

Die Präsidentin des Rechnungshofs von Berlin



Präsidentin des Rechnungshofs von Berlin
Alt-Moabit 101 c/d, 10559 Berlin

Geschäftszeichen (bitte angeben)

Vorsitzenden des Hauptausschusses des
Abgeordnetenhauses von Berlin
Herrn Abgeordneten Stephan Schmidt

Herr Dr. Matuschka

Telefon +49 30 901679-876
Telefax +49 30 901679-130
Poststelle@rh.berlin.de
Kein Zugang für qualifiziert
elektronisch signierte Dokumente

Alt-Moabit 101 c/d, 10559 Berlin

über

3. März 2025

Präsidentin des
Abgeordnetenhauses von Berlin
Frau Cornelia Seibeld

Stellungnahme im Zusammenhang mit den Anforderungen an die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Teilnahme an der Anhörung zum Thema Anforderungen an die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation. Gerne nehme ich hierzu vorab wie folgt Stellung.

I. Vorbemerkungen

- Der Rechnungshof von Berlin gibt eine erste Einschätzung zur Frage der Anforderungen an die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation. Dem Rechnungshof ist noch nicht bekannt, ob und mit welchem Inhalt ein Feststellungsbeschluss i. S. des § 2 Abs. 2

BerlSchuldenbremseG¹ beabsichtigt ist. Dem Feststellungsbeschluss kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Umgrenzungsfunktion zu, in dem er die „Identität des geschichtlichen Vorgangs“ klarstellt.² Erst dieser Beschluss stellt mithin klar, für welche außergewöhnliche Notsituation konkret die notsituationsbedingten Kredite aufgenommen werden können. Der Rechnungshof kann derzeit folglich nur ausgewählte Hinweise geben. Diese sind bezogen auf die aktuelle Diskussion im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses zur Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation im Zusammenhang mit den Fluchtbewegungen und der damit verbundenen Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten in Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine.

2. Berlin hat aufgrund der Finanzsituation einen Konsolidierungspfad eingeschlagen. Es wurden daher im 3. NHG 24/25³ diesbezügliche Maßnahmen ergriffen und entsprechende Priorisierungsentscheidungen getroffen. Die erwarteten Ausgaben im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten aus der Ukraine sind Bestandteil des aktuellen Haushaltplans. Es stellt sich die Frage, welche unerwarteten neuen Bedarfe seit Dezember 2024 entstanden sind, die nicht in den damaligen Beratungen berücksichtigt werden konnten. Finanzielle Bedarfe alleine rechtfertigen keine notsituationsbedingte Kreditaufnahme gem. § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG.

II. Hinweise zu einzelnen und ausgewählten Fragen

Gemäß § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG sind notsituationsbedingte Kredite zulässig im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation, die sich der Kontrolle des Landes entzieht und die zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes führt. Die Feststellung dieser Voraussetzungen trifft gem. § 2 Abs. 2 BerlSchuldenbremseG das Abgeordnetenhaus mit einfacher Mehrheit.

¹ Gesetz zur landesrechtlichen Umsetzung der Schuldenbremse (BerlSchuldenbremseG) vom 25. November 2019 verkündet als Artikel 2 des Gesetzes zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Berliner Landesrecht vom 25. November 2019 (GVBl. S. 742)

² Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 130

³ Drittes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2024/2025 (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2024/2025 - 3. NHG 24/25) vom 20. Dezember 2024 (GVBl. 649)

1. Außergewöhnliche Notsituation

- a) Die außergewöhnliche Notsituation i. S. des § 2 Abs. 1 BerlSchuldenbremseG, für die eine Ausnahme vom ansonsten geltenden Verbot der Nettoneuverschuldung zulässig sein soll, ist in einem Feststellungbeschluss konkret zu bezeichnen. Durch diese Bezeichnung der außergewöhnlichen Notsituation wird dem Haushaltsgesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Ausnahmeharakter der zulässigen Kreditaufnahme vor Augen geführt.⁴ Der Beschluss verknüpft die Kreditaufnahme „mit den Kosten der zur Bewältigung der außerordentlichen Notlage notwendigen Maßnahmen“⁵. Er umgrenzt damit die durch notsituationsbedingte Kredite finanziierbaren Maßnahmen.
- b) Die Folgen des russischen Angriffskrieges sind durch den Bund sowie mehrere Länder (Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein) als außergewöhnliche Notsituationen für unterschiedliche Haushaltjahre festgestellt worden. Das Landesverfassungsgericht Brandenburg hat für den Zeitpunkt der Beschlussfassung des Landtags Brandenburg am 15. Dezember 2022 angenommen, dass der russische Angriffskrieg auf die „Ukraine und die daraus erwachsenen vielfältigen krisenhaften Folgen in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht“ eine außergewöhnliche Notsituation darstellen.⁶
- c) Soweit die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation für das Haushalt Jahr 2025 diskutiert wird, weist der Rechnungshof auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hin. Danach gilt:

„Macht der Gesetzgeber wiederholt innerhalb eines Haushaltjahres oder innerhalb aufeinander folgender Haushaltjahre von der Möglichkeit notlagenbedingter Kreditmittel Gebrauch, so wachsen auch die Anforderungen an seine Darlegungslasten. Je länger die Krise dauert und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise (Krisendiagnostik) und die aus seiner Sicht

⁴ vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 131

⁵ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 130

⁶ Landesverfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 21.06.2024 - VfGBbg 22/23 -, Rn. 135 f.

weiter gegebene Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung darzulegen.“⁷

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine sowie die damit zusammenhängenden Fluchtbewegungen haben vor drei Jahren begonnen. Es ist daher fraglich, ob eine entsprechende Notsituation für das Haushaltsjahr 2025 noch festgestellt werden kann.⁸ Eine Notsituation kann nicht auf Dauer bestehen, da sie sonst zu einem Regelfall würde.⁹ Der Rechnungshof geht insofern davon aus, dass sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum verengt hat und die Anforderungen der damit korrespondierenden Darlegungslasten des Abgeordnetenhauses entsprechend gestiegen sind. Ein Zuwarten mit einer erstmaligen Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation, die in der Vergangenheit begonnen hat, kann nach Auffassung des Rechnungshofs nicht dazu führen, dass die Rechtsprechung nicht beachtet werden muss.

Durch das Abgeordnetenhaus ist daher darzulegen,

- warum eine erstmalige Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation erst drei Jahre nach dem auslösenden Ereignis erforderlich ist und dies in den vergangenen Jahren nicht erfolgte und
- dass die notsituationsbedingte Kreditaufnahme für ein und dieselbe Notsituation, bei der das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, nicht zum Regelfall geworden ist.

⁷ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 151

⁸ vgl. Gröpl, Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung eines „Überschreitungsbeschlusses“ („Notlagenbeschlusses“) nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 des Grundgesetzes für den Bundeshaushalt 2025, S. 18 f.

⁹ vgl. Kube, Öffentliche Anhörung im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 5. Dezember 2023, S. 3 f.

2. Art. 87 Abs. 2 Satz 1 VvB – Konsolidierungsmaßnahmen und Erstattungen vom Bund

- a) Gemäß Art. 87 Abs. 2 Satz 1 VvB¹⁰ dürfen Kredite nur aufgenommen werden, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Im Jahresbericht 2024 (T 24) hat der Rechnungshof bereits darauf hingewiesen, dass die Vorschrift sich nicht nur an die Exekutive, sondern auch an den Haushaltsgesetzgeber richtet.¹¹ Insofern sind bei einer Entscheidung über neue Kreditemächtigungen im Haushaltsgesetz, die zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung des Landes führen, immer auch andere Finanzierungsmöglichkeiten einzubeziehen. Dies kann insbesondere durch Überprüfung und Anpassung von Priorisierungsentscheidungen im Haushalt erfolgen.
- b) In diese Betrachtungen muss einfließen, ob Erstattungsansprüche bestehen; auch und insbesondere gegen den Bund. Der Rechnungshof weist in diesem Kontext darauf hin, dass mit in Kraft treten der Gebührenordnung für die öffentlich-rechtliche Unterbringung ab dem 1. Januar 2025 erstmals für die Unterbringung von aus der Ukraine geflüchteten Personen unter den dort genannten Voraussetzungen Gebühren realisiert werden können.¹²
- c) Daneben hat das Land zu prüfen, ob die bisherigen Maßnahmen wirtschaftlich geplant und durchgeführt wurden. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand seit Eintreten des auslösenden Ereignisses ist es erforderlich, unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebots (§ 7 LHO) die Maßnahmen zu evaluieren und kostengünstigere Alternativen zu ergreifen.
- d) Art. 87 Abs. 2 Satz 1 VvB widerspricht es, Kredite mit dem Ziel der Schonung vorhandener allgemeiner Rücklagenmittel aufzunehmen. Im Zuge der Änderung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Art. 109 Abs. 3 GG wurde Art. 87 Abs. 2 Satz 1 VvB nicht geändert. Insofern gilt weiterhin, dass Kredite nur aufgenommen werden dürfen, wenn andere Mittel – insbesondere die allgemeinen Rücklagenmittel – zur Deckung nicht vorhanden sind.

¹⁰ Verfassung von Berlin vom 23. November 1995, letzte berücksichtigte Änderung: Art. 83 neugefasst durch Gesetz vom 29.04.2024 (GVBl. S. 128)

¹¹ vgl. auch *Korbmacher/Rind*, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, 4. Aufl. 2020, Art. 87 Rn. 11

¹² Siehe Verordnung über die Erhebung von Gebühren für die öffentlich-rechtlich veranlasste Unterbringung wohnungsloser Personen (Unterbringungsgebührenordnung – UntGebO) vom 16.07.2025 in der Fassung der Ersten Verordnung zur Änderung der Unterbringungsgebührenordnung vom 17.12.2024

3. Sachlicher Veranlassungszusammenhang - Veranschlagung im Haushalt

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Bestehen eines sachlichen Veranlassungszusammenhangs zwischen der außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenze eine ungeschriebene Voraussetzung.¹³ Danach muss die Kreditermächtigung - auch der Höhe nach - gerade auf die Notlage als Anlass rückführbar sein.¹⁴ Mit den notsituationsbedingten Krediten dürfen nur solche Maßnahmen finanziert werden, die zweckgerichtet zur Überwindung oder Vorbeugung der Notsituation beitragen.¹⁵ Die Höhe der Kreditermächtigung richtet sich insofern nach den zur Bekämpfung der Notsituation erforderlichen Maßnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt:

„Die kreditfinanzierten Maßnahmen müssen als Folge des zu überprüfenden Veranlassungszusammenhangs geeignet sein, den Zweck der Überwindung oder Vorbeugung einer [...] außergewöhnlichen Notsituation zu fördern. [...] Die Eignung bezieht sich dabei auf die Gesamtheit der Maßnahmen und nicht auf jede einzelne Maßnahme, denn die einzelnen Maßnahmen können sich gegenseitig verstärken, unterstützen oder überhaupt erst zur Wirkung bringen [...].“¹⁶

„Je weiter allerdings das auslösende Ereignis in der Vergangenheit liegt, je mehr Zeit zur Entscheidungsfindung gegeben ist und je entfernter die Folgen sind, desto stärker wird sich der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers verengen, weil die Folgen seines Handelns mit der Zeit besser abzuschätzen sind und so verhindert werden kann, dass die Ausnahme der Überschreitung der Kreditobergrenzen zur Regel wird [...].“¹⁷

Weiter konkretisiert das Bundesverfassungsgericht:

„Je länger die von ihm [dem Haushaltsgesetzgeber; Anm. d. Verf.] diagnostizierte Krise anhält und je umfangreicher der Gesetzgeber notlagenbedingte Kredite in Anspruch genommen hat, desto detaillierter hat er die Gründe für das Fortbestehen der Krise und die aus seiner Sicht fortdauernde Geeignetheit der von ihm geplanten Maßnahmen zur Krisenbewältigung aufzuführen. Er muss insbesondere darlegen, ob

¹³ vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 125 ff.

¹⁴ vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 127

¹⁵ vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 133

¹⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 134

¹⁷ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 138

die von ihm in der Vergangenheit zur Überwindung der Notlage ergriffenen Maßnahmen tragfähig waren und ob er hieraus Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen gezogen hat. Dies gilt insbesondere dann, wenn notlagenbedingte Kreditmittel entgegen der ursprünglichen Haushaltsplanung und dem konstitutiven Beschluss nach Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG nicht oder nicht in voller Höhe benötigt worden sind.“¹⁸

Daraus folgt, dass durch das Abgeordnetenhaus für die durch notsituationsbedingte Kredite finanzierten Maßnahmen der sachliche Veranlassungszusammenhang geprüft und dargelegt werden muss. Dabei müssen ebenso die Gründe für das Fortbestehen der Krise dargelegt und begründet werden, warum von der Geeignetheit der Maßnahmen weiter ausgegangen werden kann. Es ist darzulegen, welche Maßnahmen bezogen auf die nun durch Kredit zu finanzierenden Maßnahmen bereits seit dem auslösenden Ereignis ergriffen wurden, welche Wirkung sie bisher erzielt haben und welche Schlüsse für die Geeignetheit künftiger Maßnahmen daraus gezogen wurden. Dafür ist es nach Auffassung des Rechnungshofs geboten, nach Haushaltsjahren getrennt bisherige Maßnahmen, deren im Haushalt jeweils vorgesehene Ansätze sowie die tatsächliche Inanspruchnahme darzustellen.

- b) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit bei notsituationsbedingten Krediten.¹⁹ Eine notsituationsbedingte Kreditermächtigung muss jeweils nach Haushaltsjahren getrennt werden. Sie darf nur in Höhe des für das jeweilige Haushalt Jahr zu erwartenden Bedarfs vorgesehen werden. Die aufgenommenen Kredite müssen im jeweiligen Haushalt Jahr verausgabt werden.

Es ist erforderlich, die konkreten finanziellen Bedarfe für die einzelnen Maßnahmen nach den geltenden haushaltrechtlichen Vorschriften konkret nach Haushalt Jahren zu ermitteln. Im Falle einer außergewöhnlichen Notsituation im Zusammenhang mit aus der Ukraine Geflüchteten sind die hierfür erforderlichen Maßnahmen von Maßnahmen für andere Personenkreise abzugrenzen. Die hier in Rede stehenden unterschiedlichen Kosten sind – unter Anrechnung etwaiger Erstattungsansprüche und Kostentragungspflichten Dritter – jedenfalls bei der Ermittlung der Finanzbedarfe im Zusammenhang mit der Beurteilung der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage zu

¹⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 200

¹⁹ vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.11.2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 155 ff.

berücksichtigen. Die erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage sowie die Kontrollentzogenheit der Notsituation sind in einem Feststellungsbeschluss darzulegen.

- c) Letztlich weist der Rechnungshof aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit notsituationsbedingten Kreditermächtigungen darauf hin, dass mit zunehmendem zeitlichen Abstand die zur Bewältigung einer außergewöhnlichen Notsituation erforderlichen Maßnahmen im Haushalt transparent abgebildet werden und damit durch das Plenum als Inhaber des parlamentarischen Budgetrechts selbst getroffen werden müssen.²⁰ Nichts anderes kann vorliegend auch für eine mögliche außergewöhnliche Notsituation im Zusammenhang mit den Fluchtbewegungen und der damit verbundenen Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten in Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine gelten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Karin Klingen".

Karin Klingen

²⁰ vgl. Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2021 (Band 2), T 10