

Die Finanzschulden des Landes erreichten im Hj. 2022 den Stand von rd. 6 Mrd. €. Davon entfielen allein auf den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ 2,5 Mrd. €.

Die Staatsregierung hat in den Jahren 2021 und 2022 Corona-Schulden von 744 Mio. € aufgenommen. Notlagenkredite stellen eine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot dar. Das Bestehen einer Notlage muss nach Auffassung des BVerfG das Parlament in einem Beschluss vorher jährlich feststellen. Feststellungsbeschlüsse lagen nicht vor.

Nicht benötigte Notlagen-Kreditermächtigungen von 381 Mio. € wollte das SMF „ansparen“ und bis 2030 in Anspruch nehmen. Nach den Regelungen über die Schuldenbremse im Staatsschuldenrecht waren die Kreditermächtigungen mit Ablauf des Hj. 2021 verfallen. Der SRH hält an seiner bisherigen Empfehlung an das Parlament fest, eine Klarstellung in die Haushaltsordnung aufzunehmen, dass die Bildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten ausgeschlossen ist.

Der Rechnungshof sieht die Neuverschuldung zum Konjunkturausgleich in ihrem Umfang an Schranken aus der Verfassung des Freistaates Sachsen gekoppelt. Bei der Entscheidung über die Höhe der Kreditermächtigung im Sächsischen Corona-Bewältigungsfondsgesetz waren die Unterschiede zwischen der notlagen- und der konjunkturbedingten Schuldenaufnahme unbeachtet geblieben.

## 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> Der Beitrag befasst sich mit der Verschuldung des Freistaates Sachsen im Kernhaushalt und im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ sowie mit der Bedeutung der am 15. November 2023 ergangenen Entscheidung<sup>1</sup> des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) für die Finanzlage des Freistaates Sachsen.

## 2 Neuverschuldungsverbot

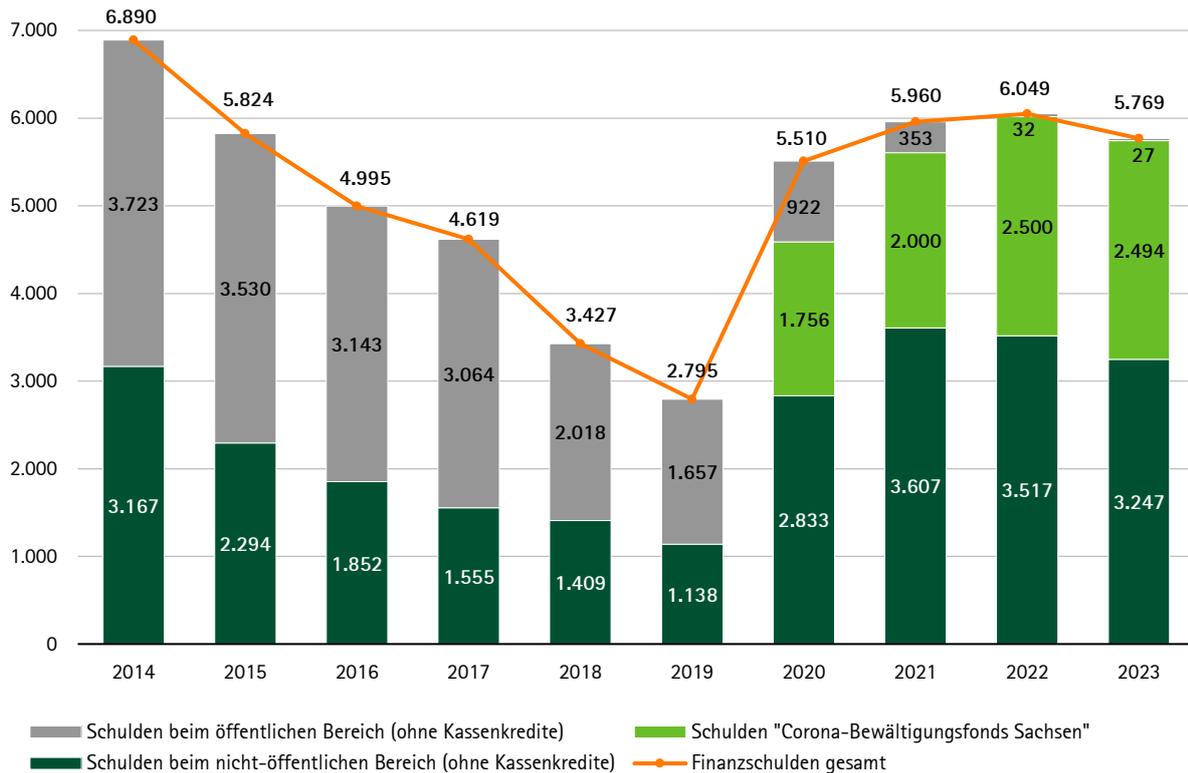
- <sup>2</sup> Seit Anfang 2014 ist eine Neuverschuldung dem Land verfassungsrechtlich untersagt. Jede Aufnahme von Krediten führt zu langfristigen Verbindlichkeiten und damit zur Belastung zukünftiger Haushalte. Art. 95 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht deshalb den Ausgleich des Haushaltsplanes ohne Einnahmen aus Krediten vor.
- <sup>3</sup> Ausnahmen von diesem Grundsatz sind nur möglich
- zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite sowie
  - beim Eintreten von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

## 3 Finanzschulden

- <sup>4</sup> Mit der Corona-Krise kehrte sich ab dem Hj. 2020 die bisherige Entwicklung der Finanzschulden des Landes um. Sie stiegen im Hj. 2020 erstmals wieder und zunächst auf insgesamt 5.510 Mio. € an. In den Hj. 2021 und 2022 erhöhte sich der Schuldenstand weiter bis auf 6.049 Mio. €. Das Jahr 2023 schloss mit einer Verringerung der Staatsverschuldung um 280 Mio. €. Die Finanzschulden sind zwar dadurch auf insgesamt rd. 5.769 Mio. € gesunken. Sie lagen jedoch weiterhin über dem Schuldenstand des Hj. 2020.

<sup>1</sup> [BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231](#); zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

Abbildung 1: Entwicklung von Finanzschulden des Freistaates im Zeitraum 2014 bis 2023 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, 2014 bis 2022 HR; 2023 Zuarbeit des SMF.

Hinweis: Schulden beim öffentlichen Bereich (ohne Kassenkredite) für 2022 und 2023 sind im Größenverhältnis nur andeutungsweise abbildbar.

- 5 Das für den Freistaat geltende Neuverschuldungsverbot erfuhr im Hj. 2020 gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen aufgrund der Corona-Pandemie eine Ausnahme. Der SLT stellte mit Beschluss vom 9. April 2020 das Vorliegen einer Ausnahmesituation im Land verbindlich fest und räumte dem neu errichteten „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ eine Kreditermächtigung von bis zu 6 Mrd. € zur Bewältigung der Pandemiefolgen ein.<sup>2</sup>
- 6 Die Aufnahme der Corona-Schulden beeinflusste erheblich die oben dargestellten Veränderungen bei den Finanzschulden. Das SMF hat über die ihm durch das Gesetz gewährte Kreditermächtigung verfügt und auf dem Kreditmarkt neue Schulden aufgenommen, die im Hj. 2022 insgesamt kumuliert 2.500 Mio. € erreichten.

## 4 Verfassungsmäßigkeit der Kreditaufnahmen im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

### 4.1 Wegweisendes Urteil

- 7 Mit dem Urteil vom 15. November 2023 zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 des Bundes hat das BVerfG<sup>3</sup> folgende wesentliche Kernaussagen zur bundesstaatlichen Schuldenbremse getroffen und klare Maßstäbe gesetzt:
  - Zwischen der Naturkatastrophe oder außergewöhnlichen Notsituation und der Überschreitung der Kreditobergrenzen ist ein sachlicher Veranlassungszusammenhang erforderlich.
  - Bei dessen Beurteilung kommt dem Gesetzgeber ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu, mit dem im Gesetzgebungsverfahren eine hohe Darlegungslast korrespondiert.
  - Die Geltung der Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit erstreckt sich auf die Schuldenbremse. Diese kann nicht durch Sondervermögen umgangen werden.
  - Das Gebot der Vorherigkeit ist bei der Aufstellung von Nachtragshaushalten zu beachten. Ein Entwurf ist bis zum Jahresende parlamentarisch zu beschließen.

<sup>2</sup> Antrag auf Feststellung des Vorliegens einer außergewöhnlichen Notsituation vom 3. April 2020, [LT-Drs. 7/2106](#).

<sup>3</sup> BVerfG, a. a. O. (Fußnote 1), dort vgl. Leitsätze.

- <sup>8</sup> Das Urteil hat keine unmittelbare Auswirkung auf die sächsischen Landesgesetze, da Streitgegenstand ein Bundesgesetz war. Zu bedenken ist aber, dass das BVerfG in seinem Urteilsspruch das Nachtragshaushaltsgesetz des Bundes nicht nur für verfassungswidrig, sondern sogar für nichtig erklärt hat. Dies verleiht den Kernbotschaften der Entscheidung über die Schranken des föderalen Staatsaufbaus hinaus Gewicht. Zudem sind alle Staatsorgane im föderalen Bundesstaat an Gesetz und Recht gebunden. Von der Bindung an das Recht ist auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes des Bundes erfasst.
- <sup>9</sup> Das BVerfG hat zudem sein Urteil ausdrücklich auf Art. 109 Abs. 3 GG gestützt. Das Neuverschuldungsverbot richtet sich in dieser Verfassungsnorm zugleich an den Bund und die Länder. Die Verschuldung der Länder ist damit den grundgesetzlichen Vorgaben unterworfen. Somit ist der Freistaat Sachsen aus dem Gesichtspunkt des Rechtsrahmens des föderalen Staatsschuldenrechts heraus als Adressat der wegweisenden Entscheidung vom 15. November 2023 anzusehen.

## 4.2 Auswirkungen des Urteils für den Freistaat Sachsen

- <sup>10</sup> Das Urteil des BVerfG trägt in seiner Klarheit zur Auslegung einiger wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung der Schuldenbremse bei.
- <sup>11</sup> Der SRH schilderte in seinen jährlichen Berichten ab 2020 seine Bedenken zum Umgang mit dem sächsischen Neuverschuldungsverbot im Freistaat während der Corona-Zeit und kritisierte vor allem:
- Kreditaufnahmen ohne vorherige Feststellungsbeschlüsse des Parlaments für die Hj. 2021 und 2022,
  - Ansparen von Kreditermächtigungen im Hj. 2021 durch Bildung sog. „aufgeschobener Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten und
  - Vermischung von Ausnahmetatbeständen.
- <sup>12</sup> Mit dem Urteil des BVerfG sieht sich der Rechnungshof in seiner Auffassung bestätigt.

### 4.2.1 Fehlende Feststellungsbeschlüsse des Parlaments für die Hj. 2021 und 2022

- <sup>13</sup> Der SRH bemängelte<sup>4</sup> die Kreditaufnahmen der Staatsregierung ohne vorherige Beschlüsse des SLT über das Vorliegen einer Notsituation jeweils für die Hj. 2021 und 2022. Die Notlagenkredite beliefen sich auf insgesamt rd. 744 Mio. €.
- <sup>14</sup> Die Feststellung des Vorliegens einer verfassungsrechtlichen Ausnahme ist eine Grundbedingung für die Verfassungsmäßigkeit der eingeräumten gesetzlichen Kreditermächtigung sowie für deren Ausübung. Somit können auf die Ausnahmeregelung in der Verfassung gestützte Kreditaufnahmen in den Folgejahren nicht einfach den Fortbestand der außergewöhnlichen Notsituation und des Feststellungsbeschlusses unterstellen.<sup>5</sup>
- <sup>15</sup> Wie das BVerfG in seinem Urteil ausführt, ist der vom Parlament zu fassende Beschluss im Hinblick auf die Feststellung einer Notlage für jedes Haushaltsjahr gesondert zu treffen.<sup>6</sup> Zudem legt das Gericht dem Gesetzgeber qualifizierte, mit dem Zeitablauf nach Beginn der Krise ansteigende Darlegungslasten auf. Eine Erstreckung des Feststellungsbeschlusses über 3 Haushaltsjahre „auf Vorrat“, wie dies in Sachsen beabsichtigt war, ist nach Auffassung des SRH nicht zulässig und wurde nun durch das Urteil des BVerfG ausdrücklich ausgeschlossen.
- <sup>16</sup> Dem steht auch nicht entgegen, dass der Bund einjährige Haushaltspläne beschließt, während der Freistaat Sachsen Doppelhaushalte feststellt. Nach Art. 93 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen ist der Haushaltsplan, der für mehrere Rechnungsjahre festgestellt wird, ebenfalls nach Jahren getrennt durch das Haushaltsgesetz zu beschließen. Wie beim Bund ist auch bei den Doppelhaushalten des Freistaates Sachsen die Jährigkeit das vorherrschende Grundprinzip. In allen haushaltsrechtlichen Zusammenhängen gelten die Festsetzungen des Haushaltsplanes nur für das jeweilige Haushaltsjahr.

<sup>4</sup> SRH, [Jahresbericht 2023 – Band I, Beitrag Nr. 3, Tz. 16](#).

<sup>5</sup> Koriotoh: [Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung \(Art. 131a Abs. 3 BremLV\) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfegesetz \(§ 2 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 2 SanG\) angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme](#), Seite 24; zuletzt geöffnet am 23. April 2024.

<sup>6</sup> BVerfG, a. a. O. (Fußnote 1), RdNr. 165, 166, 171 und 172.

- 17 Für die in den Hj. 2021 und 2022 aufgenommenen Corona-Schulden fehlte damit die entscheidende Voraussetzung für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot. Der Landtagsbeschluss vom 9. April 2020 bezog sich nur auf das Hj. 2020 und er konnte auch nur für dieses Haushaltsjahr Wirkung entfalten.
- 18 Der verfassungsrechtlich bedenkliche Zustand sollte beendet werden.
- 19 Der Rechnungshof regt an, dass sich das Parlament bei künftigen Notlagen über die finanzwirksamen Tatsachen, welche die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot begründen, von der Staatsregierung in regelmäßigen Zeitabständen unterrichten lässt. Eine erneute Feststellung der Notlage ist jährlich vom Gesetzgeber zu treffen.

#### Stellungnahme des SMF

- 20 Das BVerfG habe mit seinem Urteil vom 15. November 2023 erstmals zur Reichweite und den Voraussetzungen der im Grundgesetz für die Länder ab 2020 in Kraft getretenen Schuldenbremse entschieden. Hierbei sei u. a. ausgeführt worden, dass die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit auch für Sondervermögen und auch im Rahmen der notlagenbedingten Kreditaufnahme uneingeschränkt gelten. Das BVerfG habe hieraus abgeleitet, dass auch die einer notlagenbedingten Kreditaufnahme vorausgehende Feststellung des Parlaments für jedes Haushaltsjahr gesondert erfolgen müsse.
- 21 Im Freistaat Sachsen habe der SLT am 9. April 2020 die Notlage einstimmig und einmalig festgestellt, sowie ein Sondervermögen Corona-Bewältigungsfonds Sachsen errichtet und dieses mit einer Kreditermächtigung bis zu 6 Mrd. € ausgestattet. Hierbei sei davon ausgegangen worden, dass die Notlage bis ins Jahr 2022 anhält. Gemessen an den coronabedingten Ausgaben der Jahre 2020 bis 2023 habe sich diese Annahme rückblickend als valide erwiesen. Kreditermächtigungen seien hierbei nur i. H. v. rund 2,8 Mrd. € und nur in den Jahren 2020 bis 2022 genutzt worden.
- 22 Die Tilgung dieser Kredite habe nach § 4 Abs. 3 SächsCorBG spätestens innerhalb von 8 Jahren zu erfolgen, wobei die jeweils ersten beiden Jahre nach der Kreditaufnahme tilgungsfrei seien. Dieser Tilgungsplan sei nach Art. 95 Abs. 5 Satz 2 der Sächsischen Verfassung vom SLT beschlossen worden. Im Ländervergleich tilgt der Freistaat Sachsen seine Notlagenkredite damit bereits erheblich schneller als die weit überwiegende Anzahl der Länder. Die erste Tilgungsrate sei im Jahr 2023 i. H. v. 292,6 Mio. € geleistet worden. Im Jahr 2024 erfolge eine weitere Tilgung i. H. v. 396,8 Mio. €. In 2025 und 2026 sind jeweils Tilgungen i. H. v. 464,5 Mio. € vorgesehen. Darüberhinausgehende Tilgungszahlungen könnten, um eine haushalterische Überforderung zu vermeiden, nur bei entsprechenden Einsparungen an anderer Stelle realisiert werden.

#### Schlussbemerkung des SRH

- 23 Nach wie vor verweist das SMF in seiner Stellungnahme vom 27. März 2024 auf den einmaligen Beschluss des Parlamentes aus dem Jahr 2020, den das Ministerium auch für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 weiterhin für wirksam hält. Auf die Forderung des BVerfG nach jährlichen Feststellungsbeschlüssen des Parlaments geht das SMF in seiner Stellungnahme nicht ein.
- 24 Die Frist für die Tilgung von 8 Jahren ist angemessen und gilt für verfassungsmäßige Notlagenkredite. Bei Schuldaufnahmen, die sich aufgrund von fehlenden Feststellungsbeschlüssen des Parlaments am Neuverschuldungsverbot messen lassen müssen, ist über deren Fortbestand zu entscheiden.
- 25 Der SRH begrüßt die vom SMF angekündigte Bereitschaft für Einsparungen im Haushalt zur Finanzierung der Soforttilgung.

#### 4.2.2 Aufschieben von Kreditaufnahmen bei Notlagenkrediten

- 26 Der SRH beanstandete ferner die Bildung von sog. „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ von 381 Mio. € im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ für das Hj. 2021. Dies sollte das Fortgelten von Corona-Kreditermächtigungen über das Ende des Notlagenjahres 2021 hinaus und eine Umwandlung der „aufgeschobenen Kredite“ in aufgenommene Kredite bis zum Abschluss des Fonds im Jahr 2030 ermöglichen.

- 27 Die Buchung einer Kreditermächtigung sei nach Auskunft des SMF aufgrund bestehender Liquidität im Kernhaushalt möglich gewesen. Eine tatsächliche Kreditaufnahme sei nicht geboten gewesen.<sup>7</sup>
- 28 In diesem Zusammenhang machte der Rechnungshof darauf aufmerksam, dass:
- die Beschaffung der Mittel auf dem Kreditmarkt entweder zwingend zeitlich erforderlich sei, um die Krise zu bewältigen, oder – wenn die Mittel nicht benötigt werden, weil die Staatskasse über ausreichend liquide Mittel verfügt – sich jedwede Ausübung der Kreditermächtigung verbietet, auch im Wege einer Bevorratung als „aufgeschobene Kreditermächtigung“;
  - der SLT die Kreditermächtigungen im SächsCorBG ausschließlich für die Finanzierung von Corona-Maßnahmen eingeräumt habe und mit ihrem Aufschieben sei dieses Recht verwirkt;
  - die bis zum Hj. 2030 in Aussicht gestellte Inanspruchnahme der Kreditermächtigung nach dem Ende der Notlage erfolgen und damit eine Umgehung des Neuverschuldungsverbotes darstellen würde.
- 29 Der SRH verweist auf die entsprechenden Ausführungen hierzu in seinen Jahresberichten.<sup>8</sup>
- 30 Das BVerfG bestätigte in dem o. g. Urteil die vom SRH bisher geäußerten Bedenken zum Aufschieben von Kreditermächtigungen für Notlagen. Das Gericht stellte fest, dass das Jährigkeitsprinzip eine zeitliche Beschränkung der Ausgaben- und Kreditermächtigungen bewirkt. Demnach dürften diese nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet oder in Anspruch genommen werden. Nach dem Ablauf des Rechnungsjahres verfielen die entsprechenden Kreditermächtigungen, denn für notlagenbedingte Kreditermächtigungen existiert keine normierte Ausnahme von den Grundsätzen der Jährigkeit und Jährlichkeit. Dem „Ansparen“ von Kreditermächtigungen stünden die Bestimmungen in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG entgegen, die es nicht zulassen, dass die notlagenbedingten Kreditermächtigungen und das Haushaltsjahr, in welchem die Notlage festgestellt wurde, staatsschuldenrechtlich durch buchhalterische Maßnahmen voneinander entkoppelt werden.<sup>9</sup>
- 31 Demzufolge gilt die Ermächtigung zur Aufnahme von Notlagenkrediten jeweils für ein Haushaltsjahr. Dies schließt die Bildung von sog. „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“, die eine zeitliche Fortgeltung von Kreditermächtigungen über Haushaltsjahre hinaus bezwecken, ausdrücklich aus.
- 32 Mit der Bildung von „aufgeschobenen Krediten“ im Sondervermögen im Hj. 2021 verkannte das SMF den besonderen Ausnahmecharakter der Ermächtigungen für Notlagenkredite.
- 33 Der SRH hält an seiner bisherigen Empfehlung an das Parlament fest, eine Klarstellung in die Haushaltsordnung aufzunehmen, dass die Bildung von „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ bei Notlagenkrediten ausgeschlossen ist.

#### Stellungnahme des SMF

- 34 Das SMF halte an seiner – u. a. in der Entgegnung zum Jahresbericht 2022 und 2023 – ausführlich dargelegten Auffassung fest. Die Nutzung des Instruments der aufgeschobenen Kreditaufnahme sei im Lichte einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung (vgl. Art. 94 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen), auch bei über Notlagenkredite finanzierten Ausgaben, geboten und stelle keinen Verstoß gegen das Prinzip der Jährigkeit dar.

<sup>7</sup> Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021 – [LT-Drs. 7/9903](#), Seite 4.

<sup>8</sup> SRH, [Jahresbericht 2022 – Band II, Beitrag Nr. 23, Tz. 54 ff.](#) und [Jahresbericht 2023 – Band I, Beitrag Nr. 3, Tz. 44.](#)

<sup>9</sup> BVerfG, a. a. O. (Fußnote 1), RdNr. 159 ff., 173 und 183.

- 35 Die Ausführungen des SRH ließen weiterhin vermuten, dass die – in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht – strikte Trennung und Unterscheidung zwischen den beiden Systemen Liquiditätskreislauf und Deckungsebene nicht hinreichend berücksichtigt bzw. verkannt worden sei. Der Rückschluss von vorhandener Liquidität auf einen nicht bestehenden Deckungsbedarf aus Krediten, bleibe weiterhin unsystematisch, da der bloße Blick auf die Liquiditätsebene keinen Rückschluss auf das Vorhandensein von entsprechenden Deckungsmitteln (Deckungsebene) zuließe. Die Liquidität bilde lediglich den tagesaktuellen Saldo zwischen Zu- und Abflüssen ab. So würden beispielsweise auch durchlaufende Posten (weiterzuleitende Drittmittel) den Liquiditätsbestand temporär erhöhen, jedoch nicht zur Deckung von Landesausgaben zur Verfügung stehen. Eine positive Liquiditätsentwicklung deute nur dem ersten Anschein nach auf eine positive Einnahmeentwicklung hin, diese könne sich bei entsprechenden nachlaufenden Abflüssen zu einem späteren Zeitpunkt nivellieren oder ins Gegenteil verkehren.
- 36 Das Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 habe sich nicht mit der Frage der Zulässigkeit der aufgeschobenen Kreditaufnahme auseinandergesetzt. Das BVerfG habe ausgeführt, dass das Ansparen von Kreditermächtigung unzulässig ist und den Haushaltsgrundsätzen der Jährigkeit, Jährlichkeit und Fälligkeit widerspreche. Bei dem zu entscheidenden Sachverhalt seien Kreditermächtigungen in sachlicher Hinsicht nicht für Notlagenzwecke und in zeitlicher Hinsicht nicht im Jahr der Notlage bzw. im Jahr der notlagenbedingten Ausgaben in Anspruch genommen worden.
- 37 Im Freistaat Sachsen seien dementsgegen – unabhängig davon, ob im jeweiligen Jahr Kredite am Kreditmarkt tatsächlich aufgenommen oder Kredite aufgeschoben worden seien – im betreffenden Jahr (deckungsmäßige) Einnahmen nur in Höhe der notlagenbedingten Ausgaben erzielt worden. Im CorBF seien coronabedingte Einnahmen und Ausgaben jeweils im selben Jahr ausgeglichen worden. Es seien damit weder Kreditermächtigungen für andere Jahre angespart, noch für andere zweckwidrige Ausgaben verschoben worden. Auch Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG stelle hier explizit auf den Begriff Einnahmen (Deckung) und nicht auf den Begriff Zufluss (Liquidität) ab. Aufgeschobene Kredite stellten eine Einnahme i. S. dieser Regelung im Jahr der Buchung dar, andernfalls hätte es keinen Ausgleich zwischen Ausgaben und Einnahmen im CorBF gegeben. Bei einer späteren möglichen Valutierung der aufgeschobenen Kredite kommt es indes nur noch zu einem liquiditätsmäßigen Zufluss nicht zu einer Einnahme.
- 38 Die Schlussfolgerungen, die der SRH aus dem Urteil des BVerfG für die Thematik aufgeschobene Kreditaufnahme hier ziehe, beruhten auf der oben geschilderten Vermischung zweier voneinander unabhängiger Systeme.

#### Schlussbemerkung des SRH

- 39 Ermächtigungen zur Kreditaufnahme stellen keine tatsächliche Einnahme dar, auch dann nicht, wenn sie gebucht werden. Der SRH widerspricht der Auffassung des SMF zur Auslegung des Begriffes der Einnahme in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG. Denn dieser Begriff verkörpert wie auch sonst im Haushaltsrecht einen kassenwirksamen Mittelzugang. Dieser wird in der Praxis des SMF von der Buchung der Einnahme entkoppelt. Unabhängig von der vom SRH bereits beanstandeten Vorgehensweise<sup>10</sup>, eine gesetzliche Rechtsposition in kamerale Bücher aufzunehmen, wird allein dadurch aus einer abstrakten gesetzlichen Ermächtigung keine kassenwirksame Einnahme.
- 40 Die Haltung des BVerfG zur Anspargung von Kreditermächtigungen ist eindeutig und unmissverständlich. Die gesetzlichen Ermächtigungen zur Aufnahme von Notlagenkrediten enden mit Ablauf des Haushaltsjahres, für das Sie bewilligt waren. Jedwede Form der Weitergeltung – auch die als „aufgeschobene Kreditaufnahme“ – schließt dies aus.

#### 4.2.3 Vermischung von Ausnahmetatbeständen

- 41 Der SRH kritisierte ferner die Vermischung von Ausnahmetatbeständen bei der Feststellung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, welches das SMF zur Aufnahme von Notlagenkrediten berechtigte.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> SRH, [Jahresbericht 2022, Beitrag Nr. 23, Tz. 31 bis 40.](#)

<sup>11</sup> SRH, [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4, Tz. 39.](#)

- 42 Das BVerfG gelangte im o. g. Urteil zur Erkenntnis, dass die notwendige Abgrenzung einer notlagenbedingten Kreditaufnahme von einer konjunkturbedingten Kreditaufnahmemöglichkeit in der Gesetzesbegründung des Bundes nicht deutlich zu erkennen gewesen sei. Das Gericht erachtete eine solche Abgrenzung für erforderlich, weil auch für den Rückgriff auf die Konjunkturkomponente die Wirkungen der geplanten konjunkturpolitischen Maßnahmen durch das Parlament hinreichend ermittelt und dargelegt werden müssen.<sup>12</sup>
- 43 Der Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes von 2020 für den Freistaat Sachsen stellte im Text grundsätzlich auf das Vorliegen des Tatbestandes der außergewöhnlichen Notsituation ab. Das ursprünglich für die Finanzierung von Corona-Maßnahmen vorgesehene Fondsvolumen belief sich auf 2.500 Mio. € und lag unter dem Restbetrag, der dank der gesetzlichen Kreditermächtigung von bis zu 6.000 Mio. € für den Ausgleich von konjunkturbedingten Steuerausfällen des Freistaates verwendbar war. Auf welcher Grundlage sowie mit welchen Methoden und Ergebnissen der damals befürchtete Wirtschaftseinbruch geschätzt worden war, ließ sich dem Entwurf nicht entnehmen.
- 44 Zurückblickend traf die damalige Schätzung schon für das Hj. 2020 nur zu einem gewissen Teil zu. Genauso waren in den Hj. 2021 und 2022 keine Entnahmen aus dem Fonds dank Mehreinnahmen im Kernhaushalt erforderlich. Insgesamt hat das Parlament mit dem SächsCorBG einen überhöhten Kreditermächtigungsrahmen eingeräumt. Von 6.000 Mio. € an Kreditermächtigung hat die Staatsregierung bis Ende des Hj. 2022 insgesamt 2.500 Mio. € in Anspruch genommen. Hätte man sich strikt an den Grundsatz der Jährigkeit gehalten, so wie das BVerfG dies dargelegt hat, wären überhöhte Kreditermächtigungen eher vermeidbar gewesen.
- 45 Der Rechnungshof erkennt an, dass der Einschätzungsspielraum in der Krise unter besonderen Umständen stand und überhöhte Ansätze im Jahr 2020 kaum vermeidbar waren. Insgesamt hätte eine jährliche Neubemessung des Kreditbedarfs der gebotenen Restriktion bei Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung aber besser entsprochen.
- 46 Darüber hinaus sieht der Rechnungshof die Neuverschuldung zum Konjunkturausgleich in ihrem Umfang an Schranken aus der Verfassung des Freistaates Sachsen gekoppelt. Bei der Entscheidung über die Höhe der Kreditermächtigung im SächsCorBG waren die Unterschiede zwischen der notlagen- und der konjunkturbedingten Schuldenaufnahme unbeachtet geblieben.

#### Stellungnahme des SMF

- 47 Rückblickend könne nach Auffassung des SMF festgestellt werden, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Kreditaufnahmeobergrenze und der für den Ausgleich von Steuermindereinnahmen vorgesehene Betrag nicht ausgeschöpft werden mussten. Das vom SLT beschlossene Sächsische Coronabewältigungsfondsgesetz (SächsCorBG) habe zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung beigetragen.
- 48 Im Frühjahr 2020 habe nicht nur in Sachsen und Deutschland, sondern in weiten Teilen der Welt eine sehr hohe Verunsicherung über die Entwicklung und Folgen der Ausbreitung der Corona-Pandemie geherrscht. Wirtschaftliche und in deren Folge haushalterische bzw. fiskalische Auswirkungen habe man zu diesem Zeitpunkt, auch mangels vergleichbarer Problemlagen, nur eingeschränkt prognostizieren können. Der SLT habe vor diesem Hintergrund die Verwendung der Mittel entsprechend reglementiert. Steuermindereinnahmen konnten nur dann ausgeglichen werden, wenn diese unterhalb der Werte der letzten Steuerschätzung vor Pandemiebeginn lagen. Dieses Instrument habe sich bewährt. Steuermindereinnahmen seien hiernach nur im Jahr 2020 ausgeglichen worden. Eine weitere Kreditaufnahme sei weder haushalterisch erforderlich noch rechtlich möglich gewesen.
- 49 Der Hinweis des SRH, dass die Nichtinanspruchnahme des vorgesehenen Kreditermächtigungsrahmens i. H. v. 6.000 Mio. € auf eine von vornherein überhöhte Kreditermächtigung hindeute, verkenne die damalige hohe Prognoseunsicherheit und vor allem, dass unterhalb dieser Obergrenze weitere Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme im Gesetz implementiert gewesen seien. Diese weiteren Regelungen hätten die Kreditaufnahme wirksam auf das erforderliche Mindestmaß begrenzt.

---

<sup>12</sup> BVerfG, a. a. O. (Fußnote 1), RdNr. 205.

50 Der SLT habe in seiner Sitzung vom 9. April 2020 einstimmig das Vorliegen einer außergewöhnlichen Notsituation nach Art. 95 Abs. 6 Satz 1 i. V. m. Art. 95 Abs. 5 Satz 1 der Sächsischen Verfassung aufgrund der COVID-19-Pandemie festgestellt. Der Gesetzgeber habe weiterhin im SächsCorBG normiert, dass die hieraus resultierenden Steuermindereinnahmen über eine Kreditaufnahme ausgeglichen werden können.

51 Das BVerfG habe in seinem Urteil vom 15. November 2023 eindeutig klargestellt, dass die Konjunktur- und die Notlagenkomponente eigenständige und gleichrangige Ermächtigungsgrundlagen darstellen. Die Kompensation von Steuermindereinnahmen sei nicht auf die Konjunkturkomponente beschränkt. Eine Kompensation von Steuermindereinnahmen sei gerade bei einer außergewöhnlichen Notsituation, welche Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt und die Steuerkraft habe, auch im Rahmen der Notlagenkomponente statthaft.

### Schlussbemerkung des SRH

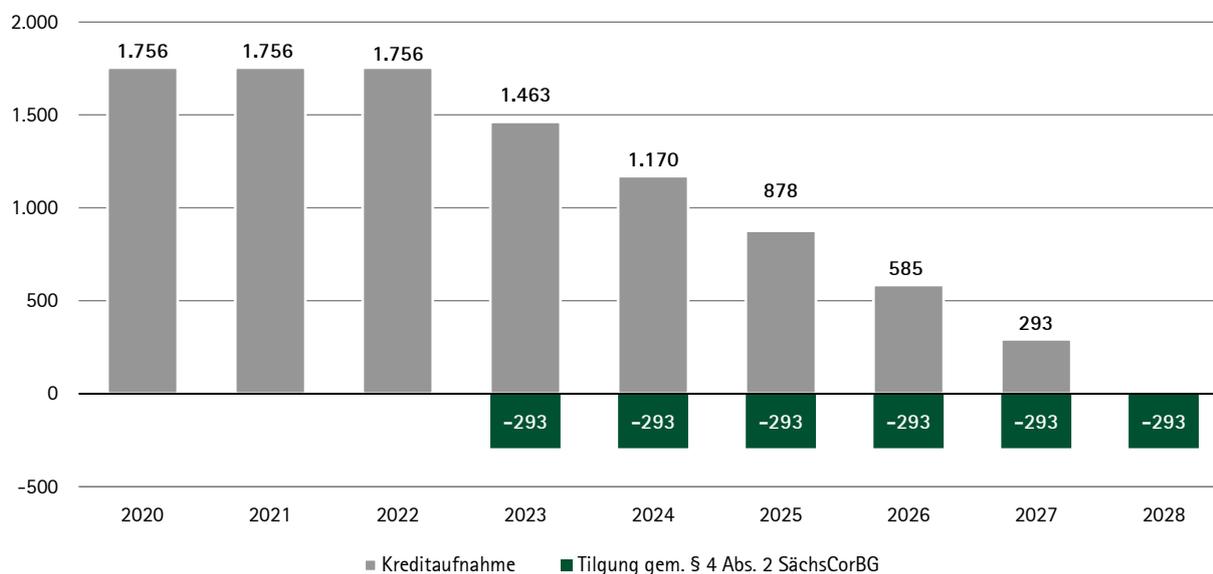
52 Das BVerfG hat dem Gesetzgeber hohe Begründungserfordernisse auferlegt, um zu vermeiden, dass die Anforderungen an die Schuldauflagen im Rahmen der Konjunkturkomponente umgangen werden. Der SRH bleibt bei seiner Auffassung, dass sowohl der Gesamtumfang der Kreditermächtigung im SächsCorBG wie auch ihre Ausrichtung nicht hinreichend untersetzt waren. Damit blieb letztlich offen, ob die Kompensation von Steuermindereinnahmen als Notlagenkomponente verfassungsrechtlich statthaft war oder nicht.

### 4.3 Voraussichtliche Soforttilgung für Hj. 2021 und 2022

53 Aufgrund der fehlenden Feststellungsbeschlüsse des Parlaments für die Hj. 2021 und 2022 bestehen erhebliche Zweifel seitens des SRH an der Verfassungsmäßigkeit der Einnahmen aus Krediten in den genannten Haushaltsjahren. Ohne das Vorliegen der wesentlichen Voraussetzung für die Ausnahme vom Verschuldungsverbot in Form von jährlichen Feststellungsbeschlüssen des Parlaments hätte die Staatsregierung die Kredite nicht aufnehmen dürfen. Außerdem ist die Notwendigkeit der Kreditaufnahme im Jahr 2022 fraglich, vgl. Beitrag Nr. 5.

54 Nach dem Urteil des BVerfG vom 15. November 2023 sieht sich der Rechnungshof in seiner Kritik bestätigt. Im Anschluss an die gebotene Soforttilgung würde das Land folgende niedrigere Tilgungszahlungen bis 2028 erbringen müssen, die allein auf die Verschuldung des Fonds im Hj. 2020 zurückzuführen sind.

Abbildung 2: Tilgung der Finanzschulden des Fonds aus dem Hj. 2020 (Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, HR 2020 bis 2022; 2023 bis 2028 eigene Berechnung.

Hinweis: Abweichungen in Summenangaben gegenüber dem rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.