

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 stellte die öffentlichen Haushalte vor große Herausforderungen. Der Pfad des Schuldenabbaus musste verlassen werden hin zur Aufnahme von Notlagenkrediten.

Der Schuldenstand des Landes im Kern- und Nebenhaushalt verdoppelte sich binnen eines Jahres nahezu.

Die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage wies mit einem für die Konjunkturvorsorge bestimmten Sockelbetrag von 1.313,0 Mio. € genügend Deckungsmittel zur Steuerkompensation aus. Der bestimmungsgemäße Einsatz von Mitteln der Haushaltsausgleichsrücklage hätte eine Kreditaufnahme im Nebenhaushalt unnötig werden lassen und Tilgungslasten des Landes ab 2023 gemindert.

## 1 Vorbemerkung

- <sup>1</sup> „Die hohe Verschuldung belastet die öffentlichen Haushalte in der Zukunft und schränkt die Gestaltungsfreiheit künftiger Parlamente ein.“ Dies ist die Kernaussage der „Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik“ der Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 6. Oktober 2021. Sie warnten vor einer Neuverschuldung und sprachen sich für eine Einhaltung des Neuverschuldungsverbotes aus. Eine Auslagerung der Kreditaufnahmen aus dem Kernhaushalt in Fonds und Nebenhaushalte sollte unterbleiben.<sup>1</sup>
- <sup>2</sup> Die „Berliner Erklärung“ stellt eine Reaktion der Rechnungshöfe auf das Hj. 2020 dar, in dem die Finanzierung öffentlicher Haushalte eine Wendung nahm. Das Jahr war geprägt von den Herausforderungen, welche die COVID-19-Pandemie mit sich brachte. Für den sächsischen Landeshaushalt gehörte dazu eine Kehrtwende - weg vom Abbau der Altschulden und hin zur Aufnahme von Notlagenkrediten.
- <sup>3</sup> Die Notlagenverschuldung stellt eine Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot dar, welches in Art. 95 Verfassung des Freistaates Sachsen seit Anfang 2014 verankert ist. Die Corona-Krise und das neu errichtete Sondervermögen „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ hat das Land genutzt, um coronabedingte Maßnahmen kreditfinanziert außerhalb des Haushaltes zu realisieren. Die in den Hj. 2020 und 2021 aufgenommenen Kredite im Sondervermögen werden die Finanzen des Freistaates auf Jahre beeinflussen.
- <sup>4</sup> Der SRH nimmt das erste Pandemiejahr 2020 zum Anlass, sich mit der Verschuldung des Landes in diesem Beitrag intensiver auseinanderzusetzen.

## 2 Kreditermächtigungen und deren Inanspruchnahme im Hj. 2020

- <sup>5</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 Haushaltsplans ohne Einnahmen aus Krediten vor.
- <sup>6</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.

<sup>1</sup> Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, [Berliner Erklärung für eine nachhaltige Finanzpolitik vom 6. Oktober 2021](#), zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

## 2.1 Konjunkturbedingte Kreditaufnahme – Normallage

- <sup>7</sup> Steht das Land vor der Frage, ob es Kredite zum Ausgleich konjunkturbedingter Steuermindereinnahmen aufnehmen kann, hat es sich nach den Regeln der Verfassung des Freistaates Sachsen an einem mittleren Normalniveau von Steuereinnahmen zu orientieren, die im konjunkturellen Ablauf Schwankungen unterliegen. Die → **Normallage** errechnet sich aus den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen 4 Jahre. Sie wird im HG festgelegt. Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen lässt ausnahmsweise die Aufnahme von Krediten zu, wenn die konjunkturelle Entwicklung von der Normallage um mindestens 3 % abweicht. Das HG 2019/2020 hat die Normallage für das Hj. 2020 mit 15.016,0 Mio. € ausgewiesen. Der Grenzwert lag bei 14.565,5 Mio. €.

Übersicht 1: Normallage, Grenzwert und konjunkturelle Entwicklung (Mio. €)

	2019	2020
Normallage gem. § 2 Abs. 2 HG 2019/2020	13.682,0	15.016,0
davon 97,0 % (Grenzwert)	13.271,5	14.565,5
Steuern und steuerinduzierte Einnahmen im Ist	15.417,7	15.005,5
Differenz zwischen Grenzwert und Ist	2.146,2	440,0

Quelle: HG 2019/2020, HR 2019, HR 2020.

- <sup>8</sup> Im Hj. 2019 lag die Differenz zwischen dem Grenzwert und den Steuern einschließlich steuerinduzierter Einnahmen bei 2.146,2 Mio. €. Der Abstand verringerte sich im Hj. 2020 aufgrund des Rückgangs von Steuereinnahmen in 2020 zwar deutlich, lag aber immer noch mit 440,0 Mio. € im Plus. Eine Neuverschuldung zum Ausgleich einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung wäre demnach im Hj. 2020 nicht zulässig gewesen.

## 2.2 Notlagenkreditermächtigung

- <sup>9</sup> Das Neuverschuldungsverbot gilt gem. Art. 95 Abs. 2 Satz 2 Verfassung des Freistaates Sachsen auch für rechtlich unselbstständige Sondervermögen.
- <sup>10</sup> Der sächsische Gesetzgeber ließ davon im Hj. 2020 eine Ausnahme zu. Er ermächtigte das SMF mit Art. 1 Nr. 2 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2019/2020 vom 9. April 2020, auf Grundlage des Feststellungsbeschlusses des SLT nach Art. 95 Abs. 6 Verfassung des Freistaates Sachsen Kredite bis zu 6.000,0 Mio. € zur Finanzierung der Ausgaben des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ aufzunehmen. Die Kreditermächtigung ist darüber hinaus auch im SächsCorBG verankert. Als einziges Sondervermögen in Sachsen ist der „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ zur Aufnahme von Schulden berechtigt.
- <sup>11</sup> Der SRH hat bereits wiederholt die Statthaftigkeit dieser Notlagenkredite und die Höhe der Kreditermächtigung, welche wesentlich den Ausgleich von Steuermindereinnahmen bezweckte, hinterfragt.<sup>2</sup> Die Kompensation von Steuermindereinnahmen belief sich bis Ende des Hj. 2021 auf insgesamt 1.041,1 Mio. € und bildete einen Anteil von 24,0 % des Fondsausgabevolumens. Mit dem Anteil für die Stabilisierung der Kommunen von 14,6 % entfielen auf den Ausgleich von Steuereinnahmen insgesamt 38,6 % des Fondsvolumens; vgl. Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.1, Tz. 135 f.
- <sup>12</sup> Die Steuereinnahmen und steuerinduzierten Einnahmen lagen im Hj. 2020, wie in Pkt. 2.1, Tz. 8 dargelegt ist, über dem maßgeblichen Grenzwert für eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme. Demzufolge wäre eine rechtmäßige Kompensation aufgrund von Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen ausgeschlossen gewesen.
- <sup>13</sup> Um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen, sieht die SÄHO ein anderes Instrument vor. Nach § 18 Abs. 4 SÄHO ist eine angemessene Rücklage zu bilden, um der Anforderung der Verfassung gerecht zu werden, dass der Haushalt grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen ist. Zum Ende des Hj. 2020 wies die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage einen Gesamtbestand von 1.832,4 Mio. € aus. Der als Konjunkturvorsorge vorgesehene Sockelbetrag der Rücklage betrug 1.313,0 Mio. €. Die benötigten Deckungsmittel für die Steuerkompensation auf Landesebene beliefen sich im Hj. 2020 auf 1.041,1 Mio. €.

<sup>2</sup> [Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4](#), Pkt. 1.2.1, Tz. 39 ff; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 14 Eine Verwendung der Fondsmittel zum Konjunkturausgleich ist zwar im SächsCorBG verankert. Die Aufnahme von Schulden stellt jedoch stets eine nachrangige Finanzierungsquelle gegenüber ordentlichen Einnahmen aus einer Rücklage dar.
- 15 Der bestimmungsgemäße Einsatz von Rücklagemitteln zum Ausgleich der Steuermindereinnahmen im Hj. 2020 hätte die Kreditaufnahme des Landes erübrigt. Mit geringeren Schulden wäre auch die jährliche Tilgungslast gesunken.

### 2.3 Kassenverstärkungskredite

- 16 Der Haushaltsgesetzgeber ermächtigte das SMF in § 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2019/2020 zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten im Hj. 2020 i. H. v. bis zu 2.138,2 Mio. €.
- 17 Die → Kassenverstärkungskredite dienen der Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft und sichern die kurzfristige Liquidität des Staates. Sie bleiben bei den Einnahmen aus Krediten in der HR unberücksichtigt, weil sie keine Belastung für die Zukunft darstellen. Die Kredite sind spätestens binnen 6 Monaten nach Ablauf des Jahres der Kreditaufnahme zurückzuzahlen. Soweit dies erfolgt ist, kann das SMF die Ermächtigung wiederholt in Anspruch nehmen (§ 18 Abs. 7 Satz 2 SäHO).
- 18 Kassenverstärkungskredite durfte das SMF gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 HG 2019/2020 in einem Umfang von bis zu 10,0 % des für das laufende Haushaltsjahr festgestellten Betrages aufnehmen. Aufgrund dieser im HG enthaltenen Kopplung der Kreditermächtigung an das jeweilige Haushaltsvolumen, erhöhte sich die Kreditermächtigung seit Jahren stetig. Im Hj. 2015 umfasste die Ermächtigung rd. 1.717,0 Mio. €. Bis zum Hj. 2022 ist sie um 27,2 % auf rd. 2.184,1 Mio. € angewachsen.
- 19 Der Bestand der Kassenverstärkungskredite veränderte sich im Laufe des Jahres 2020 erheblich. Zum Jahresende 2020 betragen sie 720,0 Mio. €.<sup>3</sup> Die Rückzahlung erfolgte im Jahr 2020 im Schnitt innerhalb von 6 Tagen seit der Kreditaufnahme. Zum Stichtag 31. Dezember 2021 lagen die Kassenkredite nach Mitteilung des SMF bei rd. 680,0 Mio. €.
- 20 Der Freistaat konnte im Jahr 2020 von dem anhaltend niedrigen Zinsniveau profitieren. Der Zinssatz bei Beschaffung der kurzfristigen Liquidität lag zwischen -0,39 % und -0,55 %. Es entstanden Einnahmen aus der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten i. H. v. insgesamt 2,1 Mio. €, die im Kap. 15 10 Tit. 575 01 gesondert ausgewiesen sind.<sup>4</sup> Diese Einnahmen sanken im darauf folgenden Jahr auf einen Betrag von rd. 0,9 Mio. €.

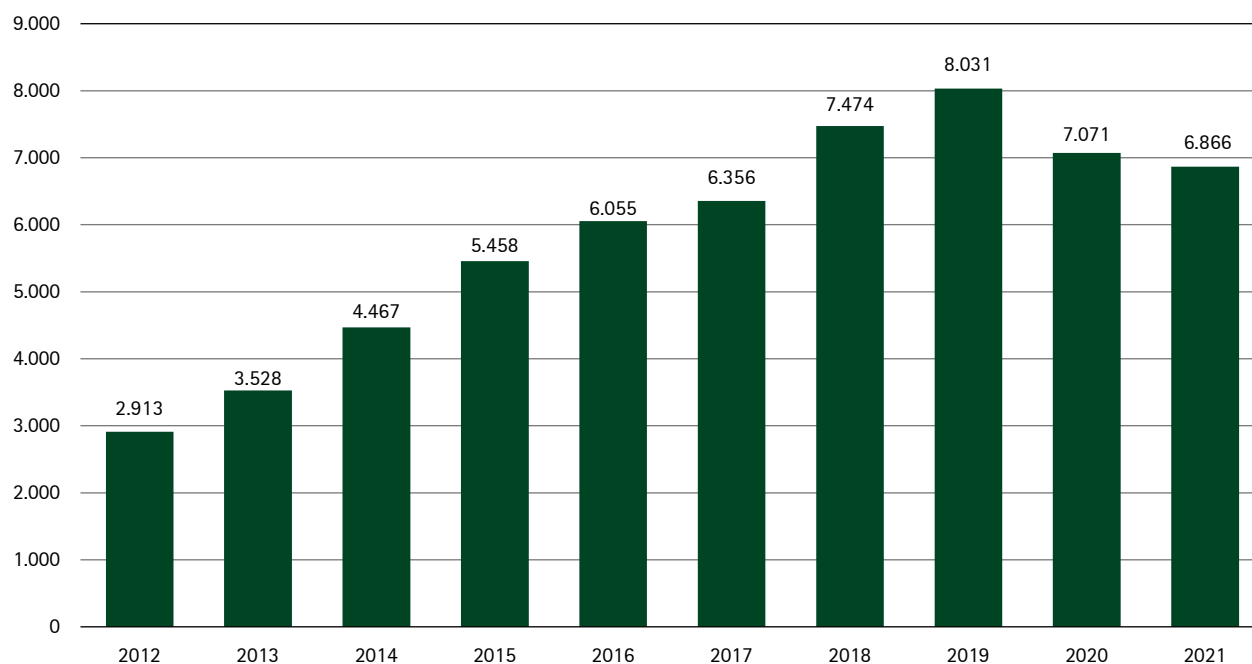
### 2.4 „Aufgeschobene Kreditaufnahmen“

- 21 In den einnahmestarken Jahren vor 2020 konnte das SMF fällige Haushaltskredite zurückzahlen, ohne Anschlusskredite aufnehmen zu müssen. Eine vom Haushaltsgesetzgeber verliehene Ermächtigung zur Refinanzierung brauchte das Land also nicht in Anspruch nehmen. Unter der Voraussetzung, dass diese Refinanzierungsermächtigungen überjährig fortbestehen, kommt es zu „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“.
- 22 Die Kreditermächtigungen für die „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ erreichten den höchsten Stand im Hj. 2019 und betragen 8.030,7 Mio. €.

<sup>3</sup> [HR 2020, Bd. 1, S. 455](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

<sup>4</sup> [HR 2020, Epl. 15, S. 24](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

Abbildung 1: Entwicklung der Kreditaufnahmeermächtigungen für aufgeschobene Anschlussfinanzierungen (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020, 2021 Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022.

- 23 Die ältesten dieser Kreditermächtigungen stammten aus dem Jahr 2005. Sie sind über ein Jahrzehnt hinweg kontinuierlich angewachsen. Im Hj. 2020 sank der Umfang dieser Kreditermächtigungen zum ersten Mal um 960,0 Mio. €, wie der Abbildung zu entnehmen ist.

### 3 Schuldenstand

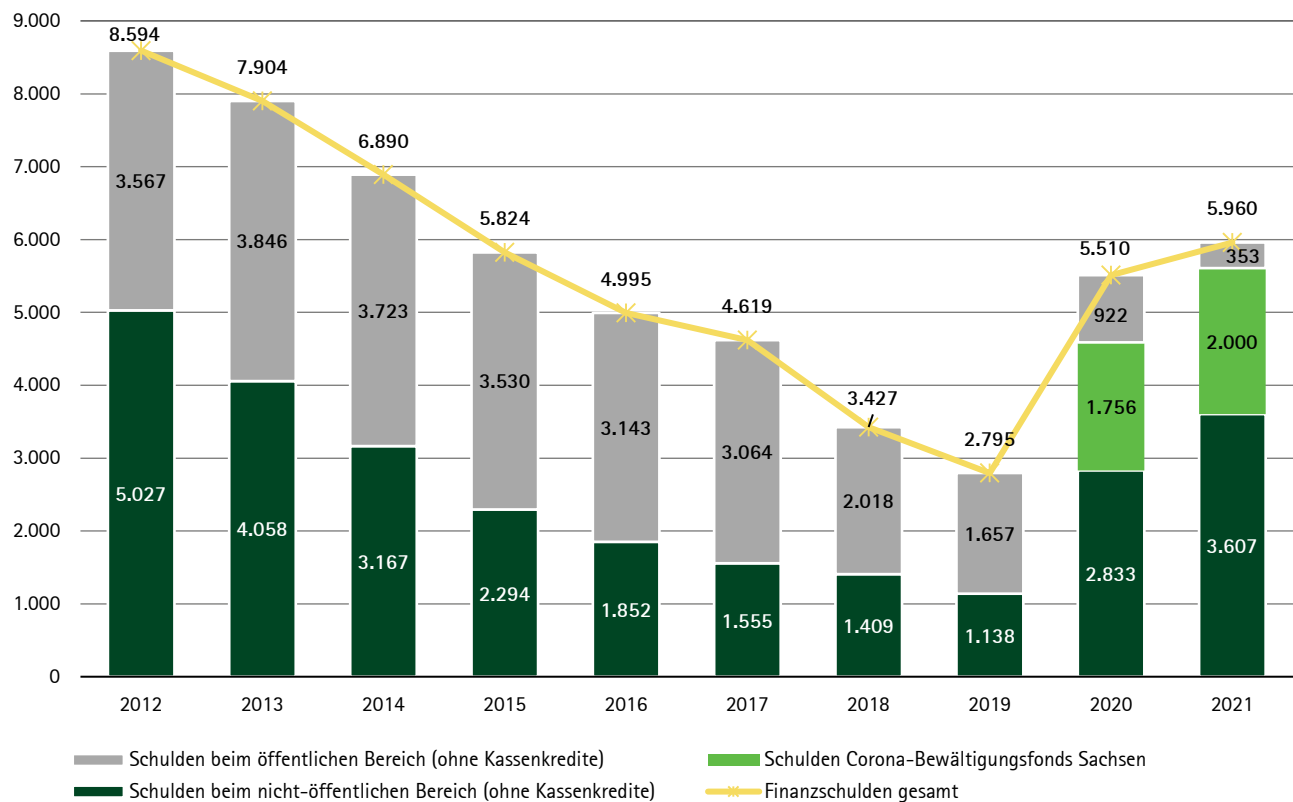
- 24 Der SRH betrachtet in diesem Abschnitt den Bestand der →Finanzschulden des Landes. Darunter versteht man die Beschaffung von Einnahmen durch die Aufnahme von Krediten i. S. v. Art. 95 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen. Kredite sind dabei vertraglich begründete Geldschulden, die dem Land Geldmittel zur Finanzierung von Haushaltsausgaben tatsächlich zuführen. Die Finanzschulden umfassen Kreditaufnahmen beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich. Hierzu zählen Wertpapiersschulden in Form von Landesschatzanweisungen und Schuldscheindarlehen.
- 25 Nicht zu den Finanzschulden gehören die Verbindlichkeiten z. B. aus Pensionsverpflichtungen und Beihilfen sowie Verbindlichkeiten, die aus sonstiger Geschäfts- und Verwaltungstätigkeit entstehen.

#### 3.1 Stand der Finanzschulden

- 26 Das Hj. 2020 markierte eine Wende in der Entwicklung der Finanzschulden, zum einen hinsichtlich ihrer Höhe und zum anderen im Hinblick auf die Schuldenstruktur. Der Schuldenstand des Freistaates verdoppelte sich nahezu von 2.794,6 Mio. € auf 5.510,3 Mio. €. Die Position Corona-Finanzschulden kam neu hinzu und machte davon allein 1.755,7 Mio. € aus, was einem Anteil von rd. 31,9 % entspricht. Bis Ende des Hj. 2021 wuchsen die Finanzschulden des Landes auf insgesamt 5.959,6 Mio. € an.
- 27 Bei der Betrachtung der Zusammensetzung der Finanzschulden fällt die Veränderung in der Schuldenstruktur auf. Die Schulden beim öffentlichen Bereich sanken von 1.657,0 Mio. € im Hj. 2019 um 735,0 Mio. € auf 922,0 Mio. € im Hj. 2020. Grund hierfür ist, dass die Schuldscheindarlehen beim Generationenfonds ausliefen.
- 28 Kausal für den Anstieg der Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich um knapp das 2,5-fache auf 2.832,6 Mio. € waren die Auflösung der „aufgeschobenen Kreditaufnahmen“ i. H. v. 960,0 Mio. € und das Auf-fangen der Tilgungen beim öffentlichen Bereich von 735,0 Mio. €.

29 Bis Ende 2021 stiegen die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich um weitere 774,0 Mio. € an, während das Land die Verschuldung beim öffentlichen Bereich um 569,0 Mio. € zurückführte. Im Nebenhaushalt nahm der Freistaat bis Ende des Hj. 2021 weitere 244,3 Mio. € am Kreditmarkt auf.

Abbildung 2: Entwicklung der Finanzschulden des Freistaates im Kernhaushalt und des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020; 2021 Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022; Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, LT-Drs. 7/9903.

30 Die geschilderte Trendumkehr ab dem Jahr 2020 führt bei statistischer Betrachtung zu einer stärkeren Verschuldung je EW Sachsens in den kommenden Jahren. Die Finanzschulden hatten im letzten Vorkrisenjahr 2019 einen Tiefstwert von 686,20 € je EW erreicht. Im Hj. 2020 erhöhte sich dieser Wert auf 924,02 € je EW. Unter der Berücksichtigung der Finanzschulden des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ betrug dieser Wert 1.356,09 € je EW und stieg weiter bis zum Jahresende 2021 auf 1.473,34 € an. Die Entwicklung der Finanzschulden mit Berücksichtigung des Nebenhaushaltes bezogen auf die Einwohnerzahl in der vergangenen Dekade kann nachstehender Übersicht entnommen werden.

Übersicht 2: Entwicklung der Finanzschulden im Kernhaushalt und „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ je EW (€)

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EW	4.046.079	4.041.663	4.045.543	4.055.888	4.078.397	4.077.464	4.075.262	4.072.660	4.063.400	4.044.997
Finanzschulden	2.124,03	1.955,63	1.703,11	1.435,91	1.224,71	1.132,90	840,84	686,20	1.356,09	1.473,34

Quelle: HR 2012 bis 2020; 2021 Schreiben des SMF vom 16. Februar 2022; StaLa, Statistische Berichte / A / I / 2. Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen nach Gemeinden.

31 Der Höchstwert des Schuldenstandes ergab sich im Jahr 2012 mit 2.124,03 € je EW. Die Schulden waren um 30,6 % höher als die des Jahres 2021. Die Tilgung der Notlagenkredite ist in den Hj. 2023 bis 2030 vorgesehen. Der Schuldenstand wird sich daher bis zum Tilgungsbeginn weiterhin auf einem hohen Niveau bewegen. Die kontinuierlich seit 2016 abnehmende Einwohnerzahl wirkt sich jedoch nachteilig auf die statistische Schuldenlast der Sächsinen und Sachsen aus.

<sup>32</sup> Im Hj. 2020 hat das Land keine neuen Schulden im Kernhaushalt aufgenommen. Die Notlagenkredite in Sondervermögen bilden sich dort nicht ab. Die Nettokreditaufnahme war im Nachtragshaushaltsgesetz 2020 dementsprechend auf 0,00 € gesetzt. Die → **Nettokreditaufnahme** bezeichnet einen für die Abrechnungsperiode ermittelten Saldo und wird errechnet aus der Summe der zugeflossenen finanziellen Mittel aus der Aufnahme neuer Kredite abzüglich der gesamten Kredittilgungen.

### 3.2 Haushaltmäßige Verschuldung

<sup>33</sup> Die haushaltmäßige Verschuldung erfüllt nicht die geschilderten Merkmale der Staatsverschuldung; s. Pkt. 3, Tz. 24 ff. Sie setzt sich nach Angaben des SMF zum überwiegenden Teil aus „noch nicht valutierter Kreditaufnahme, d. h. aufgeschobener Anschlussfinanzierung“, zusammen. In diesem Umfang bestehen keine Geldschulden des Freistaates. Kreditermächtigungen berechtigen zwar zu deren Ausübung, aber erst der Abschluss einer vertraglichen Vereinbarung führt zum Entstehen von Rechtsverpflichtungen. Das SMF rechnet die Kreditermächtigungen gleichwohl den haushaltmäßigen Schulden hinzu.

<sup>34</sup> Unter Einbeziehung der Finanzschulden im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ von 1.755,7 Mio. € summierte sich nach Angaben des SMF die haushaltmäßige Gesamtverschuldung des Freistaates im geprüften Hj. 2020 auf 12.581,0 Mio. €.

## 4 Bewältigung der Corona-Krise

<sup>35</sup> Das Neuverschuldungsverbot des Landes tritt gem. Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen zurück, wenn eine Notsituation gegeben ist. Ob dies bei einem Ereignis zutrifft, stellt der SLT nach den Regelungen der Verfassung verbindlich fest.

### 4.1 Feststellungsbeschluss des SLT

<sup>36</sup> Für das Hj. 2020 hat der SLT diese Feststellung mit Beschluss vom 9. April 2020 gefasst. Der Gesetzgeber hat zugleich das Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 sowie das Gesetz zur Errichtung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ mit einer Kreditermächtigung von bis zu 6.000,0 Mio. € für die Hj. 2020 bis 2022 beschlossen.<sup>5</sup>

<sup>37</sup> Weitere Feststellungsbeschlüsse liegen seither nicht vor.

<sup>38</sup> Im Regelwerk des Neuverschuldungsverbotes in Sachsen ist die beschlussweise Feststellung der Ausnahme als eine besondere Form der parlamentarischen Kontrolle ausgestaltet. Dieses Kontrollinstrument wäre nicht wirksam, wenn es nicht mit einer fortlaufenden Überwachung von Ausmaß und Auswirkungen der Krise verbunden wäre.

<sup>39</sup> Die Feststellung des Vorliegens einer Ausnahme ist zugleich Grundbedingung für die Verfassungsmäßigkeit einer 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>6</sup> Der Hessische Staatsgerichtshof befasst sich in seinem Urteil vom 27. Oktober 2021 ebenfalls mit der Frage der Notwendigkeit weiterer Feststellungsbeschlüsse und gelangt zu dem Ergebnis, dass „über die Annahme einer Notlage [...] sowie über die notlageninduzierte Kreditaufnahme in kurzfristigen Abständen jeweils entschieden werden“ muss.<sup>7</sup>

<sup>40</sup> Im Falle einer Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot in einer außergewöhnlichen Notsituation tritt nach Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen als weitere Voraussetzung hinzu, dass die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigt ist. Gegenüber 2020 sind sowohl bei Ausmaß und Auswirkungen der COVID-19-Pandemie wie auch bei der Finanzlage des Landes deutliche Änderungen zu verzeichnen.

<sup>5</sup> [LT-Drs. 7/2106](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

<sup>6</sup> Koriath, S.: [Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung \(Art. 131a Abs. 3 BremLV\) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfegesetz \(§ 2 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG\) angesichts der COVID-19-Pandemie, Rechtsgutachtliche Stellungnahme](#); S. 24; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

<sup>7</sup> [Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021](#) - P.St 2783, P.St. 2827, Rn. 272 ff.; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- 41 Bereits im Mai 2021 endete der zweite Lockdown. Die mit Schließung von Betriebsstätten verbundenen, am schärfsten in die Wirtschaftsprozesse eingreifenden Corona-Maßnahmen, waren damit vorüber. Die Beschäftigungslage ist wieder stabil. Im Mai 2022 ist die Arbeitslosenquote in Sachsen auf 5,2 Prozent gefallen. Dank der wirtschaftlichen Erholung waren im Hj. 2021 keine Mittel für die Steuerkompensation im Haushalt mehr nötig. Aufgrund bestehender Liquidität im Kernhaushalt waren außerdem im Hj. 2021 keine weiteren Kreditaufnahmen zur Finanzierung der Corona-Ausgaben im Sondervermögen mehr geboten.<sup>8</sup>
- 42 Der SRH empfiehlt, den Feststellungsbeschluss umgehend nachzuholen und dabei auch die bisherige Entwicklung der Krise im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot zu würdigen.
- 43 Künftig sollte sich der SLT über die Tatsachen, welche die Ausnahme begründen, laufend von der Staatsregierung unterrichten lassen. Eine erneute Beschlussfassung ist jedenfalls dann geboten, wenn sich die Umstände erkennbar wesentlich ändern.

#### 4.1.1 Stellungnahme des SMF

- 44 Der Gesetzgeber sei bereits im Rahmen der Feststellung der außergewöhnlichen Notsituation davon ausgegangen, dass diese Notsituation nicht auf das Jahr 2020 begrenzt ist. Parallel mit der Feststellung sei neben dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 auch das SächsCorBG beschlossen worden. Sowohl aus dem Gesetzestext als auch aus den jeweiligen Gesetzesbegründungen gehe hervor, dass von einer Notsituation bis 2022 ausgegangen werde. Diese Annahme sei rechtlich nicht zu beanstanden, da Notsituation und Hj. regelmäßig nicht deckungsgleich sein würden.
- 45 Das SMF sieht seine Auffassung durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 gestützt.<sup>9</sup> Die seitens des SRH zitierte Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofes könne zudem nicht eins zu eins auf die sächsische Verfassungsordnung übertragen werden. Der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof komme auch bei den übrigen Fragestellungen (zu Sondervermögen, der Verfasser) zu einer differenzierten bzw. sogar deutlich abweichenden Bewertung.

#### 4.1.2 Erwiderung des SRH

- 46 Der SRH bleibt bei seiner Auffassung. In der Regelung in der Verfassung des Freistaates Sachsen ist das Ziel einer effektiven Kontrolle der ersten über die zweite Gewalt in der kritischen Situation der Ausnahme vom Neuverschuldungsverbot zu erkennen.
- 47 Die Gesetzesbegründung zum Nebenhaushalt 2020 und zum SächsCorBG lässt keine eindeutigen Schlüsse über die Annahmen des Gesetzgebers hinsichtlich der Dauer der Notsituation zu. Davon abgesehen, hat die Sächsische Verfassung ein eigenständiges Kontrollinstrument geschaffen, das neben der und unabhängig von der Gesetzgebung eingerichtet ist.
- 48 Dieser Rechtslage entspricht die im Land Hessen, wohingegen beim Land Rheinland-Pfalz sich die besondere Form der parlamentarischen Kontrolle durch den Feststellungsbeschluss nicht wiederfindet. Dort erfolgt die Feststellung durch Gesetz. Das vom SRH herangezogene Urteil des Staatsgerichtshofs Hessen ist deshalb auf die Verhältnisse in Sachsen übertragbar, nicht aber das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, wie das SMF meint.

#### 4.2 Verschuldung des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“

- 49 In einer Anlage zur Zentralrechnung für den Epl. 15 informiert das SMF über die Ist-Ergebnisse aus der Bewirtschaftung des Sondervermögens.<sup>10</sup> Im Hj. 2020 betragen die Kreditaufnahmen des Fonds 1.755,7 Mio. €. Im Hj. 2021 kamen rd. 244,3 Mio. € neue Finanzschulden hinzu.<sup>11</sup> Insgesamt sind die Finanzschulden des Fonds auf 2.000,0 Mio. € gestiegen. Nach Angaben des SMF soll der haushalterische Ausgleich zwischen Einnahmen und

<sup>8</sup> Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, [LT-Drs. 7/9903](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

<sup>9</sup> [Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022](#) - VGH N 7/21-; Rn.130; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

<sup>10</sup> [HR 2020, Epl. 15](#), Anlage II/1-11, S. 75; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

<sup>11</sup> Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfondsgesetzes zum 31. Dezember 2021, [LT-Drs. 7/9903](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

Ausgaben des Fonds in 2021 darüber hinaus erstmals durch Ausweisung einer aufgeschobenen Kreditermächtigung im Nebenhaushalt erfolgen.<sup>12</sup> Dies sei aufgrund bestehender Liquidität im Kernhaushalt möglich. Eine tatsächliche Kreditaufnahme sei nicht geboten. Die Prüfung des Vorgangs durch den SRH ist noch nicht abgeschlossen.

- <sup>50</sup> Für das Hj. 2020 enthält der Wirtschaftsplan des Sondervermögens in der Anlage zu Kap. 15 10 des StHpl. 2021/2022 einen Ansatz für Einnahmen aus Krediten i. H. v. rd. 2.205,4 Mio. €. Die Ist-Einnahmen betragen rd. 79,6 % des Solls. Der Ansatz für das Hj. 2021 beläuft sich auf 1.990,6 Mio. € und das Ist umfasst bis zum Jahresende einen Anteil von 12,3 %. Die geplanten Einnahmen musste das SMF nicht in vollem Umfang bewirken.
- <sup>51</sup> Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bei der Beurteilung der durch die Krise hervorgerufenen Beeinträchtigung der Finanzlage das Vorhandensein alternativer Konsolidierungsmaßnahmen zu prüfen, um den Haushalt ohne Neuverschuldung auszugleichen. Der Staatsgerichtshof Hessen nennt in diesem Zusammenhang Ausgabenkürzungen, Einnahmeerhöhungen oder die Auflösung von Rücklagen.<sup>13</sup> Der Freistaat hätte bereits beim Haushaltsabschluss 2020 die Haushaltsausgleichsrücklage verstärkt in seine Erwägungen einstellen müssen; vgl. Pkt. 2.2, Tz. 13 bis 15.

### 4.3 Tilgung der Notlagenkredite

- <sup>52</sup> Art. 95 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen sieht die Tilgung der Notlagenkredite binnen 8 Jahren vor. Die Tilgungsdauer erstreckt sich gem. § 4 Abs. 2 Satz 4 SächsCorBG auf die Jahre 2023 bis 2030. Sie erfolgt jeweils in Höhe eines Sechstels der aufgenommen Kredite. Die Jahre 2020 bis 2022 bleiben tilgungsfrei.
- <sup>53</sup> Vor dem Hintergrund des Urteils des Staatsgerichtshofes Hessen hat der SRH eine Modellrechnung entwickelt, in welcher das Land die Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage ab 2022 vorrangig zur finanziellen Bewältigung der Krise einsetzt.
- <sup>54</sup> Für die Modellberechnung hat der SRH angenommen, dass im Hj. 2021 die Verschuldung nicht über 2.000,0 Mio. € steigt und das Land im Hj. 2022 keine neuen Finanzschulden im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ aufnimmt. Mit den zum Stand vom 8. April 2022 vorhandenen Mitteln der Kassenverstärkungs- und Haushaltsausgleichsrücklage von 1.677,8 Mio. € werden notwendige Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemiefolgen finanziert.
- <sup>55</sup> Dies schließt die Mittel für die am 23. März 2022 beschlossene Änderung des SächsCorBG ein. Zentraler Punkt des Gesetzes ist die Schaffung einer von 15 % auf 35 % erhöhten Umschichtungsmöglichkeit von Ausgaben für die Steuerkompensation zu Fachausgaben für die Bekämpfung der COVID-19-Pandemie. Für das Hj. 2022 sieht der Wirtschaftsplan des „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ Fachausgaben gem. § 2 Abs. 1 SächsCorBG von 269,9 Mio. € vor. Hinzu treten 500,0 Mio. € aufgrund der Änderung des SächsCorBG. Die Anträge der Ressorts sind einer strengen Bedarfsprüfung zu unterwerfen; s. Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.3.2 und 7.3.3, Tz. 140 bis 145.
- <sup>56</sup> Die Modellberechnung ergab Tilgungsraten, die ab 2024 bei jährlich rd. 333,0 Mio. € liegen würden.

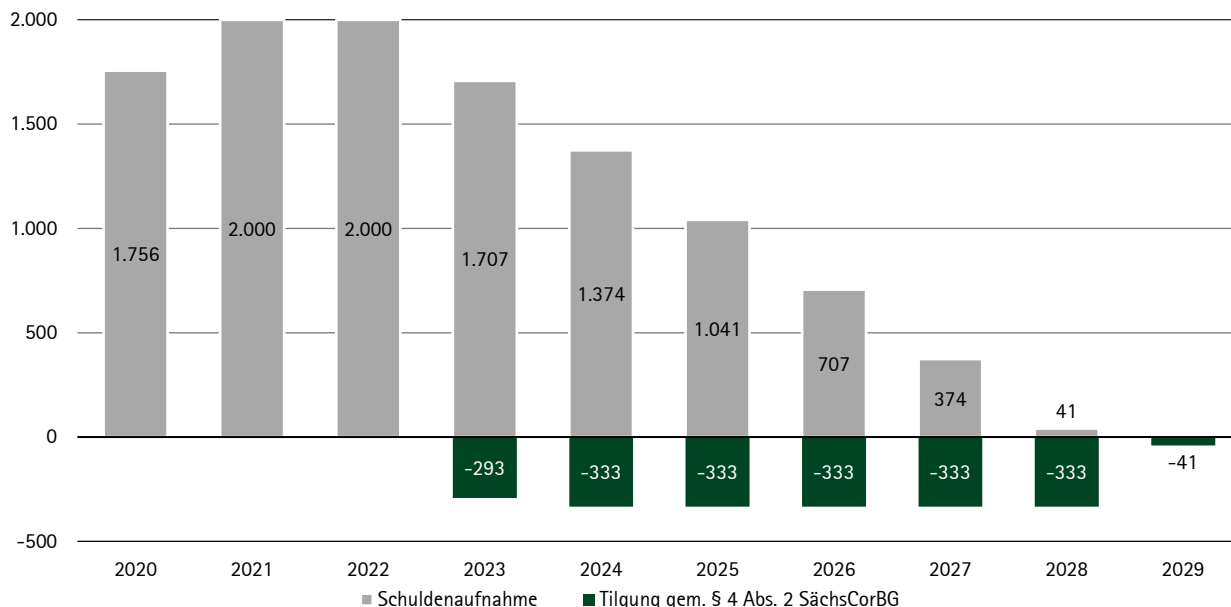
---

<sup>12</sup> Wie vorstehend.

<sup>13</sup> StGH Hessen, a. a. O (Fußnote 7), Rn. 288.



Abbildung 3: Mögliche Tilgung der Finanzschulden im „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ (Mio. €)



Quelle: HR 2020; 2021 Bericht des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über den Vollzug des Sächsischen Coronabewältigungsfonds-gesetzes zum 31. Dezember 2021, LT-Drs. 7/9903; 2022 bis 2029 eigene Modellrechnung des SRH mit Sachstand Mai 2022.

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

- 57 In der nachfolgenden Übersicht ist abgebildet, welchen Anteil die Tilgung von Finanzschulden des Kernhaushaltes an den bereinigten Einnahmen in den Jahren vor 2020 umfasste.

Übersicht 3: Prozentualer Anteil der Tilgung von Finanzschulden an den bereinigten Einnahmen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
bereinigte Einnahmen in Mio. €	16.475,6	17.338,4	17.322,0	17.246,4	17.259,0	18.268,1	20.268,7	19.389,7
Tilgung Finanzschulden in Mio. €	895,2	690,1	1.013,3	1.066,5	829,0	375,5	1.192,7	632,0
Anteil an bereinigten Einnahmen in %	5,4	4,0	5,8	6,2	4,8	2,1	5,9	3,3
<i>nachrichtlich: Bruttotilgung</i>	1.593,2	1.825,1	1.722,3	1.673,5	829,0	375,5	1.192,7	632,0

Quelle: HR 2012 bis 2019.

- 58 Bis zum Hj. 2019 gelang ein kontinuierlicher Abbau der Finanzschulden. Sein Anteil an den bereinigten Einnahmen des Haushaltes erreichte 6,2 % im Hj. 2015.

- 59 Im Jahr 2023 beginnt die Tilgung der Corona-Finanzschulden. Der sächsische Landeshaushalt ist dafür ausreichend leistungsfähig. In der nachstehenden Übersicht ist der Anteil der Tilgungszahlungen aus dem Fonds an den bereinigten Einnahmen ablesbar. Den Werten liegen die Annahmen aus der Modellberechnung zugrunde. Bei den bereinigten Einnahmen in den Jahren 2026 bis 2029 ist der SRH davon ausgegangen, dass diese wenigstens das Niveau von 2025 erreichen werden.

Übersicht 4: Prozentualer Anteil der Corona-Tilgungszahlungen an den bereinigten Einnahmen

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
bereinigte Einnahmen in Mio. €	21.529,3	22.024,6	22.557,4	22.557,4	22.557,4	22.557,4	22.557,4
Tilgung Corona-Finanzschulden in Mio. €	292,6	333,3	333,3	333,3	333,3	333,3	40,7
Anteil an bereinigten Einnahmen in %	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,2

Quelle: 2023 bis 2025 Mittelfristige Finanzplanung 2021 bis 2025, LT-Drs. 7/8511, Seite 38; 2026 bis 2029 eigene Berechnungen.

- 60 Der jährliche Anteil der Tilgungszahlungen an den bereinigten Einnahmen bewegt sich geschätzt zwischen 0,2 % im Hj. 2029 und 1,5 % in den Hj. 2024 bis 2028. Dieser Anteil liegt deutlich niedriger, als die in der Übersicht 3 dargestellten Anteile, die das Land zur Tilgung von Schulden des Kernhaushaltes aufgebracht hat und lässt dabei das vorteilhafte Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2022 für die Haushaltsjahre bis 2026 noch außen vor.

Im Jahresbericht 2021 hat sich der SRH für die Beibehaltung der Tilgungsdauer von 8 Jahren ausgesprochen.<sup>14</sup> Siehe zur Steuerschätzung auch Beitrag Nr. 2, Pkt. 6.2.3, Tz. 66 bis 70.

61 Der SRH hält an seiner Empfehlung fest, die in der Verfassung vorgeschriebene Frist beizubehalten.

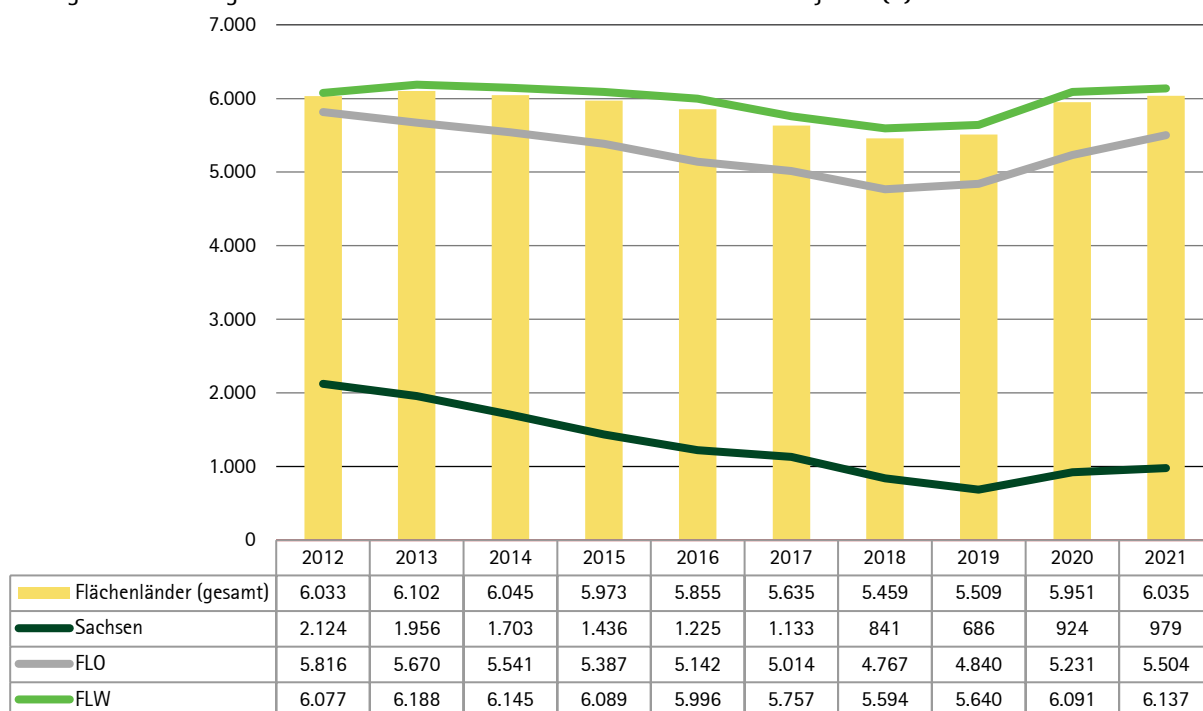
## 5 Verschuldung im Ländervergleich

62 Für einen Ländervergleich stellen die Finanzschulden regelmäßig eine geeignete Grundlage dar. Das Jahr 2020 bildete jedoch auch hier eine Zäsur. Die Länder planten die Kreditaufnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Corona-Krise unterschiedlich innerhalb oder außerhalb der Kernhaushalte und bildeten diese rechnermäßig ebenfalls unterschiedlich ab. In der Folge ist die Aussagekraft der Daten ab dem Hj. 2020 mit gewissen Einschränkungen behaftet. Bei der folgenden Betrachtung sind die Finanzschulden der Kernhaushalte berücksichtigt.

63 In der Gesamtschau ist festzuhalten, dass der Schuldenstand in den Kernhaushalten der Flächenländer seit dem Jahr 2019 ansteigt. Zum Jahresende 2021 erreichte dieser in der betrachteten Dekade mit 464,3 Mrd. € den Höchstwert.

64 Die Verschuldung der Flächenländer beim öffentlichen Bereich ging vom Jahr 2020 (9,1 Mrd. €) zum Jahr 2021 (7,6 Mrd. €) um 16,5 % zurück. Gleichzeitig hat die Verschuldung im nicht-öffentlichen Bereich von 448,7 Mrd. € um 2,3 % auf 459,0 Mrd. € zugenommen. Diese Entwicklung ist auch im Freistaat zu beobachten; s. Pkt. 3.1, Tz. 27 und 28.

Abbildung 4: Entwicklung der Finanzschulden der Kernhaushalte der Flächenländer je EW (€)



Quelle: 2012 bis 2018 ZDL, Schulden der öffentlichen Haushalte; 2019 bis 2021 Statistisches Bundesamt, Vorläufiger Schuldenstand des Öffentlichen Gesamthaushaltes.

Hinweis: Abweichungen bei Summenangaben zum rechnerischen Ergebnis sind rundungsbedingt.

65 Im Vergleich zwischen dem letzten Vorkrisenjahr 2019 und dem Jahr des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie 2020 ergibt sich für Sachsen eine Steigerung der Finanzschulden um 34,7 %.

66 Sowohl in den FLO als auch FLW zeigte sich im gleichen Zeitraum eine geringere Steigerung um 8,0 % im Durchschnitt. Trotz des Anstieges der Finanzschulden des Kernhaushaltes auf 979,00 € je EW im Jahr 2021 weist Sachsen nach wie vor bundesweit den niedrigsten Wert aus.

<sup>14</sup> Jahresbericht 2021, Beitrag Nr. 4, Tz. 51 ff.; zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

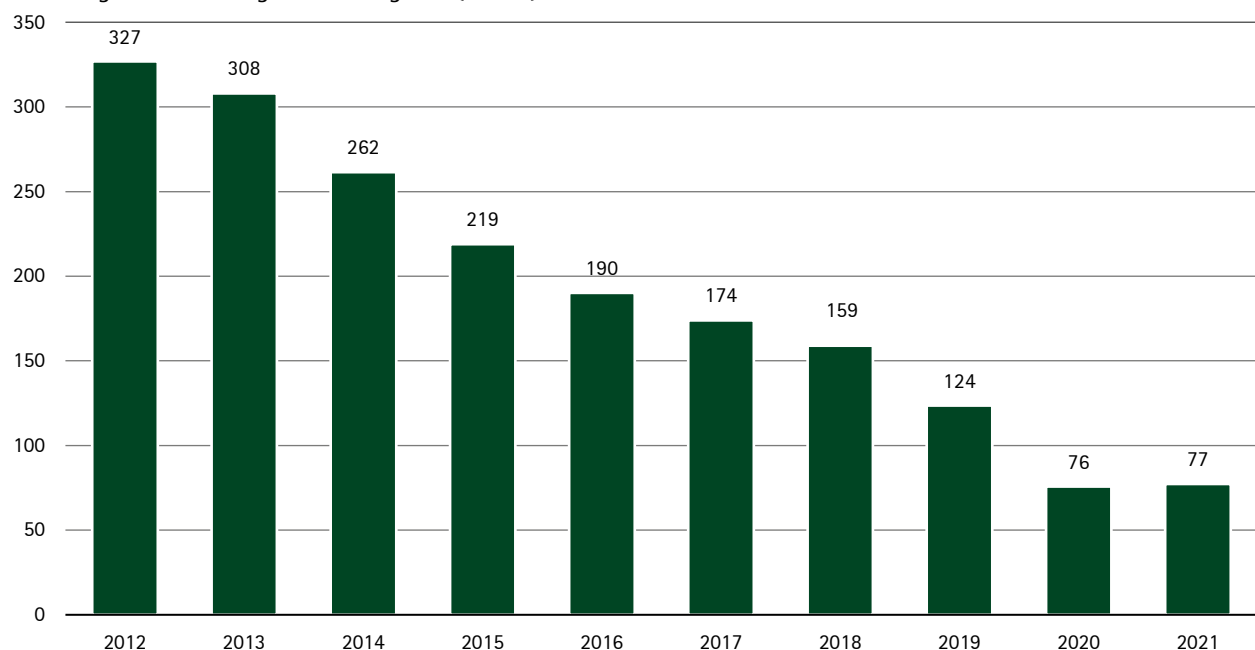
<sup>67</sup> Die Kennzahlen zu den Finanzschulden im Ländervergleich sind für die Hj. 2019 und 2020 in der Übersicht auf Seite 27 abgebildet.

## 6 Zinsausgaben

<sup>68</sup> Mit der Aufnahme von Schulden ist grundsätzlich die Zahlung von Zinsen an den Kreditgeber verbunden. In den vergangenen 10 Jahren gingen die Ausgaben des Landes für Zinsen (OGr. 56 und 57) stetig zurück. Der Tiefststand mit 75,7 Mio. € wurde im Hj. 2020 erreicht. Bis 31. Dezember 2021 betragen die Zinsausgaben rd. 77,3 Mio. €. Nach Jahren des kontinuierlichen Rückgangs scheinen sich diese nunmehr vorerst auf einem stabilen Niveau eingeepegelt zu haben. Mit einem Anstieg der Zinsausgaben rechnet das SMF ab 2024.

<sup>69</sup> Die Zinsausgaben sind maßgeblich von der Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus beeinflusst. Als Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise sowie um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie abzufedern, hat die Europäische Zentralbank (EZB) eine Nullzinspolitik etabliert. Die EZB hat im April 2022 die Einstellung der Anleihezukäufe im 3. Quartal 2022 beschlossen.<sup>15</sup> Eine Änderung des Leitzinses werde einige Zeit danach erfolgen, so die EZB.

Abbildung 5: Entwicklung der Zinsausgaben (Mio. €)



Quelle: HR 2012 bis 2020, Kassen-Ist (vorläufig) 2021.

<sup>70</sup> Die Zinslast je EW ist im Betrachtungszeitraum stetig gesunken. Sie erreichte im Hj. 2020 einen Tiefststand von 18,63 €. Im Folgejahr stieg der Wert leicht auf 19,10 € an. Der Grund hierfür sind die Schulden aus der Inanspruchnahme der „aufgeschobenen Kreditaufnahme“. Im Hinblick auf die abnehmende Bevölkerungszahl und möglicherweise steigende Zinssätze ist mit einem Anstieg der Zinslast je EW in den kommenden Jahren zu rechnen.

<sup>71</sup> Um sich mit ausreichend Liquidität zu versorgen, emittiert der Freistaat Landesschatzanweisungen. Hierfür fällt ein → Agio zu Gunsten des Emittenten an. Dabei handelt es sich um den Preis eines Wertpapiers über dem Nennwert. Das SMF bucht den Agio als negative Ausgabe bei Kreditbeschaffungskosten. Dies reduziert innerhalb der OGr. 57 die Zinsausgaben. Im Hj. 2021 betragen diese Einnahmen nur noch rd. 8,8 Mio. € und fielen damit nicht mehr so stark ins Gewicht. Im Hj. 2020 lagen sie noch bei rd. 61,7 Mio. €.

## 7 Ausblick

<sup>72</sup> Mit dem Entwurf des Haushaltes 2023/2024 sind die Einnahmen und Ausgaben ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen. Für den „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“ wird nach dem Stand der Dinge dann ebenfalls die Schuldenregel gelten. Außerdem hat sich das Land auf den Abbaupfad einzustellen und die Schulden der Jahre 2020 bis 2022 zu tilgen.

<sup>15</sup> [Geldpolitische Beschlüsse der EZB vom 14. April 2022](#); zuletzt geöffnet am 1. Juni 2022.

- <sup>73</sup> Nachteilig bleibt für die parlamentarische Kontrolle, dass infolge des Verlagerns von Ausgaben und Neuverschuldung in Sondervermögen der Überblick über die Kreditaufnahme sowie die Tilgung erschwert ist.
- <sup>74</sup> Schwer abzuschätzen ist derzeit die Entwicklung des Zinsniveaus. Eine erste Erhöhung der Leitzinsen im Spätsommer oder Herbst 2022 zeichnet sich aber ab. Setzt sich dies fort, ist eine zügige Konsolidierung des Haushaltes in den kommenden Planungsperioden oberstes Gebot. Hohe Schuldenstände können sich zu tickenden Zeitbomben entwickeln. Bei einem Anstieg des Zinsniveaus entpuppen sich einst „billige“ Kredite als „teure“ Haushaltslasten. Jeder Versuch einer finanzpolitischen Korrektur käme dann zu spät.