Der Finanzierungssaldo ergibt sich aus einer Gegenüberstellung der Einnahmen mit Ausnahme der Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, der Entnahmen aus Rücklagen sowie der Einnahmen aus Überschüssen einerseits und der Ausgaben mit Ausnahme der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Zuführungen an Rücklagen und der Ausgaben zur Deckung eines Fehlbetrages andererseits.

§ 18 LHO

Kreditermächtigung

(1) Der Haushalt ist in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Eine strukturelle Nettokreditaufnahme ist nicht zulässig. Eingeschlossen sind neben dem Kernhaushalt rechtlich unselbstständige Extrahaushalte mit Kreditermächtigungen. Einnahmen und Ausgaben werden um finanzielle Transaktionen bereinigt. Die Rechte der Gemeinden und Gemeindeverbände auf einen Mehrbelastungsausgleich bei Übertragung neuer öffentlicher Aufgaben gemäß Artikel 97 Absatz 3 der Verfassung des Landes Brandenburg und auf eine angemessene Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes durch einen Finanzausgleich gemäß Artikel 99 der Verfassung des Landes Brandenburg bleiben unberührt.

(2) - (6) [...]

§ 18a LHO

Konjunkturbedingte Abweichung

(1) Eine Abweichung von dem in § 18 Absatz 1 Satz 1 niedergelegten Grundsatz ist auf Basis einer im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der haushaltsmäßigen Auswirkungen einer von der wirtschaftlichen Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung zulässig.

(2) Zur Bestimmung der Auswirkungen einer Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage auf den Haushalt wird durch das für Finanzen zuständige Ministerium eine ex ante-Konjunkturkomponente gemäß Absatz 3 ermittelt. Ergibt sich eine negative Abweichung von der wirtschaftlichen Normallage, können bis zur Höhe der ex ante-Konjunkturkomponente Einnahmen aus Krediten veranschlagt werden. Die durch eine positive Abweichung von der Normallage bedingten Überschüsse sind zur Tilgung konjunkturbedingter Kredite zu veranschlagen, sofern diese nicht vor dem Haushaltsjahr 2020 aufgenommen wurden. § 18 Absatz 1 Satz 3 und 4 ist bei der Ermittlung der zulässigen konjunkturbedingten Kreditaufnahme oder der konjunkturbedingten Tilgungsverpflichtung zu berücksichtigen.

(3) Die ex ante-Konjunkturkomponente wird bei der Haushaltsaufstellung auf der Grundlage des für den Bundeshaushalt geltenden Konjunkturbereinigungsverfahrens bestimmt. Dabei ist das für die ex ante-Konjunkturkomponente relevante Produktionspotenzial für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme unter Berücksichtigung früherer gesamtwirtschaftlicher Projektionen über einen Zeitraum von zehn Jahren unter Wahrung des Symmetriegebots zu ermitteln. Der kommunale Anteil kann bei der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente einbezogen werden. Im Fall von Doppelhaushalten ist die Konjunkturkomponente getrennt nach Haushaltsjahren zu berechnen. Die Schätzung der Einnahmen hat hierbei die letzte verfügbare gesamtwirtschaftliche Projektion zugrunde zu liegen, die auch Bestandteil der Ermittlung der ex ante-Konjunkturkomponente ist.

(4) - (7) [...]

- 6 2. § 18a Abs. 3 LHO lautete in seiner alten Fassung durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juni 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 20]) wie folgt:

Die ex ante-Konjunkturkomponente wird bei der Haushaltsaufstellung entsprechend dem für den Bundeshaushalt geltenden Konjunkturbereinigungsverfahren bestimmt. Im Fall von Doppelhaushalten ist die Konjunkturkomponente getrennt nach Haushaltsjahren zu berechnen. Der Schätzung der Einnahmen hat hierbei dieselbe gesamtwirtschaftliche Projektion zugrunde zu liegen, auf der auch die Ermittlung der ex ante-Konjunkturkomponente beruht.

Der ursprüngliche Gesetzesentwurf der Landesregierung für den Doppelhaushalt 2025/2026 vom 28. März 2025 (LT-Drs. 8/746, S. 1, 12 f.) sah noch eine Anfügung der folgenden Sätze an § 18a Abs. 3 vor:

Abweichend von Satz 1 kann das für die ex ante-Konjunkturkomponente relevante Produktionspotenzial für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme auch unter Berücksichtigung früherer gesamtwirtschaftlicher Projektionen über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren unter Wahrung des Symmetriegebots ermittelt werden. Der kommunale Anteil kann bei der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente einbezogen werden.

- 7 3. Anlage 1 des HG 2025/2026 ist der Gesamtplan des Haushaltsplans des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026. Der Haushaltsplan besteht aus den Einzelplänen und dem Gesamtplan (§ 13 LHO). Nach § 5 Abs. 1 HG 2025/2026 werden in den Einzelplänen 02 bis 12 sowie im Einzelplan 20 jeweils aus den Personalausgaben Personalbudgets und aus den sächlichen Verwaltungsausgaben, den Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen und den Verwaltungseinnahmen jeweils Verwaltungsbudgets gebildet. Werden die Ausgaben des Personalbudgets in den Einzelplänen 02 bis 12 und des Verwaltungsbudgets beim Jahresabschluss unterschritten, kann der Betrag in Höhe der Unterschreitung anteilig einer Rücklage zugeführt werden. Die Rücklagenbildung erfolgt grundsätzlich in Höhe von 40 Prozent der Unterschreitung. Das für Finanzen zuständige Ministerium kann einen höheren Rücklagensatz bestimmen. Die Bestimmung eines geringeren Rücklagensatzes ist durch das für Finanzen zuständige Ministerium zur Vermeidung oder Begrenzung eines ansonsten entstehenden Fehlbetrags nach § 25 Abs. 1 LHO zulässig. Im Landeshaushalt vereinnahmte und zur Deckung sächlicher Verwaltungsausgaben sowie von Personalausgaben bestimmte zweckgebundene Drittmittel, die nicht vollständig zweckentsprechend verwendet wurden, können in voller Höhe einer Rücklage außerhalb des Verwaltungs- oder Personalbudgets zugeführt werden.

Daneben bestimmt § 5 Abs. 1 Satz 7 HG 2025/2026, dass Rücklagen des Verwaltungs- oder Personalbudgets zur Erwirtschaftung von GMA verwendet werden können.

Die nachfolgend in den Einzelplänen 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 und 20 veranschlagten GMA für die Ansätze 2024 (Ist 2023), 2025 und 2026 sind Gegenstand des Verfahrens.

Einzelplan Nr.	Seite des Einzelplans	Titel	2024 (Ist 2023) in Euro	2025 in Euro	2026 in Euro
3	54	972 10 FZ 012	-2.963.800	0	0
3	142	972 10 FZ 042	-1.300.000	0	0
3	159	685 12 FZ 044		-40.000	
5	42	972 10 FZ 881	-19.808.100	-17.377.800	-14.696.400
6	41	972 10 FZ 881	-4.983.400	-6.340.100	-1.000.000
7	50	972 10 FZ 881	-2.402.700	-1.083.500	-1.085.400
8	53	972 20 FZ 881	-5.819.300	-1.241.800	-1.209.300
10	51	972 10 FZ 881	0	-1.000.000	-1.000.000
11	36	972 20 FZ 881	-5.008.200	-4.679.600	-4.580.400
<i>Die Globale Minderausgabe darf aus Minderausgaben oder Mehreinnahmen im Einzelplan 11 nachgewiesen werden.</i>					
12	37	972 20 FZ 881	-2.000.000	-700.000	0
20	31	972 10 FZ 881	-318.765.800	-406.530.300	-401.424.400
<i>Die Erläuterungen sind gemäß § 17 Abs. 1 Satz 2 LHO verbindlich.</i> Erläuterungen: Die Globale Minderausgabe wird durch Minderausgaben und Mehreinnahmen im laufenden Haushaltsjahr im Gesamthaushalt erwirtschaftet. Für die Erwirtschaftung können nur Minderausgaben und Mehreinnahmen oder Teile davon herangezogen werden, die nicht anderweitig zur Deckung von Mehrausgaben verwandt oder den Rücklagen der Einzelpläne zugeführt werden. Für Minderausgaben bei übertragbaren Ausgaben, die im laufenden Haushaltsjahr zur Erwirtschaftung der Globalen Minderausgabe herangezogen werden, können gem. § 45 Abs. 2 LHO Ausgabereste gebildet werden, sofern für deren Inanspruchnahme keine Deckung aus dem Gesamthaushalt erfolgt.					

20	31	972 11 FZ 881 neu		-1.500.000	-1.900.000
Erläuterungen: Veranschlagt ist eine Globale Minderausgabe, die im jeweiligen Haushaltsjahr im Verwaltungsbudget des Epl. 20 erwirtschaftet werden soll.					
Gesamt: -1.230.440.300			-363.051.300	-440.493.100	-426.895.900

II.

- 8 Die Antragsteller haben am 22. September 2025 ein Normenkontrollverfahren eingeleitet und zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt.
- 9 1. Sie halten die in der Hauptsache gestellten Anträge für zulässig und begründet. Die angegriffenen Vorschriften seien mit Verfassungsrecht unvereinbar und nichtig. Sie verstießen gegen Art. 55 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Landes Brandenburg (LV) i.V.m. Art. 101 LV (Budgetrecht des Landtags), Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 LV (Demokratieprinzip) sowie Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV und Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 2 Grundgesetz (GG) (Symmetriegebot).
- 10 Die Antragsteller sind der Ansicht, die konkrete Veranschlagung der GMA in den genannten Einzelplänen stelle im Wege der abstrakten Normenkontrolle rügefähiges Landesrecht dar. Nach § 1 HG 2025/2026 werde der in diesem Gesetz als Anlage beigefügte Haushaltsplan des Landes Brandenburgs für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 in Einnahmen und Ausgaben festgestellt. § 5 Abs. 1 Satz 7 HG 2025/2026 erwähne den Begriff der GMA und bestimme, dass Rücklagen des Verwaltungs- oder Personalbudgets zur Erwirtschaftung von GMA verwendet werden könnten. Die Anlage des HG 2025/2026 enthalte den Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 in Form des Gesamtplans. Nach § 13 LHO bestehe der Haushalt aus den Einzelplänen und dem Gesamtplan. Dass hier als Anlage nach § 1 HG 2025/2026 nur der Gesamtplan bekannt gemacht werde, entspreche auch § 1 Satz 2 LHO. Danach werde mit dem Haushaltsgesetz nur der Gesamtplan (§ 13 Abs. 4 LHO) verkündet. Die Einzelpläne seien - obwohl sie nicht verkündet würden - Bestandteil des Haushalts, also auch des Haushaltsplans sowie des Haushaltsgesetzes.
- 11 Der Normenkontrollantrag sei begründet. Sowohl § 1 HG 2025/2026 i.V.m. §§ 1, 13 LHO i.V.m. Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und

2026 Gesamtplan i.V.m. den angegriffenen Titeln der oben genannten Einzelpläne als auch § 18a Abs. 3 LHO seien verfassungswidrig.

- 12 1.1 Die veranschlagten GMA überschritten das noch zulässige Maß und verletzen damit den Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Damit verletzen sie das Budgetrecht und auch das Demokratieprinzip, verstießen gegen Art. 55 Abs. 1 Satz 2 LV i.V.m. Art. 101 LV sowie gegen Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 LV und erwiesen sich als nichtig.
- 13 1.1.1 Als Prüfungsmaßstab für die veranschlagten GMA seien die haushaltsrechtlichen Grundsätze heranzuziehen. Sie seien zum Teil einfachgesetzlich in der Landeshaushaltsordnung normiert und beanspruchten im Übrigen als verfassungsrechtlich verfestigte Grundsätze des Haushaltsrechts Geltung. Die Haushaltsgrundsätze seien auch unmittelbar als Maßstab zu berücksichtigen. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit verlange, dass alle Einnahmen und Ausgaben möglichst zutreffend, klar und genau veranschlagt würden. Der Haushaltsplan dürfe keine den Überblick verfälschenden Verschleierungen enthalten. Seine Ermächtigungen müssten so genau gefasst sein, dass sie das Finanzgebaren der Exekutive durchsichtig machten. Bewusst falsche Haushaltsansätze und schuldhaft fehlerhafte Vorausschätzungen verstießen ebenso gegen den Grundsatz wie „gegriffene“ Ansätze, die ein angemessenes Bemühen um realitätsnahe Prognosen vermissen ließen. Hieraus folge das Gebot der Schätzgenauigkeit.
- 14 Man könne die Veranschlagung von GMA - wie Teile der juristischen Literatur - als eine unzulässige Teilentmachtung des Parlaments gänzlich ablehnen, da sich das Parlament seines Budgetrechts nicht entäußern dürfe und in Wahrnehmung seiner haushaltspolitischen Gesamtverantwortung die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen müsse. Aber auch nach der sog. „Bodensatztheorie“, die GMA in engen Grenzen als zulässig erachte, sofern die Höhe der GMA ausschließlich auf den „Bodensatz“ veranschlagter Ausgaben beschränkt bleibe, sei die Grenze überschritten. Der „Bodensatztheorie“ liege die Erfahrung der Haushaltspraxis zugrunde, dass zum Ende eines Haushaltsjahres regelmäßig nicht bei allen Ausgabetiteln die veranschlagten Mittel tatsächlich abfließen und deshalb ein Bodensatz an nicht verbrauchten Haushaltsmitteln verbleibe. Im Schrifttum würden GMA von etwa 1 bis maximal 2 Prozent als realistisch und damit als tolerabel zur Bodensatzabschöpfung angesehen.

- 15 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlange der Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit, dass bei Aufstellung des Haushalts nur korrekte Daten als Grundlage verwendet und die Ansätze möglichst übersichtlich dargestellt würden. Daraus folge das Verbot, Beträge oder Sachverhalte zu verschleiern oder vorzutäuschen. Haushaltspolitisch brisante Zahlen dürften nicht an unüblicher Stelle „versteckt“ werden. Aus dem Grundsatz folge mindestens eine Pflicht zur Schätzgenauigkeit. Prognosen müssten stets nur aus der Sicht ex ante sachgerecht und vertretbar ausfallen. Ob eine Prognose vertretbar sei, müsse aufgrund einer Gesamtbewertung der konkreten Entscheidungssituation unter Berücksichtigung des betroffenen Sach- und Regelungsbereichs, der Bedeutung der zu treffenden Entscheidung und deren Folgen sowie der verfügbaren Tatsachengrundlage beurteilt werden.
- 16 Da GMA jedoch überwiegend allgemein bzw. global im Einzelplan 20 (Allgemeine Finanzverwaltung) ausgebracht seien, lasse sich anhand der Haushaltspläne nicht nachvollziehen, in welchen Ausgabetiteln die Minderausgabe jeweils in welcher Höhe anfalle. Für das Haushaltsjahr 2025 seien pauschal 408.030.300 Euro (entspricht 92,63 Prozent der insgesamt ausgebrachten GMA) und für das Haushaltsjahr 2026 pauschal 403.324.400 Euro (entspricht 94,47 Prozent der insgesamt ausgebrachten GMA) im Einzelplan 20 angesetzt. Bei Ausbringung einer GMA sei dem Haushaltsplan deshalb nicht zu entnehmen, auf welchen Betrag sich der tatsächlich verfügbare Ansatz des jeweiligen Haushaltstitels belaufe. Dies gelte umso mehr, je größer die GMA in Relation zum Volumen des Gesamthaushaltes sei. Dies schränke die Aussagekraft des Haushaltsplans insgesamt ein und berühre daher den Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit. Durch die Veranschlagung einer GMA bestehe somit die Gefahr, dass der Exekutive die Aufgabe übertragen werde, den pauschalen Kürzungsansatz in Form der GMA dadurch zu „erwirtschaften“, dass bestimmte Einzelansätze im Haushaltsplan von ihr nicht voll ausgeschöpft würden. Damit habe die Exekutive und nicht der Haushaltsgesetzgeber letztlich darüber zu entscheiden, in welchen Einzeltiteln die Kürzung in welchem Umfang erfolge.
- 17 Eine pauschale rechtliche Billigung GMA im Rahmen bestimmter prozentualer Grenzen lasse sich aus der bisherigen zu Organstreitverfahren ergangenen Rechtsprechung nicht ableiten, auch nicht aus den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin (Beschluss vom 22. November 1993 - 18/93 -, juris) im Zusammenhang mit GMA in Höhe von 2,29 Prozent der Gesamtausgaben sowie des

Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg (Urteil vom 20. November 1996 - GR 2/95 -, NVwZ-RR 1997, 265), der bei Minderausgaben von 0,7 bis 1,0 Prozent eine Verletzung des Budgetrechts des Parlaments verneint habe. Auch das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 29. Juli 2021 (Nr. 7/22) komme zu dem Ergebnis, dass sich feste Prozentsätze für eine der Höhe nach noch zulässige Veranschlagung einer GMA nicht bestimmen ließen.

- 18 Nach der Bodensatztheorie sei Voraussetzung für die zulässige Veranschlagung der GMA zur Abschöpfung des Bodensatzes von erwartbar nicht abgerufenen Haushaltsmitteln, dass deren Höhe realitätsgerecht und fundiert ermittelt worden sei. Voraussetzung für die Bestimmung eines zulässigen Bodensatzes sei zunächst, dass der Haushaltsplan insgesamt realitätsgerecht und mit der gebotenen Vorsicht aufgestellt werde. Nur unter dieser Voraussetzung komme eine empirische Ermittlung des Bodensatzes in Betracht, die auf einer Auswertung mehrerer vorangegangener Haushaltsjahre beruhe. Von einer realitätsgerechten Ermittlung des Bodensatzes für das betreffende Haushaltsjahr könne somit grundsätzlich ausgegangen werden, wenn diese anhand belastbarer Erfahrungswerte vergangener Haushaltsjahre erfolge und die Prognose sicherstelle, dass die Veranschlagung der GMA nicht der Höhe nach über den nach verlässlichen Statistiken zu erwartenden Bodensatz hinausgehe.
- 19 1.1.2 § 1 HG 2025/2026 i.V.m. §§ 1, 13 LHO i.V.m. Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 Gesamtplan i.V.m. den angegriffenen Titeln der oben genannten Einzelpläne seien verfassungswidrig. Sie überschritten das noch zulässige Maß der Veranschlagung GMA und verletzten damit den Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.
- 20 Die in Höhe von 440.453.100 Euro (gemeint sind offenbar 440.493.100 Euro) im Haushaltsplan 2025 und in Höhe von 426.895.900 Euro im Haushaltsplan 2026 veranschlagten GMA entsprächen einem Anteil von 2,68 Prozent (2025) bzw. 2,51 Prozent (2026) des Gesamthaushalts oder - sofern man die GMA dem ausgewiesenen Haushaltsvolumen hinzurechne - 2,61 Prozent (2025) bzw. 2,45 Prozent (2026). Die Geringfügigkeitsgrenze, wonach eine GMA in Höhe von 1 bis 2 Prozent des Haushaltsvolumens unter dem Gesichtspunkt der Haushaltspraxis auch ohne weitere sachliche Rechtfertigung verfassungsrechtlich zulässig sein solle, sei überschritten.

- 21 Zudem beruhe die Höhe der in den Haushaltsplänen 2025 und 2026 veranschlagten GMA nicht in der erforderlichen Weise auf einer realitätsgerechten Ermittlung anhand vorhandener Erfahrungswerte aus vorhergehenden Haushaltsjahren. Im Mittel der Haushaltspläne 2011 bis 2020 belaufe sich die GMA je Haushaltsjahr auf 0,29 Prozent. Erst ab dem Haushaltsjahr 2021 seien die GMA erheblich gestiegen und betrügen im Jahr 2025 das Neunfache des Mittelwertes der Jahre 2011 bis 2020. Der Landesregierung hätten die Erfahrungswerte aus den Jahren 2011 bis 2020 vorgelegen. Auf diese habe sie jedoch offensichtlich nicht zurückgegriffen und die im Haushaltsplanentwurf 2024 veranschlagte GMA nicht empirisch ermittelt. Der Haushaltsgesetzgeber habe in einem Volumen von 363 Millionen Euro die Landesregierung zu Ausgaben ermächtigt, die weder von geplanten Einnahmen noch von einem wie in den Haushaltsjahren 2011 bis 2020 höchstens unausgeschöpft gebliebenen Bodensatz zu decken waren. In dieser Höhe habe er die Zuordnung der weiteren Minderausgaben zu den einzelnen Haushaltstiteln ohne tragfähigen Grund dem Haushaltsvollzug überlassen.
- 22 Es liege vielmehr der Verdacht nahe, dass die Landesregierung nicht zur Haushaltsdisziplin bereit gewesen sei und die GMA politisch opportunistisch festgesetzt habe. Die Landesregierung habe offenbar bei der Aufstellung des Haushalts das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 29. Juli 2021 (Nr. 7/22) verkannt, wenn sie meine, die Bodensatztheorie biete eine pauschale Ermächtigung zur Veranschlagung einer GMA von bis zu 2,5 Prozent. Verschiedene dokumentierte Äußerungen würden dieses Verständnis jedenfalls belegen. Ein solcher Ansatz sei mit den Haushaltsgrundsätzen der Wahrheit und Vollständigkeit nicht vereinbar und führe zu einer strukturellen Entwertung der Budgethoheit des Landtags.
- 23 1.2 § 18a Abs. 3 LHO sei vor allem mit Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV und Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 2 GG unvereinbar und nichtig.
- 24 1.2.1 Gemäß Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG seien die Haushalte von Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (sog. Schuldenregel). Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG sei für die Länder unmittelbar geltendes Recht und stelle für sie ein Verbot der strukturellen Verschuldung auf. Von diesem Grundsatz des Verbots der Nettoneuverschuldung mache Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG u.a. eine Ausnahme für eine im Auf- und Abschwung symmetrische Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung (sog.

Konjunkturkomponente). Aus Art. 109 Abs. 3 Satz 8 GG lasse sich entnehmen, dass die Länder den vom Bund gesteckten finanzverfassungsrechtlichen Rahmen zu beachten hätten, sie jedoch die Entscheidungskompetenz hätten, wie sie den Regelungsauftrag erfüllen wollten. Art. 103 LV i.V.m. § 18 LHO sei eine Regelung, die der Schuldenregel des Grundgesetzes nachgebildet sei. Die Ausnahmeregelungen zur symmetrischen Berücksichtigung einer negativen wie positiven konjunkturellen Entwicklung fänden sich ebenfalls einfachgesetzlich in § 18 Abs. 3 Nr. 1 LHO sowie in § 18a Abs. 2 Satz 3 LHO. Auch das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 28. Mai 2025 (Nr. 8/4) komme zu dem Ergebnis, dass der brandenburgische Gesetzgeber bei seiner Ausgestaltung der Konjunkturkomponente nicht nur den finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Landesverfassung gerecht werden, sondern auch umfassend die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG beachten müsse, sodass von einem einheitlichen Verständnis der Schuldenregel und deren Ausnahmen ausgegangen werden könne.

- 25 Die Konjunkturkomponente solle es dem Haushaltsgesetzgeber ermöglichen (bzw. ihn im Falle des Bundes dazu verpflichten), zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf die Einnahmen und Ausgaben symmetrisch, d.h. im Auf- und Abschwung gleichartig, zu berücksichtigen. Die Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung erfolge dabei durch das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren über ein einfachgesetzlich näher zu bestimmendes Konjunkturbereinigungsverfahren und damit zwingend gleichartig in Auf- und Abschwüngen. Damit werde langfristig gesichert, dass sich konjunkturelle Defizite und konjunkturelle Überschüsse in etwa ausgleichen, insbesondere, dass die konjunkturell bedingte Kreditaufnahme im Aufschwung wieder getilgt werde. So verhindere man, dass in konjunkturell guten Zeiten vorübergehende konjunkturelle Überschüsse für Maßnahmen eingesetzt würden, die längerfristig bzw. dauerhaft das strukturelle Defizit erhöhen.
- 26 Für die Bejahung der Frage, ob die in § 18a Abs. 3 LHO enthaltenen Regelungen mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorstellungen des Grundgesetzgebers übereinstimmen, müssten daher bei jedem gewählten Verfahren zur Bestimmung der zulässigen Nettokreditaufnahme folgende Anforderungen erfüllt sein: 1. Einhaltung einer strikten Symmetrie zwischen konjunkturell bedingter Kreditaufnahme und Rückführung (Symmetriegebot), 2. Trennung zwischen konjunkturellen und strukturellen Belastungen, 3. Einhaltung von Kontrollmechanismen zur Einhaltung des Symmetrie-

gebots (Kontrollkonto) sowie 4. Klarheit, Bestimmtheit und Transparenz des Verfahrens zur Ermittlung der Konjunkturkomponente.

- 27 Zudem werde dem Gesetzgeber in der juristischen Literatur bei der Festlegung von Prognosemethoden ein erheblicher Gestaltungsspielraum eingeräumt. Da es sich bei dem Regelungsgegenstand um eine komplexe wirtschaftswissenschaftliche Fragestellung handele, müssten jedoch mindestens valide wirtschaftswissenschaftliche Kriterien zugrunde gelegt werden, die gewählte Methode die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen (Ex-ante-Bestimmung, Symmetrie, Bestimmtheit, Transparenz) beachten und eine faktische Umgehung des Verschuldungsverbots ausgeschlossen sein.
- 28 1.2.2. Die Neuregelung des § 18a Abs. 3 LHO verstoße jedoch bereits gegen das in Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV verankerte Symmetriegebot. Die Kreditermächtigung zur Abfederung konjunktureller Schwankungen sei nur dann zulässig, wenn negative Produktionslücken im Abschwung durch spätere positive Produktionslücken im Aufschwung wieder ausgeglichen würden. Der Gesetzgeber dürfe auf Landesebene nicht dauerhaft zusätzliche Verschuldung ermöglichen, sondern müsse sicherstellen, dass die über die Konjunktur hinweg saldierte Wirkung der Konjunkturkomponente gegen null strebe. Die Einhaltung des Symmetriegebots sei der entscheidende Garant für die Vereinbarkeit der nur ausnahmsweise ermöglichten Kreditermächtigung mit dem grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot in Grundgesetz und Landesverfassung. Das durch § 18a Abs. 3 LHO neu eingeführte Verfahren, bei dem das Produktionspotenzial auf Basis eines Durchschnitts der Projektionen der vergangenen zehn Jahre gebildet werde, sei mit dieser verfassungsrechtlichen Symmetrieanforderung nicht vereinbar. Es handele sich nicht um eine bloße Glättung, die Verzerrungen vermeide. Vielmehr bestehe das Risiko einer Unterschätzung der Produktionslücke und damit der Konjunkturkomponente, die sich über die Zeit nicht näherungsweise ausgleiche. Die Produktionslücke vergrößere sich systematisch, und es entstehe ein anhaltend erhöhter Verschuldungsspielraum, ohne dass später zwingend eine spiegelbildliche Korrektur erfolge. Diese Einschätzung werde sowohl durch das Kurzgutachten von Breuer/Truger vom 28. Mai 2025 als auch durch die Stellungnahme von Boysen-Hogrefe/Hoffmann vom 11. Juni 2025 und die mündlichen Ausführungen des Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe in der Sondersitzung vom 12. Juni 2025 des Ausschusses für Haushalt und Finanzen (P-AHF 8/10) bestätigt. Die Annahme, das Verfahren sei symmetriefähig, setze zwingend voraus, dass es in Zukunft auch zu Auf-

wärtsrevisionen des Produktionspotenzials im Verfahren der Bundesregierung komme. Ob dies tatsächlich der Fall sei, sei jedoch höchst unsicher. Angesichts der demographischen Entwicklung und der stagnierenden Produktivität sei sogar eher von weiteren Abwärtsrevisionen auszugehen. Damit drohe das geglättete Potenzial über viele Jahre künstlich hoch zu bleiben, ohne dass eine spätere Gegenbewegung erfolge. Das in § 18a Abs. 3 LHO vorgesehene Verfahren werde in der Praxis mit einiger Wahrscheinlichkeit zu dauerhaften Zusatzverschuldungsmöglichkeiten führen und das Symmetriegebot dadurch in seinem Kern verletzen. Das grundsätzliche Neuverschuldungsverbot werde systematisch unterlaufen.

- 29 Darüber hinaus führe die neue Methodik dazu, dass konjunkturbedingte Defizite in Wahrheit strukturelle Kreditspielräume eröffneten. Lediglich konjunkturelle Schwankungen dürften jedoch abgefedert werden. Dauerhafte strukturelle Belastungen dürften hingegen nicht durch eine Kreditaufnahme finanziert werden. Das Verfahren der Bundesregierung spiegele diese Trennung, indem es kurzfristige Schwankungen filtere, langfristige Strukturtrends aber zeitnah in das Potenzial einbeziehe. Die vorliegende Neuregelung in Brandenburg kehre diesen Ansatz in sein Gegenteil: Indem sie auf einen Durchschnitt der letzten zehn Jahre abstelle, dämpfe sie nicht nur konjunkturelle Schwankungen, sondern zugleich auch strukturelle Veränderungen. Das führe dazu, dass Entwicklungen wie die demographisch bedingte Schrumpfung des Arbeitskräftepotenzials oder ein nachlassendes Produktivitätswachstum nicht zeitnah berücksichtigt würden. Statt die Normallage der Volkswirtschaft realistisch abzubilden, werde sie auf einem künstlich erhöhten Niveau „eingefroren“.
- 30 Überdies werde das Ex-ante-Erfordernis verletzt. Die Schuldenregel verlange, dass die zulässige konjunkturbedingte Nettokreditaufnahme ex ante, also im Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung, nach einer normativ festgelegten Methode auf Basis der aktuellen Erkenntnislage bestimmt werde. Für den Bund regle dies das Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz - G 115). Die Obergrenze werde bei der Veranschlagung unter Verwendung der jeweils maßgeblichen Schätzung ermittelt; Abweichungen würden anschließend über das Kontrollkonto ex post verbucht und konjunkturgerecht zurückgeführt. Das System setze damit strukturell auf „ex ante-Bestimmung“ (Budgetaufstellung) und „ex post-Korrektur“ (Kontrollkonto), nicht auf eine ex ante-Ermittlung, die bewusst ältere Datensätze „hineinmixe“. Hinzu trete eine methodische Inkonsequenz, welche den ex-ante-Gedanken unterlaufe, wonach alle Eingangsgrößen der Komponente einheitlich und

zeitnah zu bestimmen seien: Während § 18a Abs. 3 Satz 5 LHO die Einnahmenschätzung an die „letzte verfügbare gesamtwirtschaftliche Projektion“ binde, werde beim Produktionspotenzial kraft Gesetzes ein dekadenweiter Mix historischer Daten vorgeschrieben. Dieselbe Norm verlange damit zugleich „aktuellste“ Daten (bei den Einnahmen) und „historische Durchschnittsbildung“ (beim Potenzial).

- 31 Des Weiteren genüge § 18a Abs. 3 LHO nicht dem Bestimmtheitsgebot. Die Möglichkeit der begrenzten konjunkturellen Neuverschuldung im Rahmen der Schuldenregel stelle eine eng umrissene Ausnahme vom grundsätzlichen Verschuldungsverbot dar. Daraus folge, dass der Gesetzgeber selbst in hinreichend bestimmter Form festlegen müsse, wie die Konjunkturkomponente berechnet werde. Das Bestimmtheitsgebot habe hier besondere Intensität, weil es um eine Ausnahme vom Verfassungsgrundsatz gehe. Zwar werde in Satz 1 die Orientierung am Bundesverfahren vorgegeben, Satz 2 verpflichte aber zugleich dazu, das Produktionspotenzial unter Berücksichtigung von Projektionen der vergangenen zehn Jahre zu bestimmen. Hierdurch entstehe eine methodische Unklarheit: Der Wortlaut („wird ... bestimmt“) enthalte keine präzise Festlegung, wie frühere Projektionen in die Durchschnittsbildung einzubeziehen seien, wie die Gewichtung erfolge und nach welchen Kriterien ältere Projektionen fortgeschrieben würden, falls ihnen für das betreffende Haushaltsjahr keine Werte zu entnehmen seien.
- 32 Zudem ergäben sich Bedenken daraus, dass Brandenburg mit der neuen Regelung vom für den Bund verbindlichen Konjunkturbereinigungsverfahren abweiche. Art. 109 Abs. 3 GG verpflichte die Länder, im Rahmen ihrer Schuldenregel den bundesstaatlichen Vorgaben zu entsprechen. Daraus folge, dass Abweichungen vom Bundesverfahren nur in engen Grenzen möglich seien, jedenfalls aber die bundesstaatliche Vergleichbarkeit nicht beeinträchtigen dürften. Es drohe ein Auseinanderfallen der Messgrößen: Während Bund und andere Länder nach dem etablierten Verfahren ihre Kreditspielräume bestimmten, ziehe Brandenburg eine von den tatsächlichen Konjunkturindikatoren abgekoppelte Größe heran. Der durch Art. 109a GG geschaffene Stabilitätsrat überwache die Haushaltslage von Bund und Ländern anhand einheitlicher Kennziffern. Wenn Brandenburg ein eigenes Verfahren etabliere, das strukturell höhere Kreditspielräume eröffne, werde die Vergleichbarkeit unterlaufen. Der Landesgesetzgeber verlasse damit den Rahmen des Art. 109 Abs. 3 GG, der gerade verhindern solle, dass einzelne Länder ihre Schuldenregel durch abweichende Methoden faktisch aushöhlten.

- 33 Zwar würden mit § 18a Abs. 4 und Abs. 7 LHO Mechanismen geschaffen, die auf eine Sicherung der Symmetrie abzielten und strukturell dem Kontrollkonto des Bundes vergleichbar seien. Gleichwohl seien diese Maßnahmen nicht ausreichend, um die durch die neue Zehnjahresmethode erzeugten systematischen Asymmetrien zu neutralisieren. Das Kreditaufnahmekonto fungiere lediglich als statistische Erfassungseinheit, während das Kontrollkonto nur bei Überschreiten einer sehr hohen Schwelle von 5 Prozent greife. Kleinere, aber wiederkehrende Abweichungen zwischen Kreditaufnahme und Tilgung würden dadurch nicht aufgefangen und könnten sich im Zeitablauf kumulieren. Die Pflicht zur Tilgung sei also nicht gleichwertig mit der Möglichkeit zur Kreditaufnahme abgesichert. Hinzu trete, dass die Mechanismen zeitlich verzögert wirkten.
- 34 Ein zusätzlicher Einwand betreffe die in § 18a Abs. 3 LHO eingefügte Möglichkeit, bei der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente auch den kommunalen Anteil einzubeziehen. Die Begründung verweise darauf, dass die Kommunen neben dem Finanzausgleich auch weitere Mittel vom Land erhielten und daher in die Betrachtung einzubeziehen seien. Dies führe jedoch zu einer Vermischung zweier verfassungsrechtlich eigenständiger Haushaltssphären.
- 35 2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei zulässig und begründet.
- 36 2.1 Eine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache sei nicht zu befürchten, da die Antragsteller lediglich eine vorläufige Regelung bis zur Entscheidung in der Hauptsache beehrten. Die begehrte einstweilige Außerkraftsetzung des § 18a Abs. 3 LHO sowie der GMA dienten allein der Sicherung des status quo ante, um irreversible Nachteile für die Verfassungsordnung zu verhindern. Selbst wenn man das Begehren als eine Vorwegnahme der Hauptsache betrachtete, sei diese aufgrund des schwerwiegenden Verstoßes gegen die Verfassung und ihre Grundsätze - namentlich Art. 103 Abs. 1, 2 LV - dringend erforderlich.
- 37 2.2 Der Eilantrag habe auch in der Sache Erfolg; insbesondere sei die abstrakte Normenkontrolle in der Hauptsache zulässig und offensichtlich begründet.
- 38 Zwar dürfe ein Gesetz nur dann vorläufig außer Kraft gesetzt werden, wenn die Nachteile, die mit seinem In-Kraft-Treten bei späterer Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit verbunden wären, in Ausmaß und Schwere die Nachteile deutlich

überwögen, die im Falle der vorläufigen Verhinderung eines sich als verfassungsgemäß erweisenden Gesetzes einträten.

- 39 Die Antragsteller sind jedoch der Auffassung, dass im Hinblick auf das Haushaltsgesetz als einem Gesetz mit zeitlich begrenzter Wirkung eine Ausnahme gelte. Sie verweisen auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 18. Januar 2011 (VerfGH 19/10), der zu entnehmen sei, dass Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines Haushaltsgesetzes mit ihrem Gewicht in die Folgenabwägung einzustellen seien. Andernfalls entstünde eine Rechtsschutzlücke. Wenn nur eine bloß nachträgliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit erreicht werden könne, da ein Hauptsacheverfahren regelmäßig erst nach dem Gültigkeitszeitraum des jeweiligen Haushaltsgesetzes abgeschlossen werde, könne drohenden Gefahren durch verfassungswidrige Haushaltsgesetze nicht (rechtzeitig) entgegengetreten werden. Dies habe das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg in seiner Entscheidung vom 25. August 2023 (VfGBbg 6/23 EA) verkannt. Soweit es sich auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. November 2022 (2 BvF 1/22) beziehe, verkenne es bereits, dass dort nur die Fragen rechtlicher oder funktioneller Besonderheiten des Haushaltsgesetzes erörtert worden seien, nicht aber die hier relevante zeitliche Besonderheit. Hieraus ergebe sich ein zweistufiger Aufbau der Begründetheitsprüfung. Auf der ersten Stufe werde geprüft, ob sich die Hauptsache als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet erweise, und auf der zweiten Stufe erfolge die Abwägung anhand der Doppelhypothese.
- 40 2.3 Der Eilantrag sei offensichtlich begründet, da das in der Hauptsache angestrebte abstrakte Normenkontrollverfahren zum gegenwärtigen Zeitpunkt als offensichtlich begründet erscheine. Die angegriffenen Normen seien offensichtlich mit höherrangigem Recht unvereinbar und im Hauptsacheverfahren für unwirksam zu erklären.
- 41 2.4 Zudem überwögen die Nachteile, die einträten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erlassen würde, die Hauptsache jedoch Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erginge, die Hauptsache aber keinen Erfolg hätte.
- 42 2.4.1 Das Schutzbedürfnis der parlamentarischen Budgethoheit wiege schwerer als die fiskalische Flexibilität der Exekutive. Unterbliebe eine einstweilige Anordnung und erklärte das Verfassungsgericht die GMA im Hauptsacheverfahren später für verfassungswidrig, so hätte die Exekutive in der Zwischenzeit über die Kürzung erheblicher

Haushaltsmittel entschieden, ohne dass der Landtag selbst darüber habe befinden können. Diese Eingriffe in den Kernbereich der parlamentarischen Budgethoheit seien nicht vollständig reversibel. Betroffene Projekte und Ausgabenpositionen, die aufgrund der GMA gekürzt oder gestrichen worden seien, ließen sich regelmäßig nicht nachholen. Förderprogramme, Infrastrukturmaßnahmen oder laufende vertragliche Verpflichtungen könnten durch die Unterdeckung abgebrochen werden. Auch wirtschaftliche Folgeeffekte - etwa Vertragsverletzungen, Schadensersatzforderungen oder der Verlust von Fördermitteln - seien irreparabel. Selbst wenn der Landtag später wieder vollständige Mittel einstellen dürfe, sei die unterjährige Entscheidungssouveränität bereits verloren gegangen. Das parlamentarische Budgetrecht werde somit für die Dauer des Verfahrens faktisch entleert.

- 43 Demgegenüber seien die Nachteile, die entstünden, wenn die GMA durch einstweilige Anordnung suspendiert würden und das Hauptsacheverfahren später erfolglos bliebe, deutlich geringer. In diesem Fall würde der Haushaltsvollzug zunächst auf der Grundlage der vom Landtag beschlossenen Ausgabenansätze erfolgen, ohne dass diese durch pauschale Kürzungen reduziert würden. Zwar könne dies für die Exekutive die Notwendigkeit nach sich ziehen, Ausgaben im Wege konkreter haushaltsrechtlicher Einzelentscheidungen zu priorisieren oder im parlamentarischen Verfahren Nachtragshaushalte einzubringen. Dies seien jedoch typische, von der Verfassung vorgesehene Instrumente der Haushaltssteuerung, die die demokratische Legitimation stärken. Selbst wenn sich später herausstellen sollte, dass die GMA verfassungsgemäß gewesen seien, könne der Landtag in künftigen Haushaltsjahren auf die dadurch entstandenen Belastungen reagieren. Eine irreparable Schädigung der Verfassungsordnung oder erhebliche ökonomische Schäden wären damit nicht verbunden.
- 44 Während der Schaden für die demokratische Budgethoheit und die betroffenen Haushaltsansätze bei einem Unterlassen der Anordnung irreparabel seien, beschränke sich der Nachteil bei einer vorläufigen Suspendierung auf die Notwendigkeit, den Haushalt parlamentarisch zu steuern - genau so, wie es die Landesverfassung ohnehin vorsehe.
- 45 2.4.2 § 18a Abs. 3 LHO bestimme unmittelbar den Rahmen für zulässige konjunkturbedingte Kreditaufnahmen. Sofern die einstweilige Anordnung unterbliebe, könne das Land bereits für das laufende Haushaltsjahr auf Grundlage der neuen Zehnjah-

res-Glättung Kredite veranschlagen und in Anspruch nehmen. Solche Realakte - insbesondere die Aufnahme von Krediten, die bindende Zins- und Tilgungsverpflichtungen begründeten - seien zu einem späteren Zeitpunkt nicht oder nur unzureichend reversibel. Selbst bei einer späteren Feststellung der Verfassungswidrigkeit blieben die fiskalischen Folgen bestehen: die erhöhten Zinslasten, die geänderte Schuldenstruktur, bereits begonnene oder laufende Investitionsprogramme sowie daraus folgende Verpflichtungen könnten nicht vollständig rückabgewickelt werden.

- 46 Hinzu komme ein institutioneller Schaden von Dauer: Einmal gesetzte Bewertungsstandards und haushaltspraktische Verfahren beeinträchtigten die föderale Vergleichbarkeit wie die Kontrollarchitektur des Bundesstaates nachhaltig. Die IfW-Gutachter hätten exemplarisch gezeigt, dass die Zehnjahres-Glättung gerade kleinere, aber kumulative Asymmetrien erzeugen könne, die das Kreditvolumen über Zeit dauerhaft erhöhten, ohne dass die institutionalisierten Schwellenmechanismen (Kontrollkonto mit 5-Prozent-Schwelle) diese Effekte zwingend erfassen oder in hinreichendem zeitlichen Rahmen korrigieren würden. Vor diesem Hintergrund seien die bei Nichterlass der beantragten einstweiligen Anordnung eintretenden Nachteile in Form fiskalischer und institutioneller Folgen erheblich und von substantieller Tragweite.
- 47 Demgegenüber sei das Gewicht der Nachteile zu prüfen, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erginge, das Hauptsacheverfahren aber letztlich zugunsten der Landesregelung ausfiele. In diesem Fall würde für die kurze Zeit bis zur endgültigen Entscheidung der Haushaltsvollzug an den bisher vom Landtag beschlossenen Parametern ausgerichtet bleiben oder - je nach konkreter Anordnung - an einem konservativeren, am Bundesverfahren orientierten Maßstab. Dies könne unmittelbar zu einer temporären Einschränkung fiskalpolitischer Handlungsspielräume führen; geplante Kreditaufnahmen wären gegebenenfalls zu verschieben und bestimmte Vorhaben könnten später beginnen. Solche Nachteile seien jedoch typischerweise reversibel. Der Landtag behielte seine Entscheidungshoheit und könnte in künftigen Haushaltslagen durch Nachsteuerungen auf die veränderte Situation reagieren. Wirtschaftliche Anpassungen, die infolge einer vorläufigen Außerkraftsetzung eintreten, ließen sich grundsätzlich über zukünftige Haushaltsentscheidungen korrigieren, und es entstünde kein dauerhafter Bruch der strengen Schuldenregel oder der föderalen Vergleichbarkeit, wie er im ersten Szenario drohe. Damit seien die mit einem Erlass

einhergehenden Nachteile wesentlich geringer und kurzfristig handhabbar im Vergleich zu den irreversiblen Folgen des Nichterlasses.

- 48 Die Abwägung der beiden Szenarien falle demnach klar zugunsten des Erlasses einer einstweiligen Anordnung aus. Die drohenden schwerwiegenden und nicht wieder gutzumachenden Schäden bei Unterbleiben der einstweiligen Anordnung - namentlich die faktische Ermöglichung verfassungswidriger Kreditaufnahmen, die dauerhafte Aushöhlung des Symmetriegebots sowie die Störung der bundesstaatlichen Vergleichbarkeit - überwögen deutlich die reversiblen, zeitlich eng begrenzten Nachteile einer vorläufigen Suspendierung der antragsgegenständlichen Norm. Vor diesem Hintergrund sei die einstweilige Anordnung auch bei unterstellter Nicht-Offensichtlichkeit der Begründetheit der Hauptsache gerechtfertigt.
- 49 2.4.3 Ergänzend sei in besonderer Weise zu beachten, dass Haushaltsgesetze Gesetze mit nur zeitlich begrenzter Wirkung darstellten. Hier seien Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit besonders in die Folgenabwägung einzustellen. Der Grundsatz effektiver Rechtsschutzgewähr erfordere es gerade bei einem Haushaltsgesetz, dessen Regelungsgehalt sich in dem Haushaltsjahr, für das es gelte, erschöpfe, eine endgültige Vereitelung der Verfassungsgrundsätze durch einstweilige Anordnung zu verhindern. Der Erlass der einstweiligen Anordnung sei dringlich, denn die mit einer etwa erforderlichen Rückabwicklung verbundenen Nachteile würden umso schwerwiegender, je weiter die Ausgaben fortgeschritten seien. Je eher die Anordnung ergehe, desto größer sei die Möglichkeit, dass die Landesregierung und der Landtag im Falle des Erfolgs des Antrags in der Hauptsache (überhaupt) noch wirkungsvoll reagieren könnten. Der Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung, die lediglich die Schaffung vollendeter Tatsachen bis zur alsbaldigen Klärung im Hauptsacheverfahren verhindere, wiege auch unter Berücksichtigung des maßgeblichen strengen Maßstabs weniger schwer als die andernfalls drohende Gefahr einer Belastung des politischen Gestaltungsspielraums für zukünftige Haushalte durch erhebliche Zinsbelastungen bei einer zusätzlichen Kreditaufnahme im Umfang von bis zu 2 Milliarden Euro sowie durch die Ansetzung von GMA i.H.v. mehr als 400.000.000 Euro in den Haushaltsjahren 2025 und 2026, mit denen sich der Haushaltsgesetzgeber seines Haushaltsrechts begeben.

III.

- 50 Der Landtag meint, sowohl der Antrag zu 1. als auch den Antrag zu 2. seien abzulehnen.
- 51 1. Der Antrag zu 1. sei unzulässig und unbegründet.
- 52 1.1 Er sei bereits unstatthaft, da das Verfassungsgericht keine Regelung treffen könne, die dem Begehren der Antragstellerinnen und Antragsteller inhaltlich entspreche. Sofern die einzelnen die GMA enthaltenden negativen Haushaltstitel außer Vollzug gesetzt würden, wären die vom Landtag bewilligten (positiven) Ausgaben im Haushaltsplan nicht mehr gedeckt. Der Haushaltsplan würde den verfassungsrechtlich zwingenden formalen Haushaltsausgleich (Art. 101 Abs. 2 Satz 4 LV) verfehlen. Es widerspreche der Rolle des Verfassungsgerichts als Hüter der Verfassung, durch Erlass einer einstweiligen Anordnung einen offensichtlich verfassungswidrigen Zustand (unausgeglichener Haushaltsplan) herzustellen. Die Vollziehung des Haushalts sei zunächst davon nicht betroffen, denn eine Deckung bestehe jedenfalls, solange und soweit Deckungsmittel zur Verfügung stünden. Sofern der Haushaltsausgleich im weiteren Verlauf gelinge, sei der Erlass einer einstweiligen Anordnung überflüssig und damit ungeeignet, die Entscheidung in der Sache offenzuhalten. Sofern die Deckungsmittel vor Ende aufgebraucht wären, würde die Landesregierung Ausgabenkürzungen spätestens zum Jahresende vornehmen müssen. Zwischen diesen exekutiven Einzelentscheidungen und dem Instrument der GMA bestehe kein Unterschied.
- 53 1.2 Zudem werde mit dem Antrag zu 1. der Erlass einer einstweiligen Anordnung begehrt, die zu einer unzulässigen Vorwegnahme der Hauptsache führen würde.
- 54 1.3 Jedenfalls erweise sich der Antrag als unbegründet. Weder das Ergebnis einer Evidenzkontrolle noch eine Folgenabwägung sprächen für den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung.
- 55 1.3.1 Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 Gesetz über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (VerfGGBbg) gegeben seien, sei wegen der weitreichenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen. Dieser Maßstab werde weiter verschärft, wenn die einstweilige Anordnung nicht nur bis zur Entscheidung über die Hauptsache einen Zustand

vorläufig regele, sondern das Ergebnis der Hauptsache vorwegnehme. Ein besonders strenger Maßstab gelte, wenn mit der einstweiligen Anordnung ein Gesetz außer Vollzug gesetzt werden solle. Schon im Regelfall müssten die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machten. Im Fall der (vorläufigen) Außervollzugsetzung eines Gesetzes müssten sie darüber hinaus besonderes Gewicht haben. Dies gelte auch, wenn die Aussetzung des Vollzugs eines Haushaltsgesetzes begehrt werde. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung in Bezug auf ein Parlamentsgesetz stelle einen erheblichen Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers dar. Die parlamentarische Gestaltungsfreiheit bedürfe auch und gerade in solchen Bereichen eines besonderen Schutzes, in denen gesetzgeberischen Entscheidungen typischerweise keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger zukomme - wie beim Haushaltsgesetz. Dem Gesetzgeber komme bei der Haushaltsgesetzgebung nach Art. 101 Abs. 3 LV eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Er treffe mit der Entscheidung über den Haushaltsplan, der ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform sei, eine wirtschaftliche Grundentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan seien eines der zentralen Steuerungsinstrumente des Parlaments gegenüber der Regierung. Deshalb sei die Aussetzung des Vollzugs eines Haushaltsgesetzes an besonders strengen Anforderungen zu messen.

- 56 1.3.2 Bei der Entscheidung über die einstweilige Anordnung hätten die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen vorgetragen würden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erwiesen sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Eine Prüfung auf eine offensichtliche Begründetheit sei nur in Ausnahmekonstellationen - wie der drohenden Vereitelung von Grundrechtsschutz - angezeigt. Eine Rechtsschutzlücke, die durch eine erst nach Ablauf des Haushaltsjahres ergehende Entscheidung des Verfassungsgerichts entstehen könnte, könne nicht mit einer Situation gleichgesetzt werden, in der die irreversible Verletzung von Grundrechten zu befürchten sei. Funktional sei die Verletzung objektiven Verfassungsrechts (hier: Art. 101, Art. 2 Abs. 1, 2 LV) nicht mit der Verletzung von Grundrechten vergleichbar.

- 57 Der Vorwurf, dass das Verfassungsgericht das mögliche Entstehen einer Rechtsschutzlücke verkannt habe, verfange nicht. Mit dieser Frage habe sich das Gericht ausdrücklich auseinandergesetzt und insofern in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass eine Rechtsschutzlücke nicht entstehe, weil die Rechtsschutzmöglichkeiten grundsätzlich eröffnet seien und die Erfolgsaussichten von dem konkret zu prüfenden Einzelfall abhängen. Eine Evidenzkontrolle hinsichtlich einer offensichtlichen Begründetheit der Hauptsache sei daher auch bei Haushaltsgesetzen nicht vorzunehmen.
- 58 Aus den Fällen, in denen das Bundesverfassungsgericht eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache vornehme (Verletzung der Schutzgüter des Art. 79 Abs. 3 GG; Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen), könne kein allgemeiner Grundsatz abgeleitet werden, wonach im Verfahren über den Erlass einer einstweiligen Anordnung allein wegen drohender irreversibler Folgen eine Berücksichtigung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache stets geboten sei. Diese Gesichtspunkte seien im Rahmen der Folgenabwägung zu berücksichtigen.
- 59 Wenn das Ergebnis der anzustellenden Folgenabwägung sei, dass die jeweiligen Nachteile der abzuwägenden Folgenkonstellationen einander in etwa gleichgewichtig gegenüberstünden, verbiete es der Grundsatz der Gewaltenteilung, das angegriffene Gesetz auszusetzen, bevor geklärt sei, ob es vor der Verfassung Bestand habe. Danach könne der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung keinen Erfolg haben. Der Antrag zu 1. sei weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet, so dass eine Folgenabwägung vorzunehmen sei. Eine summarische Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache sei vorliegend nicht vorzunehmen, weil für die Anwendung dieses Maßstabs nicht genüge, dass eine Verletzung hochrangiger Verfassungsgrundsätze in Rede stehe, wie sie von den Antragstellern mit Blick auf das Demokratieprinzip (Art. 2 Abs. 1, Abs. 2 LV) behauptet werde. Das Ergebnis der angezeigten Folgenabwägung spreche gegen den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung.
- 60 1.3.3 Die Folgenabwägung in Bezug auf den Antrag zu 1. ergebe, dass die Nachteile, die einträten, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Normenkontrollantrag in der Hauptsache der Erfolg aber zu versagen wäre (1.3.3.1), die Nachteile, die zu befürchten seien, wenn der Erlass einer einstweiligen Anordnung unterbliebe, der Normenkontrollantrag in der Hauptsache jedoch Erfolg hätte (1.3.3.2), erheblich überwögen (1.3.3.3).

- 61 1.3.3.1 Ergehe die beantragte einstweilige Anordnung, würde ein wesentlicher Teil des Haushaltsgesetzes 2025/2026 außer Vollzug gesetzt. Ein solches (teilweises) Außervollzugsetzen eines Haushaltsgesetzes sei ein erheblicher Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers.
- 62 Der Erlass der einstweiligen Anordnung bezogen nur auf die GMA führe unmittelbar zu einem nicht gedeckten und damit verfassungswidrigen Haushalt (Verstoß gegen den formalen Haushaltsausgleich nach Art. 101 Abs. 2 Satz 4 LV). Es widerspreche dem Wesen der Verfassungsgerichtsbarkeit als Hüterin der Verfassung, selbst einen verfassungswidrigen Zustand herbeizuführen. Daher müsse nicht nur die Aussetzung des Vollzugs der GMA angeordnet, sondern darüber hinaus eine Regelung zum formalen Haushaltsausgleich getroffen werden. Wenn das Verfassungsgericht die beim Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung erforderlichen weiteren Regelungen erlassen würde, sei die Eingriffsintensität sogar noch höher zu bewerten. Sowohl die Verpflichtung zum Erlass eines Nachtragshaushaltsgesetzes als auch eine unmittelbare Regelung zur Herstellung des verfassungsrechtlich zwingenden formalen Haushaltsausgleichs durch das Verfassungsgericht seien die denkbar schwersten Eingriffe in das Budgetrecht des Parlaments. Setze die Anordnung gar das gesamte Haushaltsgesetz außer Vollzug, komme dies einer vollständigen Suspendierung des parlamentarischen Budgetrechts gleich, da dann allein die exekutivische Übergangsermächtigung der vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 102 LV greife. Ein derartiger Übergriff in die Rechte einer anderen Gewalt sei als besonders schwerwiegend zu betrachten. Dies entspreche wohl auch nicht der Zielsetzung der Antragsteller (Stärkung des parlamentarischen Budgetrechts). Die rechtlichen Folgen des Erlasses einer einstweiligen Anordnung seien - unabhängig vom konkreten Inhalt der einstweiligen Anordnung - als gravierend zu bewerten.
- 63 1.3.3.2 Werde die begehrte einstweilige Anordnung nicht erlassen und stelle sich in der Hauptsache heraus, dass die Veranschlagung der GMA im Haushaltsplan 2025/2026 (insgesamt oder zum Teil) verfassungswidrig gewesen seien, und stelle das Verfassungsgericht nach § 41 Satz 1 VerfGGBbg die Unvereinbarkeit mit der Verfassung des Landes Brandenburg oder Nichtigkeit des gesamten Haushaltsgesetzes oder der Einzeltitel fest, träten allenfalls geringe nachteilige Folgen ein.
- 64 Der Haushalt werde bis zur Entscheidung in der Hauptsache planmäßig mit den beschlossenen Haushaltsansätzen vollzogen. Zwar seien die für die Haushaltsjahre

2025/2026 geschaffenen haushaltswirtschaftlichen Fakten aufgrund des Zeitablaufs dann nur noch schwer umkehrbar. In der Sache aber bestünde kein Bedürfnis zur Rückabwicklung. Denn auch ohne Ausbringung der GMA habe der formale Haushaltsausgleich ohne zusätzliche verfassungswidrige Kreditaufnahmen sichergestellt werden müssen. Eine vollständige Ausschöpfung der Ausgabeansätze sei insofern von vornherein nicht möglich gewesen, ohne gegen den formalen Haushaltsausgleich oder die sog. Schuldenbremse zu verstoßen.

- 65 Das Ergebnis des Haushaltsvollzugs könne sich also kaum ändern, wenn keine einstweilige Anordnung erlassen und später durch das Verfassungsgericht entschieden werde, dass die GMA (in dieser Höhe) nicht hätten zum Ansatz gebracht werden dürfen. Das Erfordernis des formalen Haushaltsausgleichs (Art. 101 Abs. 2 Satz 4 LV) hätte den Landtag dann gezwungen, an anderer Stelle Ausgabenkürzungen vorzunehmen. Da eine Ausweitung der Einnahmen ausscheide, etwa durch eine höhere Verschuldung (wegen der sog. Schuldenbremse) oder Steuererhöhungen (weil den Ländern kaum Möglichkeiten zur Verfügung stünden, eigene Finanz-, insbesondere Steuerquellen zu erschließen), sei die einzig verbleibende Alternative, die Ausgaben durch pauschale prozentuale Abschläge nach der sogenannten „Rasermähermethode“ zu senken, möglicherweise sogar kombiniert mit dem verstärkten Einsatz von Haushaltsvermerken zur gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Ausgabepositionen. Das finanzielle Ergebnis des Haushaltsvollzugs sei also funktional nahezu identisch. Der Unterschied liege nicht im Ergebnis, sondern allein in der Technik: einmal durch Abschöpfung des Bodensatzes und eine globale Sparvorgabe an die Exekutive durch GMA, das andere Mal durch vorab vom Parlament festgelegte pauschale Einzelkürzungen. Der (rechtliche) Nachteil, der durch das Abwarten bis zur Entscheidung in der Hauptsache entstehe, sei daher allenfalls als minimal zu bewerten.
- 66 1.3.3.3 Die für eine einstweilige Anordnung sprechenden Gründe müssten schon im Regelfall so schwer wiegen, dass ihr Erlass unabdingbar wäre. Werde mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung die Außervollzugsetzung eines Gesetzes - auch eines Haushaltsgesetzes - begehrt, müssten diese schwerwiegenden Gründe besonderes Gewicht haben. Solche besonders schwerwiegenden Gründe seien gegeben, wenn die drohenden Nachteile irreversibel seien. Seien die drohenden Nachteile dagegen nur sehr erschwert revidierbar, überwiege das Aussetzungsinteresse das Vollzugsinteresse nicht. Die Anwendung dieser Maßstäbe führe hier zu

dem Ergebnis, dass die Nachteile bei Erlass einer einstweiligen Anordnung und späterem Misserfolg des Antrags die Nachteile überwögen, die bei einem Unterlassen der einstweiligen Anordnung und späterem Erfolg des Antrags in der Hauptsache einträten.

- 67 2. Der Antrag zu 2. sei ebenfalls unzulässig und unbegründet.
- 68 2.1 Auch mit dem Antrag zu 2. werde der Erlass einer einstweiligen Anordnung begehrt, die zu einer unzulässigen Vorwegnahme der Hauptsache führe. Zwar führe das Aussetzen des Vollzugs von § 18a Abs. 3 LHO für sich genommen nicht unmittelbar zu einer Vorwegnahme der Hauptsache, da die LHO - anders als ein Haushaltsgesetz - nicht zeitlich befristet sei. § 18a Abs. 3 LHO und das Haushaltsgesetz 2025/2026 seien im Hinblick auf den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung jedoch untrennbar miteinander verknüpft. Die Entscheidung über den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung bezüglich § 18a Abs. 3 LHO sei faktisch auch eine Entscheidung über die Außervollzugsetzung des Haushaltsgesetzes 2025/2026.
- 69 2.2 Der Antrag erweise sich zudem als unbegründet, weil der korrespondierende Antrag im Hauptsacheverfahren offensichtlich unzulässig (2.2.1) oder offensichtlich unbegründet (2.2.2) sei und auch eine Folgenabwägung (2.2.3) gegen den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung spreche.
- 70 2.2.1 Der mit dem Antrag zu 2. korrespondierende Antrag im Hauptsacheverfahren (§ 18a Abs. 3 LHO sei mit Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV und mit Art. 109 Abs. 3 Satz 1 und 2 GG unvereinbar und nichtig) sei offensichtlich unzulässig.
- 71 Nach Art. 113 Nr. 2 LV entscheide das Verfassungsgericht bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung auf Antrag der Landesregierung oder eines Fünftels der Mitglieder des Landtages. Es fehle an einer Norm der Verfassung des Landes Brandenburg, an der § 18a Abs. 3 LHO gemessen werden könne. Die Art. 103 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Satz 2 LV seien außer Kraft getreten. Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG sehe vor, dass bestehende landesrechtliche Regelungen - auch solche mit Verfassungsrang -, die hinter der gem. Art. 109 Abs. 3 Satz 7 GG festgelegten Kreditobergrenze zurückblieben, außer Kraft treten. Art. 103 LV enthalte keine Möglichkeit der strukturellen Neuverschuldung (sog. Strukturkomponente) und sei damit strenger als Art. 109 Abs. 3 GG. Unabhängig von seinem Außerkrafttreten enthalte er auch kei-

nen Prüfungsmaßstab für § 18a Abs. 3 LHO. Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV enthalte nur eine Regelung zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung. Eine Regelung zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden positiven konjunkturellen Entwicklung enthalte die Norm dagegen nicht. Anders als Art. 109 Abs. 3 GG enthalte Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV keine „Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“. Die Norm schweige zur Frage der Symmetrie. Zur Prüfung eines Verstoßes gegen das Grundgesetz (Art. 109 Abs. 3 GG) sei nur das Bundesverfassungsgericht berufen. Zwar entfalte Art. 109 Abs. 3 GG als Durchgriffsnorm unmittelbare Rechtswirkung. Die detaillierten Regelungen des Grundgesetzes könnten jedoch nicht in die Verfassung des Landes Brandenburg hineingelesen werden.

- 72 2.2.2 Wenn man davon ausgehe, dass die Frage nach dem Prüfungsmaßstab Teil der Begründetheitsprüfung und der Hauptsacheantrag in der Folge nicht mangels Antragsgrundes offensichtlich unzulässig sei, so sei der Hauptsacheantrag offensichtlich unbegründet. Denn in diesem Fall stehe aus den zuvor genannten Gründen für die Prüfung der Vereinbarkeit der LHO-Änderung kein geeigneter materieller Prüfungsmaßstab in der Landesverfassung zur Verfügung.
- 73 2.2.3 Überdies spreche auch die gebotene Folgenabwägung gegen den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung.
- 74 Hinsichtlich der Maßstäbe könne auf die oben dargestellten Grundsätze zurückgegriffen werden, wobei die Besonderheiten, die sich aus dem Charakter des Haushaltsgesetzes als Zeitgesetz ergäben, bei der angegriffenen Änderung der Landeshaushaltsordnung wegen der inhaltlichen Verschränkung mit dem Haushaltsgesetz 2025/2026 jedenfalls mittelbar ebenfalls zu beachten seien.
- 75 Die Folgenabwägung in Bezug auf den Antrag zu 2. spreche gegen den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung. Die Nachteile, die einträten, wenn die einstweilige Anordnung erlassen werde, dem Normenkontrollantrag in der Hauptsache der Erfolg aber zu versagen sei (2.2.3.1), überwögen die Nachteile, die zu befürchten seien, wenn der Erlass einer einstweiligen Anordnung unterbleibe, der Normenkontrollantrag in der Hauptsache jedoch Erfolg habe (2.2.3.2), erheblich (2.2.3.3).

- 76 2.2.3.1 Ergehe die beantragte einstweilige Anordnung, werde nicht nur § 18a Abs. 3 LHO außer Vollzug gesetzt. Es entfalle die gesetzliche Grundlage für die Bemessung des zulässigen Umfangs der Nettoneuverschuldung, sodass de facto auch ein wesentlicher Teil des Haushaltsgesetzes 2025/2026 außer Vollzug gesetzt werde. Ein solches (teilweises) Außervollzugsetzen eines Haushaltsgesetzes sei ein erheblicher Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers.
- 77 Der Haushalt 2025/2026 müsste dann baldmöglichst durch einen Nachtragshaushalt geändert werden, um den verringerten Kreditrahmen durch weitere, ungeplante Ausgabenkürzungen auszugleichen. Die bereits getroffenen Priorisierungsentscheidungen des Haushaltsgesetzgebers seien neu abzuwägen und gegebenenfalls zu korrigieren, worin ein gewichtiger Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers liege. Die bis zur Entscheidung in der Hauptsache nicht erbrachten staatlichen Leistungen könnten allenfalls zum Teil zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden. Der überwiegende Teil der mit dem Außervollzugsetzen des § 18a Abs. 3 LHO zwangsläufig einhergehenden Ausgabenkürzungen sei in seinen Wirkungen wohl endgültig. Die Planbarkeit staatlicher Leistungen und die Handlungsfähigkeit des Staates seien für den Zeitraum bis zum Ergehen der Entscheidung in der Hauptsache erheblich beeinträchtigt. Der größere Teil der Folgen lasse sich nicht revidieren. Dies stelle einen schweren Nachteil für das Gemeinwohl dar.
- 78 2.2.3.2 Unterbleibe die Anordnung, sei davon auszugehen, dass der Doppelhaushalt 2025/2026 auf Basis des geltenden § 18a Abs. 3 LHO vollzogen werde. Sofern sich diese Norm später als verfassungswidrig erweise, sei die Folge eine für die Jahre 2025/2026 zu hoch ausgewiesene Kreditermächtigung. Daraus folge eine Belastung des Landeshaushalts mit finanziellen Verpflichtungen (Schuldzins und Tilgung) aus (infolge einer möglichen ex-tunc-Nichtigkeitserklärung der Kreditermächtigungen) verfassungswidrigen Einnahmen aus Krediten. Dieser Schaden sei jedoch nicht irreversibel. Dem Haushaltsgesetzgeber stünden unterschiedliche Möglichkeiten zur Bewältigung dieser finanziellen Folgen für den Landeshaushalt, etwa durch geringere Kreditaufnahmen oder höhere Tilgungen in den Folgejahren, zur Verfügung. Der Nachteil sei somit jedenfalls eher reversibel und wiege damit eher leicht.
- 79 2.2.3.3 Die Anwendung der maßgeblichen Abwägungsmaßstäbe führe hier zu dem Ergebnis, dass die Nachteile bei Erlass einer einstweiligen Anordnung und späterem Misserfolg des Antrags die Nachteile deutlich überwögen, die bei einem Unterlassen

der einstweiligen Anordnung und späterem Erfolg des Antrags in der Hauptsache einträten. Der Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung suspendiere nicht nur § 18a Abs. 3 LHO, sondern zudem faktisch auch den Doppelhaushalt 2025/2026. Die daraus resultierenden Folgen seien irreversibel und beträfen den Kernbereich parlamentarischer Budgetverantwortung. Demgegenüber wögen die Folgen eines unterbliebenen Erlasses einer einstweiligen Anordnung erheblich geringer. Sofern sich § 18a Abs. 3 LHO in der Hauptsache als verfassungswidrig erwiese, lasse sich die daraus resultierende finanzielle Mehrbelastung durch geringere Kreditaufnahmen oder erhöhte Tilgungen in den Folgejahren ohne bleibenden Schaden korrigieren. Insgesamt überwiege daher das Interesse am Fortbestand der gesetzlichen Regelung bis zur Hauptsacheentscheidung deutlich gegenüber dem Interesse der Antragstellerinnen und Antragsteller an einer sofortigen Außervollzugsetzung.

IV.

- 80 Die Landesregierung hält den Antrag für unzulässig, jedenfalls aber für unbegründet.
- 81 1. Es sei die Frage aufzuwerfen, ob den Antragstellern ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite stehe (1.1). Zudem nehme der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung die Hauptsache vorweg (1.2). Im Übrigen sei auch der Antragsgegenstand fraglich (1.3).
- 82 1.1 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei erst gut drei Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes gestellt worden. Das Begehren sei offenbar nicht dringlich. Die Kritik sei von den Antragstellern schon im Gesetzgebungsverfahren geltend gemacht worden. Es habe daher zuvor ein isolierter Antrag gestellt werden können.
- 83 1.2 Die Antragsteller erstrebten eine Vorwegnahme der Hauptsache. Anträge, die nur auf eine beschleunigte, aber letztlich doch endgültige Sachentscheidung zielten, seien unzulässig. Der Antrag sei darauf gerichtet, mit dem Haushaltsgesetz ein Gesetz mit zeitlich begrenzter Wirkung außer Vollzug zu setzen. Bei einem solchen Zeitgesetz wirke sich eine einstweilige Anordnung sehr viel stärker in Bezug auf eine Vorwegnahme der Hauptsache aus als bei einem zeitlich unbegrenzt wirkenden Gesetz. Mit der Feststellung der Unvereinbarkeit würde das Verfassungsgericht nicht nur die Hauptsache vorwegnehmen, sondern darüber hinausgehen.

- 84 1.3 Ein tauglicher Antragsgegenstand i.S.d. Art. 113 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 2, § 39 VerfGG Bbg liege nur dann vor, wenn mit dem Antragsgegenstand des Haushaltsgesetzes 2025/2026 der Haushalt insgesamt zu Fall gebracht werden solle. Die die GMA enthaltenden Einzelpläne seien kein zulässiger Antragsgegenstand. Haushaltspläne stellten kein „Landesrecht“ im Sinne der genannten Vorschriften dar. Zulässig sei die Kontrolle aller förmlichen - formellen wie materiellen - Landesgesetze. „Gesetz“ sei das Haushaltsgesetz, mit dem der Haushaltsplan aufgestellt werde. Der Haushaltsplan habe diesen Verbindlichkeitsgrad nicht. Er ermächtige die Landesregierung, diese Mittel für die im Haushaltsplan festgelegten Zwecke auszugeben, begründe aber keine Rechte gegenüber Dritten.
- 85 2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei unbegründet.
- 86 2.1 Der Erlass einer einstweiligen Anordnung komme nur in Betracht, wenn Gründe vorlägen, die so schwer wögen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machten. Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des streitgegenständlichen Hoheitsakts vorgetragen werden, hätten deswegen grundsätzlich außer Betracht zu bleiben. Das Landesverfassungsgericht habe zu den von den Antragstellern erneut aufgeworfenen Fragen längst und abschließend Stellung bezogen. Die strengen Maßstäbe für die Außervollzugsetzung eines Gesetzes würden auch und gerade für Haushaltsgesetze gelten. Entgegen der Auffassung der Antragsteller werde auch keine Rechtsschutzlücke geschaffen. In dem von den Antragstellern zitierten Beschluss des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs sei es um eine kreditfinanzierte Rücklage gegangen, die für die laufende Haushaltsführung nicht relevant gewesen sei. Zudem sei auch diese Entscheidung an der traditionellen „Doppelhypothese“ ausgerichtet gewesen. Es fehle auch an der Erläuterung durch die Antragsteller, inwiefern es sich bei der zeitlichen Begrenzung von Haushaltsgesetzen um eine „rechtliche Besonderheit“ handeln solle. Ohnehin könne sich die geltend gemachte Ausnahme nur auf den Antrag zu 1. beziehen. Hinsichtlich des Antrags zu 2. fehle es bereits an einem zeitlich begrenzten Gesetz.
- 87 2.2 Für eine offensichtliche Begründetheit des Hauptsacheverfahrens spreche nichts. Die von den Antragstellern im Hauptsacheverfahren aufgeworfenen Rechtsfragen seien in der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts bisher nicht geklärt. Die Veranschlagung von GMA könne wegen des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit geradezu geboten sein. Soweit hierfür eine Prognose vorausge-

setzt werde, müsse die Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen einer solchen Anforderung dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben. Das gleiche gelte hinsichtlich der Rüge, § 18a Abs. 3 LHO sei verfassungswidrig. Das Landesverfassungsgericht habe bisher keinen Anlass gehabt, sich mit der Frage zu befassen, welcher Regelungsspielraum dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung einer Konjunkturkomponente im Rahmen des Art. 103 LV zukomme. Auch in Bezug auf die Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen müsse dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum eingeräumt werden.

- 88 2.3 Die vorzunehmende Folgenabwägung falle im konkreten Fall wie folgt aus:
- 89 2.3.1 Ergehe eine einstweilige Anordnung nicht und erwiese sich das Haushaltsgesetz im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig, könne kein Schaden durch einen Eingriff in die Budgethoheit des Landtags eintreten; der Landtag verliere auch keine „unterjährige Entscheidungssouveränität“.
- 90 Soweit die Antragsteller meinten, die Festsetzung der GMA würde zu irreversiblen Kürzungsentscheidungen der Exekutive führen, würden sie die Bedeutung der GMA verkennen. Alle im Haushalt veranschlagten Ausgaben stellten stets nur Ermächtigungen, aber keine Verpflichtungen für die Landesregierung dar (§ 3 Abs. 1 LHO). Der Haushaltsplan habe insoweit keine Vollzugsverbindlichkeit. Ob und inwieweit die veranschlagten Mittel tatsächlich verausgabt würden, unterliege einem durch sonstiges Recht begrenzten Spielraum der Landesregierung, um einen sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsvollzug sicherzustellen. Entsprechend der langjährigen Haushaltspraxis werde die im Einzelplan 20 veranschlagte GMA für den Gesamthaushalt nicht mit Beginn der Haushaltswirtschaft auf die Einzelpläne verteilt. Der Nachweis der Erwirtschaftung der GMA erfolge erst beim Jahresabschluss, wenn die tatsächlich nicht verausgabten Mittel zusammengezogen würden. Insbesondere aus der im Einzelplan 20 veranschlagten GMA würden für die einzelnen Fachressorts und ihre Einzelpläne keine zusätzlichen Einsparverpflichtungen folgen.
- 91 2.3.2 Sofern die Antragsteller befürchteten, ohne einstweilige Anordnung könne von § 18a Abs. 3 LHO Gebrauch gemacht werden und die Landesregierung damit Kredite aufnehmen und Zins- wie Tilgungsverpflichtungen eingehen, die nach erfolgreichem Normenkontrollverfahren nicht reversibel seien, gehe auch diese Annahme fehl. Es sei dem Landesverfassungsgericht prozessrechtlich möglich, dem Landesgesetzgeber aufzugeben, die mit der Kreditaufnahme verbundene Landesverschul-

dung in angemessener Zeit zurückzuführen. Für die Tenorierung sei der weite Gestaltungsspielraum zu beachten. In der Praxis seien auch „Nachbesserungsvorbehalte“ anerkannt, mit der Ankündigung den Verfassungsauftrag unmittelbar zu verwirklichen, wenn der Gesetzgeber nicht tätig werde. Der Landesgesetzgeber würde hierdurch vor die Notwendigkeit gestellt, zusätzliche Einsparungen zur Tilgung einer ggf. nicht verfassungskonformen Kreditaufnahme vorzunehmen.

- 92 2.3.3 Würde eine einstweilige Anordnung erlassen und erwiese sich der Normenkontrollantrag als unzulässig oder unbegründet, sei von Auswirkungen auszugehen, die sich im Wesentlichen aus den Wertungen des Art. 102 LV für eine sog. „haushaltslose Zeit“ ergäben.
- 93 Dem verfassungswidrigen Zustand werde mit Maßnahmen nach § 41 LHO oder einen mit erheblichen Kürzungen dem Landtag vorzulegenden Nachtragshaushalt begegnet werden müssen. Der Haushaltsvollzug könnte nicht auf Grundlage der vom Landtag beschlossenen Ausgabenansätze erfolgen. Es käme damit zu einem Eingriff in die Budgethoheit des Landtags, der sich mit einem verfassungswidrigen Landeshaushalt konfrontiert sähe, den er so nie beschlossen hätte oder hätte beschließen dürfen. Die Ausgestaltung einer daraus folgenden Haushaltssperre gemäß § 41 Abs. 1 LHO müsse angesichts der Dimensionen von 1.384,0 Mio. Euro bzw. 1.387,4 Mio. Euro sehr streng ausfallen. Bewirtschaftungsbeschränkungen stießen dort an Grenzen, wo das Land gesetzlich zu Leistungen und Maßnahmen verpflichtet sei oder anderweitig begründete Rechtsverpflichtungen zu erfüllen habe. Dies entspreche auch dem Inhalt der Übergangsermächtigung gemäß Art. 102 Nr. 1 LV für die vorläufige Haushaltsführung, die zudem gestatte, Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen, für die bereits Beträge bewilligt worden seien. Materiell seien deshalb die Wirkungen einer streng ausgestalteten Haushaltssperre gemäß § 41 Abs. 1 LHO mit denen einer strengen vorläufigen Haushaltsführung gemäß Art. 102 Nr. 1 LV als weitestgehend identisch anzusehen. Folgewirkungen seien die Reduzierung von Personalausgaben mit der Folge eines möglichen generellen Einstellungsstopps, die Reduzierung sachlicher Verwaltungsausgaben (Veranstaltungen, Broschüren, Dienstreisen, Aus- und Fortbildung, Gutachten, Beschaffungen), keine neuen Förderzusagen außerhalb von Investitionen (Kultur, Frauenhäuser, Beratungsstellen, Klimaschutz, Filmförderung, Arbeitsmarktförderung, Agrar-Strukturförderung, ländliche Entwicklung, Verbraucheraufklärung, Verkehrserziehung, kommunaler ÖPNV wie PlusBus, Sozialticket), aber auch keine neuen Ausga-

ben für Investitionsmaßnahmen, die noch nicht verbindlich bestellt oder beauftragt und die nicht unabdingbar erforderlich seien (Verzögerungen bei der Medizinischen Universität Lausitz - Carl Thiem, keine neue Förderzusage im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ oder für Maßnahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ÖPNV-Invest, Regionalverkehr „i2030“ usw.).

- 94 Sowohl eine Haushaltssperre gemäß § 41 Abs. 1 LHO als auch die vorläufige Haushaltsführung gemäß Art. 102 Nr. 1 LV seien geeignet, einen erheblichen volkswirtschaftlichen Schaden zu verursachen. In einem ohnehin schwachen konjunkturellen Umfeld könnten haushalterische Konsolidierungsmaßnahmen eine krisenverstärkende Wirkung entfalten. Es sei wahrscheinlich, dass ein deutlicher Rückgang öffentlicher investiver wie konsumtiver Ausgaben einen prozyklischen Effekt auf die ökonomische Entwicklung im Land Brandenburg habe und somit einer gesamtwirtschaftlichen Erholung entgegenwirken würde. Sollten öffentliche Aufträge und Förderzusagen ausbleiben, könne sich dies unternehmensseitig negativ auf die Produktion von Gütern und Dienstleistungen auswirken. Eine sinkende Wirtschaftsleistung gehe mit einer zurückgehenden Nachfrage nach Arbeitskräften und perspektivisch zunehmender Arbeitslosigkeit einher. Infolgedessen nähme der private Konsum ab und würde die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zusätzlich schmälern. Diese Spirale aus sinkender Nachfrage, weniger Investitionen und zunehmender Arbeitslosigkeit würde die Chancen auf eine schnelle Erholung verringern und die Brandenburger Wirtschaftsstruktur schwächen.
- 95 2.3.4 Erginge eine einstweilige Anordnung und die Anwendung des § 18a Abs. 3 LHO würde suspendiert, sei das Land daran gehindert, im laufenden Jahr konjunkturbedingte Kredite aufzunehmen. Dies führte zu einem Fehlbetrag beim Jahresabschluss. Für diesen Fall sei § 25 Abs. 3 LHO zu beachten. Der Fehlbetrag müsse spätestens im zweitnächsten Haushaltsjahr ausgeglichen werden. Blicke der Normenkontrollantrag in der Hauptsache erfolglos, könnte diese Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2025 nicht mehr nachgeholt werden. Könnten auch für das Jahr 2026 keine konjunkturbedingten Kredite aufgenommen werden, sei angesichts der veranschlagten Höhe zwangsläufig mit gravierenden Bewirtschaftungseinschränkungen durch den Finanzminister zu rechnen. Diese Bewirtschaftungseinschränkungen gleichen in ihren Folgen den in Zusammenhang mit den GMA dargelegten Auswirkungen.

V.

96 Der Landesrechnungshof hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.

B.

97 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

98 Gemäß § 30 Abs. 1 VerfGGBbg kann das Verfassungsgericht einen Zustand durch eine einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

I.

99 Das Verfassungsgericht legt der Prüfung des Antrags auf vorläufigen Rechtsschutz zu Grunde, dass Prüfungsgegenstand des in der Hauptsache gestellten Antrags zu 1. nicht das gesamte Haushaltsgesetz und der gesamte Haushaltsplan sind, sondern nur die einzelnen Titel der Einzelpläne, die die GMA enthalten. Darauf deutet bereits die Antragstellung hin, die die entsprechenden Titel in Verbindung mit § 1 HG 2025/2026 und §§ 1, 13 LHO als Antragsgegenstand bezeichnet. Zudem wird in der umfangreichen Antragsbegründung ausschließlich die Verfassungsmäßigkeit der Festlegung der GMA erörtert. Es ist nichts dafür erkennbar, dass die Antragsteller in der Hauptsache, etwa als Folge der Verfassungswidrigkeit der einzelnen Titel, die Unvereinbarkeits- oder Nichtigerklärung von § 1 HG 2025/2026 i.V.m. §§ 1, 13 LHO i.V.m. Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 insgesamt verfolgen. Auf Seite 22 der Antragsschrift führen die Antragsteller vielmehr aus, dass die konkrete Veranschlagung globaler Minderausgaben in den genannten Einzelplänen ein tauglicher Antragsgegenstand des abstrakten Normenkontrollverfahrens sei.

100 Daher ist davon auszugehen, dass die Antragsteller mit dem korrespondierenden Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ebenfalls allein die Außervollzugsetzung der benannten Titel (in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz) und nicht des Haushaltsgesetzes 2025/2026 oder des damit festgestellten Haushaltsplans 2025/2026 in seiner Gänze begehren. Dieser Antragsumfang wird zudem aus den Ausführungen der Antragsteller deutlich, wonach sie annehmen, dass im Falle des Erlasses der einst-

weiligen Anordnung der Haushaltvollzug zunächst auf Grund der vom Landtag beschlossenen Ausgabenansätze erfolgen könne (Seite 63 der Antragsschrift).

- 101 Hinsichtlich des Antrags zu 2. geht das Verfassungsgericht derzeit auf Grund der insoweit klaren Antragstellung davon aus, dass die Antragsteller § 18a Abs. 3 LHO in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2025, zur Überprüfung stellen.
- 102 Zwar könnten sich hieran Zweifel ergeben. In ihrer Antragsbegründung gehen die Antragsteller ausschließlich auf die letzte durch Artikel 1 Nr. 2 des Haushaltsbegleitgesetzes zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplanes des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 (HBeglG 2025/2026) vom 23. Juni 2025 (GVBl. I/25, [Nr. 12]) erfolgte Änderung des § 18a Abs. 3 LHO zur Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente und die Einbeziehung des Zehnjahreszeitraums ein. In den Ausführungen zum zulässigen Antragsgegenstand stellen die Antragsteller auf die am 23. Juni 2025 erfolgte Verkündung der Änderung der Landeshaushaltsordnung ab. Auch das einstweilige Rechtsschutzverfahren soll auf die gesetzliche Neuregelung bezogen sein (Seite 64 der Antragsschrift). Daher nehmen die Antragsteller auch an, dass bei Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung „die bisher vom Landtag beschlossenen Parameter“ zur Anwendung kämen (Seite 67 der Antragsschrift). Letztlich ist die gewählte Formulierung der Antragstellung in Hauptsache- und Eilverfahren aber eindeutig nicht auf die Feststellung der Nichtigkeit und die Außervollzugsetzung des Änderungsgesetzes, sondern die des geänderten Gesetzes gerichtet.

II.

- 103 Ob die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wegen einer Vorwegnahme der Hauptsache unzulässig sind, kann dahinstehen. Sie sind jedenfalls unbegründet.
- 104 Soweit der Landtag bereits Bedenken gegen die Statthaftigkeit des Antrags zu 1. vorbringt, weil die Außervollzugsetzung der Regelung zur GMA zu einem unausgeglichene Haushalt und damit zu einem verfassungswidrigen Zustand führen würde, ist die Zuordnung dieser Fragestellung zur Zulässigkeit im dogmatischen Ansatz nachvollziehbar. Allerdings ist das Gericht an den konkret gestellten Antrag nicht gebunden, sondern kann im Rahmen des von den Antragstellern dargelegten Rechts-

schutzziele die zur Sicherung und Offenhaltung des Hauptsacheverfahrens geeigneten Maßnahmen anordnen (Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Graßhof, 64. EL August 2024, BVerfGG § 32 Rn. 49). Ggf. könnten daher - was im Rahmen der Folgenabwägung zu erörtern ist - weitere Maßnahmen zur Verhinderung entsprechender Auswirkungen zusätzlich zu treffen sein.

III.

- 105 Ob die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 VerfGGBbg vorliegen, ist grundsätzlich, soweit sich das Begehren in der Hauptsache nicht als offensichtlich unzulässig oder unbegründet darstellt, nach Maßgabe einer Folgenabwägung zu beurteilen (st. Rspr., vgl. zuletzt Beschluss vom 25. August 2023 - VfGBbg 6/23 EA -, Rn. 117, juris).
- 106 Bei der Prüfung der Voraussetzungen von § 30 Abs. 1 VerfGGBbg ist ein strenger Maßstab anzulegen. Die Gründe müssen so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen. Das Verfahren nach § 30 Abs. 1 VerfGGBbg ist zudem nicht darauf angelegt, möglichst lückenlosen vorläufigen Rechtsschutz vor dem Eintritt auch endgültiger Folgen zu bieten. Wird mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung die vorläufige Außervollzugsetzung eines Gesetzes begehrt, gilt ein besonders strenger Maßstab. In diesem Fall kann der Erlass einer einstweiligen Anordnung nur dann als gerechtfertigt angesehen werden, wenn besonders wichtige Gründe des Allgemeinwohls diese erfordern. Dies ergibt sich sowohl aus dem Demokratieprinzip als auch aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, die grundsätzlich die Beachtung eines formell gültig zustande gekommenen Gesetzes als bindend und wirksam fordern, bis seine Verfassungswidrigkeit einwandfrei und endgültig im Hauptsacheverfahren festgestellt wird. Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie im Fall der begehrten Außervollzugsetzung eines Gesetzes daher darüberhinausgehend besonderes Gewicht haben (vgl. Beschluss vom 25. August 2023 - VfGBbg 6/23 EA -, Rn. 118, juris).
- 107 Wenn die jeweiligen Nachteile der abzuwägenden Folgenkonstellationen einander in etwa gleichgewichtig gegenüberstehen, verbietet es die mit Blick auf die Gewaltenteilung notwendige Zurückhaltung des Verfassungsgerichts, das angegriffene Gesetz

auszusetzen, bevor geklärt ist, ob es vor der Verfassung Bestand hat (Beschluss vom 25. August 2023 - VfGBbg 6/23 EA -, Rn. 119, juris).

- 108 Dieser strenge Maßstab gilt sowohl für die begehrte Außervollzugsetzung des § 18a Abs. 3 LHO als auch für das Haushaltsgesetz 2025/2026 i.V.m. den Festsetzungen des Haushaltsplans zur GMA.
- 109 Eine Absenkung der Maßgaben für die Außervollzugsetzung von Gesetzen kann für den Sonderfall des Haushaltsgesetzes weder aus den rechtlichen noch aus den funktionellen Besonderheiten dieses Gesetzes gefolgert werden. Dass das Haushaltsgesetz als staatliches Binnenrecht keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfaltet, führt nicht dazu, dass die Gestaltungsentscheidung des Gesetzgebers im Verhältnis zum Verfassungsgericht und seinen Kompetenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht weniger schutzwürdig wäre. Vielmehr bedarf die parlamentarische Gestaltungsfreiheit auch und gerade in solchen Bereichen eines besonderen Schutzes, in denen gesetzgeberischen Entscheidungen typischerweise keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger zukommt. Insbesondere bei der Haushaltsgesetzgebung kommt dem Gesetzgeber eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Dieser trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan, der ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform ist, eine wirtschaftliche Grundentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums. Demnach ist die Aussetzung des Vollzugs eines Haushaltsgesetzes oder eines entsprechenden Änderungsgesetzes an besonders strengen Anforderungen zu messen (Beschluss vom 25. August 2023 - VfGBbg 6/23 EA -, Rn. 120, juris).
- 110 Soweit die Antragsteller ihr einstweiliges Rechtsschutzbegehren auf die aus ihrer Sicht gegebene offensichtliche Begründetheit des Antrags in der Hauptsache stützen und unter ähnlicher Argumentation wie in früheren Verfahren sowie unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (vom 18. Januar 2011 - 19/10 -, juris) die Auffassung vertreten, dass Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines Haushaltsgesetzes mit ihrem Gewicht in die Folgenabwägung einzustellen seien, weil andernfalls eine Rechtsschutzlücke entstünde, folgt das Verfassungsgericht dem nicht.
- 111 Dabei verkennt das Verfassungsgericht - entgegen dem Vorwurf der Antragsteller - nicht die zeitliche Komponente, die es mit sich bringt, dass ein Hauptsacheverfahren oftmals erst nach dem Gültigkeitszeitraum des jeweiligen Haushaltsgesetzes

abgeschlossen ist und möglicherweise drohenden Gefahren durch verfassungswidrige Haushaltsgesetze nicht (rechtzeitig) entgegengetreten werden kann. Mit dieser Frage hat sich das Verfassungsgericht in der auch von den Antragstellern mehrfach zitierten Entscheidung (Beschluss vom 25. August 2023 - VfGBbg 6/23 EA -, Rn. 121-124, juris) auseinandergesetzt und ausgeführt:

112 „Eine Ausnahme für das Haushaltsgesetz ist auch nicht deshalb prinzipiell geboten, weil ihm eine zeitlich begrenzte Wirkung zukommt und ein Hauptsacheverfahren gegebenenfalls erst nach Ablauf der Geltungsdauer des Gesetzes entschieden würde. Zwar kann das Verfassungsgericht eine einstweilige Anordnung für notwendig befinden, wenn dem Gericht die erforderliche Zeit für eine gewissenhafte Prüfung der für die Entscheidung der Hauptsache erheblichen Rechtsfragen fehlt; auch dies setzt jedoch voraus, dass hierdurch absehbare schwere Nachteile vermieden werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Juli 2023 - 2 BvE 4/23 -, Rn. 97, juris). Von entscheidender Bedeutung bleibt dabei, ob die inmitten stehenden Nachteile solcher Art und solchen Gewichts sind, dass sie vermögen, das Aussetzungsinteresse durchschlagen zu lassen, z. B. irreversible oder nur sehr erschwert revidierbare Nachteile drohen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 160, juris).

Es gibt keinen allgemeinen Grundsatz, wonach allein wegen der drohenden Schaffung von irreversiblen Folgen durch die angegriffene Maßnahme eine (summarische) Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache bereits im Eilverfahren stets geboten wäre oder eine Kontrolle auf eine evidente Begründetheit vorzunehmen wäre. Vielmehr stellt die Frage, ob durch die angegriffene Maßnahme ein endgültiger und nicht wiedergutzumachender Schaden eintreten oder nur unter ganz erheblichen Schwierigkeiten wiederausräumbare vollendete Tatsachen geschaffen würden, einen der Gesichtspunkte dar, welcher im Rahmen der umfassenden - aber ohne Rücksicht auf die Erfolgsaussichten in der Hauptsache vorzunehmenden - Folgenabwägung zu berücksichtigen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 169 m. w. N., juris).

Entgegen der Auffassung der Antragssteller entsteht dadurch, dass das Verfassungsgericht an dem grundsätzlichen Prüfungsmaßstab festhält, keine Rechtsschutzlücke. Der bewährte Maßstab schließt gerade nicht aus, dass ein Eilantrag, dem in der Hauptsache ein Normenkontrollverfahren gegen Regelungen eines Haushaltsgesetzes zugrunde liegt, Erfolg haben kann. Es ist eine Frage der Einzelfallkonstellation, ob die Folgenabwägung zugunsten des Aussetzungsinteresses ausfällt. Die Rechtsschutzmöglichkeit ist mithin eröffnet; lediglich die Erfolgsaussichten sind abhängig von dem konkret zur Prüfung stehenden Einzelfall.

[...] Zwar kann in Ausnahmekonstellationen - wie in bestimmten Fällen aus Gründen des Grundrechtsschutzes, z. B. bei Versammlungsverböten - eine summarische Prüfung angezeigt sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 170, vom 5. Mai 2021 - 1 BvR 781/21 -, BVerfGE 157, 394-417, Rn. 29, und vom 23. Juni 2004 - 1 BvQ 19/04 -, BVerfGE 111, 147-160, Rn. 15, juris). Eine Ausweitung dieser

im Hinblick auf die Besonderheiten des Grundrechtsschutzes bestehenden Ausnahme auf sämtliche Fallgestaltungen, in denen der Eintritt von Folgen droht, welche nicht ohne Weiteres behebbar wären, ist nicht angezeigt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 170, juris).“

113 An dieser Auffassung wird weiter festgehalten.

IV.

114 Unter Anwendung der dargelegten Maßstäbe sind die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen. Es besteht auch kein Anlass zum Erlass einer anderweitigen einstweiligen Anordnung zur Sicherung des Hauptsacheverfahrens.

115 Die Anträge im Normenkontrollverfahren erweisen sich weder als offensichtlich unzulässig (1.) noch als offensichtlich unbegründet. Eine zuverlässige Aussage über die Erfolgsaussichten der Normenkontrollanträge lässt sich in Ansehung der aufgeworfenen und noch ungeklärten Fragen nicht treffen (2.). Die vorzunehmende Folgenabwägung fällt gegen eine vorläufige Außervollzugsetzung von § 1 HG 2025/2026 i.V.m. §§ 1, 13 LHO i.V.m. Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 Gesamtplan i.V.m. einzelnen Titeln der Einzelpläne 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 und 20 (3.) sowie gegen eine vorläufige Außervollzugsetzung von § 18a Abs. 3 LHO (4.) aus.

116 1. Die in der Hauptsache gestellten Anträge auf abstrakte Normenkontrolle nach Art. 113 Nr. 2 LV, § 39 VerfGGBbg sind nicht offensichtlich unzulässig.

117 1.1 Der Klärung im Hauptsacheverfahren muss die von der Landesregierung im Hinblick auf den Antrag zu 1. aufgeworfene Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen einzelne Titel des Haushaltsplans (i.V.m. dem jeweiligen Haushaltsgesetz) Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle sein können, vorbehalten bleiben.

118 Nach Art. 113 Nr. 2 LV, § 39 Nr. 1 VerfGGBbg kann „Landesrecht“ auf seine sachliche Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft werden. Als Antragsgegenstand kommen daher zunächst alle formellen und materiellen Normen des Landesrechts in Betracht. Hierzu zählen auch Haushaltsgesetze (Urteil vom 21. Juni 2024 - VfGBbg 22/23 -, Rn. 74, juris). Nach § 1 HG 2025/2026 wurde der diesem Gesetz als Anlage beigefügte Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 in Einnahmen und Ausgaben festgestellt. Durch den Haushaltsplan werden zwar Rechte gegenüber Dritten weder begründet noch aufgehoben (§ 3

Abs. 2 LHO). Seine rechtliche Bedeutung liegt aber darin, dass er die Verwaltung ermächtigt, für die im Haushaltsplan festgelegten Zwecke Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (§ 3 Abs. 1 LHO). Diese Ermächtigung schafft Befugnisse und Verantwortlichkeiten im organschaftlichen Rechtskreis, die ohne das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan nicht bestünden. Dass das Haushaltsgesetz als staatliches Binnenrecht keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger entfaltet, führt nicht dazu, dass die Gestaltungsentscheidung des Gesetzgebers im Verhältnis zum Verfassungsgericht und seinen Kompetenzen aus verfassungsrechtlicher Sicht weniger schutzwürdig wäre. Vielmehr bedarf die parlamentarische Gestaltungsfreiheit auch und gerade in solchen Bereichen eines besonderen Schutzes, in denen gesetzgeberischen Entscheidungen typischerweise keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Bürger zukommt (Beschluss vom 25. August 2023 - VfGBbg 6/23 EA -, Rn. 120, juris). Ob und unter welchen Umständen dies zu einer Anfechtbarkeit einzelner Titel in den nicht mitveröffentlichten Einzelplänen (vgl. § 1 LHO) führt, bedarf der weiteren Klärung.

- 119 1.2 Auch der gegen § 18a Abs. 3 LHO gerichtete Normenkontrollantrag erweist sich nicht als offensichtlich unzulässig.
- 120 Soweit der Landtag meint, der Antrag sei bereits nicht statthaft, weil u.a. mit dem Symmetriegebot kein Verstoß gegen die Landesverfassung, sondern gegen Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG gerügt werde, führt dies nicht zur Unzulässigkeit des Normenkontrollantrags.
- 121 Gemäß Art. 113 Nr. 2 LV entscheidet das Verfassungsgericht auf Antrag bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit dieser Verfassung. Gemäß § 39 Nr. 1 VerfGGBBg ist der Antrag nur zulässig, wenn einer der Antragsberechtigten Landesrecht wegen seiner förmlichen oder sachlichen Unvereinbarkeit mit der Verfassung für nichtig hält.
- 122 Diese Voraussetzungen liegen vor. Die Antragsteller gehen von einer Unvereinbarkeit des § 18a Abs. 3 LHO mit der Landesverfassung aus, indem sie meinen, das Symmetriegebot sei bereits in Art. 103 Abs. 2 LV verankert (Seite 46 der Antragschrift). Sie behaupten zudem über die Verletzung des Symmetriegebots hinaus, dass die Regelung des § 18a Abs. 3 LHO strukturelle Lasten als Konjunktur „etikettiere“ (Seite 51 der Antragsschrift), so dauerhaft Kreditspielräume eröffne und auch daher mit Art. 103 Abs. 2 LV unvereinbar sei.

- 123 Darauf, ob diese Annahmen zutreffend sind, kommt es im Rahmen der Zulässigkeit des Antrags auf Normenkontrolle nicht an.
- 124 2. Der Normenkontrollantrag erweist sich auch nicht als offensichtlich unbegründet, und zwar weder hinsichtlich § 1 HG 2025/2026 i.V.m. §§ 1, 13 LHO i.V.m. Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 Gesamtplan i.V.m. einzelnen Titeln der Einzelpläne 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 und 20 noch im Hinblick auf § 18a Abs. 3 LHO.
- 125 Die Anträge werfen komplexe haushaltsverfassungsrechtliche Fragen auf, die klärungsbedürftig sind und zu denen das Verfassungsgericht sich bislang noch nicht verhalten hat.
- 126 2.1 Dies betrifft bei dem Antrag zu 1. die Frage der Vereinbarkeit von GMA mit den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit sowie dem Grundsatz der Spezialität.
- 127 Das Spezialitätsgebot ist Ausdruck der parlamentarischen Budgethoheit. Es gebietet, die Einnahmen nach dem Entstehungsgrund sowie die Ausgaben und die Verpflichtungsermächtigungen nach Zwecken getrennt zu veranschlagen und, soweit erforderlich, zu erläutern. Dieses Prinzip ist mit den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit eng verbunden (Platter in: Iwers/Lieber, Die Verfassung des Landes Brandenburg, 2. Auflage 2025, Art. 101 Rn. 36). Danach müssen die Ermächtigungen des Haushaltsplans so genau gefasst sein, dass sie das Finanzgebaren der Exekutive durchsichtig machen, nicht verschleiern und wirksam zu steuern vermögen. Durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen darf das Parlament seine Budgetverantwortung nicht auf andere Akteure übertragen. Es muss „Herr seiner Entschlüsse“ bleiben (Urteil vom 21. Juni 2024 - VfGBbg 22/23 -, Rn. 159 m.w.N, juris).
- 128 Unter welchen Voraussetzungen bei Beachtung dieser Haushaltsgrundsätze die Veranschlagung von GMA verfassungsrechtlich möglich ist, ist ebenso offen wie die Frage, ob damit über - wie der Landtag meint - die Abschöpfung eines „Bodensatzes“ hinaus Sparvorgaben des Landtags an die Exekutive adressiert werden können.
- 129 2.2. Dem Antrag zu 2. können die Erfolgsaussichten ebenfalls nicht von vornherein versagt werden. Eine Verletzung von Landesverfassungsrecht durch die Regelung in § 18a Abs. 3 LHO erscheint nicht ausgeschlossen.

- 130 2.2.1 Zwar ist das von den Antragstellern als verletzt gerügte Symmetriegebot nicht ausdrücklich in der Landesverfassung, die den alleinigen Prüfungsmaßstab darstellt, erwähnt. Durch Art. 1 Nr. 4 Siebentes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Brandenburg vom 16. Mai 2019 (GVBl. I/19, [Nr. 16]) wurde Art. 103 LV neu gefasst und die Schuldenbremse eingeführt. Nach Art. 103 Abs. 1 LV ist der Haushalt des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Nach Absatz 2 Satz 1 kann zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung von dem in Absatz 1 genannten Grundsatz abgewichen werden. Die symmetrische Regelung zur abweichenden positiven konjunkturellen Entwicklung ist im Land hingegen nur einfachgesetzlich in § 18a Abs. 1 LHO bzw. bundesrechtlich in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG normiert.
- 131 Ob sich - wie die Antragsteller wohl meinen - durch Auslegung ermitteln lässt, dass auch in der Landesverfassung das Symmetriegebot verankert werden sollte, erscheint fraglich. Hierfür könnte sprechen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber davon ausging, dass er die bundesrechtlichen Regelungen des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG inhaltsgleich in die Landesverfassung aufnimmt. Ausdrücklich ist in der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 6/10391, Seite 3 der Begründung) ausgeführt, dass der Zulässigkeit konjunkturbedingter Defizite im Abschwung eine entsprechende Verpflichtung zur Einbeziehung konjunkturbedingter Überschüsse im Aufschwung gegenüberstehen müsse, sodass mittel- bis langfristig gewährleistet sei, dass konjunkturbedingte Kreditaufnahmen im Abschwung durch konjunkturbedingte Tilgungen im Aufschwung ausgeglichen werden. Langfristig solle sich somit ein Ausgleich selbstständig einstellen.
- 132 2.2.2 Selbst bei fehlender Verankerung des Symmetriegebots in der Landesverfassung erscheint ein Verstoß durch § 18a Abs. 3 LHO gegen Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV aber nicht ausgeschlossen. Art. 103 Abs. 2 Satz 1 LV schreibt vor, dass von dem in Absatz 1 normierten Grundsatz des Verbots der Kreditaufnahme (nur) zur Berücksichtigung einer von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung abgewichen werden kann. Das Nähere ist nach Art. 103 Abs. 4 LV in einem Gesetz zu regeln. Die gesetzliche Regelung muss daher u.a. die Feststellung ermöglichen, ob eine von der Normallage abweichende konjunkturelle Entwicklung vorliegt (vgl. Platter in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg, 2. Auflage 2025, Art. 103 Rn. 12). Insoweit könnte zu klären sein, ob die in der angegriffenen Fassung des § 18a Abs. 3 LHO vorgesehene Berechnungsweise der sogenannten ex ante-

Konjunkturkomponente geeignet ist, eine Abweichung der konjunkturellen Entwicklung von der Normallage festzustellen, und ob der Gesetzgeber den ihm insoweit zustehenden Gestaltungsspielraum eingehalten hat. Die Bildung eines Durchschnitts der in den vorhergehenden zehn Jahren angestellten Prognosen zum für die ex ante-Konjunkturkomponente relevanten Produktionspotenzial könnte die Gefahr bergen, bereits eingetretene strukturelle Veränderungen nicht hinreichend zu identifizieren und von der strukturellen Kreditaufnahme abzugrenzen.

- 133 2.2.3 Darüber hinaus ist die Frage zu klären, wie sich die Regelung des Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG auf die allein als Prüfungsmaßstab in Betracht kommenden landesverfassungsrechtlichen Vorschriften zum Haushalt auswirkt.
- 134 Art. 109 Abs. 3 GG wurde durch das am 24. März 2025 im Bundesgesetzblatt verkündete Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) ergänzt. Nach Satz 6 wird den Ländern nunmehr eine strukturelle Nettoneuverschuldung in Höhe von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts ermöglicht. Die Aufteilung dieser für die Gesamtheit der Länder zulässigen Kreditaufnahme auf die einzelnen Länder regelt gemäß Satz 7 ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates, das mittlerweile in Kraft getreten ist (Gesetz zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 des Grundgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze vom 20. Oktober 2025, BGBl. I/25 [Nr. 247]). Ob und wie die Länder dies für ihre Haushalte im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen weiter ausgestalten, ist nach Satz 8 durch sie zu regeln. Nach Satz 9 treten bestehende landesrechtliche Regelungen, die hinter der gemäß Satz 7 festgelegten Kreditobergrenze zurückbleiben, außer Kraft.
- 135 Dass auf Grund dieser unmittelbar auch in Brandenburg geltenden grundgesetzlichen Vorgaben die Regelungen des Art. 103 Abs. 1 und 2 LV außer Kraft getreten sind und damit für den zur Prüfung gestellten § 18a Abs. 3 LHO kein landesverfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab mehr gegeben ist, liegt jedenfalls nicht im Sinne einer offensichtlichen Unbegründetheit auf der Hand. In den Gesetzgebungsmaterialien wird darauf hingewiesen, dass den Ländern mit der Neuregelung neben der Konjunkturkomponente und der Ausnahmeregelung für Notlagen eine weitere Verschuldungsmöglichkeit eingeräumt werden soll (BT-Drs. 20/15096, S. 13). Art. 109 Abs. 3 Satz 6 bis 9 GG könnten daher ausschließlich die strukturelle Neuverschuldung und die dieser entgegenstehenden Normen betreffen. Ob von Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG

der hier in Rede stehende Grundsatz des Verbots der Neuverschuldung (Art. 103 Abs. 1 LV) und die Ermöglichung der konjunkturellen Kreditaufnahme nach Art. 103 Abs. 2 LV erfasst werden, muss der Klärung in der Hauptsache vorbehalten bleiben (vgl. insgesamt z.B. Brüning/Thomsen, NVwZ 2025, 1396; Meyer, DVBl. 2025, 1207; Becker, NVwZ 2025, 647).

- 136 3. Die Folgenabwägung fällt gegen eine vorläufige Außervollzugsetzung von § 1 HG 2025/2026 i.V.m. §§ 1, 13 LHO i.V.m. Haushaltsplan des Landes Brandenburg für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 Gesamtplan i.V.m. einzelnen Titeln der Einzelpläne 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12 und 20 aus.
- 137 Im Rahmen der bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens anzustellenden Folgenabwägung sind die nachteiligen Wirkungen, die ohne die einstweilige Anordnung für den Fall des Obsiegens in der Hauptsache zu erwarten sind, mit den nachteiligen Wirkungen, die sich bei Erlass der einstweiligen Anordnung für den Fall der Erfolglosigkeit in der Hauptsache ergeben, zu vergleichen und zu bewerten. Dabei ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, dass die für eine Außervollzugsetzung eines Gesetzes sprechenden Gründe ein besonderes Gewicht haben müssen (Beschluss vom 25. August 2023 - VfGBbg 6/23 EA -, Rn. 150, juris).
- 138 3.1 Erginge die beantragte einstweilige Anordnung und erwiesen sich die GMA als verfassungsgemäß, hätte dies Folgen für den Haushaltsgesetzgeber. Setzte die einstweilige Anordnung die Ansätze der GMA im Haushaltsplan einstweilen außer Vollzug, würde dies formal unmittelbar zu einem nicht gedeckten und damit verfassungswidrigen Haushalt führen (Verstoß gegen den formalen Haushaltsausgleich nach Art. 101 Abs. 2 Satz 4 LV).
- 139 Um diesen Zustand zu vermeiden, wäre eine Verpflichtung des Landtags zum Erlass eines Nachtragshaushaltsgesetzes oder die Außervollzugsetzung des gesamten Haushalts denkbar. Im Falle der Außervollzugsetzung des gesamten Haushaltsgesetzes würde die exekutive Übergangsermächtigung der vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 102 LV greifen.
- 140 Mit der vorläufigen Außervollzugsetzung oder der Verpflichtung zum Erlass eines Nachtragshaushaltsgesetzes, das die Kürzung in den einzelnen Titeln oder ggf. weitere Ermächtigungen zu Kreditaufnahmen vorsehen könnte, wäre ein erheblicher Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers verbunden. Bei der

vollständigen Außervollzugsetzung liegt dies auf der Hand. Bei der Verpflichtung zum Erlass eines Nachtragshaushaltsgesetzes müssten Kürzungen einzelner konkreter Titel vorgenommen oder weitere Kredite aufgenommen werden, obwohl dies letztlich nicht erforderlich gewesen wäre. Der Landtag müsste einen Haushalt erlassen, der nicht seinen ursprünglichen Vorstellungen und dem gefundenen politischen Konsens entspräche. Die Exekutive wäre zu Ausgaben, die ursprünglich vom Haushaltsgesetzgeber vorgesehen waren, nicht mehr ermächtigt. Dieser Eingriff wäre - abgesehen davon, dass mit dem Erlass eines Nachtragshaushaltsgesetzes eine Erledigung der Hauptsache eintreten könnte und darin tatsächlich eine Vorwegnahme der Hauptsache läge - irreversibel.

- 141 3.2 Würde keine einstweilige Anordnung ergehen und erwiese sich die Veranschlagung der GMA im Haushaltsplan 2025/2026 (insgesamt oder zum Teil) im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig, wäre das Budgetrecht des Landtags verletzt.
- 142 Letztlich wären Einsparungen gegenüber den vom Landtag in einzelnen Titeln des Haushaltsplans veranschlagten Ausgaben vorgenommen worden. Über diese Minderausgaben (Einsparungen) hätte die Exekutive entschieden, obwohl dies in der Zuständigkeit des Landtags gelegen hätte. Nicht zwingend, aber möglicherweise hätte sich die Exekutive für die Kürzung anderer Positionen entschieden als es der Landtag, der dem formalen Haushaltsausgleich (Art. 101 Abs. 2 Satz 4 LV) hätte entsprechen müssen, getan hätte. Der Landtag hätte sich für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 in Höhe von 2,61 Prozent (2025) und 2,45 Prozent (2026) des jeweiligen Gesamthaushalts seiner Budgetverantwortung endgültig begeben und seine Entscheidungssouveränität wäre insoweit verloren gegangen. Diese faktische Kürzung der einzelnen Positionen durch die Exekutive könnte unter Umständen auch weitere irreparable Auswirkungen nach sich ziehen, weil z.B. Projekte nicht begonnen oder verwirklicht werden konnten, denen der Landtag Priorität eingeräumt hätte. Bei Betrachtung des Ausmaßes dieser Einschränkung ist allerdings zu beachten, dass die Exekutive - auch ohne Festlegung einer GMA - nicht gezwungen wäre, alle in den Titeln veranschlagten Ausgaben zu tätigen. Der Haushaltsplan enthält insoweit nur eine Ermächtigung (vgl. § 3 Abs. 1 LHO).
- 143 3.3 Die ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung eintretenden Folgen überwiegen nicht, um den mit einer einstweiligen Anordnung notwendig verbundenen Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers zu rechtfertigen. Die Aus-

wirkungen sind in ihrem Gewicht allenfalls gleich zu bewerten. Unter Beachtung des Umstandes, dass das Parlament, dessen Entscheidungssouveränität durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung geschützt werden soll, sich seines Budgetrechts in Höhe der GMA selbst begeben hat, würde der notwendig mit dem Erlass der einstweiligen Anordnung verbundenen Verpflichtung zum formalen Haushaltsausgleich sogar eine höhere Eingriffsintensität zukommen. Gleiches gälte erst recht für eine exekutivische Übergangsermächtigung der vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 102 LV.

- 144 4. Die Folgenabwägung fällt auch gegen eine vorläufige Außervollzugsetzung von § 18a Abs. 3 LHO in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. April 1999 (GVBl. I/99, [Nr. 07], S. 106), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2025 (GVBl. I/25, [Nr. 12]), aus.
- 145 4.1 Die Außervollzugsetzung im Wege der einstweiligen Anordnung und die Unvereinbarkeits- oder Nichtigkeitserklärung des § 18a Abs. 3 LHO betreffen - auch unter Zugrundelegung des Begehrens der Antragsteller - in ihren Auswirkungen nicht nur die Norm selbst. Als in Art. 103 Abs. 4 LV vorgesehene einfachgesetzliche Ausgestaltung der in Art. 103 Abs. 2 Satz 2 LV grundsätzlich erlaubten konjunkturellen Neuverschuldung stellt sie deren Berechnungs- und Rechtsgrundlage dar. Entfielen mit § 18a Abs. 3 LHO die gesetzliche Grundlage, hätte dies die Verfassungswidrigkeit wesentlicher Teile des Haushaltsgesetzes zur Folge.
- 146 Erginge die beantragte einstweilige Anordnung, würde daher in der Folge einem wesentlichen Teil des Haushaltsgesetzes 2025/2026 die rechtliche Grundlage entzogen. Der Haushaltsplan basierte auf rechtsgrundlos eingeräumten Kreditermächtigungen und wäre möglicherweise verfassungswidrig (Verstoß gegen das Neuverschuldungsverbot, Art. 103 Abs. 1 LV, Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG). Um diesen Zustand zu vermeiden, wäre eine Verpflichtung des Landtags zum Erlass eines Nachtragshaushaltsgesetzes, das den verringerten zulässigen Kreditrahmen durch Ausgabenkürzungen ausgleicht, oder die Außervollzugsetzung des gesamten Haushalts denkbar (siehe bereits unter 3.1).
- 147 Vom Haushaltsgesetzgeber geplante Ausgaben in Höhe von 943,5 Mio. Euro (2025) bzw. 960,5 Mio. Euro (2026) (konjunkturelle Neuverschuldung 2025/2026, vgl. Stabilitätsbericht des Landes Brandenburg für das Jahr 2025, abrufbar unter: <https://mdfe.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Stabilit%C3%A4tsbericht%20Brandenburg>)

enburg%202025_final.pdf, zuletzt abgerufen am 9. Dezember 2025) oder in etwa in Höhe von 600 Mio. Euro (Differenz zur nach dem ursprünglichen Berechnungsverfahren ermittelten konjunkturellen Neuverschuldung, vgl. Protokoll des Ausschusses für Haushalt und Finanzen, 10. Sitzung vom 12. Juni 2025, P-AHF 8/10, S. 20) dürfen nicht getätigt werden. Der Haushaltsgesetzgeber wäre daher gezwungen, bereits getroffene Priorisierungsentscheidungen zu überdenken und gegebenenfalls zu korrigieren. Nach Ablauf des jeweiligen Haushaltsjahres könnten die dann unterbliebenen Ausgaben - auch bei Fortgeltung des § 18a Abs. 3 LHO - nicht mehr nachgeholt werden. Die in Folge der Außervollzugsetzung des § 18a Abs. 3 LHO vorgenommenen Ausgabenkürzungen dürften daher in ihren Wirkungen endgültig sein. Dafür behielte der Landtag seine volle Entscheidungshoheit in den Folgejahren und könnte unter Beachtung der künftigen Haushaltslagen durch Nachsteuerungen auf die unterbliebenen Ausgaben reagieren.

- 148 4.2 Würde die einstweilige Anordnung nicht erlassen und erwiese sich § 18a Abs. 3 LHO im Hauptsacheverfahren als verfassungswidrig, würde der Doppelhaushalt 2025/2026 zunächst wie beschlossen vollzogen werden. Letztlich enthielte der Haushalt für die Jahre 2025 und 2026 zu Unrecht (zu hoch) ausgewiesene Kreditermächtigungen. Je nachdem, ob in der Hauptsache letztlich als Streitgegenstand die letzte Änderung des § 18a Abs. 3 LHO oder die Norm in der geänderten Fassung angesehen wird, wären Kreditermächtigungen in Höhe von 943,5 Mio. Euro (2025) bzw. 960,5 Mio. Euro (2026) oder in etwa in Höhe von jeweils ca. 600 Mio. Euro (bei Differenzbetrachtung) zu hoch ausgewiesen. Dies hätte eine Belastung des Landeshaushalts mit finanziellen Verpflichtungen aus verfassungswidrigen Einnahmen aus Krediten zur Folge. Die tatsächlichen Folgen (z.B. erhöhte Zinslasten, die geänderte Schuldenstruktur, bereits begonnene Investitionsprogramme und damit ggf. verbundene Verpflichtungen für Folgejahre) könnten nicht vollständig rückabgewickelt werden. Sie müssten durch geringere Ausgaben oder Kreditaufnahmen oder höhere Tilgungen in den Folgejahren bewältigt werden. Es könnte damit in der Zukunft zwar ein haushalterischer Ausgleich erfolgen. Der Haushaltsgesetzgeber hätte seinen Spielraum jedoch faktisch auch für die Folgejahre eingeschränkt.
- 149 4.3 Die ohne den Erlass einer einstweiligen Anordnung eintretenden Folgen genügen dennoch nicht, um den mit der einstweiligen Anordnung verbundenen erheblichen Eingriff in den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers für die Haushaltsjahre 2025 und 2026 zu rechtfertigen. Ein deutliches Überwiegen der für den Erlass

der einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe vermag das Verfassungsgericht nicht festzustellen. Der darin liegende Eingriff in die bereits getroffene gesetzgeberische Entscheidung für die Kreditaufnahme und für die Ermöglichung erheblicher Investitionen, die zum Großteil nicht mehr nachgeholt werden könnten, steht der mit der Pflicht zum Ausgleich der verfassungswidrig erfolgten Kreditaufnahme verbundenen faktischen Bindung des Haushaltsgesetzgebers in folgenden Haushaltsjahren gegenüber. Sollte sich § 18a Abs. 3 LHO als verfassungsgemäß erweisen, verhin- derte der Erlass der einstweilige Anordnung Investitionen in einer festgestellten von der Normallage abweichenden negativen konjunkturellen Entwicklung. Zweck dieser Kreditermächtigung ist aber gerade die antizyklische Kreditaufnahme, um der negati- ven Entwicklung entgegenzusteuern. Es läge mithin nicht nur ein Eingriff in den Ge- staltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers vor, er könnte vielmehr mit weitrei- chenden wirtschaftlichen Folgen verbunden sein. Die Außervollzugsetzung könnte zur Verunsicherung führen, was angesichts einer negativen konjunkturellen Abwei- chung nicht unerhebliche mikro- und makroökonomische Auswirkungen nach sich ziehen könnte (vgl. zur Notlage: Beschluss vom 25. August 2023 - VfGBbg 6/23 EA -, Rn. 156, juris). Diese Folgen werden von den mit dem Unterlassen der einstweiligen Anordnung verbundenen Einschränkungen des zukünftigen Haushaltsgesetzgebers jedenfalls nicht wesentlich überwogen. Da in den bis zur Hauptsacheentscheidung von der einstweiligen Anordnung voraussichtlich allein betroffenen Haushaltsjah- ren 2025 und 2026 die konjunkturbedingten Kreditermächtigungen in Höhe von 943,5 Mio. bzw. 960,5 Mio. Euro mit ca. 5,6 bzw. 5,5 Prozent des Haushalts noch kein Volumen erreicht, zu dessen Ausgleich der Landeshaushaltsgesetzgeber in den nächsten Jahren offensichtlich außer Stande wäre, ist derzeit noch kein Grund er- sichtlich, der es unter Beachtung der dargelegten Maßstäbe gebieten würde, dem Erlass der einstweiligen Anordnung den Vorzug zu geben.

C.

- 150 Ein Gegenstandswert ist nicht festzusetzen. Die notwendigen Auslagen der Antrag- steller sind nicht zu erstatten.

D.

- 151 Der Beschluss ist einstimmig ergangen.

Möller

Heinrich-Reichow

Dr. Koch

Müller

Richter

Sokoll

Dr. Strauß