

Aufgeschobene Schuldenaufnahmen sind Kreditermächtigungen und erlauben Kreditaufnahmen bis zu rd. 7 Mrd. €. Die aus dem Grundgesetz folgende strukturelle Kreditermächtigung ist demgegenüber auf 700 Mio. € begrenzt.

Dem Gesetzgeber ist zu empfehlen, die Grenzlinie der Verschuldungsspielräume des Landes in den Haushaltsgesetzen klarzustellen.

1 Kreditermächtigung aus aufgeschobener Schuldenaufnahme

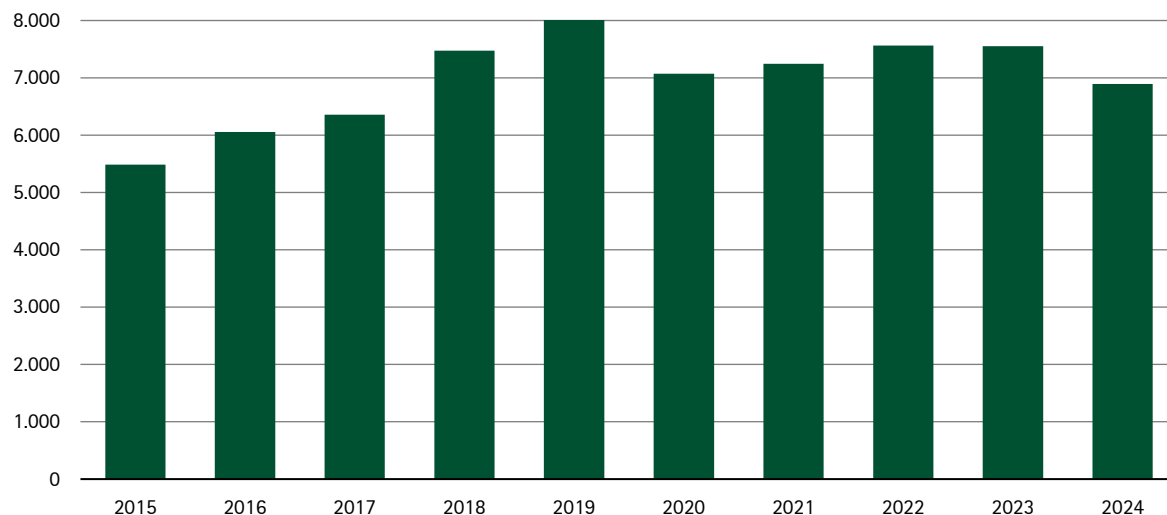
¹ Der Freistaat Sachsen verfügt in sehr hohem Umfang über Kreditermächtigungen aus aufgeschobener Schuldenaufnahme. Es handelt sich dabei um Kreditermächtigungen aus früheren Haushaltsgesetzen. Ihr Ursprung kann bis auf den ersten Haushalt Sachsens für das Jahr 1991 zurückgehen.

1.1 Umfang der aufgeschobenen Schuldenaufnahme

² Kreditermächtigungen aus aufgeschobenen Schuldenaufnahmen entstehen, wenn ein aufgenommenener Kredit zur Rückzahlung fällig wird und die Tilgung erfolgt. Bei einem Darlehen mit einer Laufzeit von 10 Jahren soll dann die vor 10 Jahren im Haushaltsgesetz verankerte Kreditermächtigung wieder aufleben. Benötigt das Land keine unmittelbare zeitliche Anschlussfinanzierung, verfällt diese alte Kreditermächtigung am Jahresende jedoch nicht, sondern gilt fort.

³ In den Jahren bis 2019 gelang es, dank anhaltend hoher Steuereinnahmen¹ und entsprechender Liquidität fortgeltende Kreditermächtigungen bis zu einer Gesamthöhe von über 8 Mrd. € anzusammeln.

Abbildung 1: Kreditermächtigung aus aufgeschobenen Schuldenaufnahmen (in Mio. €)



Quelle: Eigene Darstellung, HR 2015 bis 2024.

⁴ Der Mittelwert der Kreditermächtigungen aus aufgeschobenen Schuldenaufnahmen aus den Haushaltsjahren 2020 bis 2024 beträgt rd. das 10-Fache der nach Art. 109 Abs. 3 Satz 6 GG im Haushaltsjahr 2025 zulässigen strukturellen Kreditaufnahme.

¹ Jahresbericht 2021 des SRH - Teil I, Beitrag Nr. 2, Pkt. 7.2.2, Tz. 89.

1.2 Fiktion der Neuverschuldung von Null

- 5 Die Kreditermächtigung der Strukturkomponente und die Kreditermächtigung aus aufgeschobener Schuldenaufnahme gleichen sich in einem Gesichtspunkt. In beiden Fällen fingieren die Haushalte eine Neuverschuldung von Null. Eine Netto-Kreditaufnahme von Null liegt vor, wenn die Ausgaben für Tilgungen gleich den Einnahmen aus Kreditaufnahmen sind.
- 6 Bei der Strukturkomponente erfüllt das Land die Verpflichtung aus Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG zum Ausgleich des Haushalts ohne Einnahmen aus Krediten auch bei einer Netto-Neuverschuldung größer Null bis zum Betrag des Landesanteils. Dies stellt eine gesetzlich verankerte Fiktion dar.
- 7 Im Falle einer Inanspruchnahme der Kreditermächtigung aus aufgeschobener Schuldenaufnahme lässt sich an einem Blick in die Bücher der HR 2024 ersehen, wie sich dennoch eine Netto-Kreditaufnahme von Null errechnet:

Abbildung 2: Auszug aus Kapitel 15 10

325 01	Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt	A)	1.000.000.000,00
		B)	-,-
325 02	Tilgungen von Schuldenaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt	A)	-233.237.869,72
		B)	-,-
321 04	Tilgungen von Schuldenaufnahmen bei Sparkassen, Förder- und Landesbanken	A)	-110.000.000,00
		B)	-,-
325 03	Veränderung der aufgeschobenen Kreditaufnahmen	A)	-656.762.130,28

Quelle: HR 2024, Epl. 15.

- 8 Summiert man die Ist-Ergebnisse der vorstehenden Buchungsstellen ergibt sich 0,00 €. Eine Rückzahlung von Krediten an Gläubiger erfolgte jedoch nur über die Tit. 321 04 und 325 02. Bei Tit. 325 03 handelt es sich nicht um eine Tilgung. In den Büchern nachgewiesen ist kein zahlungsmäßiger Vorgang. Abgebildet werden soll die Veränderung einer gesetzlichen Rechtsposition, bei der es weder Ausgaben noch Schuldner und Gläubiger gibt. Die Netto-Neuverschuldung von Null wird auf diese Weise ähnlich wie bei der strukturellen Kreditaufnahme fingiert.
- 9 Die Grundgesetzänderung vom März 2025 lässt eine kumulative strukturelle Kreditaufnahme von Bund und Ländern von 2 mal 0,35 % des BIP, also von 0,7 % des BIP zu. Das Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG) begrenzt in Ausgestaltung der Regelungen des Grundgesetzes für die einzelnen Länder die Höhe der strukturellen Kreditaufnahme. Somit stellt sich die Frage, ob diese Grenzlinie nicht auch für Verschuldungsspielräume aus der aufgeschobenen Kreditaufnahme gelten müsste.

1.3 Kreditmittelbedarf und Liquiditätssteuerung

- 10 Das SMF sieht die Kreditermächtigung aus aufgeschobener Schuldenaufnahme als nötiges Mittel der Liquiditätssteuerung an. Mit der Inanspruchnahme hole man sich die in der Vergangenheit für die Rückzahlung von Schulden genutzte Liquidität zurück.
- 11 Mit der Möglichkeit zur Kreditaufnahme auf der Grundlage des Grundgesetzes und des StruKomLäG verfügt das Finanzministerium nunmehr fortlaufend eine neue Erlaubnis zur Schöpfung von frischer Liquidität, die im Jahr 2025 auf rd. 700 Mio. € begrenzt gewesen war. Die Strukturkomponente soll laut Gesetzesentwurf den – insbesondere durch die Krisen der vergangenen Jahre – erhöhten Finanzierungsbedarf in den Ländern und Kommunen abdecken. Es handelt sich um einen Verschuldungsspielraum, der den Ländern im Wege des Verfassungsdurchgriffs in deren Rechtsordnungen als Gesamtheit eingeräumt ist. Es spricht viel dafür, dass damit die Grenze der strukturellen Neuverschuldung auch für die Aufnahme von aufgeschobenen Kreditaufnahmen entsprechend gilt. Außerdem dürfte dies geboten sein, um die Vereinbarkeit mit europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zur Wahrung von Verschuldungsgrenzen nicht zu unterlaufen.²

² Schmidt, Die strukturelle Neuverschuldung der Länder zwischen Verfassungskernwidrigkeit und Völkerrechtsverstoß, Die Öffentliche Verwaltung, Juni 2025, S. 503, 508.

- 12 Dem Gesetzgeber ist zu empfehlen, die Reichweite der Grenze der strukturellen Neuverschuldung des Freistaates Sachsen in den Haushaltsgesetzen klarzustellen.

1.4 Rangfolge der Inanspruchnahme – alt vor neu?

- 13 Eine weitere Frage bei Zusammentreffen von struktureller Kreditemächtigung und aufgeschobener Schuldenaufnahme ist, ob es aus staatschuldenrechtlichen Grundsätzen heraus geboten wäre, die ältere Ermächtigung vor der jüngeren in Anspruch zu nehmen. Dies würde den Gesamtbestand der Kreditemächtigungen aus aufgeschobener Kreditemächtigung und Strukturkomponente verjüngen.
- 14 Der Demokratiegrundsatz des Grundgesetzes und der Landesverfassung verpflichtet zunächst, oberste Staatsorgane einzurichten, die mittels des Verfassungstextes legitimiert sind. Im demokratischen Staatsaufbau muss weiter jedes staatliche Handeln der Staatsorgane auf den Volkswillen zurückgehen. Je älter die Ermächtigung aus aufgeschobener Schuldenaufnahme ist, desto schwächer ist dementsprechend die geforderte sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation und desto stärker sind verfassungsrechtliche Bedenken.
- 15 Bei „greisen“ Kreditemächtigungen ist, auch wenn die Weitergeltung aus einem jüngeren Gesetzgebungsakt folgt, der Grad dieser Bindung stark abnehmend. Dies ergibt sich zum einen aus der ursprünglich von der Volksvertretung, dem Parlament, nur zeitlich auf das Haushaltsjahr beschränkten Geltung der Kreditemächtigung. Es sei hier erwähnt, dass das BVerfG vor Kurzem die Verfassungsgrundsätze der Jährlichkeit und Jährigkeit im Kontext der Schuldenbremse besonders hervorgehoben hat.³ Dies spricht für eine vorrangige Inanspruchnahme der betagteren Kreditemächtigung.
- 16 Zum anderen reicht die Fortgeltung der Kreditemächtigungen weit über die Amtsdauer der Gesetzgebungskörperschaften hinaus. Landtage, die diese Ermächtigungen beschlossen und die Befugnisse auf Staatsregierungen übertragen haben, sind inzwischen in ganz anderen Zusammensetzungen schon mehrfach neu gewählt. Hinzu kommt, dass sich die Ermächtigungen in die Zukunft betrachtet als zeitlich unbeschränkt darstellen.
- 17 Der SRH hat deshalb bereits im Jahresbericht 2022 Band II auf die von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder gesehenen Grenzen für die Bildung von Kreditemächtigungen aus aufgeschobenen Schuldenaufnahmen hingewiesen. Die Bedürfnisse der Liquiditätssteuerung können danach **nur vorübergehend** eine Fortgeltung der aufgeschobenen Schuldenaufnahmen erlauben. Ungeachtet der rechtlichen Zulässigkeit einer am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichteten Liquiditätssteuerung empfiehlt sich, nicht benötigte freie Liquidität außerdem **vorrangig zur endgültigen Schuldentilgung** einzusetzen.⁴
- 18 Der SRH regt an, auch den Gesichtspunkt der zeitlichen Rangfolge der Inanspruchnahme der Kreditemächtigung einer klarstellenden gesetzlichen Regelung zuzuführen.

2 Stellungnahme des SMF

- 19 Die Ausführungen des SRH zur aufgeschobenen Kreditaufnahme und zur Strukturkomponente reihten sich ein in die von ihm in verschiedenen Berichtsbeiträgen vergangener Jahre vorgetragene Position. Das SMF widerspreche erneut dieser Position auf das Deutlichste. Das SMF habe unzählige Male darauf hingewiesen, dass eine strikte Trennung zwischen dem haushalterisch relevanten Einnahmekreislauf und dem nur auf Liquiditätsebene relevanten Finanzierungskreislauf zu unterscheiden sei.
- 20 Die Begrifflichkeiten Kreditaufnahme oder – wie hier gebraucht Schuldenaufnahme – seien nicht uneindeutig gesetzlich vordefiniert und bedürften zunächst einer klaren Definition sowie eines anschließenden sorgsam sprachlichen Gebrauchs. Wie bereits mehrfach dargelegt, werde die Annahme, dass der Begriff Kreditaufnahme lediglich als Vertragsschluss im Kreditmarkt definiert werden kann, der zugrundeliegenden Komplexität und Wirkung im Haushaltsrecht nicht gerecht.

³ BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Leitsatz 2a, Rn. 155 f. juris.

⁴ Jahresbericht 2022 des SRH – Band II, Beitrag Nr. 23, Pkt. 2.1.5, Tz. 45.

- 21 Sowohl die verfassungsrechtlichen Regelungen im Grundgesetz und der Sächsischen Verfassung als auch die dazugehörigen einfachgesetzlichen Regelungen stellten stets auf die Relevanz für die Einnahmeerzielung ab. Die Sächsische Verfassung unterscheidet eindeutig zwischen der Aufnahme von Krediten (Art. 95 Abs. 1) und der Einnahme aus Krediten (Art. 95 Abs. 2 Satz 1). Nur die Erzielung von Einnahmen stelle eine Erhöhung der Staatsverschuldung und eine Netto-Kreditaufnahme dar, die – mit Ausnahme der Struktur- und der Notlagenkomponente – unzulässig sei. Die Kreditaufnahme ohne zusätzliche (neue) Einnahmen, z. B. im Rahmen der Anschlussfinanzierung fälliger Bestandskredite (Art. 95 Abs. 1 Sächsische Verfassung), sei für die Staatsverschuldung irrelevant, d. h., dass diese im Saldo weder erhöht noch abgebaut werde.
- 22 Die Nutzung der strukturellen Kreditermächtigung würde, im Gegensatz zur Nutzung der aufgeschobenen Kreditaufnahme, zur Erzielung von haushalterischen Einnahmen und damit zu einer Netto-Neuverschuldung führen. Die Instrumente unterschieden sich damit erheblich und könnten nicht in der vom SRH vorgenommenen Weise miteinander verglichen oder gar gleichgesetzt werden.
- 23 Auch § 2 des HG 2025/2026 verdeutliche diesen vorgenannten Unterschied. In § 2 Abs. 1 Satz 1 des HG 2025/2026 sei klargestellt, dass keine Netto-Kredite, zur Deckung von Ausgaben, aufgenommen werden dürfen. § 2 Abs. 3 des HG 2025/2026 lasse indes die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten zu, da diese gerade nicht zu Einnahmen führen, sondern lediglich zu einem vorübergehenden Liquiditätszufluss.
- 24 Beachtete der SRH die vorgenannte Systematik, so wäre den Ausführungen unter Pkt. 1.4 zur Bildung von Rangfolgen der Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen, bereits die grundlegende Logik entzogen. Die Nutzung der aufgeschobenen Kredite im Sinne einer Valutierung am Kreditmarkt stellt gerade keine Inanspruchnahme einer Ermächtigung zur Erzielung von Krediteinnahmen im haushaltsrechtlichen Sinne dar, da diese Einnahmen bei der Bildung der aufgeschobenen Kredite – im Jahr der eigentlichen Kreditaufnahmeermächtigung – bereits im Haushalt verbucht worden seien. Die tatsächliche Kreditaufnahme (auf Vertragsebene) führe in diesem Fall nur zu einem Liquiditätszufluss. Dieser Vorgang erhöhe mangels zu verbuchenden Einnahmen die haushalterischen Verschuldung nicht, sondern verschiebe lediglich die Verschuldungskomponenten innerhalb der Staatsverschuldung.

3 Schlussbemerkungen

- 25 Der Begriff der Kreditaufnahme umfasst sämtliche Geschäfte von der Eingehung der privatrechtlichen Verträge über die Vereinnahmung von Kreditbeträgen bis zu Nachweisung der Einnahmen aus Krediten in den Rechnungslegungsdokumenten. Die Aufnahme eines strukturellen Kredites führt dabei zugleich zu einem Zugang liquider Mittel wie auch zu Einnahmen. Selbst wenn man der Argumentation des SMF folgen würde, wäre zumindest eine Überschneidung im Finanzierungskreislauf gegeben.
- 26 Die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten führt zu Einnahmen, die in den Büchern nachzuweisen sind. Dies geschieht wegen der vorübergehenden Ausleihe der Mittel nicht in der Haupt-, sondern vorläufig in einer Nebenbuchhaltung.
- 27 Schließlich vermag auch der Hinweis des SMF auf die bereits frühere Verbuchung der Einnahmen „im Jahr der eigentlichen Kreditaufnahme“ nicht zu verfangen. Denn es sind auch Ausgaben für die Tilgung dieser Kredite in früheren Jahren gebucht. Es wäre dem SMF zuzustimmen, dass die dann freiwerdenden Kreditermächtigungen als aufgeschobene Schuldenaufnahmen grundsätzlich fortgelten können. Die Inanspruchnahme führt dann aber erneut zu Einnahmen aus Kreditaufnahmen.