Baden-Württemberg
Rechnungshof

Auszug aus

# Jahresbericht 2025

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 4
Schuldenbremse

# 4 Schuldenbremse

Landtagsdrucksache 17/9204

**Der Rechnungshof rät, neue Verschuldungsmöglichkeiten aus der reformierten Schuldenbremse zunächst nicht in Anspruch zu nehmen.**

## 4.1 Ausgangslage

Baden-Württemberg hat bereits 2008 eine landeseigene schuldenbegrenzende Reglung in § 18 der Landeshaushaltsordnung (LHO) normiert. Ziel war die Verpflichtung zu einer nachhaltig wirksamen und zukunftssichernden Haushaltspolitik. Gegenstand der Regelung war ein grundsätzliches Neuverschuldungsverbot[1]. Ausnahmen davon waren möglich bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr oder bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen. Neue Schulden sollten innerhalb von maximal 7 Jahren endgültig getilgt werden. Darüber hinaus begrenzte Artikel 84 Landesverfassung (LV) die Höhe neuer Schulden grundsätzlich auf die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionsausgaben[2]. Ausnahmen davon waren nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig.

Mit der Änderung des Grundgesetzes[3] (GG) vom Juli 2009 wurde die Schuldenbremse auf Bundesebene verfassungsrechtlich verankert:

- Die Haushalte von Bund und Ländern sind danach grundsätzlich ohne neue Kredite auszugleichen.
- Der Bund und die Länder können eine symmetrisch wirkende Konjunkturkomponente einführen[4].
- Ausnahmen für Naturkatastrophen und andere außergewöhnliche Notsituationen sind möglich.
- Der Bund darf sich jährlich mit 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) strukturell neu verschulden, die Länder erhielten jedoch keine entsprechende Möglichkeit.

---

1 Die Gesamtverschuldung am Kreditmarkt sollte den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag nicht dauerhaft überschreiten.

2 Diese Regelung wurde einfachgesetzlich inhaltsgleich in § 18 Absatz 2 LHO in der damaligen Fassung nachvollzogen.

3 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29. Juli 2009.

4 Gleichzeitig wurde mit der Neufassung von Artikel 115 Absatz 2 GG eine entsprechende Regelung für den Bund getroffen.

Die grundgesetzliche Schuldenbremse trat zum 1. Januar 2011 mit Wirkung für den Bund und die Länder in Kraft.

Für den Bund wurde bis zur strikten Einhaltung der Vorgaben eine Übergangszeit bis Ende 2015 gewährt. Die Länder durften im Zeitraum bis einschließlich 2019 nach Maßgabe der landesrechtlichen Regelungen noch von der Neuregelung abweichen. Ab 1. Januar 2020 galt es auch für die Länder, die grundgesetzliche Schuldenbremse verbindlich einzuhalten. Gemäß Artikel 143d GG waren die Haushalte der Länder in der Zwischenzeit so aufzustellen, dass die Vorgaben der Schuldenbremse im Haushaltsjahr 2020 eingehalten werden konnten.

Baden-Württemberg hat daher für den Zeitraum von 2013 bis einschließlich 2019 eine Übergangsregelung bis zur verpflichtenden Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 etabliert. In dieser Übergangszeit durfte das Land grundsätzlich noch neue Schulden aufnehmen. Allerdings sah die Regelung vor, die in der Finanzplanung[5] identifizierte Deckungslücke für das Haushaltsjahr 2013 von 2,53 Mrd. Euro schrittweise bis 2020 auf Null abzusenken. Der Abbau sollte in acht gleichen Schritten von jeweils 316 Mio. Euro je Jahr erfolgen. Modifiziert wurden die Abbauschritte um eine steuereinnahmenabhängige Konjunkturkomponente[6] und um eine Finanztransaktionskomponente. Auch in der Übergangszeit war die Normierung von Ausnahmen im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulässig.

In den Jahren 2013 und 2014 hat das Land insgesamt 3,0 Mrd. Euro neue Schulden aufgenommen. Die Verschuldung stieg dadurch zum Jahresende 2014 auf 46,3 Mrd. Euro an. 2015 und 2016 wurden zwar keine neuen Kredite aufgenommen aber - trotz guter Steuereinnahmen - auch nahezu keine Schulden abgebaut. Ab 2017 war das Land aufgrund hervorragender steuerlicher Rahmenbedingungen verpflichtet, Schulden zu tilgen.

Im Zeitraum von 2017 bis einschließlich 2019 hat das Land 5,1 Mrd. Euro aufgewendet, um die implizite Verschuldung abzubauen. Davon wurden 2,7 Mrd. Euro für Sanierungsmaßnahmen des Landes und der Kommunen bereitgestellt. Weitere 2,4 Mrd. Euro flossen in Finanzmaßnahmen, wie zum Beispiel dem Abbau von Altkreditermächtigungen. Darüber hinaus tilgte das Land 1,25 Mrd. Euro an Kreditmarktschulden am Kapitalmarkt.

Zum 31. Dezember 2019 betrug der Schuldenstand des Landes 45,0 Mrd. Euro.[7]

---

5 Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2011 bis 2015.

6 Steuerschwankungskomponente nach dem Trendsteuereinnahmenverfahren. Kreditaufnahmen waren zulässig, sofern die im Planaufstellungsverfahren erwarteten Steuereinnahmen vom dreißigjährigen Steuertrend nach unten abwichen. Im entgegengesetzten Fall mussten Schulden abgebaut werden. Konkret wurden die Nettosteuereinnahmen 2011 als Trendsteuereinnahmen 2011 für Baden-Württemberg festgelegt. Die jährlichen Fortschreibungsraten wurden aus dem Durchschnitt der Wachstumsraten der vergangenen 30 Jahre ermittelt.

7 Für detaillierte Informationen zur Übergangsregelung vergleiche Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 5, Schuldenbremse - Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019, Landtagsdrucksache 16/8405.

Zum 1. Januar 2020 wurde die in Baden-Württemberg derzeit gültige Schuldenbremse zunächst einfachgesetzlich in der LHO geregelt. Mit Beschluss des Landtags vom 20. Mai 2020 wurde sie zusätzlich in der Landesverfassung verankert.

Die Eckpunkte der landesrechtlichen Schuldenbremse sind:

- Das grundsätzliche Verbot, den Haushalt durch neue Schulden auszugleichen.
- Auch Kredite und Tilgungen bestimmter Extrahaushalte sind umfasst, sofern der Schuldendienst aus dem Landeshaushalt zu erbringen ist.
- Anwendung eines symmetrischen Konjunkturbereinigungsverfahrens auf Basis der Produktionslückenmethode. Das Verfahren ist losgelöst von den erwarteten oder tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes.
- Bereinigung um finanzvermögensneutrale Transaktionen. So kann z. B. der Erwerb von Beteiligungen über Kredite finanziert werden. Andererseits führen gegengleiche Veräußerungen zu einer Tilgungsverpflichtung.
- Ausnahmemöglichkeiten für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und dessen Finanzlage erheblich beeinträchtigen.
- Eine dem Haushaltsjahr nachlaufende Wirksamkeitskontrolle in Form einer Ex-post-Betrachtung. Soweit sich zwischen der tatsächlichen Kreditaufnahme und der nach der Ex-post-Betrachtung zulässigen Kreditaufnahme eine Differenz ergibt, wird der Unterschiedsbetrag auf ein Kontrollkonto gebucht.
- Vorgehen bei negativem Stand des Kontrollkontos.

Im November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Bundeshaushalt[8] weitere Leitplanken definiert, die konkrete Auswirkungen auf die schuldenbegrenzenden Regelungen des Bundes und der Länder haben.

Zwischen 2020 und 2022 hat das Land per saldo 13,7 Mrd. Euro neue Kredite haushaltsmäßig aufgenommen. Diese waren mit 7,2 Mrd. Euro geprägt von Notkrediten infolge der Pandemie. Auf einer Abweichung von der konjunkturellen Normallage basierten 6,5 Mrd. Euro neue Schulden.

In allen 3 Haushaltsjahren war die tatsächliche konjunkturelle Entwicklung positiver, als zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung angenommen. In 2020 und 2021 wurden die etatisierten Kredite dennoch voll aufgenommen. In 2022 hat das Land zwar 958 Mio. Euro getilgt, die Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme wies ex post aber eine Tilgungsverpflichtung von 1.416 Mio. Euro aus. Die Folge waren seit Einführung der Schuldenbremse in allen 3 Jahren Negativbuchungen auf dem Kontrollkonto.

Zum 31. Dezember 2022 hatte das Kontrollkonto einen Stand von minus 1.776,2 Mio. Euro.

[8] 2 BvF 1/22.

## 4.2 Schuldenbremse in den Haushaltsjahren 2023 bis 2026

Der Staatshaushaltsplan des Landes wies für 2023 eine zulässige Kreditaufnahme von 1,25 Mrd. Euro aus, die in voller Höhe etatisiert war. Konjunkturbedingten neuen Schulden von 1,27 Mrd. Euro stand eine Tilgung aus finanziellen Transaktionen von 20 Mio. Euro gegenüber. Notkredite oder deren Tilgung waren nicht etatisiert.

In 2023 hat sich die Konjunktur erneut positiver entwickelt als zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung angenommen. Dies hat sich bereits im Jahresverlauf 2023 abgezeichnet. In der Denkschrift 2023[9] hatte der Rechnungshof daher angeregt, insoweit auf die Kreditaufnahme zu verzichten, als die verbesserte Konjunkturerwartung zu einer Absenkung der zulässigen Kreditaufnahme führen würde. Dennoch hat die Landesregierung die Kredite zum Jahresende (haushaltsmäßig[10]) voll aufgenommen.

Die nachlaufende Wirksamkeitskontrolle der Schuldenbremse wies ex post für 2023 eine zulässige Kreditaufnahme von 846 Mio. Euro aus. Die Differenz zwischen tatsächlicher und ex post zulässiger Kreditaufnahme von 407 Mio. Euro wurde als Negativbetrag auf dem Kontrollkonto gebucht.

Der Stand des Kontos zum 31. Dezember 2023 betrug minus 2.183 Mio. Euro.

Bereits 2021 hatte der Landtag von Baden-Württemberg beschlossen[11], dass die Tilgung der Corona-Notkredite mit jährlich 326 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2024 beginnen sollte. Zusammen mit möglichen neuen konjunkturbedingten Schulden von 153 Mio. Euro und der Finanztransaktionskomponente betrug die zulässige Kreditaufnahme 2024 ex ante minus 193 Mio. Euro im Saldo (=Tilgung). Dieser Betrag wurde im Haushalt etatisiert. Der Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme für 2024 lagen die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung aktuellen Konjunkturparameter aus der Herbstprojektion 2022 der Bundesregierung zugrunde.

Tatsächlich haben sich die konjunkturellen Rahmenbedingungen für 2024 gegenüber den Prognosewerten aus 2022 deutlich eingetrübt. Abschließende Werte für 2024 stehen zwar erst im Sommer 2025 - nach Redaktionsschluss dieses Jahresberichts - zur Verfügung. Dennoch zeichnet sich schon jetzt ab, dass die zulässige Kreditaufnahme nach der Ex-post-Betrachtung eine deutlich höhere Verschuldung erlaubt hätte. Das Land hat im Haushaltsvollzug 2024, wie im Haushaltsplan etatisiert, 193 Mio. Euro getilgt. Auf Basis der aktualisierten (vorläufigen) Projektionen hätte es ex post jedoch Kredite im mittleren dreistelligen Millionenbereich aufnehmen dürfen.

---

9 Landtagsdrucksache 17/5104.

10 Die Kreditermächtigungen aus § 4 Absatz 1 Staatshaushaltsgesetz 2023/2024 wurden im Sinne von § 18 Absatz 10 LHO voll in Anspruch genommen; unabhängig von einer Verpflichtung am Kapitalmarkt. Bezüglich der Abgrenzung zwischen haushaltsmäßiger und valutierter Verschuldung wird auf die Ausführungen in Beitrag Nr. 3, Entwicklung des Landeshaushalts, verwiesen.

11 Landtagsdrucksache 17/560.

Der Unterschiedsbetrag wird mit einem positiven Vorzeichen auf dem Kontrollkonto gebucht. Damit hat das Land auf den Ausgleich des Kontrollkontos im Sinne von § 18 Absatz 7 LHO hingewirkt. Der Rechnungshof begrüßt dies.

Der Eckpunktebeschluss der Landesregierung für den Doppelhaushalt 2025/2026 hat Mitte 2024 einen Deckungsbedarf von insgesamt 10,0 Mrd. Euro in beiden Jahren identifiziert. Teil des Deckungskonzepts war die Absenkung der für die Corona-Notkredite vorgesehenen Tilgungsraten im anstehenden Doppelhaushalt. Über die gesamte Tilgungsdauer von 25 Jahren gesehen sieht das Konzept vor, am Anfang weniger zu tilgen und die Raten im Tilgungszeitraum entlang der wirtschaftlichen Entwicklung nach oben zu dynamisieren.

Der Staatshaushaltsplan 2025/2026 sieht für 2025 eine zulässige Kreditaufnahme von 1.022 Mio. Euro vor. Die Tilgung der Corona-Notkredite ist mit nur noch 209 Mio. Euro berücksichtigt. Für 2026 ist die Landesregierung ermächtigt, 296 Mio. Euro neue Kredite aufzunehmen. Die Tilgung von Notkrediten ist darin mit 214 Mio. Euro enthalten.

Aus der Dynamisierung der Tilgungsbeträge hat das Land für den verabschiedeten Doppelhaushalt 2025/2026 einen Deckungsbeitrag von etwa 230 Mio. Euro generiert. In den Haushaltsjahren ab 2027 ist als Folge aber eine entsprechend dynamisch wachsende Tilgung zu veranschlagen.

Der Rechnungshof hätte eine ehrgeizigere Variante der Dynamisierung für sachgerecht gehalten. Ausweislich der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes für die Jahre 2024 bis 2028 bestehen bereits jetzt erhebliche Deckungslücken. Für 2027 und 2028 betragen diese jeweils etwa 5 Mrd. Euro. Mit der nunmehr praktizierten Dynamisierung hat das Land Tilgungslasten aus Notkrediten in die Zukunft verschoben.

## 4.3 Reform der Schuldenbremse

### 4.3.1 Neuregelung im Grundgesetz

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates durch Änderung des GG im März 2025 die Schuldenbremse geändert.[12] Damit wurden die bisherigen Regelungen von Bund und Ländern teilweise unmittelbar reformiert. Künftig besteht für den Bund und die Länder die Option, Regelungen zu erlassen, die in erheblich ausgeweitetem Umfang neue Schulden zulassen. Die strengen Regeln der bisherigen Schuldenbremsen sind damit faktisch ausgehebelt.

Die Änderungen lassen sich in drei Bereiche untergliedern:

1. Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben u. a.

[12] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025.

Für den Bund steht künftig die Möglichkeit offen, Verteidigungsausgaben, Ausgaben für den Zivil- und Bevölkerungsschutz, für die Nachrichtendienste, für den Schutz informationstechnischer Systeme und Ausgaben für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten, die 1 Prozent des nominalen BIP übersteigen, über Kredite zu finanzieren.

2. Sondervermögen Infrastruktur
   Der Bund kann ein vollständig kreditfinanziertes Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 von bis zu 500 Mrd. Euro errichten. Daraus werden 100 Mrd. Euro dem Klima- und Transformationsfonds zugeführt. Weitere 100 Mrd. Euro daraus stehen den Ländern für Investitionen in deren Infrastruktur zu.
3. Strukturelle Verschuldungsmöglichkeit der Länder
   Die Gesamtheit der Länder kann sich künftig innerhalb der Schuldenbremse strukturell mit bis zu 0,35 Prozent des nominalen BIP verschulden. Für den Bund bestand diese Möglichkeit bislang schon und soll auch künftig fortgelten.

### 4.3.2 Auswirkungen auf die Länder

Die Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben u. a. entfaltet zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalte der Länder.

Der Großteil des Sondervermögens ist für zusätzliche Infrastrukturinvestitionen des Bundes und für Investitionen im Hinblick auf die Klimaneutralität vorgesehen. Die Länder werden davon voraussichtlich nur mittelbar partizipieren. Wie die ausdrücklich für die Länder vorgesehenen 100 Mrd. Euro aus dem Infrastrukturvermögen auf diese verteilt werden, war zum Redaktionsschluss dieses Jahresberichts noch nicht bekannt. Eine bundesgesetzliche Regelung dazu steht aus.

Staatsorganisationsrechtlich sind die Kommunen Teil der Länder und können daher entsprechend am Länderanteil des Sondervermögens partizipieren. Auch diesbezüglich bedarf es einer gesetzlichen Definition, wie der jeweilige Landesanteil zwischen dem Land und den Kommunen verteilt werden wird.

Die neue strukturelle Verschuldungsmöglichkeit für die Länder von 0,35 Prozent des nominalen BIP eröffnet erhebliches Verschuldungspotenzial. Die Ländergesamtheit kann sich nach dieser Öffnung strukturell allein für 2025 mit etwa 15,1 Mrd. Euro[13] neu verschulden. Welcher Anteil davon auf Baden-Württemberg entfallen könnte, steht derzeit mangels einer bundesrechtlichen Regelung noch nicht fest. Zieht man bisherige Verteilungsschemata[14] heran, könnte sich Baden-Württemberg 2025 daraus zusätzlich mit etwa 2 Mrd. Euro verschulden. Eine Verpflichtung zum Abbau der zusätzlichen Schulden im Sinne eines Tilgungsplans ist hingegen nicht vorgesehen. Soweit Baden-Württemberg die

[13] Berechnung auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom 24. April 2025.

[14] Beispielsweise Königsteiner Schlüssel.

Verschuldungsoptionen ins Landesrecht übernimmt, wäre das Ziel, aus sich heraus strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen, gefährdet.

Hinzu kommt, dass die grundgesetzlichen Neuregelungen möglicherweise durch den in 2024 reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt in Frage gestellt werden. Mit der Reform des europäischen Regelwerks wurde das Wachstum der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben zentraler Indikator für die Haushaltsüberwachung. Die innerstaatliche Umsetzung ist aufgrund der vorgezogenen Bundestagswahl bislang noch nicht erfolgt.

Soweit der Bund die ihm zustehende jährliche strukturelle Verschuldung sowie die Ausgaben aus den Sondervermögen Verteidigung und Infrastruktur ausschöpft, besteht möglicherweise ein Interessenkonflikt mit den neuen Verschuldungsoptionen der Länder. In welchem Umfang die neuen Ausgabemöglichkeiten nach den reformierten EU-Fiskalregeln überhaupt in Anspruch genommen werden können und ob die Aussteuerung der gesamtstaatlichen Ausgaben dynamisch im Vollzug erfolgen kann, bleibt abzuwarten.

### 4.3.3 Fazit

Die Reform der Schuldenbremse bietet für den Bund und die Länder deutlich umfangreichere Möglichkeiten sich zu verschulden.

Bezüglich der Verteilung der Anteile am Sondervermögen Infrastruktur auf Länder und Kommunen besteht noch umfangreicher Regelungs- und Abstimmungsbedarf. Das gleiche gilt für die neuen strukturellen Verschuldungsmöglichkeiten der Länder. Hinzu kommen Fragen im Hinblick auf die Konformität mit EU-Recht.

Der Rechnungshof rät, das Ziel, aus sich heraus strukturell tragfähige Haushalte aufzustellen, weiterhin zu verfolgen. Auf neue (strukturell wirkende) Verschuldungsmöglichkeiten sollte möglichst verzichtet werden.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das Land angesichts multipler Krisen, zurückgehender Wirtschaftsleistung, demographischer Verschiebungen und sinkender Einnahmen vor enormen Herausforderungen steht. Umso wichtiger erscheint es, den Haushalt strukturell auszugleichen und heutige Lasten nicht in die Zukunft zu verschieben. Neue Schulden generieren Zinslasten für nachfolgende Generationen.

Soweit dennoch neue Schulden aufgenommen werden, müssen sie nachhaltige und überprüfbare Wertsteigerungseffekte generieren. Neue Kreditmöglichkeiten dürfen nicht für konsumtive Zwecke eingesetzt werden. Mehr denn je kommt es darauf an, vorhandene Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung auszuschöpfen und Prioritäten zu setzen.

Im Hinblick auf die stetig steigenden Ausgabereste sollte der Fokus aktuell allenfalls subsidiär auf die neuen Finanzierungsmöglichkeiten gerichtet sein. Vielmehr erscheint es angezeigt, die anstehenden strukturellen Konsolidierungs- und Reformaufgaben anzugehen und prioritär die bestehende Bugwelle abzubauen.