

Seit dem Jahr 2025 könnte der Freistaat auf der Grundlage der strukturellen Kreditermächtigung aus dem Grundgesetz neue Schulden in der Größenordnung von rd. 700 Mio. € jährlich aufnehmen.

Der SRH begrüßt die Auffassung des SMF, dass die neue strukturelle Kreditaufnahme nur mittels Haushaltsgesetzes möglich sein soll.

Staatsregierung und Landtag werden zu beachten haben, dass der Grundsatz der Jährlichkeit bei Inanspruchnahme dieser Kreditermächtigung zu wahren ist. Klarstellende gesetzliche Regelungen sind ratsam.

Der SRH empfiehlt, eine Regelung zur Rückzahlung von Krediten ähnlich wie bei der Notlagenermächtigung auch für die Strukturkomponente einzuführen.

1 Die Strukturkomponente

- ¹ Im März 2025 trat die Änderung des Grundgesetzes und der darin enthaltenen Modifizierung der Schuldenbremse gem. Art. 109 Abs. 3 GG in Kraft. Bislang war die in Art. 109 Abs. 3 GG geregelte Möglichkeit zur Nettokreditaufnahme für die Länder sehr begrenzt. Die beschlossene Änderung ermöglicht nun neben dem Bund auch den Ländern die Aufnahme struktureller Kredite; man spricht hier von der sog. Strukturkomponente.
- ² Den Ländern räumt das Grundgesetz in ihrer Gesamtheit einen strukturellen Verschuldungsspielraum i. H. v. 0,35 % im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) ein. Die strukturelle Neuverschuldung der Ländergesamtheit berechnet sich auf Basis des nationalen BIP des Bundes und wird anschließend auf die Länder runtergebrochen.
- ³ Sachsen hat gem. § 2 Abs. 2 des Strukturkomponente-für-Länder-Gesetz (StruKomLäG) für das Jahr 2025 einen Anteil von 4,716930888 % der für die Gesamtheit der Länder vorgesehenen strukturellen Kreditaufnahme. Das entspricht momentan in etwa 700 Mio. €. Das Bundesministerium der Finanzen berechnet die zulässige strukturelle Kreditaufnahme für jedes einzelne Land und stellt die Ergebnisse den Ländern jeweils zum 1. April eines Jahres zur Verfügung. Die zulässige strukturelle Kreditaufnahme gilt für das Haushaltsjahr, das dem Jahr der Berechnung folgt und kann nicht übertragen werden.
- ⁴ Um eine möglichst zeitnahe Nutzung der Verschuldungsmöglichkeit für die Länder zu ermöglichen, setzt Satz 9 des Art. 109 Abs. 3 GG der Neuverschuldung entgegenstehende Regelungen in den Landesverfassungen außer Kraft.

2 Verfassungsrechtliche Bedenken

- ⁵ In der Rechtswissenschaft hält man dies teilweise für bedenklich. Die unmittelbare Aufhebung entgegenstehender landesverfassungsrechtlicher Regelungen durch Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG verstoße gegen den Randbereich der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG, weil dadurch der eigene Verfassungsraum der Länder als Teil ihrer Staatsqualität infrage gestellt wird. Es handele sich um verfassungskernwidriges Verfassungsrecht.¹
- ⁶ Folgt man dieser Auffassung, so sollte man vorsichtig mit der Ermächtigung umgehen. Es empfiehlt sich dann, die Kreditermächtigung vorläufig nicht in Anspruch zu nehmen, um verfassungswidriges Handeln im Haushaltsvollzug zu vermeiden oder zumindest durch eine zügige Tilgung dessen Folgen zu begrenzen.
- ⁷ Eine erstmalige Inanspruchnahme der Kreditermächtigung wäre im Haushaltsjahr 2025 möglich gewesen. Der SRH begrüßt, dass Sachsen davon keinen Gebrauch gemacht hat.

¹ Schmidt, Die strukturelle Neuverschuldung der Länder zwischen Verfassungskernwidrigkeit und Völkerrechtsverstoß, Die Öffentliche Verwaltung, Juni 2025, S. 503 ff.

3 Strukturelles Defizit als Ausnahmetatbestand?

- ⁸ Der Haushaltsplan ist gem. Art. 95 Abs. 2 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen, die Nettoneuverschuldung darf Null nicht überschreiten. Als Ausnahmetatbestände sind in Art. 95 Sächsische Verfassung dabei die Konjunkturkomponente und die Möglichkeit der Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder in außergewöhnlichen Notsituationen genannt. Die Strukturkomponente stellt im Gegensatz zur konjunkturellen und notsituationsbedingten Kreditermächtigung keine eigene Ausnahme dar. Bei der Strukturkomponente erfüllt das Land die Verpflichtung zum Ausgleich des Haushalts ohne Einnahmen aus Krediten über Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG auch bei einer Netto-Neuverschuldung größer Null bis zum Betrag des Landesanteils. Es bedarf daher im Gegensatz zur konjunkturellen Kreditermächtigung und zur Notlagenkreditermächtigung bei der Strukturkomponente keiner zusätzlichen Voraussetzung zum Wirksamwerden.
- ⁹ Das Vorliegen eines „strukturellen Defizits“ ist nicht Tatbestandsmerkmal der Kreditermächtigung. Ebenso wenig bedarf es bestimmter Umstände, die vorliegen und vom Landtag festgestellt werden müssten.
- ¹⁰ Die Strukturkomponente soll laut Gesetzesentwurf den – insbesondere durch die Krisen der vergangenen Jahre – erhöhten Finanzierungsbedarf in den Ländern und Kommunen abdecken. Über die Nutzung und den Einsatz der Kreditermächtigung entscheiden die Länder selbst. Die Länder müssen bei Inanspruchnahme der Kreditermächtigung eigenverantwortlich dafür sorgen, dass die Mittel dort vorrangig eingesetzt werden, wo sie am dringendsten gebraucht werden.

4 Verhältnis zu den beiden anderen Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot

- ¹¹ Mit der Möglichkeit der strukturellen Neuverschuldung soll den besonderen Finanzierungsbedarfen der Länder Rechnung getragen werden. Sie stellt dabei keine Ausnahme der Nettoneuverschuldung von Null dar, wie die Konjunkturkomponente nach Art. 95 Abs. 4 Verfassung des Freistaates Sachsen und die Notlagenschulden nach Art. 95 Abs. 5 Verfassung des Freistaates Sachsen. Die Strukturkomponente zeichnet sich staatschuldenrechtlich dadurch aus, dass sie unabhängig von einer konjunkturellen Lage oder einer Notsituation besteht. Insoweit stehen die strukturelle Neuverschuldung, die Konjunkturkomponente und die Notlagen-situation als Kreditermächtigungen nebeneinander.
- ¹² Zu beachten sein wird, dass bei Überschreitung der strukturellen Kreditermächtigung das Land vom Verbot weiterer Neuverschuldung nur enthoben sein wird, wenn eine der beiden anderen Möglichkeiten samt deren Voraussetzungen vorliegen.

5 Strenge Geltung des Jährlichkeitsprinzips

- ¹³ Das Jährlichkeitsprinzip besagt, dass alle Einnahmen und Ausgaben des Freistaates Sachsen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden. Dies folgt aus Art. 93 Abs. 1 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, §§ 1, 2 SäHO.
- ¹⁴ Die Strukturkomponentenkredite unterliegen streng dem Grundsatz der Jährlichkeit. Erster Anhaltspunkt dieser Beurteilung ist die allgemeine Geltung des Haushaltsgrundsatzes der Jährlichkeit für das Haushaltsrecht und damit grundsätzlich auch für die Kreditaufnahme. Des Weiteren sprechen die Regelungen des StruKomLäG für die strenge Geltung des Jährlichkeitsprinzips. In § 2 Abs. 3 Satz 3 StruKomLäG wird explizit geregelt, dass die ermittelte zulässige strukturelle Kreditaufnahme für jedes einzelne Land maßgeblich für das Haushaltsjahr ist, das dem Jahr der Berechnung folgt und weder gänzlich noch teilweise in ein anderes Haushaltsjahr übertragen werden kann.
- ¹⁵ Da die Kreditermächtigung insoweit abhängig vom BIP ist und für jedes Haushaltsjahr neu berechnet wird, würde eine Fortgeltung der Kreditermächtigung für das folgende Jahr dazu im Widerspruch stehen. Für dieses Verständnis der Regelung spricht auch, dass die Kreditermächtigung jedes Jahr neu entsteht – und durch die Kopplung an das nominale BIP langfristig auch zunehmen dürfte.

- ¹⁶ Nach der Gesetzesbegründung zur Änderung des Art. 109 GG² soll die Einführung der Strukturkomponente für die Länder diesen zusätzliche finanzielle Spielräume verschaffen, da die bestehenden Handlungsmöglichkeiten der Länder nicht ausreichend seien, um den Herausforderungen wie bspw. dem Klimawandel, dem Erhalt und der Modernisierung der Infrastruktur und der Gewährleistung eines funktionierenden und modernen Bildungs- und Betreuungssystems Rechnung zu tragen. Die Einführung der Strukturkomponente soll schnell finanzielle Handlungsmöglichkeiten für akute Bedarfe bereitstellen und „Löcher stopfen“. Eine Übertragung der Kreditermächtigung in zukünftige Haushaltsjahre würde diesem Zweck entgegenstehen. Demgemäß dürfte es einer Fortgeltung auch nicht bedürfen, da sich die neue strukturelle Kreditermächtigung bereits bei Haushaltsaufstellung einplanen lässt.
- ¹⁷ Staatsregierung und Landtag werden zu beachten haben, dass der Grundsatz der Jährlichkeit bei Inanspruchnahme der strukturellen Kreditermächtigung zu wahren ist. Klarstellende gesetzliche Regelungen in Haushaltsordnung und -gesetz sind ratsam.
- ¹⁸ Die Kreditermächtigung lebt wegen der strengen Bindung an den Grundsatz der Jährlichkeit nach Tilgung der aufgenommenen Schulden nicht mehr auf und steht nicht für eine Refinanzierung zur Verfügung.

6 Tilgungsverpflichtung

- ¹⁹ Tilgungsverpflichtungen sind die Pflichten des Kreditnehmers - in diesem Fall des Freistaates Sachsen -, geliehenes Kapital gem. den vertraglichen Vereinbarungen zurückzuzahlen. Im engeren Sinne bezeichnet man mit der Staatsschulden-Tilgung die Verminderung des staatlichen Schuldenstandes, das heißt den Fall einer negativen Nettoneuverschuldung. Regelungen zur Tilgung von Finanzschulden des Landes finden sich in Art. 95 Sächsische Verfassung sowie einfachgesetzlich in § 18 SäHO. Die Regelungen betreffen vor allem die Fälle der Ausnahmeermächtigung in Art. 95 Abs. 4 und Abs. 5 Sächsische Verfassung. Dort ist für einen bestimmten Fall der Konjunkturkreditermächtigung und für die Notsituationskredite in Abs. 6 eine Tilgungszeit von höchstens 8 Jahren vorgeschrieben.

6.1 Tilgungspflicht bei der Strukturkomponente

- ²⁰ Der geänderte Art. 109 GG sieht keine Regelung zu Tilgungsverpflichtungen für die Länder vor. Vielmehr wird die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder diesen im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenz überlassen. Dies ergibt sich aus Art. 109 Abs. 3 Satz 8 GG.
- ²¹ Die Tilgungszeit von 8 Jahren des Art. 95 Abs. 6 Verfassung des Freistaates Sachsen bezieht sich nur auf die Ausnahmen der Abs. 4 und 5 und gilt damit nur für die Konjunkturkomponente bei einer Verstärkung über 99 vom Hundert der durchschnittlichen Steuereinnahmen sowie für die Notlagenermächtigung. Eine Regelung für die Strukturkomponente fehlt bislang.
- ²² Bei dieser Ausgangslage kann sich eine Tilgungsverpflichtung auf 2 Wegen ergeben:
- Die Tilgungszeit der Ausnahmeermächtigungen kann im Wege der Analogie auch auf die Strukturkomponente übertragen werden. Die vertragliche Gestaltung mit dem Kreditgeber ist dann an dieser übergeordneten Vorschrift auszurichten.
 - Die Tilgungsverpflichtungen bestimmen sich zeitlich nach den mit dem Gläubiger vereinbarten vertraglichen Regeln im Rahmen der Kreditaufnahme, ohne dass es eine feste Höchstdauer der Tilgungszeit als Rahmen gibt.

² [Deutscher Bundestag Drucksache 20/15096 Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und CDU/CSU Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes \(Artikel 109, 115 und 143h\)](#), zuletzt geöffnet am 26. Mai 2026.

- 23 Die Systematik des Art. 109 Abs. 3 GG lässt auf Letzteres schließen. Die Strukturkomponente stellt keinen neuen Ausnahmetatbestand dar, sondern lässt unter der bisher geltenden Schuldenbremse zu, dass dem Grundsatz in Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG – Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen – auch dann entsprochen wird, wenn die Einnahme aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum BIP nicht überschritten wird.
- 24 Dafür spricht auch die geltende Regelung in der Sächsischen Landesverfassung. So beschließt der Landtag über die Ausnahmeermächtigungen. Art. 96 Abs. 6 Satz 3 Verfassung des Freistaates Sachsen lautet: „In diesen Ausnahmefällen hat eine Tilgung der Kredite spätestens innerhalb von 8 Jahren zu erfolgen“ und bezieht sich auf den Rest des Abs. 6, der die Entscheidung durch den Landtag voraussetzt. Dieser ausdrücklichen Entscheidung durch den Landtag bedarf es bei der strukturellen Kreditermächtigung nicht. Innerhalb der Systematik des Art. 95 Sächsische Verfassung sind die Ausnahmen vom Neuverschuldungsverbot ausdrücklich herausgestellt, sodass abschließend umgrenzt ist, welche Ausnahmen es gibt und welche Regelungen auf diese anwendbar sein sollen. Die Strukturkomponente fällt bislang nicht unter diese Ausnahmen. Dies würde auch dem Regelungsgehalt des Art. 109 GG widersprechen. Die Regelung, die bislang nur auf Bundesebene galt, erlaubt unmittelbar dem Land jedes Jahr die Aufnahme von neuen Schulden. Eine gesonderte Entscheidung des Landtags ist weder im Art. 109 GG noch in Art. 95 Sächsische Verfassung dazu vorgesehen.
- 25 Die Aufnahme von strukturellen Krediten ist daher derzeit nicht an eine gesetzliche Tilgungsregelung gebunden.

6.2 Folgen einer fehlenden Tilgungsregelung

- 26 Eine gesetzliche Regelung mit einer Tilgungsfrist hätte aus Sicht des SRH einige Vorteile. Mit der zügigen Tilgung sinkt die gesamte Zinslast, da diese die Restschuld reduziert. Da Zinsen auf den ausstehenden Betrag berechnet werden, führt eine geringere Schuld langfristig zu niedrigeren Zinsausgaben im Haushalt und spart dem Staat damit Geld. Sind die Zinsschulden gering, muss das Land weniger Mittel für den Schuldendienst binden. Dies erweitert den Spielraum, die freien Mittel bspw. für Investitionen zu nutzen.
- 27 Verbindliche Tilgungspläne und festgelegte Rückzahlungsräume verhindern, dass die Schulden ungebremst wachsen. Vielmehr sind Entscheidungsträger durch geregelte Tilgungszeiten angehalten, sorgsam mit dem Geld umzugehen und wirtschaftlich zu haushalten. Feste Tilgungspläne haben zudem den Vorteil, dass in Zeiten steigender Zinsen die Zinsausgabenquote im Verhältnis zur Wirtschaftskraft kontrollierbar bleibt, Zinsänderungen stellen dann ein geringeres Risiko dar.
- 28 Der SRH empfiehlt, eine Regelung zur Rückzahlung von Krediten ähnlich wie bei der Notlagenermächtigung auch für die Strukturkomponente einzuführen. Dies dürfte dem Freistaat Sachsen über die Regelung in Art. 109 Abs. 3 Satz 8 GG möglich sein. Danach bleibt die Ausgestaltung der Kreditermächtigung den Ländern überlassen.

7 Ausblick

- 29 Der SRH hält es für geboten, die Inanspruchnahme der strukturellen Kreditermächtigung unter Parlamentsvorbehalt zu stellen. Dieser sollte die Staatsregierung verpflichten, den Landtag zu unterrichten, wenn die vom Bund aufgezwängte Strukturkomponente genutzt werden soll. Über die Inanspruchnahme entscheidet der Haushaltsgesetzgeber.
- 30 Da jede Kreditermächtigung, insbesondere eine voraussetzungslose wie die hier betrachtete, den Beteiligten am Haushaltsprozess den Konsolidierungsdruck nimmt, bedarf es aus Sicht des SRH weiterführender Leitplanken. In diesem Zusammenhang wird im nachfolgenden Beitrag Nr. 9 zu erörtern sein, ob nicht andere Kreditermächtigungen aus verfassungsrechtlichen Gründen ohnehin zuerst in Anspruch zu nehmen sind.
- 31 Eine weitere Leitlinie könnte sein, die Mittel wenigstens an qualifizierte Zukunftsinvestitionen zu binden, um so eine bessere Balance im Rahmen der Generationengerechtigkeit zu schaffen: Die zukünftigen Generationen werden zwar durch die Aufnahme von Krediten mit Schulden belastet, gleichzeitig könnten sie dann von einer gestärkten Infrastruktur profitieren.

8 Stellungnahme des SMF

- ³² Die Wahrnehmung von Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG sei im Schrifttum uneinheitlich. Art. 79 Abs. 3 GG schütze die künftige demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit des Gemeinwesens. Dies würde sich in erster Linie gegen die Haushaltspraxis richten, nicht gegen deren verfassungsrechtliche Grundlagen, sofern diese verfassungswidrige Ergebnisse nicht vorprogrammieren. Im Übrigen würden die äußersten quantitativen Grenzen, die aus Art. 79 Abs. 3 GG ableitbar sind, nicht erreicht (Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Art. 109 Rn. 93). Darüber hinaus lasse sich der Verfassungsdurchgriff in die Rechtsordnungen der Länder damit rechtfertigen, dass der Verschuldungsspielraum den Ländern als Gesamtheit eingeräumt sei. Dieses Regelungskonzept lasse sich allein in der vorliegenden Art und Weise umsetzen (Becker, NVwZ 2025, 647 (649)).
- ³³ Art. 95 Abs. 1 Sächsische Verfassung binde die Aufnahme von Krediten an eine gesetzliche Ermächtigung. Diese Regelung werde nach hiesigem Verständnis durch Art. 109 Abs. 3 Satz 9 GG nicht suspendiert, da sich in Art. 115 Abs. 1 GG eine korrespondierende Regelung für den Bundeshaushalt finde. Dementsprechend würde eine Inanspruchnahme auch dieser neu geschaffenen Kreditermächtigung mittels Haushaltsgesetz, welches auch den jeweiligen Haushaltsplan feststellt, erfolgen.

9 Schlussbemerkungen

- ³⁴ Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Grundgesetzänderung und der Lockerung der Schuldenbremse in den Ländern ist noch offen. In Anbetracht der Unwägbarkeiten ist ratsam, wenn mit der Neuverschuldungsoption möglichst restriktiv umgegangen wird.
- ³⁵ Der SRH begrüßt die Darlegungen des SMF in der Stellungnahme, dass die neue strukturelle Kreditaufnahme nur mittels Haushaltsgesetzes möglich sein soll. Entscheidet der Haushaltsgesetzgeber über die Kreditermächtigung, kommt es ihm auch zu, die rechtlichen Möglichkeiten mit den Handlungsbedarfen einerseits und den Fragen der Tragfähigkeit des Haushalts sowie der finanziellen Generationengerechtigkeit andererseits in Ausgleich zu bringen.
- ³⁶ Bei der Frage, ob es ausreicht, die neue Verschuldungsmöglichkeit ausschließlich im Haushaltsgesetz zu regeln, sollte, wie im Beitrag vorgeschlagen, die bisherige landesrechtliche Ausgestaltung der Schuldenbremse berücksichtigt werden. Die Regelungen über das Neuverschuldungsverbot könnten ergänzt werden, um für Rechtssicherheit zu sorgen. In diesem Zug könnten auch Klarstellungen, Leitplanken und weitere staatschuldenrechtliche Ausgestaltungen und Rahmenbedingungen ihren Platz finden.

