

Auszug aus

Denkschrift 2021

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 3

Entwicklung des Landeshaushalts



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Entwicklung des Landeshaushalts

Die Haushaltssituation des Landes war im Jahr 2020 durch die Corona-Pandemie geprägt. Der Finanzierungssaldo betrug minus 3,3 Mrd. Euro bei einer Nettokreditaufnahme von 10,9 Mrd. Euro. Das hohe Ausgabeniveau und die Einhaltung der Schuldenbremse stellen die künftige Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung vor besondere Herausforderungen.

1 Finanzierungssaldo

Die Entwicklung des Landeshaushalts in 2020 war gekennzeichnet durch die Corona-Pandemie, die sich einnahmen- und ausgabenseitig erheblich ausgewirkt hat. Auch die 2020 erstmals geltende Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat zu größeren strukturellen Veränderungen geführt.

Die wichtigste Kennzahl, um die Haushaltsentwicklung zu bewerten, ist der Finanzierungssaldo, der den laufenden Ausgaben eines Haushaltsjahres die laufenden Einnahmen gegenüberstellt.

Dazu werden die gesamten Einnahmen und Ausgaben jeweils um Sonderetatbestände bereinigt. Einnahmenseitig sind dies Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen sowie aus der Aufnahme neuer Kredite. Bei den Ausgaben sind dies Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, der Ausgleich von Kassenfehlbeträgen sowie die Tilgung von Kreditmarktschulden.

Die Differenz der so bereinigten Einnahmen und Ausgaben ergibt den Finanzierungssaldo.

Tabelle 1: Berechnung des Finanzierungssaldos 2020 (in Mio. Euro)

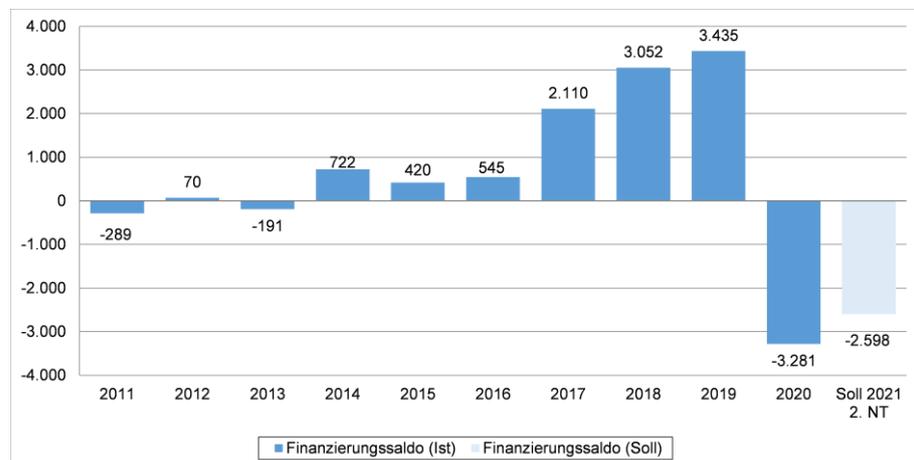
Bezeichnung	Betrag
Summe der Ist-Einnahmen	74.744
Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt	-10.926
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	-6.620
Einnahme aus kassenmäßigen Überschüssen	-1.839
Bereinigte Einnahmen	55.360
Summe der Ist-Ausgaben	71.526
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	-12.885
Kassenmäßige Fehlbeträge	0
Bereinigte Ausgaben	58.642
Finanzierungssaldo	-3.281

Im Soll ging der Urhaushalt 2020 noch von einem positiven Finanzierungssaldo von plus 338 Mio. Euro aus. Der Zweite Nachtragshaushalt 2020¹ wies dagegen ein korrigiertes Soll von minus 4.276 Mio. Euro aus. Hauptursache waren die pandemiebedingt rückläufigen Steuereinnahmen einerseits und kreditfinanzierte (neue) Ausgaben andererseits.

Wegen leicht besserer Steuereinnahmen im Haushaltsvollzug 2020 überstiegen die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen letztlich um 3.281 Mio. Euro. Der Finanzierungssaldo belief sich damit auf nahezu minus 3,3 Mrd. Euro.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Finanzierungssalden in den vergangenen 10 Jahren, einschließlich der Planung für 2021 (Stand Zweiter Nachtragshaushalt 2021).

Abbildung 1: Finanzierungssalden 2011 bis 2021 (in Mio. Euro)



Ein negativer Finanzierungssaldo war zuletzt im Jahr 2013 zu verzeichnen. Die langanhaltende konjunkturelle Hochphase in der Folge spiegelt sich in den seit 2014 durchweg positiven Salden wider. Zuletzt erzielte das Land ein Rekordergebnis von 3.435 Mio. Euro in 2019.

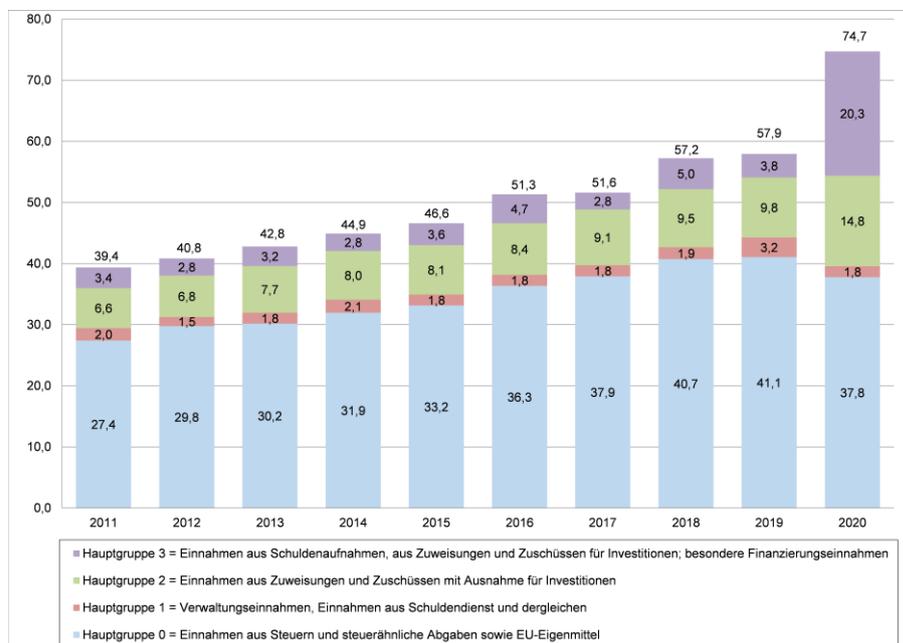
2 Entwicklung der Gesamteinnahmen 2011 bis 2020

Die Gesamteinnahmen des Landes 2020 sind in ihrer Struktur wegen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nur bedingt mit den Jahren 2011 bis 2019 vergleichbar. Diese Neuregelung führt insbesondere zu niedrigeren Steuereinnahmen des Landes.

In Abbildung 2 ist die Entwicklung der Ist-Einnahmen des Landes Baden-Württemberg von 2011 bis 2020 dargestellt.

¹ Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020 (GBl. S. 868).

Abbildung 2: Einnahmen im Landeshaushalt 2011 bis 2020 (in Mrd. Euro)²



Während die Einnahmen des Landes von 2011 bis 2019 nahezu gleichmäßig stiegen, nahmen sie 2020 gegenüber dem Vorjahr trotz sinkender Steuereinnahmen um 29 Prozent³ auf 74,7 Mrd. Euro zu. Dies lag im Wesentlichen an der Nettokreditaufnahme von rund 11 Mrd. Euro zum Ausgleich pandemiebedingter Haushaltsbelastungen und an pandemiebedingten zusätzlichen Zuweisungen⁴ des Bundes.

Von den Veränderungen gegenüber dem Vorjahr entfielen

- -3,3 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 0,
- -1,4 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 1,
- +5,0 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 2,
- +16,5 Mrd. Euro auf die Einnahmen der Hauptgruppe 3.

Die Einnahmen wurden 2020 zu 51 Prozent (37,8 Mrd. Euro) durch Steuern und steuerähnliche Abgaben der Hauptgruppe 0 und zu 27 Prozent (20,3 Mrd. Euro) durch Einnahmen aus Krediten, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen sowie besondere Finanzierungsmaßnahmen der Hauptgruppe 3 erzielt.

² Zum Teil Rundungsdifferenzen.

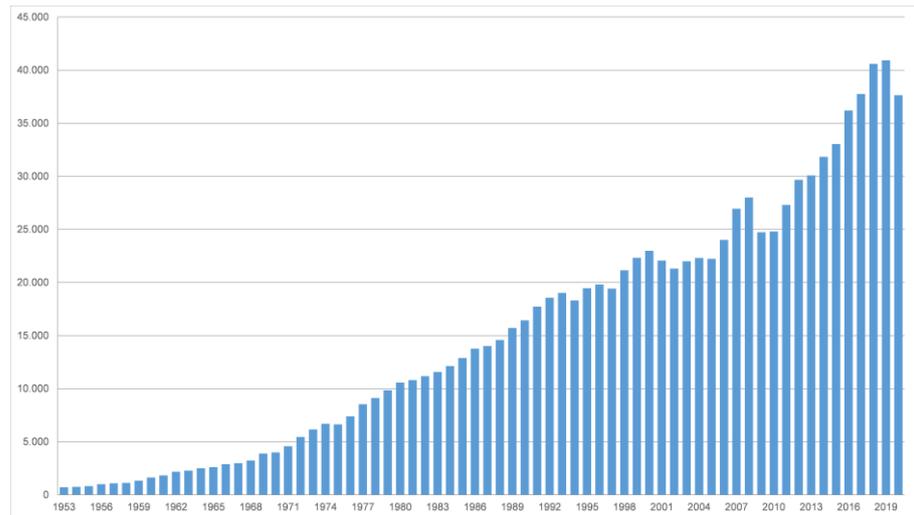
³ Zur besseren Lesbarkeit wurden alle Prozentangaben im Text kaufmännisch auf volle Prozent gerundet.

⁴ Im Wesentlichen Soforthilfen und Überbrückungsmittel 2,0 Mrd. Euro; Gesundheitsfonds 1,0 Mrd. Euro; Kompensationsmittel für Gewerbesteuer ausfälle der Kommunen 0,8 Mrd. Euro; ÖPNV 0,3 Mrd. Euro.

2.1 Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0)

Die historische Entwicklung der Steuereinnahmen zeigt Abbildung 3.

Abbildung 3: Historische Entwicklung der Steuereinnahmen von Baden-Württemberg (in Mio. Euro)⁵



In der langfristigen Betrachtung haben sich die Steuereinnahmen des Landes positiv entwickelt. Dennoch zeigt der historische Verlauf auch Phasen, in denen die Einnahmen stagnierten oder zurückgingen. Der in der Landesgeschichte bislang größte Steuereinbruch war in 2009 zu verzeichnen.

In der Zeit von 2011 bis 2019 stiegen die Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung kontinuierlich an. In 2020 dagegen waren die Steuereinnahmen pandemiebedingt stark rückläufig.

Die Brutto-Steuereinnahmen⁶ lagen 2020 mit 37,6 Mrd. Euro um 10,3 Mrd. Euro höher als 2011 (+38 Prozent) und damit etwa auf dem Niveau von 2017. Gegenüber dem Vorjahr verminderten sie sich 2020 um 3,3 Mrd. Euro (-8 Prozent).

Die um die Ausgaben des kommunalen Finanzausgleichs bereinigten (Netto-)Steuereinnahmen sanken im Vergleich zu 2019 von 30,5 Mrd. Euro auf 29,1 Mrd. Euro (-4 Prozent).

Ab 2020 hat der Finanzkraftausgleich den bisherigen Länderfinanzausgleich abgelöst.⁷ Als Folge dieses Systemwechsels erhält das Land geringere Umsatzsteueranteile zugewiesen als bislang. Im Gegenzug fallen die Ausgaben

⁵ Steuereinnahmen der Hauptgruppe 0 ohne steuerähnliche Abgaben.

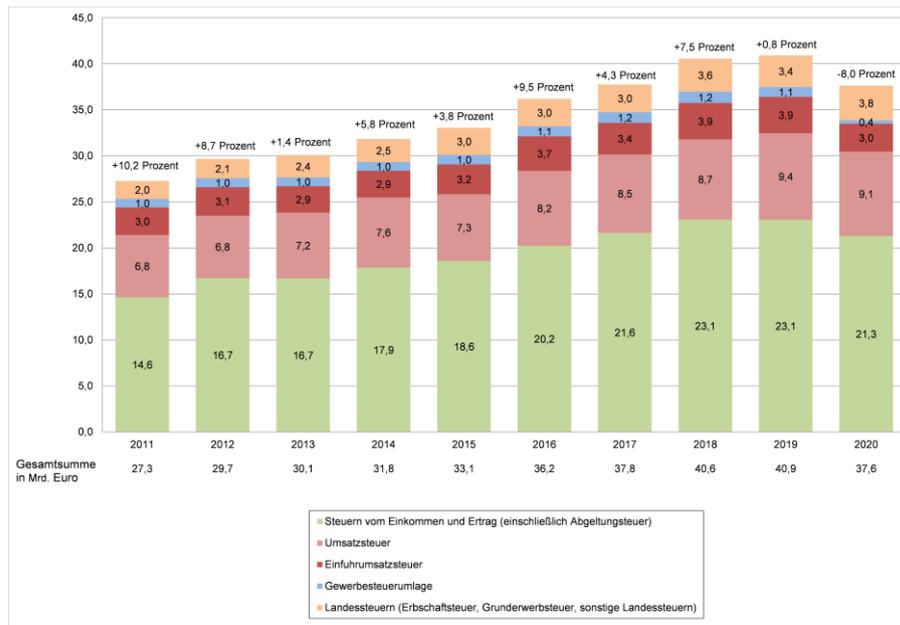
⁶ Ohne steuerähnliche Abgaben.

⁷ Siehe Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2657).

des Landes für den Länderfinanzausgleich, abgesehen von Restzahlungen, weg. Insgesamt führt die Neuregelung zu einer Nettoentlastung des Landes.

Abbildung 4 zeigt, wie sich die Steuereinnahmen von 2011 bis 2020 im Einzelnen entwickelt haben.

Abbildung 4: Entwicklung der Brutto-Steuereinnahmen 2011 bis 2020 (in Mrd. Euro)^{8 9}



Die Steuereinnahmen des Landes setzen sich aus Gemeinschaft- und Landessteuern zusammen. Gemeinschaftsteuern sind:

- Steuern vom Einkommen und Ertrag (dies sind: Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Einkommensteuer vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Abgeltungsteuer),
- Umsatzsteuer,
- Einfuhrumsatzsteuer und
- Gewerbesteuerumlage.

Im Gegensatz zu den Vorjahren, in denen die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern kontinuierlich stiegen, verminderten sie sich 2020 - in erster Linie aufgrund der Corona-Pandemie - gegenüber 2019 von 37,5 Mrd. Euro um 3,6 Mrd. Euro auf 33,8 Mrd. Euro (-10 Prozent). Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes lag 2020 bei 90 Prozent.

Die Steuern vom Einkommen und Ertrag trugen im Haushaltsjahr 2020 mit 63 Prozent (21,3 Mrd. Euro) zum Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern

⁸ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

⁹ Ohne steuerähnliche Abgaben.

bei. Im Vergleich zum Vorjahr sanken die Steuern vom Einkommen und Ertrag um 1,7 Mrd. Euro (-8 Prozent). Auch wenn sich die Einnahmen aus der Lohnsteuer gegenüber 2019 um mehr als 1 Mrd. Euro (-7 Prozent) verminderten, verzeichneten sie mit 13,7 Mrd. Euro erneut das höchste Aufkommen an den Gemeinschaftsteuern.

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer gingen 2020 gegenüber 2019 um 274,8 Mio. Euro auf 9,1 Mrd. Euro zurück (-3 Prozent). Dabei sind die genannten Einnahmen bereits um den Abschlag bei der Umsatzsteuer zum Zweck des Finanzkraftausgleichs nach § 4 und § 5 Absatz 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern gekürzt. Die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer verminderten sich im Vergleich zum Vorjahr um 900,8 Mio. Euro auf 3,0 Mrd. Euro (-23 Prozent).

Die Landessteuern erhöhten sich 2020 gegenüber 2019 um 348,7 Mio. Euro auf 3,8 Mrd. Euro (+10 Prozent). Sie hatten 2020 einen Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes von 10 Prozent.

Die Einnahmen aus Grunderwerbsteuer nahmen 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 165,0 Mio. Euro auf 2,3 Mrd. Euro zu (+8 Prozent). 2020 betrug der Anteil der Grunderwerbsteuer am gesamten Aufkommen der Landessteuern 60 Prozent.

Das Erbschaftsteueraufkommen erhöhte sich 2020 gegenüber 2019 um 143,6 Mio. Euro auf 1,1 Mrd. Euro (+14 Prozent). Die Einnahmen aus Erbschaftsteuer hatten 2020 einen Anteil von 30 Prozent an den Einnahmen aus Landessteuern.

Die Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben verringerten sich 2020 gegenüber dem Vorjahr um 3,6 Mio. Euro auf 150,3 Mio. Euro (-2 Prozent). Mit 100,6 Mio. Euro entfielen zwei Drittel der Einnahmen auf das Wasserentnahmeentgelt. Weitere 14,0 Mio. Euro stammten aus der Spielbankabgabe.

2.2 Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (Hauptgruppe 1)

Die Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst sanken 2020 gegenüber dem Vorjahr um 1,4 Mrd. Euro auf 1,8 Mrd. Euro (-44 Prozent).

Die Verwaltungseinnahmen (Obergruppe 11) verminderten sich 2020 im Vergleich zu 2019 per saldo um 1,3 Mrd. Euro auf 1,4 Mrd. Euro (-49 Prozent). Hintergrund waren die hohen einmaligen Einnahmen aus Bußgeldern in Höhe von 1,5 Mrd. Euro im Zusammenhang mit der Diesellaffäre in 2019.

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und Vermögen (Obergruppe 12) gingen gegenüber dem Vorjahr um 60,5 Mio. Euro auf 321,6 Mio. Euro zurück (-16 Prozent). Im Vorjahr erhielt das Land Einnahmen aus der Beteiligung an der Landesbank Baden-Württemberg von 52,7 Mio. Euro.

Die Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen (Obergruppen 13) sanken im Vergleich zu 2019 per saldo um 4,6 Mio. Euro auf 32,8 Mio. Euro (-12 Prozent).

Die Einnahmen aus Schuldendienst (Obergruppen 15 bis 18) verminderten sich 2020 im Vergleich zu 2019 um 11,5 Mio. Euro auf 81,5 Mio. Euro

(-12 Prozent). Dies waren im Wesentlichen Zins- und Tilgungseinnahmen aus gewährten Darlehen des Landes zur Wohnraum- und Ausbildungsförderung.

2.3 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2)

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) stiegen 2020 gegenüber dem Vorjahr um 5,0 Mrd. Euro auf 14,8 Mrd. Euro (+51 Prozent). Die größten Posten dieser Einnahmengruppe waren 2020:

- Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich nach § 1a Finanzausgleichsgesetz mit 4.776,1 Mio. Euro; sie erhöhte sich im Vergleich zu 2019 um 332,2 Mio. Euro (+8 Prozent);
- Zuweisungen des Bundes für Corona-Soforthilfen mit 1.985,0 Mio. Euro. Es handelt sich hierbei um durchlaufende Mittel, denen entsprechende Ausgaben der Hauptgruppe 6 gegenüberstehen;
- Zuweisung des Bundes zum Ausgleich des Kraftfahrzeugsteuer-Wegfalls mit 1.305,3 Mio. Euro (seit 2010 unverändert);
- Zuweisungen des Bundes für Krankenhäuser nach dem Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen („COVID-19-Krankenhauserlastungsgesetz“) mit 1.001,5 Mio. Euro.

2.4 Kreditaufnahmen, Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und besondere Finanzierungsmaßnahmen (Hauptgruppe 3)

Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und die besonderen Finanzierungseinnahmen lagen 2020 in Summe bei 20,3 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr verfünffachten sich die Einnahmen der Hauptgruppe 3 (+16,5 Mrd. Euro). Der größte Anteil entfiel auf die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen.

2.4.1 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen

In den Jahren 2015 bis 2017 hat das Land keine neuen Kredite aufgenommen. In 2018 und 2019 wurden sogar Schulden am Kreditmarkt von 1,25 Mrd. Euro getilgt.

Auch im Urhaushalt 2020/2021 waren für 2020 keine Kreditaufnahmen, sondern Schuldentilgungen von 132 Mio. Euro geplant. Tatsächlich nahm das Land 2020 neue Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 10,9 Mrd. Euro auf. Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme betrug im Ersten Nachtrag 5,0 Mrd. Euro und wurde im Zweiten Nachtrag auf knapp 11,0 Mrd. Euro erhöht.

2.4.2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (Obergruppen 33 und 34) verminderten sich gegenüber dem Vorjahr um 169,0 Mio. Euro auf 733,6 Mio. Euro (-19 Prozent). Die größten Posten in diesem Bereich waren 2020:

- Zuweisungen des Bundes, Beiträge Dritter sowie Erstattungen von Bauausgaben durch die Finanzierungsgesellschaft für Öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH mit 120,5 Mio. Euro. Die Einnahmen wurden für Baumaßnahmen des Behördenbauprogramms sowie Bauprogramme zur Forschungsförderung, Emissionsschutz und Nachfolgebelegung ehemals militärischer Grundstücke verwendet; sie verminderten sich um 14,6 Mio. Euro (-11 Prozent);
- Zuweisungen des Bundes für die Darlehensförderung von Studierenden mit 102,8 Mio. Euro; sie erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um 8,5 Mio. Euro (+9 Prozent).

Diesen Einnahmen stehen regelmäßig entsprechende Ausgaben gegenüber.

2.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

Die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35) erhöhten sich 2020 von 1,3 Mrd. Euro im Vorjahr um 5,3 Mrd. Euro auf 6,6 Mrd. Euro.

Aus der Rücklage für Haushaltsrisiken wurde 2020 ein Betrag von 6,0 Mrd. Euro entnommen.¹⁰ Die Mittel wurden hauptsächlich für Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie verwendet. Die Entnahme aus der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung betrug 223,4 Mio. Euro in 2020.¹¹

Die Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre verminderten sich im Vergleich zu 2019 um 562,1 Mio. Euro auf 1,8 Mrd. Euro in 2020 (-23 Prozent).

3 Entwicklung der Gesamtausgaben 2011 bis 2020

Auch bei den Ausgaben ergeben sich 2020 durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen gegenüber den Vorjahren in einzelnen Bereichen strukturelle Verschiebungen, sodass Mehrjahresvergleiche nur bedingt sinnvoll sind. Insbesondere sind die bisherigen Ausgaben für den Länderfinanzausgleich in Milliardenhöhe weggefallen.

¹⁰ Im Gegenzug wurden 2020 der Rücklage für Haushaltsrisiken 9,8 Mrd. Euro zugeführt.

¹¹ Der Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung wurde 2020 nichts zugeführt.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Ist-Ausgaben des Landes für die Jahre 2011 bis 2020.

Abbildung 5: Ausgaben im Landeshaushalt 2011 bis 2020 (in Mrd. Euro)¹²



Die Gesamtausgaben des Landes stiegen seit 2011 von 38,6 Mrd. Euro um 32,9 Mrd. Euro auf 71,5 Mrd. Euro in 2020 an (+85 Prozent). Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Ausgaben 2020 sprunghaft um 17,2 Mrd. Euro (+32 Prozent). Ursächlich hierfür waren vor allem die direkten und indirekten Ausgaben des Landes zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie.

Die Schwerpunkte der Ausgabensteigerungen gegenüber dem Vorjahr lagen

- bei den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) um 5,4 Mrd. Euro (+22 Prozent) und
- bei den besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) um 10,4 Mrd. Euro; sie verfünffachten sich nahezu.

Die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) sowie die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 6) entsprechen zusammen 69 Prozent der Gesamtausgaben.

3.1 Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und Stellenentwicklung

In der Hauptgruppe 4 werden ausschließlich die Personalausgaben der Kernverwaltung des Landes ausgewiesen. Sie schließen insbesondere die

¹² Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Bezüge und Nebenleistungen für Beamte und Richter, die Entgelte der Beschäftigten, die Versorgungsbezüge sowie Ausgaben für die Beihilfe ein.

Hinzuzurechnen sind die Personalausgaben bei Landesbetrieben, die im Landeshaushalt nicht explizit als Personalausgaben ausgewiesen werden.¹³

Tabelle 2 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben der Kernverwaltung (Hauptgruppe 4).

Tabelle 2: Personalausgaben der Hauptgruppe 42011 sowie 2016 bis 2020 (in Mrd. Euro)^{14 15}

Gruppe		2011	2016	2017	2018	2019	2020
422	Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter	7,59	7,99	8,19	8,44	8,99	9,10
428	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	1,58	1,53	1,62	1,64	1,71	1,77
432	Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	3,37	4,47	4,74	5,02	5,36	5,65
441	Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,41	0,41	0,42	0,46	0,45	0,45
446	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,63	0,79	0,83	0,94	0,99	1,01
424 und 434	Zuführung an die Versorgungsrücklage ¹⁶	0,22	0,27	0,35	0,00	0,00	0,00
Sonstige Personalausgaben		0,75	0,63	0,66	0,66	0,68	0,77
Summe Personalausgaben		14,55	16,09	16,81	17,14	18,17	18,75

Die Personalausgaben lagen 2020 mit 18,8 Mrd. Euro um 4,2 Mrd. Euro (+29 Prozent) über den Personalausgaben in 2011. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bis 2016 zahlreiche Einrichtungen des Landes in Landesbetriebe umgewandelt wurden. In der Folge wurden die Personalausgaben dieser Einrichtungen als Teil der Zuschüsse für die Landesbetriebe nicht mehr

¹³ Landesbetriebe in diesem Sinne sind auch solche Einrichtungen, die auf eine Wirtschaftsführung nach den Grundsätzen der §§ 26 Absatz 1 und 74 Absatz 1 Landeshaushaltsordnung umgestellt haben.

¹⁴ Ohne Personalausgaben der Landesbetriebe.

¹⁵ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

¹⁶ Ab 2018 werden der Versorgungsrücklage entsprechend der gesetzlichen Regelung keine Beträge mehr zugeführt.

in der Hauptgruppe 4, sondern in der Hauptgruppe 6 etatisiert. Entsprechend reduzierten sich die Personalausgaben der Hauptgruppe 4 im Landeshaushalt.

Die Ausgaben der Hauptgruppe 4 waren in 2020 um 572 Mio. Euro höher als 2019 (+3 Prozent). Zu dieser Steigerung trugen in erster Linie die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter (Gruppe 422) und die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter (Gruppe 432) mit insgesamt +404,6 Mio. Euro bei (+3 Prozent).

Den größten Block innerhalb der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 bilden die Bezüge und Nebenleistungen der Beamten und Richter. Sie erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 1,5 Mrd. Euro (+20 Prozent). Die Beihilfeausgaben für die aktiven Beamten und Richter stiegen im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 37,9 Mio. Euro (+9 Prozent). Mitursächlich hierfür sind verschiedene kostendämpfende Maßnahmen in den vergangenen Jahren.

Die Ausgaben für die Versorgungsbezüge der Beamten und Richter stiegen in den vergangenen 10 Jahren deutlich um 2,3 Mrd. Euro an (+68 Prozent). Parallel dazu erhöhten sich die Beihilfeausgaben für die Versorgungsempfänger im gleichen Zeitraum ebenfalls deutlich um 382,3 Mio. Euro (+61 Prozent). Mitursächlich für diese Entwicklung ist, dass die Zahl der Versorgungsberechtigten von 101.075 in 2011 auf 136.815 in 2020¹⁷ anstieg (+35 Prozent).

Die Entgelte der Arbeitnehmer erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 184,4 Mio. Euro (+12 Prozent). Ursächlich für den moderaten Anstieg ist auch die teilweise Verlagerung von Stellen aus der Kernverwaltung zu den Landesbetrieben.

In Tabelle 3 werden die Personalausgaben der Kernverwaltung und der Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2020 als Gesamtpersonalaufwand des Landes dargestellt. Bei den Landesbetrieben liegen für 2020 noch keine Ist-Zahlen vor.

Tabelle 3: Personalausgaben Kernverwaltung und Personalaufwand Landesbetriebe 2018 bis 2020 (in Mrd. Euro)

Haushaltsjahr	Personalausgaben der Kernverwaltung (Hauptgruppe 4)		Personalaufwand Landesbetriebe		Gesamtpersonalaufwand	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
2018	17,41	17,14	3,05	3,12	20,46	20,26
2019	18,02	18,17	3,12	3,27	21,14	21,44
2020	19,41	18,75	3,23	n.n.	22,64	n.n.

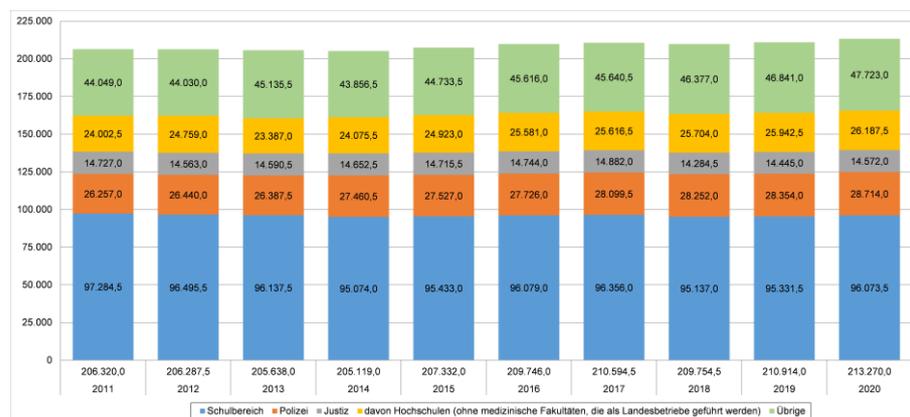
Der Gesamtpersonalaufwand des Landes lag 2019 im Ist um 18 Prozent über den in der Hauptgruppe 4 ausgewiesenen Personalausgaben des

¹⁷ Quelle: Statistisches Landesamt; Statistik über die Versorgungsempfänger und Versorgungsausgaben des Landes.

Kernhaushaltes. 2020 überstieg der Gesamtpersonalaufwand im Soll die Etatansätze der Hauptgruppe 4 um 17 Prozent.

Die Zahl der Personalstellen in der Landesverwaltung (einschließlich der Stellen in den Landesbetrieben) hat sich in den vergangenen 10 Jahren erhöht. Abbildung 6 zeigt die Stellenentwicklung für Beamte und Arbeitnehmer von 2011 bis 2020.

Abbildung 6: Personalstellen für Beamte und Arbeitnehmer (inklusive Landesbetriebe) ohne Beamte auf Widerruf 2011 bis 2020¹⁸



Die Personalstellen in der gesamten Landesverwaltung¹⁹ erhöhten sich seit 2011 von 206.320 Stellen auf 213.270 Stellen zum 31. Dezember 2020 (+3 Prozent). Gegenüber dem Vorjahr nahm die Stellenzahl 2020 um 2.356 Stellen zu. Davon wurden im Haushaltsvollzug 2020 insgesamt 223,5 Stellen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und 72 Stellen in sonstigen Bereichen geschaffen.

Von den gesamten Personalstellen 2020 entfielen 45 Prozent auf den Schulbereich, 13 Prozent auf die Polizei, 7 Prozent auf die Justiz und 12 Prozent auf die Hochschulen (ohne Medizinische Fakultäten).

Mit dem Zweiten Nachtrag 2020/2021 hat der Gesetzgeber 74 der im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie im Haushaltsvollzug 2020 geschaffenen Stellen für 2021 in Planstellen umgewandelt und 11 neue Stellen im Landeshaushalt und bei den Landesbetrieben geschaffen.

Hinzu kommen Stellen, die 2021 im Haushaltsvollzug geschaffen wurden und gegebenenfalls noch geschaffen werden. Dies sind (Stand März) insbesondere 105 Stellen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie sowie 1.146 Stellen bei den Hochschulen, die aus Mitteln des Hochschulfinanzierungsvertrags II finanziert wurden.

Schon jetzt weist der Rechnungshof allerdings darauf hin, dass angesichts der enormen Konsolidierungsherausforderung Stellen, die mit Pandemiebe-

¹⁸ Infolge der Umwandlung zu einer Körperschaft ab 2013 ohne Stellen des Karlsruher Instituts für Technologie.

¹⁹ Inklusive Landesbetriebe; ohne Stellen auf Widerruf.

zug temporär geschaffen wurden, zeitnah wieder gestrichen werden müssen. Hierzu ist es notwendig, die kw-Vermerke²⁰ entsprechend der erstmaligen Befristung konsequent zu vollziehen.

3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5)

Die Summe der sächlichen Verwaltungsausgaben und der Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) stagnierte zwischen 2011 und 2019 auf einem Niveau um 3,6 Mrd. Euro. Sie stiegen von 3,7 Mrd. Euro in 2019 um 0,4 Mrd. Euro auf 4,1 Mrd. Euro in 2020 an (+10 Prozent). Dabei zeigt sich zwischen den Ausgaben für sächliche Verwaltungsausgaben und den Ausgaben für den Schuldendienst eine gegenläufige Entwicklung, die sich bis 2019 im Saldo nahezu aufgehoben hat.

Tabelle 4 zeigt die Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) und der Ausgaben für Kreditmarktzinsen.

Tabelle 4: Sächliche Verwaltungsausgaben und Zinsausgaben am Kreditmarkt 2011 sowie 2016 bis 2020 (in Mrd. Euro)

		2011	2016	2017	2018	2019	2020
Obergruppen 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	1,71	2,24	2,16	2,26	2,42	2,89
Obergruppe 57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	1,83	1,46	1,39	1,40	1,23	1,17

2020 stiegen die sächlichen Verwaltungsausgaben im Vergleich zu 2019 deutlich um 460,8 Mio. Euro auf 2,9 Mrd. Euro (+19 Prozent). Mit 298 Mio. Euro beruht der Großteil der Steigerung auf Sachausgaben im Bereich der Gesundheitspflege im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie (z. B. Schutzausrüstungen, Masken, Beatmungsgeräte)²¹.

Bei den Ausgaben für den Schuldendienst handelt es sich im Wesentlichen um Kreditmarktzinsen. 2020 betragen die Zinsausgaben 1,2 Mrd. Euro.

3.3 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6)

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) stiegen 2020 im Vergleich zum Vorjahr saldiert um 5,4 Mrd. Euro auf 30,6 Mrd. Euro (+22 Prozent).

²⁰ kw: künftig wegfallend.

²¹ Kapitel 0922 (Gesundheitspflege) Titel 547 74.

Bis einschließlich 2019 beinhaltete diese Haushaltsposition Ausgaben des Landes für den Länderfinanzausgleich. In 2018 betrug die Zahlung des Landes 3.342 Mio. Euro, in 2019 sind Ausgaben von 2.498 Mio. Euro im Landeshaushalt gebucht. Ab 2020 wird der Finanzkraftausgleich zwischen den Ländern vollständig über die Umsatzsteuer abgewickelt und die entsprechenden Ausgaben der Hauptgruppe 6 entfallen. Um diesen Sondereffekt bereinigt, stiegen die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke 2020 gegenüber dem Vorjahr um nahezu 8 Mrd. Euro an.

Die allgemeinen Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 716 Mio. Euro auf 10,6 Mrd. Euro (+7 Prozent). Darin enthalten sind Unterstützungsleistungen vom Bund und vom Land Baden-Württemberg.

Die Ausgaben der Hauptgruppe 6 stiegen - ohne die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich - von 7,3 Mrd. Euro in 2011 zunächst nahezu kontinuierlich und dann sprunghaft auf 20,0 Mrd. Euro in 2020 an. Mitursächlich für die Steigerung der vergangenen Jahre war, dass bis 2016 neue Landesbetriebe errichtet wurden und sich die bisherigen Ansätze regelmäßig als Zuschussmittel zur Hauptgruppe 6 hin verlagerten.

Der sprunghafte Anstieg der sonstigen Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse war in 2020 den Folgen der Corona-Pandemie geschuldet. Einzelfälle größeren Umfangs waren:

- Zuschüsse für laufende Maßnahmen an private und öffentliche Unternehmen von 2,4 Mrd. Euro. Schwerpunkt dieser Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung waren die „Soforthilfen Corona“ des Bundes und des Landes für wirtschaftlich betroffene Soloselbstständige, Unternehmen und Angehörige der Freien Berufe.
- Zuschüsse für laufende Zwecke an kommunale und sonstige öffentliche sowie private Krankenhäuser von 917,6 Mio. Euro. Die Zuschüsse basieren auf dem „COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz“. Die Mittel werden von den Ländern zwischenfinanziert. Der Bund stellt diese letztlich aus der Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds zur Weiterleitung an die Krankenhäuser zur Verfügung.
- Zuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen infolge der Corona-Pandemie von 1,9 Mrd. Euro. Die Mittel für diese Kompensationszuweisungen an die Gemeinden werden von Bund und Land gemeinsam finanziert. Der Bundesanteil beträgt hierbei 841,0 Mio. Euro.

3.4 Baumaßnahmen und sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppen 7 und 8)

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) verringerten sich 2020 gegenüber dem Vorjahr geringfügig um 4,3 Mio. Euro auf 783,4 Mio. Euro (-1 Prozent).

Ein Schwerpunkt dieser Ausgaben lag 2020 mit 158,6 Mio. Euro bei der Erhaltung der Landesstraßen und Brückenbauwerke. Gegenüber dem Vorjahr verringerten sich diese um 24,5 Mio. Euro (-13 Prozent).

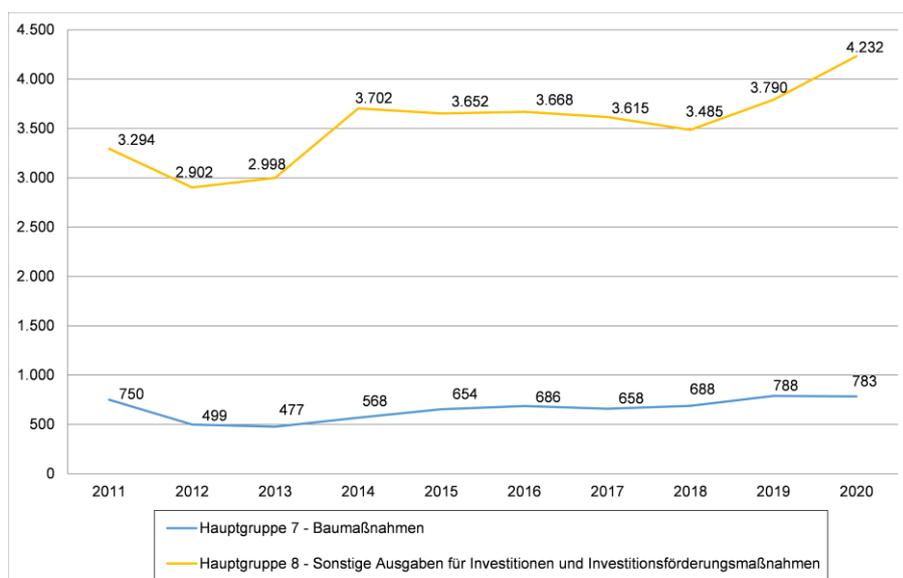
Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) stiegen 2020 um 442,4 Mio. Euro auf 4,2 Mrd. Euro (+12 Prozent).

Ausgabenschwerpunkte bei den Investitionen waren 2020:

- Zuschüsse für Investitionen an private, kommunale und sonstige öffentliche Krankenhäuser. Sie stiegen gegenüber dem Vorjahr um 145,4 Mio. Euro auf 590,1 Mio. Euro (+33 Prozent). Der wesentliche Teil der Steigerung beruht auf zusätzlichen Mitteln zur Bewältigung der Corona-Pandemie.
- Die Kommunale Investitionspauschale²² mit 1.127,0 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr stieg der Wert minimal um 9,1 Mio. Euro an (+1 Prozent).

Abbildung 7 zeigt die Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und der sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im zehnjährigen Betrachtungszeitraum.

Abbildung 7: Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und Investitionen 2011 bis 2020 (in Mio. Euro)



Nachdem sich die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) über mehrere Jahre auf annähernd gleichem Niveau bewegt hatten, erreichten sie 2019 einen Höchststand und blieben in 2020 annähernd auf diesem Niveau.

Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) stiegen nach einem deutlichen Zuwachs 2019 auch im Jahr 2020 nochmals und erneut deutlich an.

²² Inklusive Sachkostenbeiträge, soweit sie auf Investitionen entfallen.

3.5 Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)

Die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) stiegen 2020 sprunghaft gegenüber dem Vorjahr um 10,4 Mrd. Euro auf 13,1 Mrd. Euro an.

Die größten Einzelposten der besonderen Finanzierungsausgaben waren 2020:

- Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken von 9.769,0 Mio. Euro (+9.753,4 Mio. Euro gegenüber 2019);
- Zuführung an den Beteiligungsfonds des Landes Baden-Württemberg von 1.000 Mio. Euro (neu errichtet in 2020 auf der Grundlage des Beteiligungsfondsgesetzes Baden-Württemberg, BetFoG);
- Zuführungen an die Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ von 967 Mio. Euro (neu geschaffen in 2020);
- Zuführung an die Rücklage für den Kommunalfonds „Wohnraumoffensive BW“ von erstmals 122,5 Mio. Euro;
- Zuführung an die Rücklage „Innovativer Forschungsstandort BW“ (im Zusammenhang mit dem Hochschulfinanzierungsvertrag II) von erstmals 172,8 Mio. Euro.

4 Steuerdeckungsquote und Investitionsquote

Tabelle 5 zeigt die Steuerdeckungsquote und die Investitionsquote der Jahre 2011 sowie 2016 bis 2020.

Tabelle 5: Steuerdeckungsquote und Investitionsquote 2011 sowie 2016 bis 2020 (jeweils in Prozent)²³

	2011	2016	2017	2018	2019	2020
Steuerdeckungsquote	72,3	76,7	79,0	80,7	79,3	64,4
Investitionsquote	10,7	9,2	8,9	8,3	8,9	8,6

Die Steuerdeckungsquote drückt das Verhältnis der Brutto-Steuererlöse zu den bereinigten Gesamtausgaben²⁴ aus. Sie ist ein Indikator für den Finanzierungsspielraum des Landes aus laufenden eigenen Finanzierungsquellen.

²³ Quelle: Jeweilige Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg (Ist-Ergebnisse).

²⁴ Gesamtausgaben ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnische Verrechnungen.

Die Steuerdeckungsquote stieg 2016 bis 2018 aufgrund der guten konjunkturellen Lage und den daraus resultierenden steigenden Steuereinnahmen kontinuierlich an. Seit 2019 ist die Steuerdeckungsquote rückläufig, 2020 betrug sie 64 Prozent. Hauptgründe dafür sind die infolge der Corona-Pandemie stark rückläufigen Steuereinnahmen einerseits und die erhöhten Ausgaben zur Bekämpfung der Pandemie andererseits. Auch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wirkt sich durch zurückgegangene Umsatzsteuereinnahmen auf die Steuerdeckungsquote aus.

Eine seriöse Vergleichbarkeit mit den Vorjahren ist insofern nicht gegeben.

Die Investitionsquote zeigt den prozentualen Anteil der Ausgaben für Baumaßnahmen sowie für sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen an den bereinigten Gesamtausgaben.

Die Investitionsquote war 2020 vor allem aufgrund der starken Steigerung der Gesamtausgaben zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie rückläufig und lag bei 8,6 Prozent.

5 Verschuldung

5.1 Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung

Die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes umfasst sowohl valutierte als auch (noch) nicht valutierte Kredite. Sie hatte zunächst 2014 mit 46,3 Mrd. Euro ihren vorläufigen Höchststand erreicht. In 2018 und 2019 hat das Land insgesamt 1,25 Mrd. Euro getilgt und dadurch die Verschuldung auf 45,0 Mrd. Euro gesenkt.

Zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie hat der Gesetzgeber im Frühjahr 2020 eine naturkatastrophenbedingte Kreditaufnahmemöglichkeit als Ausnahme zur Schuldenbremse geschaffen, die im Herbst ausgeweitet wurde.

Zusammen mit der konjunkturbedingt möglichen Nettokreditaufnahme war die Landesregierung gemäß des Zweiten Nachtragshaushalts ermächtigt, in 2020 und 2021 insgesamt bis zu 13.465 Mio. Euro neue Schulden aufzunehmen. Davon entfielen 10.969 Mio. Euro auf das Haushaltsjahr 2020 und 2.496 Mio. Euro auf 2021.

Die aufgrund der Ausnahme zur Schuldenbremse aufgenommenen Kredite in Höhe von insgesamt 7.198 Mio. Euro sollen ausweislich des Tilgungsplans binnen 25 Jahren zurückgeführt werden, beginnend ab 2024.

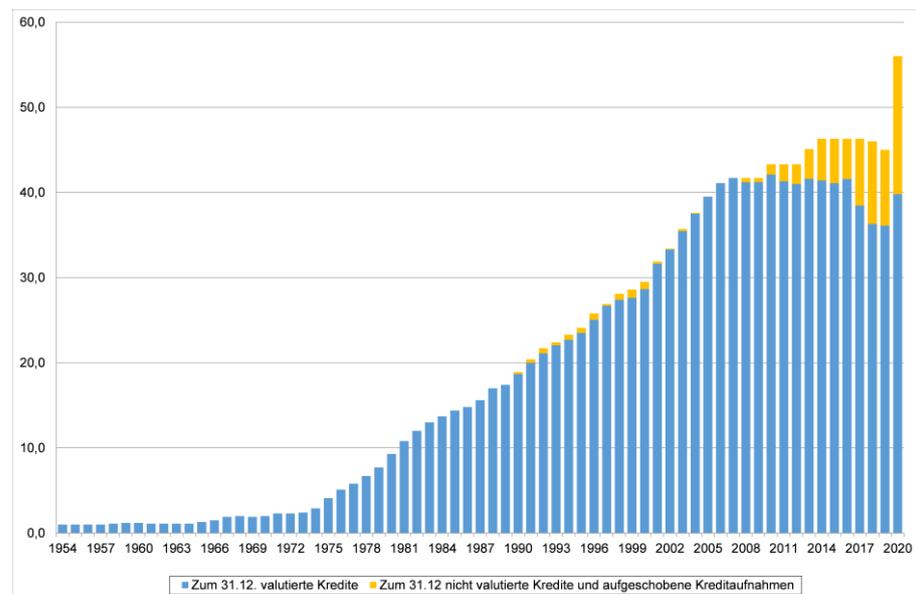
Weitere 6.267 Mio. Euro dienen dem Ausgleich von konjunkturbedingten Schwankungen im Sinne der landesrechtlichen Schuldenbremse. Für diesen Teil der Verschuldung ist keine starre Tilgung vorgesehen. Sie hat entlang des konjunkturellen Verlaufs in stärkeren Konjunkturphasen zu erfolgen.

Zur Wirkweise der landesrechtlichen Schuldenbremse ab 2020 wird auf den Beitrag Nr. 6 der Denkschrift 2020 verwiesen (Landtagsdrucksache 16/8406). Zur konkreten Verwendung der Kreditfinanzierungsmittel im Doppelhaushalt 2020/2021 wird auf den Beitrag Nr. 4 dieser Denkschrift (Landtagsdrucksache 17/304) verwiesen.

Zum 31. Dezember 2020 betrug die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes 56,0 Mrd. Euro.

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung einschließlich der zum Jahresende nicht valuierten Kreditrahmenverträge sowie aufgeschobene Kreditaufnahmen von 1954 bis 2020.

Abbildung 8: Historische Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung (in Mrd. Euro)



Die haushaltsmäßige Verschuldung zum 31. Dezember 2020 gliedert sich in einen valuierten Anteil von 39,8 Mrd. Euro und einen nicht valuierten Teil von 16,2 Mrd. Euro auf. Letzterer betrug 29 Prozent der gesamten haushaltsmäßigen Landesverschuldung. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Steigerung um 9 Prozentpunkte.

Hintergrund des Anstiegs nicht valuierteter Teile ist, dass 5,8 Mrd. Euro der Kredite für 2020 haushalterisch zwar aufgenommen, aber zunächst in die Rücklage für Haushaltsrisiken eingestellt wurden. Weitere 967 Mio. Euro wurden so der Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ zugeführt.

Mit fortschreitender Umsetzung der aus den beiden Rücklagen zu finanzierenden Maßnahmen wird sich das Land entsprechend am Kapitalmarkt refinanzieren müssen. Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass sich künftig der nicht valuierte Anteil der Landesschulden gleichlaufend mit fällig werdenden Zahlungsverpflichtungen des Landes wieder reduziert.

Tabelle 6 stellt die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes, die Verpflichtungen beim Bund und den Ländern sowie die verlagerten Verpflichtungen des Landes jeweils zum Jahresende 2019 und 2020 dar.

Tabelle 6: Schuldenentwicklung zum Jahresende 2019 und 2020
(in Mio. Euro)²⁵

Schuldenart		31.12.2019	31.12.2020	Veränderung
Haushaltsmäßige Verschuldung		45.048,4	55.974,2	10.925,8
Davon	Kreditmarktschulden, bestehend aus	36.148,7	39.784,7	3.635,9
	a) Wertpapiersschulden	16.802,0	21.602,0	4.800,0
	b) Schulden beim nicht- öffentlichen Bereich	18.459,4	17.293,4	-1.166,1
	c) Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonder- rechnungen	887,3	889,3	2,0
	Aufgeschobene Kreditaufnahme	8.899,6	16.189,5	7.289,9
Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern		743,7	690,6	-53,1
Fundierte Schulden insgesamt		45.792,1	56.664,8	10.872,7
Verlagerte Verpflichtungen		244,9	172,5	-72,4
Schulden insgesamt		46.037,0	56.837,3	10.800,3

Von der mit dem Zweiten Nachtrag zum Staatshaushaltsgesetz 2020 beschlossenen Netto-Kreditaufnahme von 10.969 Mio. Euro entfielen 3.636 Mio. Euro auf neue Kredite²⁶, die am Kapitalmarkt aufgenommen wurden. Bei den weiteren 7.290 Mio. Euro wurde die Kreditaufnahme wie oben beschrieben aufgeschoben. Das verbleibende Delta von gerundet 43 Mio. Euro wurde nicht für eine Kreditaufnahme verwendet. Dieser Betrag wurde zum Ausgleich des negativen Saldos des Kontrollkontos aus der Übergangsregelung zur Schuldenbremse verwendet. Per saldo betrug die Nettokreditaufnahme 10.926 Mio. Euro in 2020.

Zusammen mit den Verpflichtungen beim Bund und bei den Ländern erhöhten sich die Schulden 2020 gegenüber 2019 im Ergebnis um 10.873 Mio. Euro.

Rechnet man die verlagerten Verpflichtungen ein, betragen die Schulden des Landes zum Jahresende 2020 insgesamt 56.837 Mio. Euro.

²⁵ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

²⁶ Die Kreditaufnahme am Kapitalmarkt betrug 2020 insgesamt 7.500 Mio. Euro (davon 3.636 Mio. Euro neue Kredite und 3.864 Mio. Euro für Anschlussfinanzierungen).

Tabelle 7: Stand der verlagerten Verpflichtungen²⁷ (in Mio. Euro)

Finanzierungsmaßnahme		31.12.2019	31.12.2020	Veränderung
Bundesausbildungsförderungsgesetz		39,7	0,0	-39,7
Hochbauprogramme (Deckelung auf 400 Mio. Euro nach § 4 Absatz 12 Staatshaushaltsgesetz 2020/21)		205,2	172,5	-32,7
Davon	Behördenbauprogramm	3,0	3,0	0,0
	Bauprogramm Forschungsförderung u. a.	202,1	169,5	-32,6
Verlagerte Verpflichtungen insgesamt		244,9	172,5	-72,4

Die verlagerten Verpflichtungen sind zum 31. Dezember 2020 gegenüber dem Vorjahr um 72 Mio. Euro gesunken.

Die Landesregierung geht davon aus, dass mittelfristig die Vorfinanzierung von Baumaßnahmen über die Finanzierungsgesellschaft für Öffentliche Vorhaben des Landes Baden-Württemberg mbH nicht mehr praktiziert wird. Dem entsprechend sollen die Schulden gegenüber der Finanzierungsgesellschaft vollständig zurückgeführt werden.

5.2 Entwicklung der Nettokreditaufnahme

Die Schuldenbremse nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz wurde mit einer Änderung von § 18 Landeshaushaltsordnung zum 1. Januar 2020 inhaltlich in Landesrecht übernommen. Verfassungsrang erhielt sie in Baden-Württemberg infolge des Beschlusses der verfassungsgebenden Mehrheit des Landtags vom 20. Mai 2020. Demnach sind die Einnahmen und Ausgaben des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Zulässig ist eine Kreditaufnahme nur zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen, bei finanzneutralen Transaktionen oder bei bestimmten Notlagen. Konjunkturbedingte Kredite können im wirtschaftlichen Abschwung aufgenommen und müssen im Aufschwung abgebaut werden. Bei Notlagenkrediten ist ein Tilgungsplan vorgeschrieben. Eine dauerhafte Neuverschuldung ist seit 2020 verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

In einem Übergangszeitraum von 2013 bis einschließlich 2019 hatte Baden-Württemberg von einer Ausnahmeermächtigung nach Artikel 143 d Grundgesetz Gebrauch gemacht. Nach dieser Übergangsregelung hätte das Land bis einschließlich 2016 noch neue Kredite aufnehmen dürfen. Seit 2017 musste Baden-Württemberg auf Basis dieser Norm bereits im Soll eine Tilgung veranschlagen.

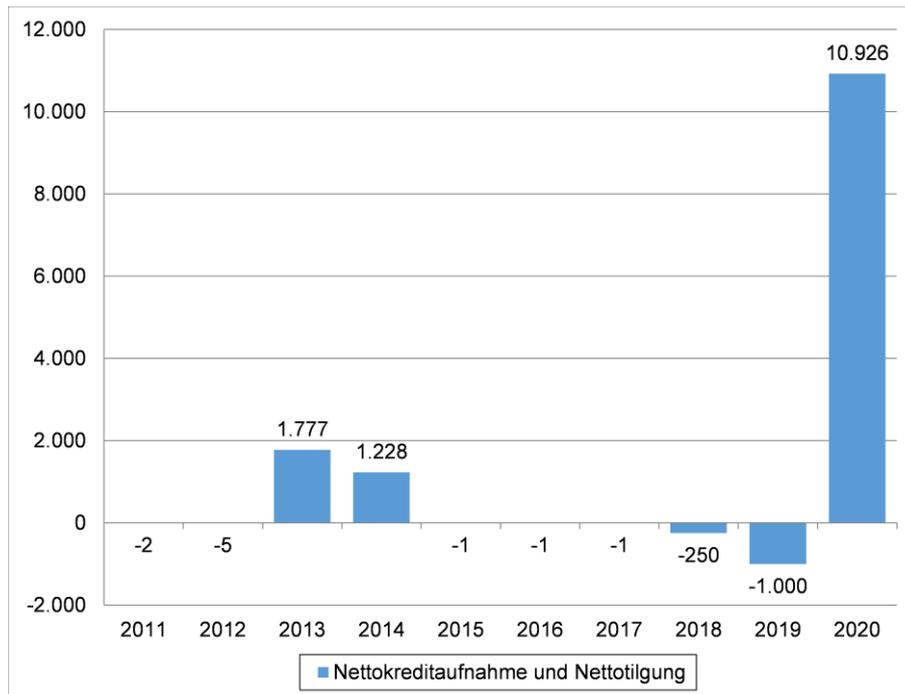
Mit der „Verordnung des Ministeriums für Finanzen zur zulässigen Kreditaufnahme nach § 18 LHO (VO zu § 18 LHO)“ hat die Landesregierung zum

²⁷ Der Schuldenstand der verlagerten Verpflichtungen zum 31. Dezember 2020 ist vorläufig.

1. Januar 2017 die Möglichkeit geschaffen, die Tilgungsverpflichtung auch durch den Abbau der sogenannten impliziten Verschuldung zu erfüllen.²⁸

Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Nettotilgung von haushaltsmäßiger Verschuldung des Landes in den vergangenen 10 Jahren.²⁹

Abbildung 9: Nettokreditaufnahme und -tilgung 2011 bis 2020 (in Mio. Euro)



Zuletzt hatte das Land im Doppelhaushalt 2013/2014 neue Kredite von insgesamt 3,0 Mrd. Euro aufgenommen. Ab 2017 hat es begonnen, in erkennbarem Maße Schulden zu tilgen. Zwischen 2017 und 2019 hat das Land 6.349 Mio. Euro aufgewendet, um die Verschuldung abzubauen. Davon flossen 5.099 Mio. Euro in den Abbau impliziter Verschuldung. In 2018 und 2019 hat das Land 1.250 Mio. Euro an Krediten getilgt. 2020 betrug die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme 10.926 Mio. Euro.

5.3 Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung und der Zinsen 2011 bis 2020

Vor 10 Jahren lag die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes bei 43,3 Mrd. Euro. Einem zwischenzeitlichen Anstieg auf 46,3 Mrd. Euro (2014)

²⁸ Vergleiche Denkschrift 2020, Beitrag Nr. 5 (Landtagsdrucksache 16/8405): Schuldenbremse - Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019.

²⁹ Nur Kreditmarktverschuldung, ohne Abbau der impliziten Verschuldung.

folgte eine leichte Konsolidierungsphase mit einem Rückgang der haushaltsmäßigen Schulden auf 45,0 Mrd. Euro zum Jahresende 2019.

In 2020 stieg die Verschuldung sprunghaft um fast 11,0 Mrd. Euro auf 56,0 Mrd. Euro an (+24 Prozent). Das Jahr 2020 markiert damit die höchste haushaltsmäßige Verschuldung seit Bestehen des Landes Baden-Württemberg.

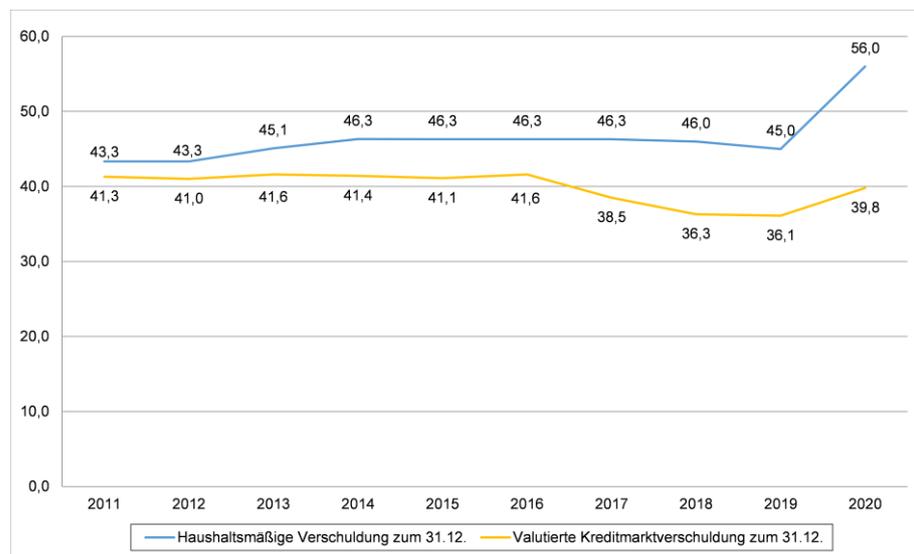
Im Gegensatz dazu haben sich die valuierten Kreditschulden von 2011 bis 2016 bei etwa 41 Mrd. Euro seitwärts bewegt. 2017 bis 2019 sind sie jeweils gesunken, zuletzt betragen sie noch 36,1 Mrd. Euro.

Zum Jahresende 2020 waren von 56,0 Mrd. Euro an haushaltsmäßiger Verschuldung lediglich 39,8 Mrd. Euro am Kreditmarkt valuiert. Mitursächlich für den hohen nicht valuierten Anteil war vorhandene Liquidität aufgrund diverser Rücklagen und Sondervermögen des Landes. Darüber hinaus wirkten sich die hohen Ausgabereise, nicht verbrauchte Überschüsse der Vorjahre und weitere Faktoren auf den Liquiditätsstand des Landes aus.

Zu beachten ist dabei, dass sich der Liquiditätsstand nicht unmittelbar auf den Finanzierungsbedarf des Landes auswirkt. Mit fortschreitender Umsetzung, insbesondere der im Zuge der Corona-Pandemie beschlossenen Maßnahmen, erhöht sich der Liquiditätsbedarf des Landes und damit der valuierte Anteil der Kreditschulden. Auch durch den Abbau der hohen Ausgabereise könnte der Liquiditätsstand gesenkt werden.

Abbildung 10 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung und der valuierten Kreditmarktschulden im Zeitraum 2010 bis 2019 jeweils zum Jahresende.

Abbildung 10: Schuldenentwicklung 2011 bis 2020³⁰ (in Mrd. Euro)



³⁰ Zwischen 2011 und 2016 inklusive der Schulden beim Sondervermögen des Bundes (Bad Bank).

Der Staatshaushaltsplan des Landes sah für 2020 Zinsausgaben von 1.300 Mio. Euro vor. 10 Jahre zuvor lag der Ansatz - bei noch deutlich geringerer Verschuldung - bei 1.942 Mio. Euro. Gegenüber dem Vorjahr wurden die Ansätze 2020 um 258 Mio. Euro (-17 Prozent) abgesenkt.

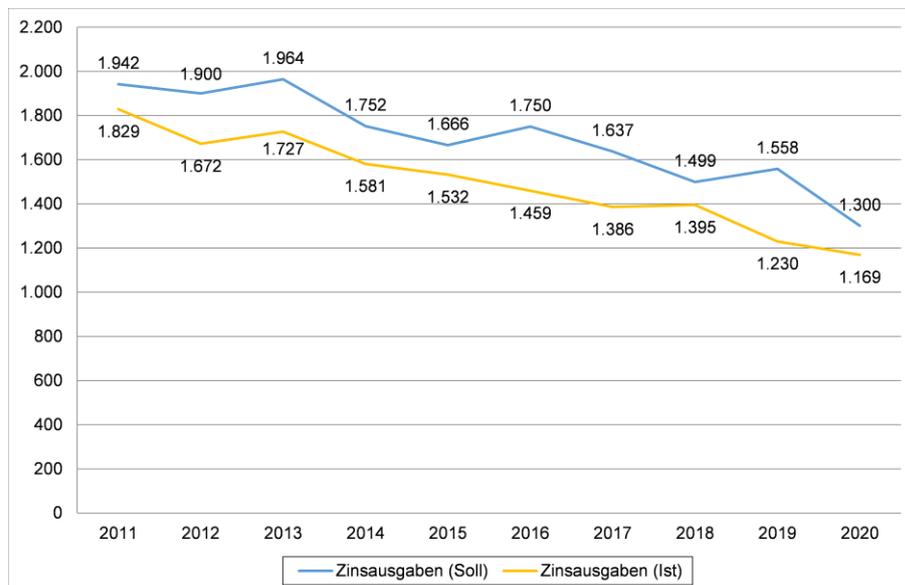
Die Ist-Ausgaben markierten 2020 mit 1.169 Mio. Euro den Tiefststand der vergangenen 10 Jahre. Gegenüber dem Vorjahr sind die Ist-Ausgaben um 60 Mio. Euro gesunken.

Wie in den vergangenen Jahren beinhaltet dieser Wert Restrukturierungsmaßnahmen des Finanzministeriums im Portfolio. In 2020 wurden hierfür 250 Mio. Euro aufgewendet. Dadurch wird sich die Zinsbelastung in den Haushaltsjahren 2040 bis 2050 um 255,7 Mio. Euro verringern. Die Nettoentlastung beträgt also 5,7 Mio. Euro. Ohne die Restrukturierungen hätte die Zinsbelastung in 2019 bei 1.080 Mio. Euro und 2020 bei 919 Mio. Euro gelegen.

Im Ist blieben die Ausgaben 2020 um 131 Mio. Euro unter dem Etatansatz.

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben des Landes in den vergangenen 10 Jahren.

Abbildung 11: Entwicklung der Zinsausgaben im Soll und Ist 2011 bis 2020³¹ (in Mio. Euro)



5.4 Pro-Kopf-Verschuldung

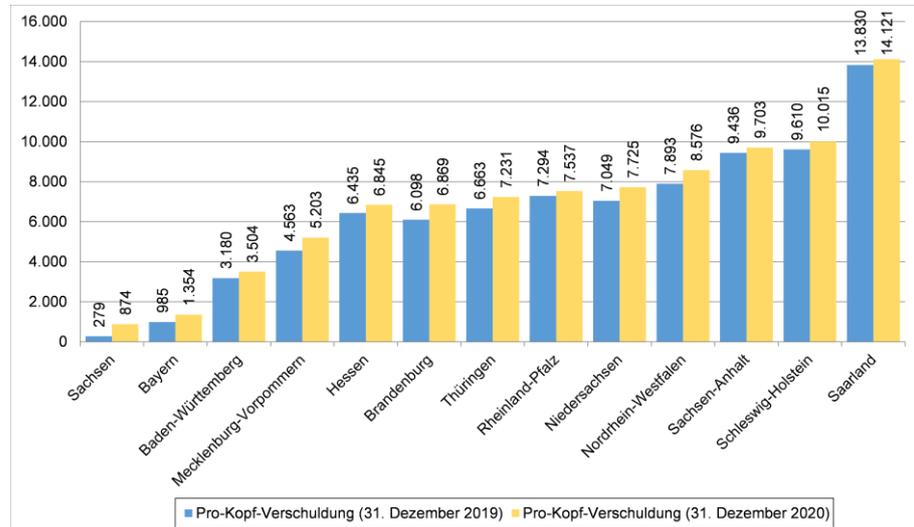
Abbildung 12 zeigt die Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer zum Jahresende 2019 und 2020 nach der Statistik des Bundes³².

³¹ 2011 inklusive Zinsaufwand für Zinssammler von 112 Mio. Euro.

³² Quellen: Vierteljahresstatistik über den Schuldenstand (SFK 4) am 31. Dezember 2019 und 2020 des Bundesministeriums der Finanzen.

Für Baden-Württemberg werden jeweils nur die zum Jahresende valuierten Schulden³³ je Einwohner dargestellt.

Abbildung 12: Pro-Kopf-Verschuldung der Flächenländer³⁴ (in Euro)



Im Vergleich der 13 Flächenländer ist zu erkennen, dass 2020 bei allen Ländern die Verschuldung gegenüber dem Vorjahr gestiegen ist.

Zu beachten ist dabei, dass die Statistik lediglich eine Momentaufnahme zeigt. Obgleich in Baden-Württemberg die haushaltsmäßige Verschuldung 2020 um nahezu 11 Mrd. Euro angestiegen ist, hat sich die Pro-Kopf-Verschuldung „nur“ um 10 Prozent auf 3.503 Euro erhöht. Hauptursächlich ist der vergleichsweise geringe Anstieg der am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredite (+3,6 Mrd. Euro).

Im Ländervergleich hat Baden-Württemberg - wie in den Jahren zuvor - weiterhin die dritte Position inne.

6 Rücklagen und Sondervermögen

Im Haushaltsjahr 2020 sind die Rücklagen des Landes per saldo um 4.950 Mio. Euro angewachsen.

Schon der Urhaushalt 2020/2021 sah Zuführungen zu den bestehenden Rücklagen vor. Darüber hinaus wurden mit dem Urhaushalt neue Rücklagen geschaffen und mit Mitteln ausgestattet.

Im Zuge der Bekämpfung der Corona-Pandemie wurde mit den beiden Nachträgen zum Staatshaushaltsgesetz 2020/2021 die Zuführung insbesondere zur Rücklage für Haushaltsrisiken deutlich erhöht. In diesem Kontext

³³ Ohne aufgeschobene Kreditaufnahmen.

³⁴ Ohne Verschuldung beim öffentlichen Bereich.

neu geschaffen wurde die Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“.

Insgesamt standen den Zuführungen zu den Rücklagen des Landes von 11,3 Mrd. Euro in 2020 Entnahmen von 6,3 Mrd. Euro gegenüber³⁵.

Der Wert der Sondervermögen ist 2020 um 1.572 Mio. Euro angewachsen. Zuführungen von 1.594 Mio. Euro standen Entnahmen von 281 Mio. Euro gegenüber. Hinzu kommen Kursgewinne und Erträge von insgesamt 259 Mio. Euro bei der Versorgungsrücklage und dem Versorgungsfonds des Landes.

³⁵ Inklusive Zuführungen und Entnahmen aus Bundesmitteln.

Tabelle 8: Bestand der Rücklagen und Sondervermögen (in Mio. Euro)³⁶

	31.12.2019	31.12.2020	Veränderung
I. Rücklagen, davon	2.365,7	7.315,7	4.950,0
für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung	1.381,9	1.158,6	-223,3
für Haushaltsrisiken	853,3	4.610,2	3.756,9
Zukunftsland Baden-Württemberg - Stärker aus der Krise	0,0	967,0	967,0
für den Strategiedialog Automobil- wirtschaft	23,1	34,1	11,0
für Luftreinhaltung, insbesondere für die Landeshauptstadt Stuttgart	98,9	93,8	-5,1
für das Arbeitsprogramm Gesellschaftlicher Zusammenhalt	8,4	13,3	4,9
Forum Gesundheitsstandort Baden-Württemberg	0,0	18,0	18,0
Rücklage digital@bw II	0,0	83,1	83,1
Klimaschutzstiftung/Klimaschutz- fonds	0,0	10,0	10,0
Innovativer Forschungsstandort	0,0	172,8	172,8
Kompetenzzentrum Quantencomputing	0,0	33,3	33,3
Kommunalfonds „Wohnraumoffen- sive Baden-Württemberg“	0,0	121,6	121,6
II. Sondervermögen, davon	9.141,8	10.713,4	1.571,6
Baden-Württemberg 21	372,9	421,4	48,5
Forstgrundstock	4,8	4,2	-0,6
Allgemeiner Grundstock mit Unter- teilen	642,8	418,5	-224,3
Studienfonds	4,2	0,8	-3,4
Versorgungsrücklage des Landes	4.220,6	4.337,8	117,2
Versorgungsfonds des Landes	3.896,5	4.530,9	634,4
Beteiligungsfonds des Landes Baden-Württemberg	0,0	999,8	999,8

Das Land hat 2017 damit begonnen, Mittel zum Abbau der impliziten Verschuldung in eine Sanierungsrücklage³⁷ einzustellen. Seit 2020 werden der Rücklage keine neuen Mittel mehr zugeführt.

In 2020 hat das Land insgesamt lediglich 223 Mio. Euro aus der Sanierungsrücklage entnommen und insbesondere Baumaßnahmen im Staatlichen

³⁶ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

³⁷ Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der VO zu § 18 Landeshaushaltsordnung.

Hochbau und Sanierungsmaßnahmen der Zentren für Psychiatrie finanziert. Darüber hinaus wurden in größerem Umfang Mittel für den Bauunterhalt, Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen in der Zuständigkeit der Universitätsklinik aufgewendet.

Der Bestand der Sanierungsrücklage betrug zum Jahresende 2020 noch 1.159 Mio. Euro. Nach Mitteilung des Finanzministeriums sind diese Mittel vollständig belegt.

Die Landesregierung berichtet wöchentlich dem Ausschuss für Finanzen des Landtags über die aus der Rücklage für Haushaltsrisiken zu finanzierenden Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Monatlich teilt sie zusätzlich den entsprechenden Stand der Ist-Ausgaben mit.

Tabelle 9 zeigt die Buchungen der Rücklage für Haushaltsrisiken in Clustern.

Tabelle 9: Zuführungen und Entnahmen aus der Rücklage für Haushaltsrisiken im Haushaltsjahr 2020 (in Mio. Euro)³⁸

Zuführungen 2020		Entnahmen 2020	
Bezeichnung	Betrag	Bezeichnung	Betrag
Zuführungen gemäß Urhaushalt 2020	697,7	Entnahmen außerhalb der Corona-Maßnahmen	53,6
Pandemiebedingte Zuführung des Landes (gemäß Zweitem Nachtrag)	5.800,0	Pandemiebedingte Entnahmen aus Landesmitteln	2.944,6
Pandemiebedingte Bundesmittel für Soforthilfen und Überbrückungshilfen	1.985,0	Pandemiebedingte Entnahmen aus zugeführten Bundesmitteln	3.013,8
Sonstige Bundesmittel	1.286,3		
Summe der Zuführungen	9.769,0	Summe der Entnahmen	6.012,1

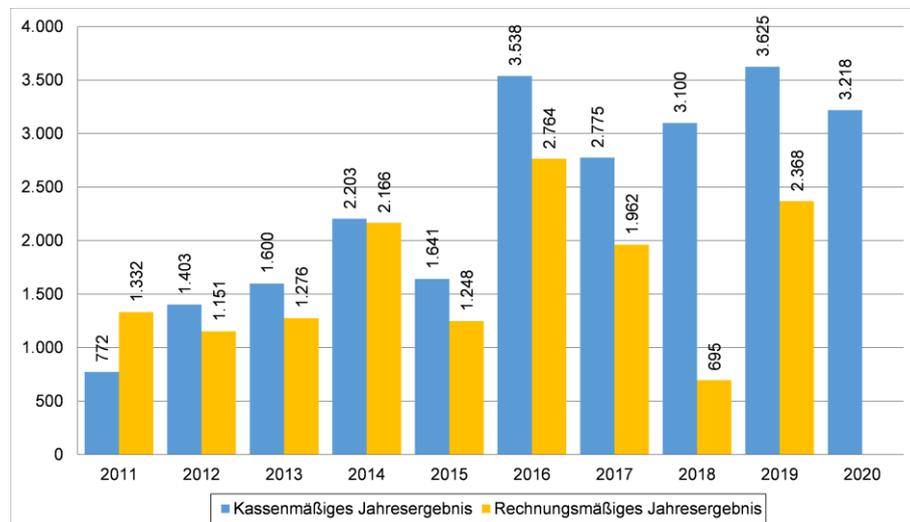
Mit dem Zweiten Nachtrag hat der Gesetzgeber eine neue Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW - Stärker aus der Krise“ beschlossen. Im Doppelhaushalt 2020/2021 ist eine Zuführung von insgesamt 1.200 Mio. Euro vorgesehen. Ziel ist es, mit geeigneten Maßnahmen sowohl Impulse zur Stabilisierung und Stärkung zu geben, als auch die Zukunftsfähigkeit des Landes zu sichern. In 2020 wurden lediglich 47.517 Euro entnommen.

7 Entwicklung der Jahresergebnisse

2020 konnte das Land zum vierten Mal einen kassenmäßigen Überschuss von mehr als 3 Milliarden ausweisen. Die Einnahmen lagen im Ist um 3.218 Mio. Euro über den Ausgaben.

³⁸ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Abbildung 13: Entwicklung der Jahresergebnisse (in Mio. Euro)



Als Finanzierungsmittel für künftige Haushalte stehen die rechnungsmäßigen Jahresergebnisse zur Verfügung. Diese ergeben sich aus dem kassenmäßigen Jahresergebnis, bereinigt um die Veränderung der aus dem Vorjahr übernommenen und der in das Folgejahr übertragenen Haushaltsreste.

Für das Haushaltsjahr 2019 war das kassenmäßige Jahresergebnis von 3.625 Mio. Euro so um 1.256 Mio. Euro zu bereinigen. Denn in das Jahr 2020 wurde ein höherer Saldo aus Haushaltsresten übertragen, als aus dem Vorjahr in das Haushaltsjahr 2019 übernommen wurde. Das rechnungsmäßige Jahresergebnis lag 2019 damit bei 2.368 Mio. Euro.

Im Ergebnis führen steigende Haushaltsreste so zu sinkenden Deckungsmitteln für künftige Haushaltsjahre.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis 2020 wird frühestens nach der Entscheidung über die Bildung von Ausgaberesten feststehen. Erneut steigende Ausgabereste würden sich mindernd auf das rechnungsmäßige Jahresergebnis auswirken. Gegenüber dem Vorjahr fallende Reste hätten einen positiven Effekt auf das Rechnungsergebnis.

8 Ausblick

Aufgrund der Corona-Pandemie wurden im Doppelhaushalt 2020/2021 (Stand Zweiter Nachtrag) neue Schulden von insgesamt 13,5 Mrd. Euro veranschlagt. In 2020 wurden hiervon bereits 10,9 Mrd. Euro aufgenommen.

Die Landesregierung hatte in der Mittelfristigen Finanzplanung vom März 2021 die Deckungslücke für 2022 mit 3,6 Mrd. Euro beziffert. In den Jahren 2023 und 2024 steigt der haushaltswirtschaftliche Handlungsbedarf auf 3,7 Mrd. Euro und 4,1 Mrd. Euro an.

Allerdings ist die mittelfristige Deckungslücke nicht allein auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen. Schon die letzte, vor der Pandemie aufgestellte Mittelfristige Finanzplanung der Landesregierung wies für die Jahre 2022 und 2023 einen haushaltswirtschaftlichen Handlungsbedarf von je rund 1 Mrd. Euro aus.

Die aktuelle Mai-Steuerschätzung 2021 prognostiziert für 2021 Mehreinnahmen von 657 Mio. Euro gegenüber den bisherigen Planungen. Für die Zeit von 2022 bis 2025 beträgt das Einnahmenplus jährlich etwa eine halbe Milliarde Euro. Trotz der erwarteten Mehreinnahmen ist eine Konsolidierung auf der Ausgabenseite unumgänglich.