

In Anbetracht von Mehreinnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen von 2.661 Mio. € im Hj. 2022 über dem Planansatz hat der Rechnungshof Zweifel an der Notwendigkeit einer Kreditaufnahme aus Notlagenermächtigungen von 500 Mio. €.

Der Rechnungshof sieht dringenden Konkretisierungsbedarf für den Gesetzgeber. Der Staatsregierung sind eindeutige Vorgaben zu setzen, wie Mehreinnahmen zu verwenden sind. Der Vermeidung eines Kreditbedarfs ist dabei der Vorrang einzuräumen.

1 Vorbemerkung

- 1 Der Beitrag befasst sich mit den finanzwirtschaftlichen Umständen der Aufnahme von Notlagenkrediten für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ im Hj. 2022.

2 Haushaltslage des Landes

- 2 In der Information des SMF an den HFA vom 17. Januar 2023 über den vorläufigen kassenmäßigen Haushaltsabschluss 2022 kündigte der Finanzminister einen Überschuss von 1.499 Mio. € im Kernhaushalt an. Der Überschuss sollte „zur dringend gebotenen Wiederauffüllung der Haushaltsausgleichsrücklage“ verwendet werden.
- 3 Nach Angaben in der HR 2022 vom Dezember 2023 lagen die Einnahmen aus Steuern und steuerinduzierten Einnahmen im Hj. 2022 mit rd. 2.661 Mio. € über dem Ansatz. Dadurch konnte das SMF auf die ursprünglich eingeplante Entnahme aus dem „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zur Steuerkompensation von 1.001 Mio. € verzichten.

2.1 Auffüllen von Rücklagen

- 4 Aus den überschüssigen Haushaltsmitteln des Hj. 2022 füllte das SMF die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage (HAR) mit insgesamt 1.829 Mio. € und die Rücklage zur Finanzierung von Abrechnungsbeträgen nach dem SächsFAG mit 524 Mio. € auf. Kumuliert betrug die Zuführung an die Rücklagen 2.353 Mio. €.
- 5 Der SRH merkt dazu an, dass im StHPI. 2022 für beide Rücklagen keine planmäßige Zuführung vorgesehen war. Das SMF war hinsichtlich der HAR allein per Haushaltsvermerk bei der Haushaltsstelle 15 10/919 01 ermächtigt, bis zur Höhe des erwarteten kassen- und rechnungsmäßigen Haushaltsüberschusses eine Rücklage nach § 25 Abs. 2 SÄHO zu bilden.
- 6 Im Hj. 2022 trat zugleich eine Deckungslücke im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von 406 Mio. € auf. Diese zeichnete sich bereits im Bericht des SMF an den HFA über den Fondsvollzug vom 31. Januar 2023 (Seite 5) ab. Die überschüssigen Kassenmittel hätten ausgereicht, um die Lücke zu schließen. Dies ist nicht geschehen.

Stellungnahme des SMF

- 7 Der kassenmäßige Überschuss im Kernhaushalt sei ebenso wie die Deckungslücke im Corona-Bewältigungsfonds (CorBF) erst nach Ablauf des Haushaltsjahres 2022 festgestellt worden. Die genaue Deckungslücke im CorBF habe zudem erst nach Abschluss der Korrekturbuchungsphase festgestellt werden können. Ebenso sei für den Kernhaushalt zunächst das kassenmäßige Gesamtergebnis und damit das Ergebnis aus dem Ausgabereisteverfahren abzuwarten.
- 8 Eine Verwendung des Überschusses hätte eine entsprechende Zuführung an das Sondervermögen im Rahmen der Auslaufperiode bedingt. Eine solche Zuführung sei mangels rechtlicher Grundlagen nicht möglich gewesen. Das Sächsische Coronabewältigungsfondsgesetz (SächsCorBG) und der Haushaltsplan (Epl. 15) hätten eine solche Zuführung für 2022 nicht vorgesehen. Vielmehr sei in § 4 Abs. 2 Satz 1 SächsCorBG der Ausgleich über eine Kreditaufnahme vorgesehen gewesen. Diese Regelung sei entsprechend vollzogen worden.

- 9 Die Schaffung einer anderweitigen Ausgleichsregelung in 2023 hätte nach den Grundsätzen von Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit nicht mehr mit Wirkung für das Jahr 2022 nachgeholt werden können.

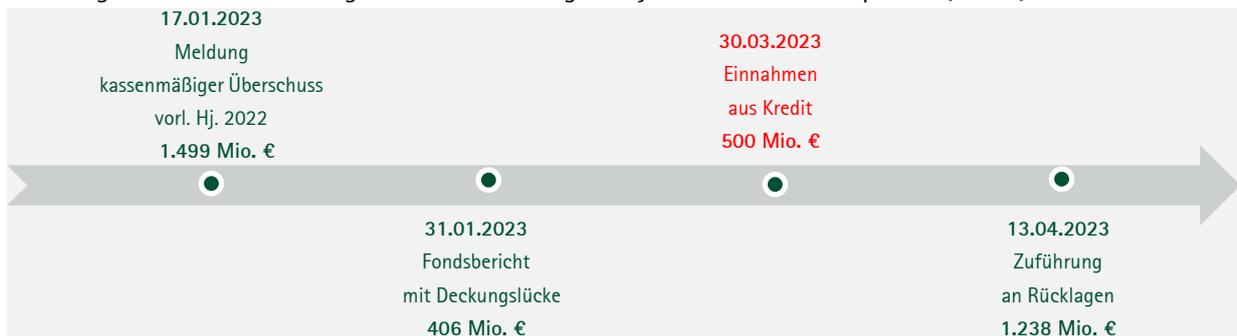
Schlussbemerkungen

- 10 Der SRH konnte anhand der Monatsstatistik des SMF über die Einnahmen und Ausgaben des Freistaates Sachsen vom 1. Januar bis 31. Oktober 2022 einen Finanzierungssaldo des Landes von 1,6 Mrd. € vernehmen.¹ Laut Sachbuchauszug für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ waren nach Ablauf des Monats November 2022 Einnahmen von 839 Mio. € und Ausgaben von 1.098 Mio. € festzustellen. Somit zeichnete sich im Fonds bereits Anfang Dezember 2022 eine Deckungslücke von rd. 259 Mio. € ab.
- 11 Für den Rechnungshof erschließt sich somit nicht, warum – als sich für Ende des Kalenderjahres 2022 die Deckungslücke abzeichnet hat – geeignete Maßnahmen nicht rechtzeitig ergriffen worden sind, um Kreditaufnahmen aus Notlagenermächtigungen vorzubeugen.
- 12 Die Auffassung des SMF, dass die Kreditermächtigung zur Aufnahme von Schulden zu „vollziehen“ gewesen wäre, geht fehl. Eine Kreditermächtigung enthält keinen solchen Vollzugsauftrag des Gesetzgebers, sondern eine Erlaubnis etwas ausnahmsweise zu tun, was ansonsten nicht zulässig ist. Aus der Qualifikation als Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot folgt zudem, dass stets zuerst das Ausschöpfen von anderen Maßnahmen anzustreben ist.

2.2 Kreditaufnahme anstatt Kreditvorsorge

- 13 Trotz einer sehr guten Liquiditätslage im Haushalt des Landes nahm das SMF die Kreditermächtigung für die Notlagenkredite aus dem Hj. 2022 in Anspruch und buchte am 30. März 2023 Einnahmen aus Krediten i. H. v. 500 Mio. € für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ ein. Die damit verbundenen Kreditbeschaffungskosten beliefen sich auf 690 T€. Die Buchungen erfolgten in der sog. Auslaufperiode des Hj. 2022.
- 14 Nach Auskunft des SMF betrug der vereinbarte Effektivzinssatz für die Laufzeit von 5 Jahren 2,905 % p. a. Der Freistaat muss somit bis 2028 **zusätzliche** Zinsausgaben von insgesamt rd. 73 Mio. € aufbringen. Das sind jährlich rd. 15 Mio. €. Diese entsprechen wertmäßig der Höhe der Ausgaben des Landes im Hj. 2022 für Zuschüsse für Investitionen an private Unternehmen in den Übergangsregionen aus dem Kap. 09 09 Tit. 892 02.
- 15 Einige Wochen nach Kreditaufnahme, am 13. April 2023, buchte das SMF für das Hj. 2022 die letzten Zuführungen an die beiden Rücklagen von insgesamt 1.238 Mio. €.
- 16 Der zeitliche Verlauf der geschilderten Vorgänge stellt sich folgendermaßen dar:

Abbildung: Zeitliche Abfolge der Ausfinanzierung des Hj. 2022 in der Auslaufperiode (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, Informationen des SMF an den HFA; Auskunft des SMF, Kassen-Ist 2022.

- 17 Die Kreditaufnahme im März 2023 erfolgte trotz bereits bekannten erheblichen Kassenüberschusses von 1.499 Mio. €. Dieser resultierte aus nicht verbrauchten Ausgabemitteln der Ressorts und aus Steuermehreinnahmen von 2.661 Mio. €.

¹ SMF, [Monatsstatistik](#), zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

- 18 Ungeachtet des fehlenden Feststellungsbeschlusses des SLT für das Hj. 2022 und der Frage, ob man im 1. Quartal 2023 noch von einer Notlage aufgrund der Corona-Pandemie ausgehen konnte, war die Finanzlage des Landes bei verzeichneten Mehreinnahmen von 2.661 Mio. € für das Hj. 2022 alles andere als erheblich beeinträchtigt.
- 19 Damit war aus Sicht des SRH eine weitere wesentliche Voraussetzung nicht erfüllt, die das Land sonst zur Aufnahme von Notlagenkrediten nach Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen berechtigt hätte.
- 20 Nach Art. 94 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen und § 7 Abs. 1 SäHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten.
- 21 Auf die Nachfrage des SRH zum Entscheidungsprozess des SMF betreffend die Kreditaufnahme verwies das Ministerium in seiner Auskunft vom 24. Januar 2024 lediglich auf die Ermächtigung nach § 4 Abs. 2 SächsCorBG. Danach habe es Kredite zur Deckung seiner Ausgaben nach Maßgabe des HG aufzunehmen gehabt und es habe diese zum Ausgleich des Defizites im Fonds von 406 Mio. € herangezogen. Zuführungen aus dem Kernhaushalt seien weder im SächsCorBG noch im Staatshaushalt (Kap. 15 10 Tit. 634 01) vorgesehen gewesen.
- 22 Dass vor der Kreditaufnahme eine Abwägung über eine mögliche Nutzung der überschüssigen Mittel des Hj. 2022 und Vorlage eines Nachtragshaushaltes mit Zuführung an den Fonds stattfand, konnte der SRH den ihm zur Prüfung vorgelegten Unterlagen nicht entnehmen.
- 23 Das Handeln des SMF war mit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nicht in Einklang zu bringen.

Stellungnahme des SMF

- 24 Das SMF appelliere an eine einheitliche Verwendung von Fachtermini. Eine zielführende inhaltliche Auseinandersetzung mit der Thematik Kreditaufnahme sei nur vor dem Hintergrund eines gemeinsamen fachlichen Verständnisses möglich. Die wiederholte Vermischung von Begrifflichkeiten der Liquiditätsebene mit derer der Deckungsebene lasse die grundsätzlich zu begrüßende sachliche Auseinandersetzung stets auf diese elementare Verständnisebene zurückfallen.
- 25 Vorliegend sei die Kreditaufnahme i. H. v. 500 Mio. € auf Basis der zum Entscheidungszeitpunkt (März 2023) vorliegenden Prognose der weiteren Liquiditätsentwicklung erfolgt. Betrachtet werde hierbei das gesamte Liquiditätsmanagement des Freistaates Sachsen. Dieses umfasse den gesamten Kernhaushalt und alle rechtlich selbständigen und unselbstständige Nebenhaushalte, soweit diese ihre Liquiditätsbestände nicht außerhalb dieses Cash Pools verwalteten. Die hiesige Kreditaufnahme sei damit im Rahmen der als notwendig angesehenen Beschaffung von Liquidität für den gesamten Cash Pool und nicht losgelöst für coronabedingte Ausgaben erfolgt.
- 26 Das für 2022 festgestellte kassenmäßige Gesamtergebnis könne nicht als Argument für die Beurteilung der im März 2023 vorherrschenden bzw. im Jahresverlauf sich entwickelnden Liquiditätslage herangezogen werden. Das Kassenergebnis 2022 lasse allenfalls in der Retrospektive mittelbare Rückschlüsse auf die Liquiditätssituation in 2022 zu, nicht aber auf die zukünftige des Jahres 2023.

Schlussbemerkung des SRH

- 27 Bei der Aufnahme von Notlagenkrediten fallen entgegen der Auffassung des SMF die Liquiditätsebene und die Haushaltsebene weder begrifflich noch sachlich auseinander. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 15. November 2023 klargestellt, dass die Kredite sowohl kassen- wie auch haushaltswirksam in einem bestimmten Rechnungsjahr notlagenbedingt aufgenommen werden.²
- 28 Die vom SMF mitgeteilte Liquiditätsprognose im Frühjahr 2023 zeigt zwar eine Lücke auf, dies jedoch erst ab September 2023. Für die Beschaffung von Geldmitteln zur Überbrückung der Liquiditätslücke war jedoch die Notlagenermächtigung aufgrund ihrer Zweckbindung nicht eingeräumt.

² BVerfG, [Urteil vom 15. November 2023](#) – 2BvF 1/22 – juris, Rdnr. 173.

- 29 Beunruhigend ist daher die Auskunft des SMF, dass die Kreditaufnahme im Rahmen der als notwendig angesehenen Beschaffung von Liquidität für den gesamten Cash Pool und nicht losgelöst für coronabedingte Ausgaben erfolgt sei.
- 30 Für die rechtliche Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Kreditermächtigung ist selbstverständlich von Bedeutung, ob diese verfassungsgemäß ist. Die vom SMF herangezogene Notlagenkreditermächtigung war bereits aufgrund des Jährigkeitsprinzips verfallen.

2.3 Konkretisierung von Regelungen

- 31 Wenn die Einnahmen die Ausgaben übersteigen, ist der Mehrbetrag gem. § 25 Abs. 2 SÄHO insbesondere
- zur Verminderung des Kreditbedarfs oder
 - zur Tilgung von Schulden zu verwenden oder
 - Rücklagen zuzuführen.
- 32 Diese Regelung lässt nach Auffassung des Rechnungshofs nicht eindeutig genug ersehen, wie mit Überschüssen tatsächlich zu verfahren ist. Sie zählt die möglichen Vorgehensweisen nebeneinander auf, ohne ihr Rangverhältnis unmissverständlich anzugeben. Aus der oben wiedergegebenen Aufzählung lässt sich dieses nicht unbedingt herleiten, zumal sie durch den Einschub des Wortes „insbesondere“ nicht abschließend ist.
- 33 Dieser offene Regelungsansatz begünstigte im Hj. 2022 hohe Zuführungen an Rücklagen trotz eines erheblichen Mittelbedarfs im Sondervermögen, den das SMF mit Einnahmen aus Notlagenkrediten anstatt aus der Kasse gedeckt hat. Die Vorschriften über die Notwendigkeit, die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit blieben dabei außer Acht.
- 34 Eine Zuführung der überschüssigen Mittel aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen wäre jedenfalls – zur Vermeidung eines Fehlbetrags im Fonds – mittels eines Nachtragshaushaltsgesetzes Ende 2022 möglich gewesen. Die Staatsregierung war gehalten, ein solches angesichts der sich abzeichnenden sehr hohen Steuermehreinnahmen und steigender Zinsen auf den Weg zu bringen. Dies hat sie unterlassen.
- 35 Der Rechnungshof sieht dringenden Konkretisierungsbedarf für den Gesetzgeber. Der Staatsregierung sind eindeutige Vorgaben zu setzen, wie Mehreinnahmen zu verwenden sind. Der Vermeidung eines Kreditbedarfs ist dabei der Vorrang einzuräumen.

Stellungnahme des SMF

- 36 Die Aufnahme von Notlagenkrediten sei durch den Haushaltsgesetzgeber im SächsCorBG vorgesehen und jeweils durch den Haushalts- und Finanzausschuss bestätigt worden. Eine Zuführung an den Fonds eines erst in 2023 endgültig bekannten Überschusses 2022 sei gesetzlich nicht vorgesehen gewesen. Ein Nachtragshaushaltsgesetz wäre zeitnah vor dem 31.12.2022 realistisch nicht umsetzbar gewesen. Die Auffassung SRH widerspreche zudem – soweit bereits bestehende Rücklagen gemeint sind – der Entscheidung des BVerfG: „Eine „Subsidiarität der Kreditaufnahme“ lässt sich Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG gerade nicht entnehmen.“
- 37 Die Empfehlung des SRH führe im Ergebnis zur Einschränkung der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Freistaates bei bekannten zukünftigen Ausgabebedarfen ohne auskömmliches Rücklagenkontingent.

Schlussbemerkungen

- 38 Das SMF räumt in seiner Stellungnahme ein, dass der Haushaltsüberschuss bereits vor Frühjahr 2023 bekannt war. Das Nachtragshaushaltsgesetz 2020 hat das Parlament innerhalb von wenigen Tagen beschlossen. Es erschließt sich dem SRH nicht, weshalb Ende 2022 vergleichbare Maßnahmen nicht rechtzeitig ergreifbar gewesen sein sollen.
- 39 Darüber hinaus spielt es vorliegend keine Rolle, ob es eine verfassungsmäßige Subsidiarität der Kreditaufnahme gibt. Die Aufnahme von Schulden bildet eine Ausnahme und führt zu einer Zinsbelastung, die nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei einer Haushaltslage wie Ende 2022 zu vermeiden ist.

- 40 Am dargestellten Beispiel wird ein Konkretisierungsbedarf umso deutlicher. Die bisherigen Mechanismen im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan sowie das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedürfen für den Haushaltsvollzug einer Schärfung, um künftig eine Kreditaufnahme trotz sehr guter Haushaltssituation zu verhindern.

2.4 Verwendung von Notlagenkrediten

- 41 Wie oben dargestellt, betrug die Deckungslücke des Fonds im Hj. 2022 406 Mio. €. Das SMF nahm einen marktüblichen Kredit von 500 Mio. € auf und verwendete den Differenzbetrag für den rechnerischen Abbau von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ im Fonds von 94 Mio. €.
- 42 Eine solche Verwendung von Einnahmen aus Notlagenkrediten widerspricht dem Ansinnen des Gesetzgebers. Dieser hat in § 4 Abs. 2 Satz 1 SächsCorBG ausdrücklich festgelegt, dass die Aufnahme von Krediten zur Deckung der Ausgaben des Fonds für die Notlagenbekämpfung zulässig ist. Ein anderer Verwendungszweck für die Krediteinnahmen, wie für buchungstechnische Verrechnung mit der Kasse und damit im Ergebnis Verwendung als allgemeine Deckungsmittel des Freistaates, entspricht nicht dem gesetzlichen Ansinnen und ist als ein „verdeckter Haushaltskredit“ zu werten. Ein solcher ist laut Verfassung des Freistaates Sachsen ausdrücklich verboten. Die Mittel aus Kreditaufnahmen sind damit nicht ordnungsgemäß verwendet worden.
- 43 Der Rechnungshof empfiehlt dem SMF, die Soforttilgung des Betrages von 94 Mio. € einzuleiten.

Stellungnahme des SMF

- 44 Der Schlussfolgerung des SRH wird deutlich widersprochen. Es ist nicht erkennbar, aus welchem Sachverhalt er eine Verwendung als allgemeine Deckungsmittel ableitet. Die Verbuchung der Einnahmen erfolgte im Sondervermögen und nicht im Kernhaushalt. Wie bereits im Rahmen des Jahresberichts zum SächsCorBG für das Jahr 2022 geschildert, betrug das Emissionsvolumen standardisiert und marktüblich 500 Mio. €. Der Ausgleich der Differenz zwischen dem Ausgleichsbedarf i. H. v. 406 Mio. € und dem Emissionsvolumen erfolgt über eine Tilgung von aufgeschobenen Krediten i. H. v. 93,8 Mio. €. Die aufgeschobene Kreditaufnahme wurde damit von 380,6 Mio. € auf 286,8 Mio. € reduziert. Im Corona-Bewältigungsfonds wurden damit in 2022 Einnahmen i. H. v. 406 Mio. € erzielt.

Schlussbemerkungen

- 45 Aufgeschobene Kredite konnte das SMF nicht im Wege einer Tilgung „reduzieren“. Es handelt sich um eine gesetzliche Rechtsposition, über deren Aufhebung nur der Sächsische Landtag entscheidet. Näheres dazu ist im nachfolgenden Beitrag Nr. 6 ausgeführt.
- 46 Die Einnahmen von 500 Mio. € sind in die Staatskasse gelangt und das SMF hat davon nur 406 Mio. € zur Deckung von Ausgaben im Sondervermögen eingesetzt. 94 Mio. € sind schließlich in der Kasse verblieben und konnten tatsächlich für die Finanzierung von Haushaltsausgaben genutzt werden.

