



FORSCHUNGS
ZENTRUM
GENERATIONEN
VERTRÄGE

Evaluierung der Schuldenbremse in Baden-Württemberg

Sina Drechsler, M.Sc.

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Studie im Auftrag des Finanzwissenschaftlichen Institutes
des Bundes der Steuerzahler Baden-Württemberg

Zusammenfassung

Seit 2020 muss das Land seine Einnahmen und Ausgaben durch die Regelungen der Schuldenbremse grundsätzlich ohne die Aufnahme von Krediten ausgleichen. Ausnahmen von diesem Nichtverschuldungsgebot werden durch das Zusammenspiel von den fünf Komponenten der Schuldenbremse bestimmt: Der Finanztransaktionskomponente, der Konjunkturkomponente, der Extrahaushaltskomponente, der Kontrollausgleichskomponente und der Ausnahmekomponente.

Wegen des Ausbruchs der Corona-Pandemie aktivierte das Parlament in den Jahren 2020 und 2021 die Ausnahmekomponente. Diese lässt eine Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Natursituationen zu. So führen getroffene haushaltspolitische Entscheidungen während der Corona-Pandemie zu „Schlupflöchern“ im Regelwerk der Schuldenbremse. Dies zeigt sich hinsichtlich der Höhe der Kreditermächtigungen, welche zum großen Teil aufgeschobene – noch nicht am Kreditmarkt aufgenommene – Kredite darstellen. Im Jahr 2022 umfassen die aufgeschobenen Kredite rund 23,6 Mrd. Euro. Das sind über 35 Prozent der gesamten Verschuldung.

Die aufgeschobenen Kredite ermöglichen dem Land, das Regelwerk der Schuldenbremse zu umgehen. Das Parlament in Baden-Württemberg legitimiert durch die aktivierte Ausnahmekomponente eine höhere Verschuldung, als Baden-Württemberg am Kreditmarkt aufnimmt. Anstatt dass diese Kreditermächtigungen zurückgeführt werden, verbleiben sie in den Rücklagen des Landes. Sie können zukünftig, ohne durch die Schuldenbremse in kommenden Haushaltsjahren begrenzt zu werden, in Anspruch genommen werden. Die Verschuldung wird dadurch zeitlich von der Nutzung des Kredites getrennt und ermöglicht dem Land einen finanziellen Spielraum unabhängig von den Regelungen der Schuldenbremse.

Die Schuldenbremse selbst berücksichtigt lediglich die Nettokreditaufnahme. Die finanzielle Belastung des Landes kann jedoch zukünftig zusätzlich durch fällige Zinszahlungen steigen und die Einhaltung der Schuldenbremse dadurch erschweren. Es bedarf daher einer Überprüfung der haushaltspolitischen Handlungen des Landes und des Regelwerks der Schuldenbremse, sodass langfristig die expliziten Schulden Baden-Württembergs reduziert werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Funktionen von Staatsverschuldung und ihre Höhe in Baden-Württemberg	7
3	Funktionsweise und Wirkung der Schuldenbremse	13
3.1	Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente	16
3.1.1	Makrobasierete Verfahren.....	17
3.1.2	Besonderheiten Bundesverfahren	21
3.1.3	Besonderheiten Konsolidierungshilfeverfahren	21
3.1.4	Steuerniveauverfahren.....	23
3.1.5	Steuertrendverfahren	24
3.1.6	Einordnung der Verfahren der Konjunkturkomponente	25
3.2	Schwachstellen der Komponenten der Schuldenbremse.....	27
3.3	Schuldenbremse während der Corona-Pandemie.....	29
3.4	Schuldenbremse nach der Corona-Pandemie	35
3.5	Verwendung der aufgenommenen Kredite	37
3.6	Analyse der Ausnahmekomponente.....	40
4	Auswirkung auf Investitionen	43
5	Exkurs: Entwicklung der Zinsausgaben	49
6	Fazit	55
7	Literaturverzeichnis	II
8	Anhang.....	XIII

1 Einleitung

In Zeiten der Corona-Pandemie sahen sich der Bund und die Landesregierungen in Deutschland dazu gezwungen, umfangreiche fiskalpolitische Maßnahmen zu ergreifen. Wirtschaftliche Auswirkungen sollten dadurch abgefedert werden. Infolgedessen sind die Staatsschulden sprunghaft angestiegen. Auch die Regierung in Baden-Württemberg hat die Kreditaufnahme in den vergangenen Jahren massiv ausgeweitet. Im Jahr 2021 ist die Verschuldung des Landes von rund 53,3 Mrd. Euro in 2019 auf rund 67,8 Mrd. Euro unter Einbeziehung der Extrahaushalte angewachsen (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c; Statistisches Bundesamt, 2022a).

Im politischen Wettbewerb neigen Politiker¹ dazu, mehr Geld zu verteilen, als sie zur Verfügung haben. Die zusätzlichen Ausgaben werden über Kredite finanziert. Das erhöht die Staatsverschuldung, gefährdet die langfristige Stabilität des Landes und belastet zukünftige Generationen (Schuknecht, 2021). Um daher eine übermäßige Kreditaufnahme zu verhindern und gleichzeitig zu gewährleisten, dass der Staat seine laufenden Aufgaben angemessen erfüllt, existieren fiskalische Regelungen. In Deutschland steht dabei die Schuldenbremse im Zentrum, welche seit dem Jahr 2020 auch auf Landesebene verankert ist. Damit muss Baden-Württemberg seinen Haushalt grundsätzlich ohne Kredite ausgleichen. Die Schuldenbremse auf Länderebene hat das Ziel, langfristig nachhaltige Haushaltspolitik zu fördern und die finanzielle Stabilität des Landes zu sichern. Sie vereint Regelungen aus den Bereichen Ökonomie, Recht und Politik. Umgesetzt werden die Beschränkungen der Schuldenbremse durch 5 verschiedene Komponenten: die Konjunkturkomponente, die Finanztransaktionskomponente, die Extrahaushaltskomponente, die Kontrollausgleichskomponente und die Ausnahmekomponente. Die Ausgestaltung und das Zusammenspiel der Komponenten der Schuldenbremse führt zu „Schlupflöchern“, welche dazu genutzt werden können, eine höhere Verschuldung zu ermöglichen als nötig ist, um konjunkturelle Schwankungen abzdämpfen oder Notsituationen zu bewältigen. Diese Studie soll helfen, diese „Schlupflöcher“ zu identifizieren und die Wirksamkeit der Schuldenbremse in Baden-Württemberg zu untersuchen.

Dazu wird zunächst im Abschnitt 2 erläutert, welche Funktionen Staatsverschuldung übernehmen kann und es wird anhand geeigneter Kennzahlen aufgezeigt, wie sich die Staatsverschuldung in

¹ Das gewählte generische Maskulinum bezieht sich zugleich auf alle Geschlechteridentitäten.

Baden-Württemberg bis 2022 entwickelt hat. Anschließend wird im Abschnitt 3 zunächst die Funktionsweise und Wirkung der Komponenten der Schuldenbremse dargelegt, bevor im Unterabschnitt 3.1 die verschiedenen Herleitungsmöglichkeiten der Konjunkturkomponente vorgestellt werden und die Vor- und Nachteile der Methoden analysiert werden. Im Unterabschnitt 3.2 schließt sich daran die Analyse der Schwachstellen aller Komponenten an.

Mit Ausbruch der Corona-Pandemie setzt Baden-Württemberg die Ausnahmekomponente der Schuldenbremse in den Jahren 2020 und 2021 in Kraft. Diese lässt Ausnahmen für eine Kreditaufnahme bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Natursituationen zu. Die Höhe der Ausnahmekomponente wird in Baden-Württemberg durch das Parlament festgelegt. Den Ablauf der Verabschiedung der Haushalte und Nachtragshaushalte sowie die Höhe der Ausnahmekomponente erläutern die Unterabschnitte 3.3 und 3.4. Dadurch, dass die Höhe der Kreditaufnahme ausschließlich auf politischer Ebene bestimmt wird, wird im öffentlichen Diskurs häufig die Inanspruchnahme der Ausnahmekomponente mit einer Aussetzung der Schuldenbremse gleichgesetzt (Breuer, 2021; Hugo, 2022). Ziel der Ausnahmekomponente ist, dass die Verschuldungsregelung für die Bewältigung einer bestimmten Krise gelockert wird. Sie dient jedoch nicht dazu, den finanziellen Umfang der übrigen staatlichen Ausgaben in diesem Zeitraum zu erweitern. Daher wird im Unterabschnitt 3.5 untersucht, für welche Ausgaben die Verschuldung genutzt wurde. Dementsprechend stellen sich drei zentrale Fragen, welche in Unterabschnitt 3.6 untersucht werden:

1. In welchem Ausmaß hat die Ausnahmekomponente die Verschuldung des Landes erhöht?
2. Hat die Landesregierung ausschließlich Kredite aufgenommen, welche zur Krisenbewältigung notwendig waren oder wurde die Schuldenbremse lediglich auf dem Papier eingehalten?
3. Wurden Notfallkredite für andere Zwecke als zur Krisenbewältigung genutzt?

Neben der Anwendung der Schuldenbremse während der Corona-Pandemie sieht sich diese Fiskalregel weiteren Kritikpunkten gegenübergestellt. So trägt die Schuldenbremse auch den Beinamen Investitionsbremse. Die Überzeugung dahinter ist, dass die Schuldenbremse dazu führen kann, dass öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Forschung und andere wichtige Bereiche eingeschränkt werden, da Neuverschuldung begrenzt ist und Steuereinnahmen rückläufig sind (Bardt et al., 2019). Ob öffentliche Investitionen in Baden-Württemberg rückläufig sind und wie dies im Zusammenhang mit konsumtiven Versprechen steht, wird im vierten Abschnitt untersucht.

Abschließend wird im fünften Abschnitt analysiert, wie der Landeshaushalt in der Zukunft durch Zinszahlungen für aufgenommene Kredite belastet wird. In den Regelungen der Schuldenbremse wird ausschließlich die Höhe der Nettokreditaufnahme berücksichtigt, was auf gesetzlicher Ebene die Betrachtung der zusätzlichen Belastung durch Zinszahlung exkludiert. Bei Ausbruch der Corona-Pandemie gestaltete sich das Zinsumfeld als äußerst günstig, was sich jedoch mit einer gestiegenen Inflation ab dem Jahr 2021 ändert. Deshalb behandelt dieser Exkurs, inwieweit Baden-Württemberg durch die Verschuldung des Landes zukünftig schlagartig höheren Zinszahlungen gegenüberstehen könnte.

Die Schuldenbremse bleibt in der aktuellen Diskussion ein wiederkehrendes Thema. Auswirkungen der Corona-Pandemie, Bedenken über potenzielle Auswirkungen auf öffentliche Investitionen und Zinsbelastungen stehen im Fokus. Diese Studie leistet mit einer wissenschaftlichen Analyse einen wesentlichen Beitrag, die Schuldenbremse der vergangenen drei Haushaltsjahre in Baden-Württemberg zu evaluieren und Auswirkungen für ein finanziell nachhaltiges und generationengerechtes Baden-Württemberg darzulegen.

2 Funktionen von Staatsverschuldung und ihre Höhe in Baden-Württemberg

- Der Schuldenstand in Baden-Württemberg ist während der Corona-Pandemie auf einen neuen Höchststand – primär durch aufgeschobene Kreditaufnahme – auf 67,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 unter Berücksichtigung der Extrahaushalte angestiegen.
- Im Jahr 2022 erreicht die aufgeschobene Kreditaufnahme mit 23,6 Mrd. Euro ein neues Maximum
- Die Ausgaben des Landes im Jahr 2020 wurden zu rund 14 Prozent durch Kredite finanziert.

Um nachzuvollziehen, weshalb die Schuldenbremse eine Kreditaufnahme aus bestimmten Gründen erlaubt, erläutert dieser Abschnitt zunächst, wozu laut ökonomischer Theorie Staatsverschuldung genutzt werden kann. So kann Staatsverschuldung erforderlich sein, um Stabilisierungs-, Überbrückungs- und Lastenverschiebungsfunktionen zu erfüllen:

Stabilisierungsfunktion: Das Land stützt das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in Krisensituationen, indem es Kredite aufnimmt (Holtfrerich et al., 2015). Eine Volkswirtschaft ist dann im Gleichgewicht, wenn die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen gerade dem Angebot dieser entspricht. Sinken durch eine Krisensituation wie die Corona-Pandemie beispielsweise die Steuereinnahmen, kann das Land dann ein ausgeglichenes Budget ohne Verschuldung in diesem Szenario nur durch Ausgabenkürzung erreichen. Eine solche Haushaltspolitik verstärkt die negativen Nachfrageimpulse des privaten Konsums. Wenn sowohl private als auch öffentliche Nachfrage in Krisenzeiten rückläufig sind wird die angeschlagene wirtschaftliche Situation doppelt belastet. Um das zu vermeiden, nimmt das Land Kredite auf, um das Ausgabenniveau konstant zu halten oder zu erhöhen (Zimmermann, 2021). Eine Tilgung erfolgt wiederum im konjunkturellen Aufschwung (Holtfrerich et al., 2015).

Überbrückungsfunktion: Die Kreditaufnahme wird dafür genutzt, um stark schwankende Steuersätze zu verhindern (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007). Durch Konjunkturschwankungen oder aperiodische Ausgaben, wie größere öffentliche

Investitionen, ist das Verhältnis von Ausgaben zu Einnahmen nicht konstant. Ein Ausgleichen dieser Differenzen kann durch eine entsprechende Anpassung der Steuersätze erfolgen. Für Bürger sind konstante Steuersätze jedoch von Bedeutung, da sie dadurch Sicherheit für die Planung privater Investitionen erfahren (Holtfrerich et al., 2015). Wenn jedoch sowohl die Staatseinnahmen als auch die Steuersätze konstant gehalten werden sollen, kann Staatsverschuldung dazu genutzt werden, die Differenz zwischen beiden auszugleichen.

Lastenverschiebungsfunktion: Staatliche Investitionen, welche den Nutzen der Bevölkerung langfristig erhöhen, werden durch Kreditaufnahme finanziert (Holtfrerich et al., 2015). Kredite aufzunehmen bedeutet – gegenüber einer Finanzierung über Steuern – dass die Zahllast durch Tilgungsraten und Zinszahlungen auch auf zukünftige Generationen umverteilt wird (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007).

Um die Staatsverschuldung des Landes Baden-Württemberg darzustellen, zu messen und die Tragfähigkeit einzuordnen, gibt es verschiedene Indikatoren, wie die Staatsschuldenquote und die Kreditfinanzierungsquote, welche zunächst dargestellt werden. Diese Indikatoren setzen Schulden ins Verhältnis zum BIP oder die Nettokreditaufnahme in Relation zu den öffentlichen Ausgaben. Dieser Abschnitt liefert einen Gesamtüberblick über die Entwicklung der Verschuldung des Landes. In Unterabschnitt 3.1 wird dann in einem nächsten Schritt gezeigt, welche Verschuldung mit der Schuldenbremse ab 2020 im Haushaltsvollzug ermöglicht wurde.

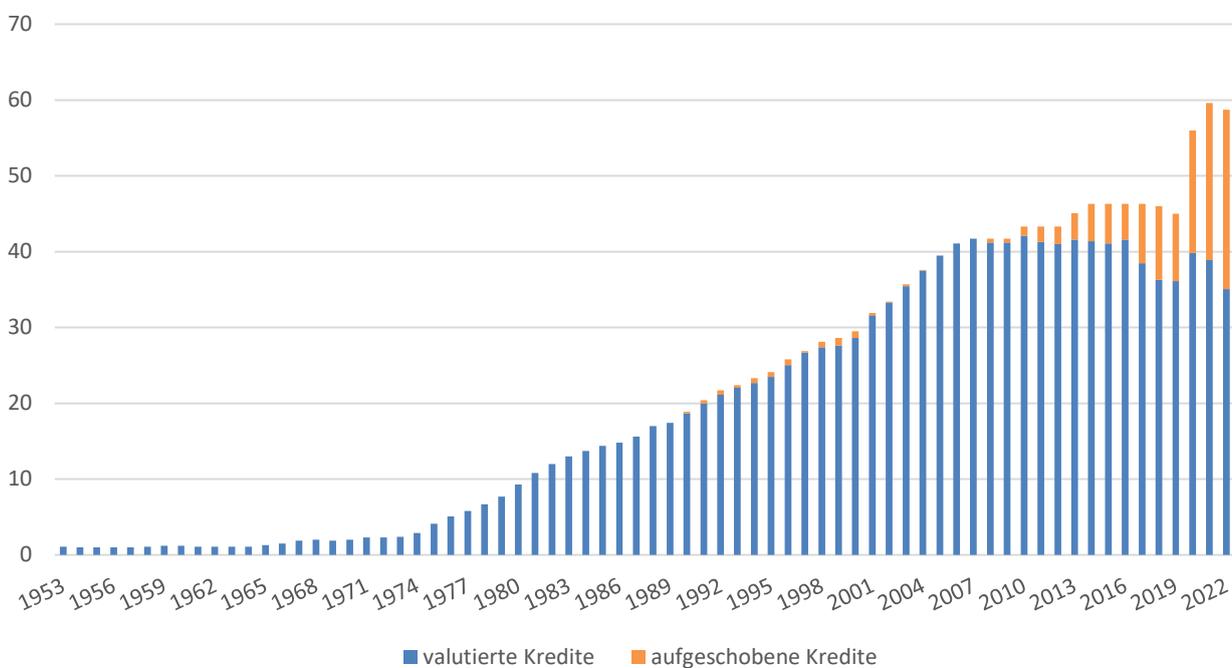
Den universellen Schuldenstand gibt es in der amtlichen Statistik nicht. Die **Schulden gegenüber dem nicht-öffentlichen Bereich** sind Schulden des Kernhaushaltes zuzüglich jener der Extrahaushalte. Sie beinhalten neben langfristigen² Wertpapiersschulden, Anleihen, Schatzwechsel und -anweisungen auch kurzfristigen Schulden, welche dazu genutzt werden, kurzzeitige Unterschiede zwischen den Einnahmen und Ausgaben auszugleichen (Deutsche Bundesbank, 2023; Holtfrerich et al., 2015). Die **haushaltsmäßige Verschuldung** hingegen berücksichtigt die Verschuldung in den Extrahaushalten des Landes nicht. Stattdessen inkludiert diese die aufgeschobene Kreditaufnahme.

² Unter langfristigen Wertpapiersschulden werden solche verstanden, deren Laufzeit länger als ein Jahr ist.

Aufgeschobene Kredite sind am Kreditmarkt noch nicht in Anspruch genommene Kredite. Sie werden jedoch nach § 18 Abs. 10 LHO, BW dem Haushaltsjahr zugerechnet, in welchem das Haushaltsgesetz die Berechtigung zu Aufnahme erteilt.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung des Landes Baden-Württemberg seit 1953. In diesem Jahr hat Baden-Württemberg zum ersten Mal Schulden von umgerechnet 1,1 Mrd. Euro aufgenommen (Landtag von Baden-Württemberg, 2023). Diese Schuldenhöhe bleibt während der 60er Jahre konstant und steigt seit den 70er Jahren kontinuierlich an. Die höchste haushaltsmäßige Verschuldung weist Baden-Württemberg dann 2021 mit 59,6 Mrd. Euro auf.

Abbildung 1: Haushaltsmäßige Verschuldung des Landes Baden-Württemberg in Milliarden Euro.



Quelle: Landtag von Baden-Württemberg (2023) und Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2023).

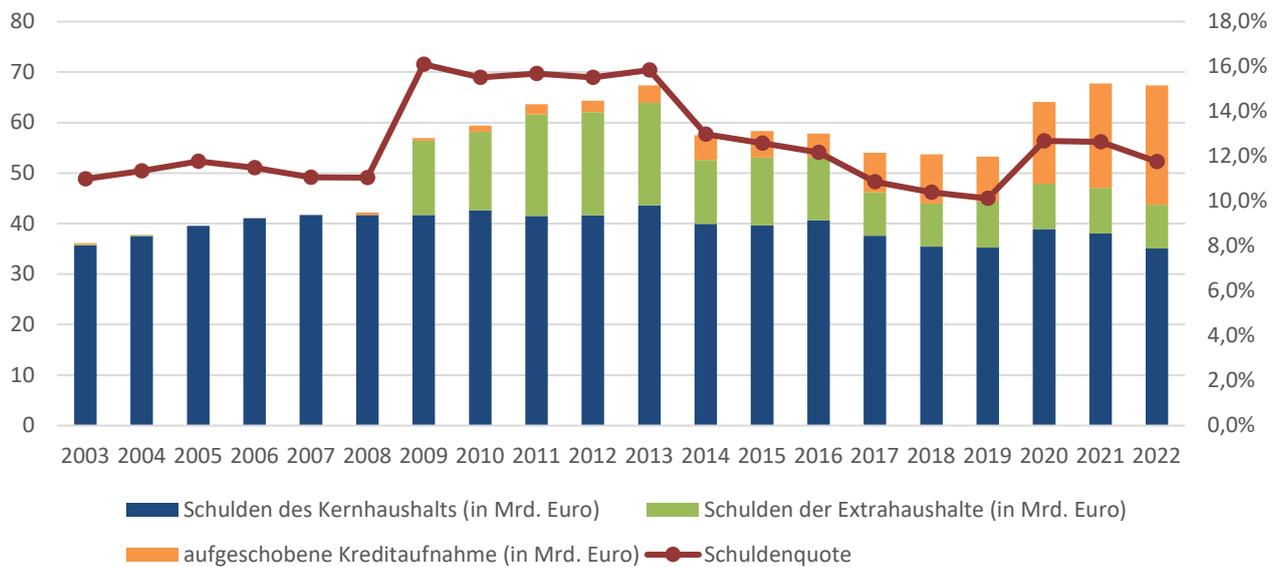
Ausschlaggebend für den Anstieg der Schulden während der Corona-Pandemie ist die stark gestiegene aufgeschobene Kreditaufnahme. Aufgeschobene Kredite sind solche, welche durch den Haushalt zwar legitimiert sind, jedoch noch nicht am Kreditmarkt valuiert wurden. Aus der Zeitreihenbetrachtung seit 1953 ist erkennbar, dass in der Vergangenheit bis 2009 wenige bis keine Kredite aufgeschoben wurden (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c). Seitdem steigt der Anteil aufgeschobener Kredite des Landes nahezu kontinuierlich. Besteht die haushaltsmäßige Verschuldung Baden-Württembergs 2009 zu rund 1,2 Prozent (0,5 Mrd. Euro) aus aufgeschobenen Krediten,

wächst der Anteil bis 2018 auf rund 21,1 Prozent (9,7 Mrd. Euro) an. Resultierend aus einer verpflichtenden Tilgung aus der Schuldenbremsenübergangsregelung sinkt der Anteil aufgeschobener Kredite an der Gesamtverschuldung 2019 auf zirka 19,8 Prozent (8,9 Mrd. Euro) (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c). Mit Ausbruch der Corona-Pandemie und Beginn der Gültigkeit der Schuldenbremse im Jahr 2020 steigt der Anteil um rund 9,2 Prozentpunkte auf zirka 29 Prozent (16,2 Mrd. Euro) an. Im Jahr 2021 wächst dieser Anteil weiter auf in etwa 34,7 Prozent (20,7 Mrd. Euro) an, wobei sich sowohl die aufgeschobenen Kredite erhöht und gleichzeitig die valuierten Kredite reduziert haben. Dieser Trend setzt sich im Jahr 2022 fort, sodass der Anteil der aufgeschobenen Kreditaufnahme an der haushaltmäßigen Verschuldung auf rund 40,3 Prozent (23,6 Mrd. Euro) ansteigt (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2023).

Die Staatsschuldenquote stellt die Verschuldung einer Volkswirtschaft in Bezug zu ihrer Wirtschaftsleistung dar. Sie ist daher ein aussagekräftigerer Indikator als die absolute Schuldenhöhe, um die Schuldentragfähigkeit zu messen (Holtfrerich et al., 2015). Die Staatsschuldenquote berechnet sich aus dem prozentualen Verhältnis der Staatsschulden zum BIP eines jeweiligen Jahres. Abbildung 2 stellt die Staatsschuldenquote dar, welche sich auf die Schulden des Kernhaushaltes und der Extrahaushalte zuzüglich der aufgeschobenen Kreditaufnahme in Milliarden Euro bezieht.³ Ein großer Extrahaushalt in Baden-Württemberg ist „Baden-Württemberg 21“. Dieser wurde mit dem Nachtragshaushalt 2007/2008 geschaffen und finanziert die Landeszuschüsse zu Schienenverkehrsprojekten – wie Stuttgart 21 oder der Ausbau der Rheintalbahn.

³ Keine amtliche Statistik weist sowohl die aufgeschobene Kreditaufnahme als auch die Verschuldung der Extrahaushalte zusammen aus. Daher weicht die in Abbildung 2 dargestellte Verschuldungshöhe ab.

Abbildung 2: Schuldenquote, Schulden der Extrahaushalte und der aufgeschobenen Kreditaufnahme in Milliarden Euro in Baden-Württemberg.



Quelle: Statistisches Bundesamt (2022a), Statistische Ämter der Länder (2023b), Landtag von Baden-Württemberg (2022c), Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2023) und eigene Berechnungen.

Die Schuldenquote liegt im Durchschnitt der letzten 20 Jahre bei 12,6 Prozent und erreicht ihren höchsten Wert mit rund 16,1 Prozent im Jahr 2009. Im selben Jahr hat Baden-Württemberg schlagartig damit begonnen sich in Extrahaushalten mit rund 14,7 Mrd. Euro zu verschulden. Diese wachsen bis auf 20,3 Mrd. Euro Schulden im Jahr 2012 an. Bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie reduziert sich die Schuldenquote auf rund 10,1 Prozent im Jahr 2019. Danach steigt sie im Jahr 2020 auf rund 12,7 Prozent an, bevor sie im Jahr 2022 auf rund 11,8 Prozent sinkt. Den höchsten Schuldenstand weist Baden-Württemberg mit rund 67,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 aus. Aus den Daten kann abseits der gestiegenen aufgeschobenen Kreditaufnahme keine Auswirkung der Einführung der Schuldenbremse festgestellt werden.

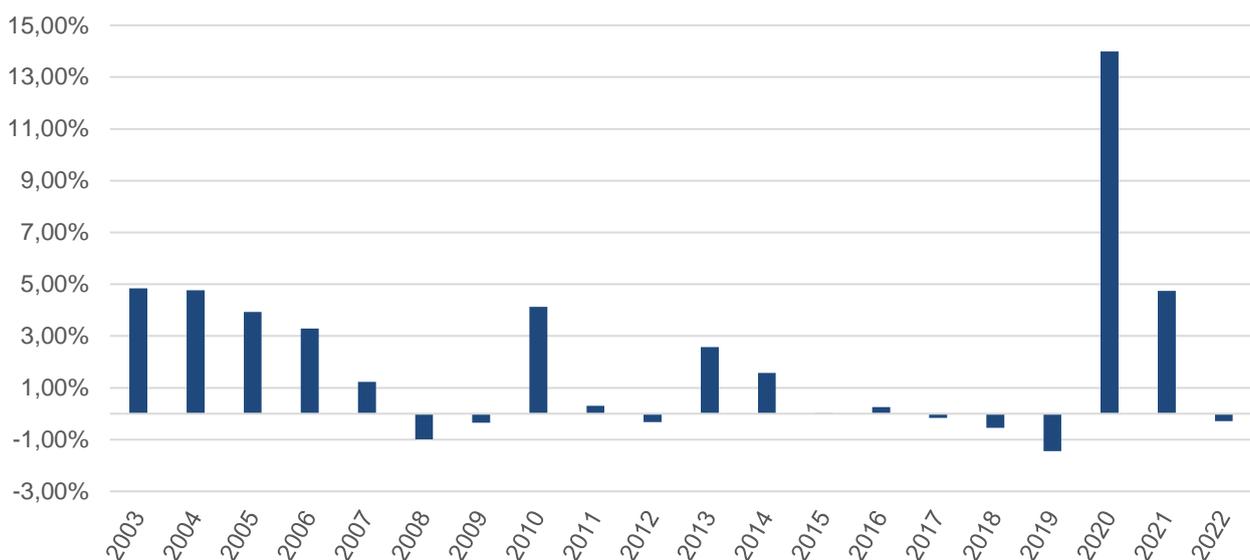
Bis 2007 weicht die Höhe des Schuldenstandes – ob die Extrahaushalte oder die aufgeschobene Kreditaufnahme berücksichtigt werden oder nicht – kaum ab. Mit den letzten Krisen beginnt die Landesregierung jedoch damit, kreative Verschuldungsmöglichkeiten zu finden. Zum Umgang mit der Finanzmarktkrise wird die Verschuldung des Landes in Extrahaushalte ausgelagert, wodurch die Verschuldung vom Kernhaushalt getrennt wird. In der Corona-Pandemie hingegen wird durch die aufgeschobene Kreditaufnahme der Zeitpunkt der Verschuldung vom Zeitpunkt der

Inanspruchnahme getrennt. Beide Vorgehensweisen verschleiern die tatsächliche Schuldenhöhe des Landes und beeinträchtigen die Nachvollziehbarkeit. **Insbesondere höhlt die aufgeschobene Kreditaufnahme jedoch die Wirksamkeit der Schuldenbremse aus**, wie diese Studie in den folgenden Abschnitten aufzeigt

Eine weitere mögliche Kennzahl, um die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen einzuschätzen, ist die Kreditfinanzierungsquote. Sie berechnet sich aus der Nettokreditaufnahme – der Differenz aus Schuldenaufnahme und -tilgung – relativ zu den bereinigten Ausgaben und misst, zu welchem Anteil die Ausgaben eines Haushaltsjahres mit Hilfe von Krediten finanziert werden.

Abbildung 3 zeigt die Kreditfinanzierungsquote des Landes Baden-Württemberg im Vergleich der letzten 20 Jahre. Baden-Württemberg hat seine Ausgaben in diesem Zeitraum durchschnittlich zu 2,1 Prozent durch Verschuldung finanziert. Die Kreditfinanzierungsquote zeigt einen deutlichen Anstieg als Reaktion auf die Corona-Pandemie. Sie steigt auf ihren Höchststand im Jahr 2020 mit rund 14 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2023). Danach reduziert sich die Kreditfinanzierungsquote in den darauffolgenden Jahren, sodass sie im vergangenen Haushaltsjahr negativ ist, weil mehr Kredite getilgt als aufgenommen wurden.

Abbildung 3: Kreditfinanzierungsquote Baden-Württembergs.



Quelle: Statistisches Bundesamt (2023) und eigene Berechnungen.

Alle zuvor dargestellten Indikatoren berücksichtigen lediglich die Tragfähigkeit expliziter Staatsverschuldung. Zusätzlich hat Baden-Württemberg Verpflichtungen durch implizite Staatsverschuldung. Implizite Schulden stellen zukünftige staatliche Leistungsversprechen dar, welche nicht durch zukünftige Einnahmen gedeckt sind (Raffelhüschen et al., 2022; Seuffert, 2022). Beispielsweise können Pensionsansprüche von Beamten genannt werden (Kohlstruck, 2023). Diese werden von der Schuldenbremse nicht inkludiert und erschweren gleichzeitig die mittel- und langfristige Finanzplanung, da implizite Schulden im Zeitverlauf zu expliziten Schulden werden.

Auf politischer Ebene wird in Baden-Württemberg der Begriff der „impliziten Verschuldung“ irreführenderweise abweichend definiert. Nach § 1 Abs. 3 VO zu §18 LHO wird im Land die „implizite Verschuldung“ als verdeckter Teil der gesamten öffentlichen Verschuldung verstanden. Die „implizite Verschuldung“ kann laut dieser Verordnung insbesondere auch durch „Sanierungs- und Erhaltungsmaßnahmen“ abgebaut werden. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Erhaltungsinvestitionen in die Infrastruktur als Schuldenabbau definiert werden. Würden solche Erhaltungsinvestitionen hingegen richtigerweise als haushaltspolitische Daueraufgabe verstanden, müsste gemäß der Schuldenbremse ein höherer Anteil der Schulden am Kapitalmarkt getilgt werden.

Zusammenfassend zeigt sich, dass nach Einführung der Schuldenbremse durch den Ausbruch der Corona-Pandemie die Staatsverschuldung zugenommen hat. Dies spiegelt sich sowohl in der Staatsschuldenquote als auch in der Kreditfinanzierungsquote wider. Jedoch wird auch in allen Maßen deutlich, dass die Verschuldung des Landes im Jahr 2022 wieder rückläufig ist.

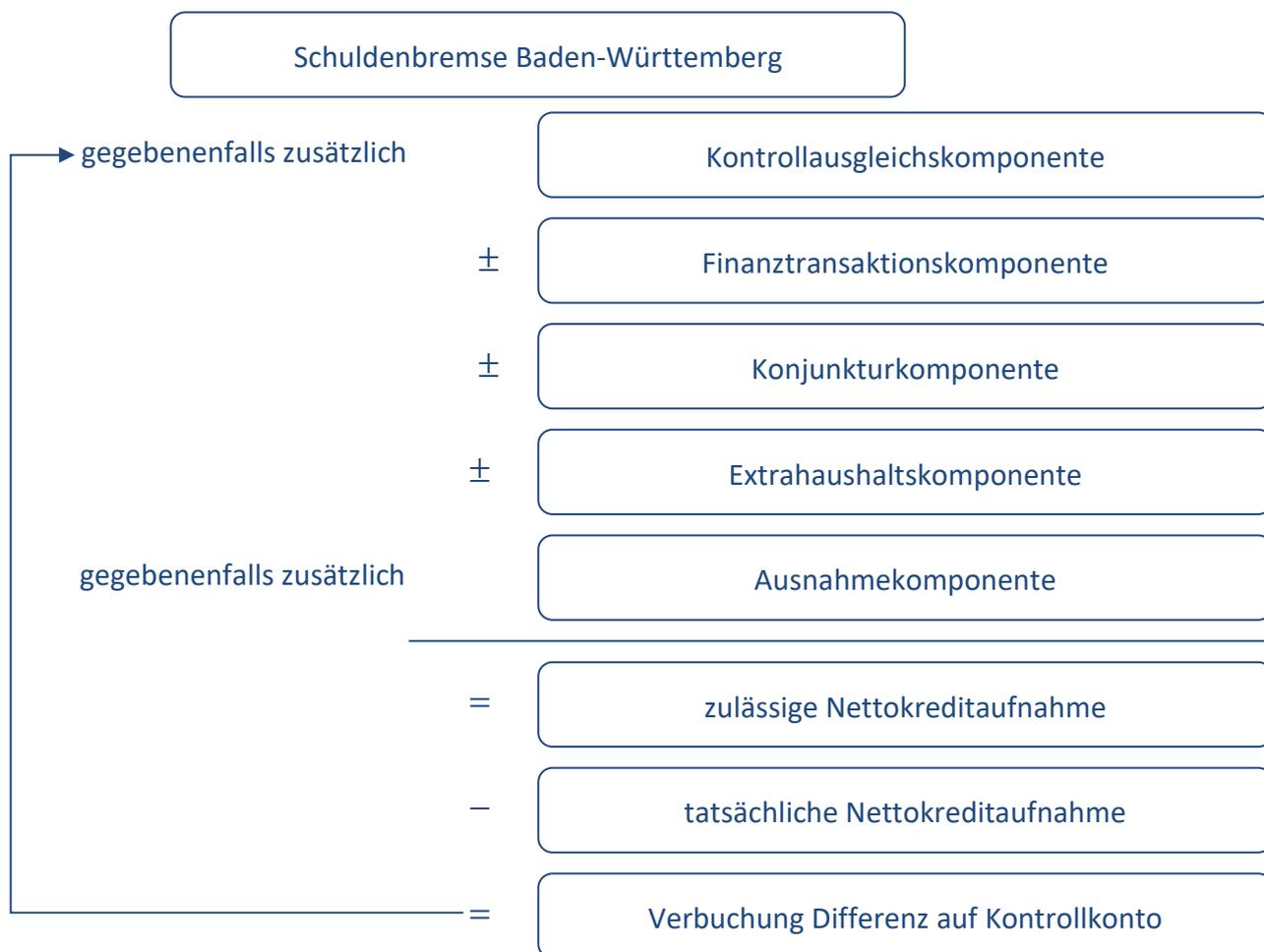
3 Funktionsweise und Wirkung der Schuldenbremse

- Die Schuldenbremse in Baden-Württemberg besteht aus 5 verschiedenen Komponenten.
- Während der Corona-Pandemie haben die Konjunkturkomponente und die Ausnahme-komponente eine höhere Verschuldung ermöglicht.

Die Schuldenbremse in Baden-Württemberg ist seit Beginn des Jahres 2020 in Kraft. Ihre Ausgestaltung ist in § 18 Landeshaushaltsordnung (LHO, BW) festgehalten sowie seit Mai 2020 ebenfalls in Art. 84 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) verankert (Landtag von Baden-

Württemberg, 2020c). In der Übergangszeit zwischen 2013 und 2019 konnte Baden-Württemberg Kredite aufnehmen, um den Haushalt auszugleichen (§ 18 LHO, BW alte Fassung). Mit der Schuldenbremse ist dies seit 2020 eingeschränkt. Während in Baden-Württemberg bei konjunkturellen Schwankungen oder in Ausnahmesituationen Spielraum für die Aufnahme von Krediten eingeräumt wird, ist eine strukturelle Nettokreditaufnahme untersagt. Abbildung 4 stellt dar, aus welchen Komponenten sich die Schuldenbremse des Landes zusammensetzt.

Abbildung 4: Struktur der Schuldenbremse Baden-Württembergs.



Quelle: Eigene Darstellung nach § 18 LHO, BW.

Finanztransaktionskomponente: Zuerst werden die Einnahmen und Ausgaben des Landes durch die Finanztransaktionskomponente bereinigt, welche sich aus der Differenz der einnahmeseitigen und ausgabenseitigen finanziellen Transaktionen berechnet. Einnahmeseitige finanzielle Transaktionen sind Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen. Ausgabenseitige finanzielle Transaktionen sind Ausgaben

für den Erwerb von Beteiligungen, Tilgungen an den öffentlichen Bereich und die Darlehensvergabe (§ 18 Abs. 3 LHO, BW). Übersteigen die einnahmeseitigen finanziellen Transaktionen die ausgaben-
seitigen ist die Finanztransaktionskomponente positiv und reduziert die Möglichkeit der Nettokreditaufnahme oder erhöht die Verpflichtung Kredite zu tilgen. Falls die Summe aller Komponenten eine negative zulässige Nettokreditaufnahme ergibt, entspricht das einer Verpflichtung zur Tilgung.

Konjunkturkomponente: Sie ermöglicht eine Kreditaufnahme abhängig von konjunkturellen Schwankungen. Im konjunkturellen Abschwung ist die Konjunkturkomponente negativ und vergrößert dadurch die Möglichkeit der Kreditaufnahme. Im Gegensatz dazu reduziert sich bei wirtschaftlich guter Entwicklung die Möglichkeit der Nettokreditaufnahme oder die Verpflichtung zur Tilgung steigt. Auf Landesebene wird die Konjunkturkomponente mit Hilfe von verschiedenen Methoden inkludiert, welche nachfolgend erläutert werden. Baden-Württemberg orientiert sich am Bundesverfahren (§ 18 Abs. 4 LHO, BW). Um überprüfen zu können, ob sich die Konjunkturkomponenten im Konjunkturzyklus ausgleichen, werden diese bei Haushaltsabschluss auf ein Symmetriekonto verbucht (§ 18 Abs. 4 Satz 10 LHO, BW). Eine Handlungsverpflichtung, wenn sich die Konjunkturkomponenten im Zeitverlauf nicht ausgleichen, wird dadurch nicht begründet.

Extrahaushaltskomponente: Kreditaufnahmen und Tilgungen in Sondervermögen werden separat berücksichtigt und beeinflussen dadurch die zulässige Kreditaufnahme (§ 18 Abs. 5 LHO, BW). Extrahaushalte sind Fonds, Einrichtungen und Unternehmen des Landes, welche dem Staatssektor zugerechnet werden (§ 18 Abs. 1 LHO, BW).

Ausnahmekomponente: Schließlich kann die zulässige Nettokreditaufnahme nach §18 Abs. 6 LHO, BW bei durch den Landtag festgestellten außergewöhnlichen Notsituationen und Naturkatastrophen erhöht werden. Wird eine Kreditaufnahme auf Basis dessen in Anspruch genommen, muss zeitgleich ein Tilgungsplan, der eine Rückzahlung in einem angemessenen Zeitraum vorsieht, verabschiedet werden. Durch die Corona-Pandemie wird diese Ausnahmeregelung im Jahr 2020 und 2021 in Anspruch genommen.

Kontrollausgleichskomponente: Die Summe der zuvor bestimmten Komponenten ergibt die Höhe der zulässigen Nettokreditaufnahme. Diese wird nach Abschluss des Haushaltsjahres mit der tatsächlichen Nettokreditaufnahme verglichen. Nach § 18 Abs. 7 LHO, BW verbucht Baden-

Württemberg Abweichungen auf ein Kontrollkonto. Überschreitet dessen negativer Saldo eine Höhe von 0,5 Prozent des nominalen BIP des Landes, greift in Jahren mit positiver Produktionslücke die Kontrollausgleichskomponente. Diese bewirkt, dass sich die Möglichkeit der Aufnahme von Krediten um den negativen Saldo reduziert oder die Verpflichtung zur Tilgung steigt, jedoch höchstens um 0,1 Prozent des nominalen BIP Baden-Württembergs.

3.1 Verfahren zur Ermittlung der Konjunkturkomponente

- Baden-Württemberg bestimmt die Konjunkturkomponente mit Hilfe des Bundesverfahrens. Dabei wird der Konjunkturzyklus durch ökonomische Modelle geschätzt.
- Andere Verfahren bestimmen konjunkturelle Schwankungen durch Beobachtung der Veränderung der Steuereinnahmen.

Durch die Konjunkturkomponente sollen die konjunkturellen Schwankungen in der Neuverschuldung der Länder berücksichtigt werden, damit eine antizyklische Fiskalpolitik möglich ist (Bundesministerium der Finanzen, 2022). Die Konjunkturkomponente übernimmt folglich eine Überbrückungsfunktion. Um die Höhe der Konjunkturkomponente zu bestimmen, werden in den Schuldenbremsen der Länder vier verschiedene Verfahren angewendet. Tabelle 1 stellt dar, welches Verfahren in welchem Bundesland angewendet wird.

Tabelle 1: Übersicht über die Anwendung von Konjunkturbereinigungsverfahren in den Bundesländern.

Verfahren	Bundesland
Bundesverfahren	Baden-Württemberg, Berlin
Konsolidierungshilfverfahren	Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt
Steuerniveauverfahren	Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen
Steuertrendverfahren	Hamburg, Rheinland-Pfalz

Quelle: Eigene Darstellung nach Kasseckert (2022).

Zwei Verfahren, das Bundesverfahren und das Konsolidierungshilfeverfahren sind modeltheoretisch verankert und orientieren sich an dem auf Ebene der Europäischen Union vorgegebenen Methodik. Sie werden auch als makrobasiert bezeichnet, da sie von der gesamtsstaatlichen Wirtschaftslage auf die konjunkturellen Schwankungen der Steuerhöhe in den Bundesländern schließen (Deutsche Bundesbank, 2017). Die beiden verbleibenden Verfahren, das Steuertrendverfahren und das Steuerniveauverfahren, analysieren die Schwankungen der Steuereinnahmen der Bundesländer und bestimmen so die konjunkturelle Abweichung.

3.1.1 Makrobasierte Verfahren

Die Konjunkturkomponente bei Haushaltsaufstellung wird sowohl beim Bundesverfahren als auch beim Konsolidierungshilfeverfahren auf dieselbe Art und Weise bestimmt. Die sich in beiden Methoden überschneidende Vorgehensweise wird im Folgenden anhand des in Baden-Württemberg geltenden rechtlichen Rahmens erläutert.

Die Konjunkturanpassung in Baden-Württemberg erfolgt nach § 18 Abs. 4 LHO, BW nach Vorbild des Bundesverfahrens. Gleichung (1) zeigt die Bestimmung der Konjunkturkomponente in Baden-Württemberg KK_{HA} zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung. Sie ergibt sich aus dem Produkt der gesamtsstaatlichen Produktionslücke PL mit der Budgetsemielastizität der Länder ε_L und den Steuereinnahmen des Landes Baden-Württemberg des Vorjahrs $\tau_{L,t-1}$ relativ zu den Steuereinnahmen aller Bundesländer des Vorjahrs $\tau_{BL,t-1}$ ⁴.

$$KK_{HA} = PL \cdot \varepsilon_L \cdot \frac{\tau_{L,t-1}}{\tau_{BL,t-1}} \quad (1)$$

Die Produktionslücke bestimmt sich aus der konjunkturell bedingten Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial (Henzel & Thürwächter, 2015). Das Produktionspotenzial stellt die Menge an Gütern und Dienstleistungen dar, welche eine Volkswirtschaft produzieren kann, wenn alle verfügbaren Ressourcen genutzt werden. Eine positive Produktionslücke sagt aus, dass die tatsächliche Wirtschaftsleistung höher ist als das Potenzial, sodass höhere Steuereinnahmen generiert werden und Defizite der öffentlichen Finanzen ausgeglichen werden können. Bei einer negativen

⁴ Dieses Verhältnis berücksichtigt den Länderfinanzausgleich und die Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen.

Produktionslücke werden die verfügbaren Ressourcen nicht vollständig genutzt. Höhere kreditfinanzierte öffentliche Ausgaben können dann dazu genutzt werden, die Wirtschaftsleistung anzukurbeln und die konjunkturelle Schwäche auszugleichen. Die Produktionslücke wird folglich durch eine anti-zyklische Fiskalpolitik abgemildert. Die Budgetsemielastizität stellt dar, in welchem Umfang das Haushaltsgleichgewicht auf konjunkturelle Veränderungen reagiert. Die Höhe der Steuereinnahmen werden mit Hilfe der Ergebnisse der Regionalisierung der Steuerschätzung bestimmt (§ 18 Abs. 4 Satz 7 LHO, BW).

Die Bestimmung der Produktionslücke erfolgt unter Unsicherheit und wird mit Hilfe von statistischen Methoden geschätzt. Auf der einen Seite ist das Produktionspotenzial nicht direkt beobachtbar und auf der anderen Seite unterliegt das BIP möglichen Anpassungen (McMorrow et al., 2015). Die Schätzung des Produktionspotenziales erfolgt auf Basis eines Produktionsfunktionsverfahrens, welches auf Ebene der EU festgelegt ist (Bundesministerium der Finanzen, 2021). Das Produktionspotenzial Y_{Pot} wird, wie Gleichung (2) zeigt, durch eine Produktionsfunktion der Form Cobb-Douglas bestimmt. Diese spezielle Form der Produktionsfunktion hat die Besonderheit, dass die Inputfaktoren miteinander substituierbar sind und die Produktion konstante Skalenerträge⁵ aufweist.

$$Y_{Pot} = L_{Pot}^{0,65} \cdot K^{0,35} \cdot TFP_{Pot} \quad (2)$$

Y_{Pot} ergibt sich aus den Inputfaktoren potenzielles Arbeitsvolumen L_{Pot} und Kapital K mit den sich auf eins summierenden Produktionselastizitäten sowie dem Trend der Totalen Faktorproduktivität TFP_{Pot} (Havik et al., 2014). Während der Inputfaktor Arbeit menschliche, körperliche und geistige Leistung darstellt, inkludiert der Inputfaktor Kapital Sach- und Realkapital.

Gleichung (3) stellt dar, wie sich die Schätzung des potenziellen Arbeitsvolumens L_{Pot} in erbrachten Arbeitsstunden durch Multiplikation der Personenanzahl im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 74 Jahren P_{15-74} mit dem Trend der Partizipationsquote PQ_{Pot} und der Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment $NAWRU$ ⁶ sowie dem Trend der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden

⁵ Konstante Skalenerträge beschreiben, dass sich bei einer proportionalen Änderung der Inputfaktoren um Faktor x, sich der Output ebenfalls um den Faktor x verändert.

⁶ Ist die den Lohnanstieg nicht beschleunigende Arbeitslosenquote. Beschreibt das Gleiche wie die bekanntere Non-

S_{Pot} berechnet (Havik et al., 2014). Die Partizipationsquote bestimmt sich aus dem Verhältnis von der Anzahl der erwerbstätigen Personen zu der Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter. Je höher dieses Verhältnis, umso mehr Personen beteiligen sich aktiv am Arbeitsmarkt und repräsentieren dadurch ein höheres Potenzial für volkswirtschaftliches Wachstum. Die NAWRU repräsentiert auf modelltheoretischer Ebene die niedrigste Arbeitslosenquote, bei welcher bei stabilen Löhnen die Inflation nicht beschleunigt wird. Welche Schätzmethoden der Bestimmung der Faktoren in Gleichung (3) voraus gehen, kann in Ademmer et al. (2019) sowie Havik et al. (2014) nachvollzogen werden.

$$L_{Pot} = P_{15-74} * PQ_{Pot} * (1 - NAWRU) * S_{Pot} \quad (3)$$

Der Inputfaktor Kapital K entspricht dem Umfang des Kapitalstocks – das gesamte Sach- und Realkapital – einer Volkswirtschaft. Dieser muss unter der Annahme, dass der Kapitalstock die vollständige Produktionskapazität abbildet, nicht geschätzt werden (Havik et al., 2014; Henzel & Thürwächter, 2015). Der Kapitalstock bedarf fortlaufender Investitionen, damit dieser konstant bleibt oder wächst. Dadurch zeigt der Kapitalstock bei vollständiger Auslastung der Produktionsmöglichkeiten, den maximalen Beitrag des Kapitals an. Die totale Faktorproduktivität misst die Differenz zwischen dem tatsächlichen Produktionswachstum und dem Wachstum der Inputfaktoren Kapital und Arbeit. Sie erklärt jenen Zuwachs am Output, welcher sich nicht durch eine erhöhte Nutzung der Inputfaktoren erklären lässt. Die totale Faktorproduktivität misst die Rate des technischen Fortschritts, beinhaltet jedoch auch Änderungen aufgrund veränderter Strukturen oder Messfehler (Ademmer et al., 2019). Durch Glättung, unter Verwendung zusätzlicher a priori Informationen, geht daraus der Trend der Totalen Faktorproduktivität TFP_{Pot} hervor (Havik et al., 2014).

Die Budgetsemielastizität misst die Reagibilität des Haushaltsgleichgewichtes auf den Konjunkturzyklus (Mourre et al., 2014). Je höher die Budgetsemielastizität, desto stärker reagiert das Haushaltsgleichgewicht auf konjunkturelle Veränderungen.

Accelerating Inflation Rate of Unemployment NAIRU. Sie unterscheiden sich im methodischen Vorgehen, nicht jedoch in der Aussagekraft.

$$\varepsilon = \frac{d\frac{B}{Y}}{dY} = \frac{d\frac{E}{Y}}{dY} - \frac{d\frac{A}{Y}}{dY} \quad (4a)$$

$$= \varepsilon_E - \varepsilon_A \quad (4b)$$

$$= (\eta_E - 1) \frac{E}{Y} - (\eta_A - 1) \frac{A}{Y} \quad (4c)$$

Als Semielastizität zeigt sie, wie in Gleichung (4a) dargestellt, die prozentuale Veränderung des Verhältnisses von Staatsbudget zu BIP $d\frac{B}{Y}$ bei einer Änderung des BIP $\frac{dY}{Y}$ um ein Prozent (Mourre et al., 2019). Der Haushaltssaldo bestimmt sich aus der Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben. Folglich kann, wie die Umformung zwischen den Gleichungen (4a) und (4b) zeigt, auch die Budgetsemielastizität durch die Differenz der Semielastizität der Einnahmen $\varepsilon_E = d\frac{E}{Y} \cdot \frac{Y}{dY}$ und der Semielastizität der Ausgaben $\varepsilon_A = d\frac{A}{Y} \cdot \frac{Y}{dY}$ bestimmt werden (Mourre et al., 2014). Des Weiteren stellt Gleichung (4c) dar, dass diese Semielastizitäten der Einnahmen und Ausgaben durch aggregierte, gewichtete konjunkturabhängige Elastizitäten⁷ der Einnahmearten $\eta_E = \frac{dE}{dY} \cdot \frac{Y}{E}$ beziehungsweise Ausgabenarten $\eta_A = \frac{dA}{dY} \cdot \frac{Y}{A}$ hergeleitet werden (Mourre et al., 2013; Mourre et al., 2014). Den in den Elastizitäten enthaltenen Einnahmen und Ausgaben werden eine konjunkturelle Abhängigkeit unterstellt. η_E berücksichtigt mit der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer, indirekten Steuern sowie Sozialversicherungsbeiträgen vier verschiedene Einnahmearten. Dahingegen inkludiert η_A ausschließlich Ausgaben, welche in Bezug auf Arbeitslosigkeit getätigt werden (Mourre et al., 2019). Die Budgetsemielastizität in europäischen Staaten hingegen – auch in Deutschland – wird am stärksten von Ausgaben, welche hauptsächlich nicht im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit getätigt werden, angetrieben, da diese konjunkturunabhängig ein großes Volumen relativ zum BIP aufweisen (Mourre et al., 2019).

Laut Berechnung der Europäischen Kommission ergibt sich im Jahr 2018 eine gesamtstaatliche Budgetsemielastizität für Deutschland von 0,504 (Mourre et al., 2019). Diese wird durch das Bundesministerium der Finanzen auf den Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen aufgeteilt. Der Budgetsemielastizität der Länder ε_L wird dadurch der Wert 0,134 zugeordnet (Bundesministerium der Finanzen, 2019).

⁷ Unterscheidet sich vom Messkonzept der Semielastizität, da die Elastizität die relative Abweichung der Einnahmen oder Ausgaben in monetären Einheiten bei einer einprozentigen Änderung des BIP misst (Mourre et al., 2019).

3.1.2 Besonderheiten Bundesverfahren

Bei Haushaltabschluss und Nachtragshaushalten⁸ kann die Konjunkturkomponente $KK_{BV,N}$ an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden (Stabilitätsrat, 2022). Hier ergibt sich ein Unterschied des Bundesverfahrens zum Konsolidierungshilfeverfahren. Wie Gleichung (5) zeigt, bestimmt sich die konjunkturelle Abweichung im Bundesverfahren durch die Bestimmung der Veränderung des BIP.

$$KK_{BV,N} = KK_{HA} + [(\Delta Y_T - \Delta Y_V) \cdot Y_V] \cdot \varepsilon_L \cdot \frac{\tau_{L,t-1}}{\tau_{BL,t-1}} \quad (5)$$

Der Term innerhalb der eckigen Klammern beinhaltet die Veränderung des BIP. Die Differenz innerhalb der runden Klammern bestimmt sich aus der tatsächlichen prozentualen Veränderung des BIP relativ zum BIP des Vorjahres zum Zeitpunkt des Haushaltabschlusses oder des Nachtragshaushaltes ΔY_T und der geschätzten prozentualen relativen Veränderung des BIP zum Vorjahr bei Haushaltsaufstellung ΔY_A . Diese wird mit dem BIP des Vorjahres Y_V , der Budgetsemielastizität der Länder ε_L und den Anteil der Steuern des Landes Baden-Württemberg an den Steuern der Länder des Vorjahres $\frac{\tau_{L,t-1}}{\tau_{BL,t-1}}$ multipliziert. Durch Addition mit der Konjunkturkomponente bei Haushaltsaufstellung KK_{AH} ergibt sich die aktualisierte Konjunkturkomponente $KK_{BV,N}$.

3.1.3 Besonderheiten Konsolidierungshilfeverfahren

Das Konsolidierungshilfeverfahren hat seinen Ursprung in der Vorgehensweise, welche für jene Bundesländer entwickelt wurde, welche vor der Einführung der Schuldenbremse auf Landesebene Konsolidierungshilfen erhalten haben (Stabilitätsrat, 2022). Gleichung (6) zeigt den Unterschied zum Bundesverfahren. Die Konjunkturkomponente bestimmt sich bei Nachtragshaushalten und bei Haushaltsabschluss $KK_{KV,N}$ aus der Konjunkturkomponente bei Haushaltsaufstellung KK_{HA} und der Steuerabweichungskomponente SA_L (Stabilitätsrat, 2011).

$$KK_{KV,N} = KK_{HA} + SA_L \quad (6)$$

⁸ Im zweiten Haushaltsjahr eines Doppelhaushaltes ist im Falle eines Nachtragshaushaltes eine Bestimmung der Konjunkturkomponente auch nach Gleichung (1) möglich, wenn sich der Steueranteil ändert, aber alle weiteren Inputfaktoren unverändert bleiben (Stabilitätsrat, 2022).

Die Steuerabweichungskomponente leitet sich aus der Differenz der tatsächlichen Steuereinnahmen $S_{L,N}$ und den aus der regionalisierten Steuerschätzung geschätzten Steuereinnahmen bei Haushaltsaufstellung $S_{L,HA}$ des Bundeslandes her (Gleichung (7)). Zusätzlich werden die Rechtsänderungen $R\ddot{A}_L$ berücksichtigt, welche die Höhe der Steuereinnahmen im entsprechenden Jahr beeinflussen, jedoch nicht in der Schätzung bei Haushaltsaufstellung eingeflossen sind.

$$SA_L = S_{L,N} - S_{L,HA} - R\ddot{A}_L \quad (7)$$

Die berücksichtigten Rechtsänderungen sind nicht landesspezifisch, sondern bestimmen sich nach Gleichung (8) aus der Gesamtheit der Rechtsänderungen der Bundesländer $R\ddot{A}_{BL}$, welche mit dem Anteil der Steuern des entsprechenden Bundeslandes an den Steuern der Länder multipliziert wird.

$$R\ddot{A}_L = R\ddot{A}_{BL} \cdot \frac{\tau_{L,t-1}}{\tau_{BL,t-1}} \quad (8)$$

Die Konjunkturkomponente des Konsolidierungshilfverfahrens bei Haushaltsabschluss unterscheidet sich somit folglich zu jener des Bundesverfahrens. Während das Bundesverfahren die Veränderung des BIP berücksichtigt, wird im Konsolidierungshilfverfahren die Konjunkturkomponente durch die Veränderung der Steuereinnahmen korrigiert. Zwischen den Bundesländern, die das Konsolidierungshilfverfahren anwenden, gibt es in der Umsetzung geringfügige bis keine Unterschiede. So kontrolliert beispielsweise Niedersachsen als einziges Bundesland, welches die Konjunkturkomponente durch das Konsolidierungshilfverfahren bestimmt, nach § 18f LHO, NI, ob die konjunkturellen Abweichungen symmetrisch berücksichtigt wurden.

3.1.4 Steuerniveauverfahren

Das Steuerniveauverfahren wird von den drei Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen angewendet. Die Konjunkturkomponente KK_{SNV} bestimmt sich, wie Gleichung (9) zeigt, durch die Abweichung der Steuereinnahmen des aktuellen Haushaltsjahres S_t von den durchschnittlichen Steuereinnahmen der vorangegangenen Haushaltsjahre $\frac{\sum_{i=t-n}^{t-1} S_i}{n}$. Dieser Durchschnitt wird als Normallage definiert. Während Mecklenburg-Vorpommern für die Bestimmung der Normallage den Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre (§ 18 Abs. 2 LHO, MV) heranzieht, sind es in Sachsen die vorangegangenen vier Jahre (§ 18 Abs. 2 SÄHO) und in Thüringen die vorangegangenen drei Jahre (§ 18 Abs. 2 ThürLHO).

$$KK_{SNV} = S_t - \frac{\sum_{i=t-n}^{t-1} S_i}{n} \quad (9)$$

Sind die Steuereinnahmen des aktuellen Haushaltsjahrs geringer als die durchschnittlichen Steuereinnahmen, ist die Konjunkturkomponente negativ, wodurch eine konjunkturell bedingte Kreditaufnahme möglich ist. Neben der unterschiedlichen Definition der Normallage, ergeben sich zwischen den Bundesländern in der Anwendung des Verfahrens weitere Unterschiede. Zusätzlich berücksichtigt beispielsweise Mecklenburg-Vorpommern nach § 18 Abs. 2 Satz 4 LHO, MV im Gegensatz zu den beiden anderen Bundesländern die Inflationsentwicklung. Sachsen hingegen begrenzt zum Beispiel die Höhe der konjunkturell bedingten Kreditaufnahme, sodass durch konjunkturelle Verschuldung maximal auf 99 Prozent der Steuereinnahmen der Normallage aufgestockt werden kann (Art. 95 Abs. 4 SaVerf). Mit Hilfe des Steuerniveauverfahrens wird in der Haushaltsplanung der Bundesländer die Höhe der konjunkturellen Verschuldung bestimmt. Der Stabilitätsrat hingegen kontrolliert jedoch im Falle dieser drei Bundesländer durch das Konsolidierungshilfungsverfahren, ob die Schuldenbremse eingehalten wurde (Stabilitätsrat, 2020).

3.1.5 Steuertrendverfahren

Das Steuertrendverfahren findet in den beiden Bundesländern Hamburg und Rheinland-Pfalz aktuell Anwendung. Baden-Württemberg hat das Verfahren bis 2019 in seiner Haushaltsplanung angewendet (§ 18 Abs. 3 LHO, BW alte Fassung). Gleichung (10) stellt schematisch dar, dass sich die Konjunkturkomponente nach dem Steuertrendverfahren aus der Differenz zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen S_t und den Trendsteuereinnahmen ST_t bestimmt.

$$KK_{STV} = S_t - ST_t \quad (10)$$

Die Trendsteuereinnahmen basieren, wie Gleichung (11) zeigt, auf einer Fortschreibung der Trendsteuereinnahmen des vorangegangenen Jahres ST_{t-1} welche um die Wachstumsrate W , korrigiert um die Rechtsänderungen $R\ddot{A}_t$, angepasst wird.

$$ST_t = ST_{t-1} \cdot (W - R\ddot{A}_t) \quad (11)$$

In Hamburg wird als Referenzzeitraum der Trendsteuereinnahmen in der Wachstumsrate die vorangegangenen vierzehn Jahre zu Grunde gelegt (§ 27 Abs 2 Satz 1 LHO, HH). In Rheinland-Pfalz bestimmt sich die Wachstumsrate auf Basis der Steuereinnahmen der vorangegangenen acht Jahre (§ 4 Abs. 2 VOArt117, RP).

3.1.6 Einordnung der Verfahren der Konjunkturkomponente

- Die numerische Bewertung der verschiedenen Verfahren zur Schätzung der konjunkturellen Lage auf Länderebene ist bisher nicht möglich.
- Steuerbasierte Verfahren sind transparenter.
- Makrobasierte Verfahren sind komplex, können auf Landesebene jedoch politisch nicht beeinflusst werden, da die Parameter auf Bundesebene vorgegeben werden.

Auf Ebene der Bundesländer ist bisher eine numerische Bewertung darüber, wie gut die verschiedenen Verfahren die konjunkturelle Lage schätzen und ob ein Verfahren eindeutig besser geeignet ist, nicht möglich. Die Konjunkturkomponente bestimmt in 15 Bundesländern⁹ seit dem Jahr 2020 die Höhe der konjunkturellen Verschuldung. Dies beginnt mitten in einer Krisensituation und bildet auch bis 2024 keinen vollständigen Konjunkturzyklus ab. Für Baden-Württemberg ist die Konjunkturkomponente zwischen 2020 und 2024 durchweg negativ, was indiziert, dass sich die konjunkturelle Lage unterhalb des Potenzials befindet. Zu einem vollständigen Konjunkturzyklus gehören jedoch auch Phasen mit positiver Konjunkturkomponente, in welcher konjunkturelle Schulden getilgt werden. Dies ist seit der Einführung der Schuldenbremse auf Landesebene noch nicht eingetreten.

Für die Jahre 1999 bis 2016 hat die Deutsche Bundesbank (2017) rückwirkend die Konjunkturkomponente exemplarisch nach dem Steuertrendverfahren, dem Steuerniveauverfahren und einem makrobasieren Verfahren¹⁰ für die Ländergesamtheit ermittelt. Die Simulation zeigt, dass die mögliche Höhe der konjunkturellen Verschuldung oder respektiv Tilgung, in diesem Zeitraum maßgeblich von der Wahl des Verfahrens abhängig ist. Während das Steuerniveauverfahren am häufigsten eine positive Konjunkturkomponente ermittelt, weist das Steuertrendverfahren die höchste absolute Volatilität der Konjunkturkomponente aus (Deutsche Bundesbank, 2017). Aus retropektiver Sicht haben die steuerglättenden Verfahren den Konjunkturzyklus durch antizyklisches Verhalten im Analysezeitraum besser unterstützt (Deutsche Bundesbank, 2017).

⁹ Bayern hat als einziges Bundesland keine Konjunkturkomponente in die Regelungen der Schuldenbremse implementiert (Art. 82 BV).

¹⁰ Das von der Deutschen Bundesbank gewählte makrobasieren Verfahren wird in keinem Bundesland in der Schuldenbremse angewendet. Der Vergleich zu den steuerglättenden Verfahren ist daher nur bedingt möglich.

Auch sind makrobasierte Verfahren, bedingt durch ihre Komplexität und dadurch erschwerte Nachvollziehbarkeit, intransparenter und bieten dadurch Spielraum für Beeinflussungen (Kasseckert, 2022). An welchen Stellen dies konkret in dem in Baden-Württemberg angewendeten Verfahren möglich ist, zeigt der folgende Abschnitt auf. Allerdings haben die Bundesländer auf die in der Schätzung der verwendeten Parameter im makrobasieren Verfahren keinen Einfluss, da diese auf Ebene des Bundes und der Europäischen Union festgelegt werden (Kasseckert, 2022).

Das Steuertrendverfahren kann eine wirksame Schuldenbegrenzung dann nicht gewährleisten, wenn Einnahmerückgänge zu spät berücksichtigt werden (Deutsche Bundesbank, 2017). Im Gegensatz dazu führt das Steuerniveauverfahren unter der Annahme von stetigem Wirtschaftswachstum und angemessener Berücksichtigung von Änderungen im Steuerrecht nur bei einer ungünstigen Konjunkturlage zu Kreditaufnahme und tendiert zu einer überwiegend positiven Konjunkturkomponente (Deutsche Bundesbank, 2017). Steuerglättende Verfahren sind transparenter und leichter nachvollziehbar, bieten bei der Berücksichtigung der Änderungen im Steuerrecht jedoch Handlungsspielraum, welcher politisch genutzt werden kann (Kasseckert, 2022).

Bei allen Methoden, welche zur Bestimmung der Konjunkturkomponente auf Landesebene verwendet werden, kann die Normallage ausschließlich geschätzt und nicht gemessen werden (Kasseckert, 2022). Da von dieser Normallage aus die Höhe der konjunkturellen Schwankungen bestimmt wird, stellt ihre Bestimmung in allen Methoden eine Ungenauigkeit dar.

Sowohl steuerbasierte als auch makrobasierte Verfahren bieten bei der Bestimmung der Konjunkturkomponente auf Landesebene Vor- und Nachteile. Während makrobasierte Verfahren komplex sind, ist die Nachvollziehbarkeit für steuerbasierte Verfahren höher. Gleichzeitig sind auf Landesebene steuerbasierte Verfahren politisch beeinflussbar und makrobasierte Verfahren erlauben dies durch die Vorgabe der Parameter von höheren Ebenen nicht.

3.2 Schwachstellen der Komponenten der Schuldenbremse

- Die Konjunkturkomponente ist der intransparenteste und komplexeste Bestandteil der Schuldenbremse. Die angewandte Methodik weist mehrere Unzulänglichkeiten auf.
- Ein positives Kontrollkonto kann als zusätzlicher Kreditrahmen genutzt werden.
- Der Stabilitätsrat verfügt über keine Instrumente, welche die Länder zur Einhaltung der Schuldenbremse zwingen können.

Die Schuldenbremse des Landes Baden-Württembergs weist in der Ausgestaltung ihrer Komponenten „Schlupflöcher“ aus, welche für eine höhere Kreditaufnahme genutzt werden können:

Mit der Konjunkturkomponente werden konjunkturelle Schwankungen berücksichtigt. Die angewendeten ökonomischen Methoden weisen dabei verschiedene Schwachstellen auf. Vorteilhaft an dem Produktionsfunktionsansatz ist, dass dieser mit ökonomischer Theorie fundiert ist. Das kann dann als solide Herangehensweise gewertet werden, wenn sich die modelltheoretisch gefundenen Ergebnisse empirisch verifizieren lassen. Jedoch zeigt sich, dass Annahmen, wie jene der konstanten Skalenerträge, getroffen werden, welche die Ergebnisse maßgeblich beeinflussen können und nicht realitätsnah sind. Zusätzlich werden nachfrageseitige Effekte vernachlässigt (Havik et al., 2014; McMorrow et al., 2015).

Ebenfalls ist die Schätzung des Inputfaktors des potenziellen Arbeitsvolumens abhängig von den zugrundeliegenden statistischen Annahmen, welche sich nicht eindeutig aus der ökonomischen Theorie ableiten lassen. So geht dem potenziellen Arbeitsvolumen die Schätzung der NAWRU voraus. Diese hat zum Ziel ausschließlich strukturelle Arbeitslosigkeit darzustellen. Jedoch gelingt es in der Vergangenheit nicht vollständig konjunkturelle Einflüsse bei der Bestimmung der NAWRU zu exkludieren (Heimberger et al., 2017).

Auch unterliegen Produktionslückenschätzungen teilweise starken Revisionen (Cos et al., 2016). Während die Anpassung der Schätzmethodik oder des Datensatzes die Ergebnisse eher geringfügig beeinflussen, reagieren diese bei Prognosefehlern sensibel (Ademmer et al., 2019; Cos et al., 2016). Im konjunkturellen Auf- als auch Abschwung neigt die Produktionslückenschätzung am aktuellen

Rand dazu das konjunkturelle Geschehen zu über- oder unterschätzen, sodass nachträgliche Ergebnisse deutlich abweichen können (Ademmer et al., 2019; McMorrow et al., 2015). Dieses Schätzverhalten der Produktionslücke ist für die Konjunkturkomponente relevant, da bei Nachtragshaushalten oder bei Haushaltsabschluss lediglich die Entwicklung des BIP korrigiert wird (Gleichung (5)). Wird die Produktionslücke bei Haushaltsaufstellung über- oder unterschätzt, erfolgt im Nachtragshaushalt und Haushaltsabschluss keine Korrektur der Potenzialprognose und die konjunkturell legitimierte Kreditaufnahme in der Schuldenbremse kann zu hoch oder zu gering ausfallen (Feld, Nöh et al., 2021).

An der Bestimmung der Konjunkturkomponente ist des Weiteren die Komplexität und die schwere Nachvollziehbarkeit der verwendeten Schätzmethoden als problematisch anzusehen. Zwar sind die Softwarecodes der Schätzungen auf EU-Ebene frei zum Download verfügbar. Das Nachvollziehen dieser erfordert detailliertes Fachwissen, weshalb nicht ausgeschlossen werden kann, dass subjektive Einflüsse berücksichtigt und verschleiert werden (Ademmer et al., 2019).

Zusätzlich ist die Nachvollziehbarkeit der Konjunkturbereinigung in der Schuldenbremse weiter erschwert. Sie basiert auf der europäischen Methode, die Konjunkturkomponente wird jedoch von den Finanz- und Wirtschaftsministerien bestimmt, die ihre Berechnung nicht vollständig offen legen (Paetz et al., 2016). Auch die gesetzliche Verankerung beschreibt die Rahmenvorgaben der Berechnung nicht näher und hält ihre Formulierung vage (Korioth & Müller, 2021).

Das Kontrollkonto der Schuldenbremsen erfasst den Unterschied zwischen der tatsächlichen und der zulässigen Nettokreditaufnahme. Ist der Saldo des Kontos positiv, resultiert daraus laut Bundesministerium der Finanzen (2022) kein zusätzlicher Kreditrahmen für das kommende Haushaltsjahr. Dennoch kann im darauffolgenden Haushaltsjahr eine höhere tatsächliche Kreditaufnahme erfolgen, als zuvor als zulässig bestimmt, ohne dass daraus Konsequenzen erwachsen (Hentze, 2021). Ausschlaggebend dafür ist, dass sich erst bei einem negativen Kontrollkonto eine Tilgungsverpflichtung für Baden-Württemberg ergeben kann.

Ob die Bundesländer die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten, und ob eine Haushaltsnotlage droht, wird durch den Stabilitätsrat kontrolliert. Um dies zu bewerten legt dieser nach § 3 Stabilitätsratsgesetz Kennziffern fest. Werden durch diese eine Haushaltsnotlage festgestellt, kann der

Stabilitätsrat nach § 5 Stabilitätsratsgesetz ein Sanierungsverfahren anordnen, welches zum Ziel hat die Haushaltsnotlage zu vermeiden. Dabei ist der Stabilitätsrat jedoch auf die Mithilfe des Bundes oder Bundesländer angewiesen, da die entsprechenden Sanktionsmechanismen fehlen, um eine Durchführung zu erzwingen (Feld, 2010). Der Stabilitätsrat hat folglich einen ermahnenen Charakter.

Die Bestimmung Konjunkturkomponente der Schuldenbremse in Baden-Württemberg zeigt sich als nicht sachgerecht, da die angewendete Methode mehrere Ungenauigkeiten aufweist und das Ergebnis von außen schwer verifiziert werden kann. Auch kann das Kontrollkonto ohne negative Konsequenzen als erweiterter Kreditrahmen des Landes genutzt werden. Zusätzlich hat der Stabilitätsrat als äußere Instanz keine Instrumente an der Hand, die bei Nichteinhaltung der Regelungen der Schuldenbremse, zu Konsequenzen für das Land führen.

3.3 Schuldenbremse während der Corona-Pandemie

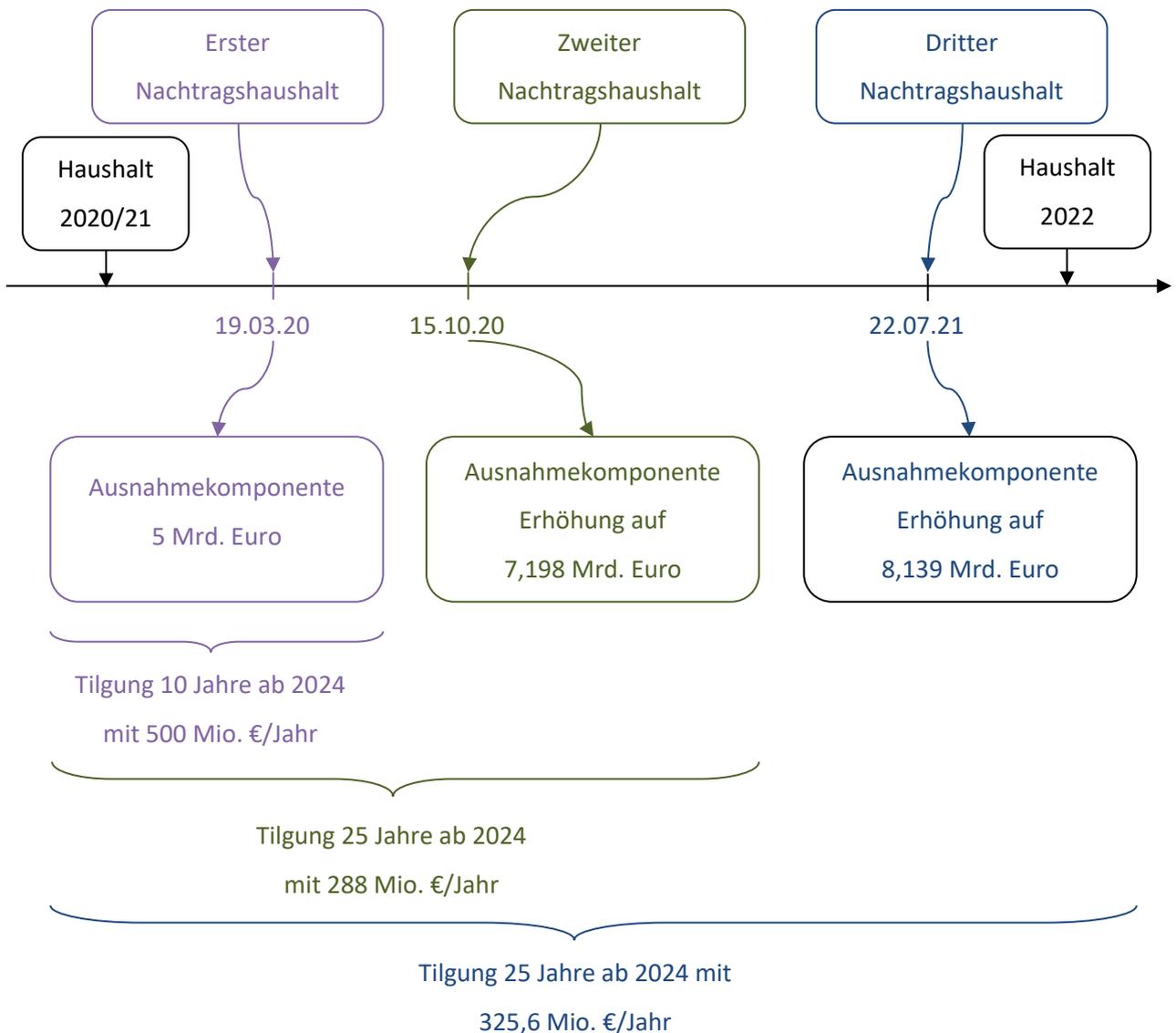
- Baden-Württemberg hat in den Jahren 2020 und 2021 in drei Nachtragshaushalten durch die Ausnahmekomponente eine zusätzliche Verschuldung in Höhe von 8,1 Mrd. Euro verabschiedet.
- Insgesamt beläuft sich die legitimierte Kreditaufnahme auf rund 14,6 Mrd. Euro.
- Von 2019 bis 2021 steigt die aufgeschobene Kreditaufnahme um 11,8 Mrd. Euro auf 20,7 Mrd. Euro an.
- Im Jahr 2021 hat Baden-Württemberg rund 1,2 Mrd. Euro mehr Schulden aufgenommen als zulässig.

Aus Abschnitt 2 geht hervor, dass die Verschuldung des Landes Baden-Württembergs ab dem Jahr 2020 trotz der erstmaligen Anwendung der Schuldenbremse gestiegen ist. Weshalb sich die Verschuldung des Landes erhöht hat und wie sich die Verschuldung in der Haushaltsplanung darstellt, zeigen die folgenden Abschnitte auf. Das Land Baden-Württemberg hat im Rahmen der Corona-Pandemie von der Ausnahmeregelung in der Schuldenbremse Gebrauch gemacht. Abbildung 5 veranschaulicht den zeitlichen Verlauf dieser Inanspruchnahme sowie die Verabschiedung der Nachtragshaushalte.

Das im Dezember 2019 verabschiedete Staatshaushaltsgesetz 2020/2021 (StHG 2020/21) für den Doppelhaushalt der Jahre 2020 und 2021 geht von einer Haushaltsplanung ohne Nutzung der Ausnahmekomponente aus.

Am 19. März 2020 erklärt der Landtag von Baden-Württemberg die Corona-Pandemie durch das Naturkatastrophenfeststellungsgesetz zu einer Naturkatastrophe (§ 18 Abs. 6 Satz 1 LHO, BW). Dadurch kann die Ausnahmekomponente der Schuldenbremse in Anspruch genommen werden. Anfänglich beträgt die Höhe dieser Ausnahmekomponente 5 Mrd. Euro. Gemäß dem Naturkatastrophenfeststellungsgesetz wurde zu diesem Zeitpunkt ein Tilgungsplan für 10 Jahre festgelegt, beginnend 2024, mit einer Rate von 500 Mio. Euro pro Haushaltsjahr, vor. Das am selben Tag verabschiedete Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21 spezifiziert weiter, dass die im Rahmen der Ausnahmekomponente genehmigten Kredite vollständig im Haushaltsjahr 2020 aufgenommen werden und sich nicht auf beide Haushaltsjahre verteilen.

Abbildung 5: Zeitlicher Ablauf der Verabschiedung der Haushalte und Ausnahmekomponenten in Baden-Württemberg.



Quelle: StHG 2020/21, Naturkatastrophenfeststellungsgesetz, Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21, Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21, Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2021 und StHG 2022.

Der Zweite Nachtragshaushalt (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21) wird zusammen mit einer Änderung des Naturkatastrophenfeststellungsgesetzes am 15. Oktober 2020 verabschiedet. Nach § 2 Naturkatastrophenfeststellungsgesetz erhöht sich die Ausnahmekomponente auf 7,198 Mrd. Euro im Jahr 2020. Auch der Tilgungsplan wird im Zuge dessen angepasst. Statt der zuvor veranschlagten Tilgungsdauer von 10 Jahren ist diese nun auf 25 Jahre ab 2024 verlängert. Die dafür notwendige jährliche Tilgungsrate reduziert sich dadurch, trotz gestiegenen Kreditvolumens, auf

288 Mio. Euro pro Haushaltsjahr. Für das Jahr 2021 sieht der Zweite Nachtragshaushalt keine Kreditaufnahme auf Basis der Ausnahmekomponente vor.

Die dritte und letzte Änderung des Naturkatastrophenfeststellungsgesetzes vom 22. Juli 2021 geht mit dem Dritten Nachtragshaushalt einher (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2021). Die Ausnahmekomponente erhöht sich für das Haushaltsjahr 2021 um 941,7 Mio. Euro, sodass sie im StHG 2020/21 auf insgesamt 8.139,791 Mio. Euro ansteigt. Der Zeitplan der Tilgung verändert sich nicht, jedoch steigt durch die höhere Kreditaufnahme die Tilgungsrate auf 325,6 Mio. Euro pro Haushaltsjahr.

Tabelle 2 veranschaulicht, wie die Nettokreditaufnahme gemäß der Schuldenbremse in den Nachtragshaushalten für die Jahre 2020 und 2021 berechnet wird. Die zulässige Kreditaufnahme G ergibt sich durch $G = -(A + B + C + D + E + F)$. Das Kontrollkonto I ändert sich durch die Differenz $H - G$.

Im ersten Nachtragshaushalt wird nur die Höhe der Ausnahmekomponente bestimmt. Es erfolgt keine Anpassung der Konjunkturkomponente oder der Finanztransaktionskomponente. Daher fehlt in Tabelle 2 die entsprechende Darstellung für den ersten Nachtragshaushalt.

Im Verlauf der Nachtragshaushalte des Jahres 2020 erhöht sich die zulässige Kreditaufnahme ebenfalls durch die Konjunkturkomponente stetig. Für das Haushaltsjahr 2021 ist dies ebenfalls zu beobachten. Die zulässige Kreditaufnahme steigt in beiden Haushaltsjahren folglich durch die Ausnahmekomponente, aber auch durch die konjunkturelle Entwicklung an.

Tabelle 2: Bestimmung der Nettokreditaufnahme Baden-Württembergs während der Corona-Pandemie in Millionen Euro.

		Haushalt		Zweiter Nachtrags- haushalt		Dritter Nachtrags- haushalt
		2020	2021	2020	2021	2021
A	Kontrollausgleichskomponente	0	0	0	0	0
B	Finanztransaktionskomponente	-136,1	-99,5	-14,5	22,1	22,1
C	Konjunkturkomponente	-42,8	-150,2	-3.888,9	-2.518,1	-2.773,6
D	Extrahaushaltskomponente	0	0	0	0	0
E	Ausnahmekomponente	0	0	-7.198	0	-941,7
F	Tilgungskomponente	0	0	0	0	0
G	Zulässige Kreditaufnahme	178,7	249,7	10.969,4*	2.496	3.693,2
H	Tatsächliche Nettokreditauf- nahme					
I	Kontrollkonto					

* Die sich durch die Komponenten ergebende zulässige Nettokreditaufnahme im Zweiten Nachtragshaushalt liegt bei 11.101,4 Mio. Euro. Diese ist jedoch um 132 Mio. Euro vermindert, womit der Stand des Kontrollkontos der Übergangsregelung zur Schuldenbremse zwischen 2013 und 2019 ausgeglichen wird (Rechnungshof Baden-Württemberg, 2021).

Quelle: StHG 2020/21; Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2021; Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21 und Landtag von Baden-Württemberg; Landtag von Baden-Württemberg (2020b, 2021b).

Tabelle 3 zeigt das Ergebnis der Haushaltsabschlüsse, der von der Corona-Pandemie geprägten Jahre 2020 und 2021. Zusätzlich wird in der dritten Spalte die Summe beider Haushaltsabschlüsse dargestellt.

Tabelle 3: Bestimmung der Nettokreditaufnahme Baden-Württembergs bei Haushaltsabschluss in Millionen Euro.

		Haushaltsab-	Haushaltsab-	Kumulierter
		schluss	schluss	Haushaltsab-
		2020	2021	2020 / 2021
A	Kontrollausgleichskomponente	0	0	0
B	Finanztransaktionskomponente	-10,8	24,1	13,3
C	Konjunkturkomponente	-3.571,2	-1.603,2	-5.174,4
D	Extrahaushaltskomponente	0	0	0
E	Ausnahmekomponente	-7.198	-941,7	-8.139,7
F	Tilgungskomponente	0	0	0
G	Zulässige Kreditaufnahme	10.780	2.520,8	13.300,8
H	Tatsächliche Nettokreditaufnahme	10.925,8	3.693,2	14.619
I	Kontrollkonto	-145,9	-1.318,2	-1318,2

Quelle: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2021b, 2022b).

Der Abschlussbericht des Haushaltes für das Jahr 2020 von Baden-Württemberg zeigt, dass das Land die Ausnahmekomponente entsprechend der Höhe des Zweiten Nachtragshaushalts auch tatsächlich in Anspruch genommen hat (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2021b). Dennoch übersteigt die tatsächliche Kreditaufnahme die zulässige Kreditaufnahme, wodurch sich das Kontrollkonto erhöht. Ursächlich ist, dass sowohl die Finanztransaktionskomponente als auch die Konjunkturkomponente geringer ausfallen als im Zweiten Nachtragshaushalt prognostiziert. Der Haushaltsabschluss 2021 zeigt, dass ebenfalls im Jahr 2021 die tatsächliche Kreditaufnahme die zulässige Kreditaufnahme übersteigt und die Ausnahmekomponente in Höhe der Nachtragshaushaltsgesetze in Anspruch genommen wurde. Auch hier ist die Überschätzung der negativen konjunkturellen Entwicklung im Dritten Nachtragshaushalt ausschlaggebend. Anstatt einer erwarteten Konjunkturkomponente in Höhe von 2.773,6 Mio. Euro ergibt sich bei Haushaltsabschluss eine Konjunkturkomponente in Höhe von 1.603,2 Mio. Euro (Landtag von Baden-Württemberg, 2021b; Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2022b). Dadurch erhöht sich das Kontrollkonto im Haushaltsjahr 2021 um 1.318,2 Mio. Euro.

In den Jahren 2020 und 2021 wurden im Rahmen der Schuldenbremse insgesamt etwa 14,6 Mrd. Euro an neuen Krediten aufgenommen. Nach Abschluss des Haushalts ergibt sich eine kumulierte erlaubte Nettokreditaufnahme von etwa 13,3 Mrd. Euro. Die Differenz von etwa 1,3 Mrd. Euro zwischen der tatsächlichen und der zulässigen Nettokreditaufnahme resultiert aus der Überbewertung der schlechten wirtschaftlichen Lage während der Nachtragshaushalte im Vergleich zum Haushaltsabschluss. Dieser negative Stand des Kontrollkontos führt gemäß den Bedingungen der Kontrollausgleichskomponenten in den kommenden Haushaltsjahren zu einer Tilgungsverpflichtung.

Der Blick auf die gesamte Verschuldung des Landes – dargestellt in Abbildung 1 und 2 – zeigt, dass die aufgeschobenen Kredite des Landes deutlich gestiegen sind. Während 2019 rund 8,9 Mrd. Euro der Verschuldung des Landes aufgeschobene Kredite sind, sind dies 2021 rund 20,3 Mrd. Euro. Der Anstieg von 11,8 Mrd. Euro an aufgeschobenen Krediten liegt unterhalb der durch die Schuldenbremse in den Haushaltsjahren zugelassenen Nettokreditaufnahmen. Es wird jedoch deutlich, dass ein Großteil der erlaubten Neuverschuldung nicht am Kreditmarkt in Anspruch genommen wurde.

3.4 Schuldenbremse nach der Corona-Pandemie

- Die Ausnahmekomponente ist ab dem Jahr 2022 nicht mehr in Kraft.
- Die aufgeschobene Kreditaufnahme steigt dennoch auf 23,6 Mrd. Euro an.
- Die Tilgung der Nettokreditaufnahme während der Corona-Pandemie beginnt mit dem Haushaltsplan 2024.

Aus den Staatshaushaltsplänen der Jahre 2022 und 2023/2024 geht hervor, dass Baden-Württemberg keine weiteren Kredite durch die Ausnahmekomponente in der Schuldenbremse legitimiert hat. Tabelle 4 zeigt, wie sich die Nettokreditaufnahme in den Haushaltsjahren 2022, 2023 und 2024 bestimmt.

Tabelle 4: Bestimmung der Nettokreditaufnahme in Baden-Württemberg nach der Corona-Pandemie in Millionen Euro.

		Haushalt	Haushalt	
		2022	2023	2024
A	Kontrollausgleichskomponente	0	0	0
B	Finanztransaktionskomponente	21,7	20,6	20,6
C	Konjunkturkomponente	-5,3	-1.273,5	-153,3
D	Extrahaushaltskomponente	0	0	0
E	Ausnahmekomponente	0	0	0
F	Tilgungskomponente	0	0	325,6
G	Zulässige Kreditaufnahme	-16,4	1.252,8	-192,9
H	Tatsächliche Nettokreditaufnahme			
I	Kontrollkonto			

Quelle: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2021c, 2022c).

Nach § 4 Abs. 1 StHG 2022 können im Haushaltsjahr 2022 keine neuen Kredite zur Ausgabenfinanzierung aufgenommen werden. Stattdessen sieht die Schuldenbremse eine Tilgung von Krediten in Höhe von 16,4 Mio. Euro vor (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2022c). Die konjunkturelle Normallage ist auch im Haushaltsjahr 2022 nicht erreicht, jedoch ist die Konjunkturkomponente geringer als in den vorangegangenen Haushaltsjahren. Bedingt durch die Höhe der Finanztransaktionskomponente ist eine konjunkturbedingte Kreditaufnahme nicht möglich. Die gesamte Verschuldung ist, wie Abbildung 1 und 2 zeigen, im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr zurück gegangen. Jedoch ist dabei die Verschuldung am Kreditmarkt deutlich stärker zurück gegangen, während die aufgeschobene Kreditaufnahme auf 23,6 Mrd. Euro angestiegen ist. Darüber wie diese Entwicklung mit den im Haushaltsplan 2022 vereinbar ist, kann der noch nicht veröffentlichte Haushaltsabschluss geben.

Im Doppelhaushalt 2023/2024 unterscheidet sich die Höhe der zulässigen Kreditaufnahme je Haushaltsjahr. Während nach § 4 Abs.1 StHG 2023/2024 im Jahr 2023 eine Kreditaufnahme von rund 1.252,8 Mio. Euro zulässig ist, bedarf es im Jahr 2024 einer Tilgung in Höhe von rund 192,9 Mio. Euro. Dieser Unterschied kommt einerseits durch die unterschiedlich hohe Prognose der

Konjunkturkomponente zustande. Andererseits beginnt im Jahr 2024 die Tilgungsverpflichtung, der in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 aufgenommenen Kredite in der Ausnahmekomponente zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Das StHG 2023/2024 berücksichtigt den im Dritten Nachtragshaushalt beschlossenen Tilgungsplan in Höhe von jährlich 325,6 Mio. Euro (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2021).

3.5 Verwendung der aufgenommenen Kredite

- Baden-Württemberg hat die zusätzliche Verschuldung der Haushaltsjahre 2020 und 2021 hauptsächlich zwei Rücklagen zugeführt.
- Die Rücklage für Haushaltsrisiken hat durch die Nachtragshaushalte rund 7,4 Mrd. Euro zugewiesen bekommen.
- Die Rücklage Zukunftsländ BW – Stärker aus der Krise hat rund 1,2 Mrd. Euro erhalten.
- Die Höhe der Rücklagen und Sondervermögen hat sich von 2019 auf 2020 mehr als verdreifacht.

In den Jahren 2020 und 2021 hat Baden-Württemberg eine neue Verschuldung in Höhe von insgesamt rund 14,6 Mrd. Euro legitimiert (Landtag von Baden-Württemberg, 2021b; Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2021b). Durch die Konjunkturkomponente waren rund 6,6 Mrd. Euro und durch die Ausnahmekomponente zirka 8,1 Mrd. Euro möglich. Die gesamte zulässige Kreditaufnahme weicht durch den Einfluss der weiteren Bestandteile der Schuldenbremse ab. Die drei Nachtragshaushalte sehen folgende Verwendung der Kredite vor:

Nachtragshaushalt: Die Ausnahmekomponente in Höhe von 5 Mrd. Euro fließt der *Rücklage für Haushaltsrisiken* zu (Landtag von Baden-Württemberg, 2021d).

Zweiter Nachtragshaushalt: Für die Jahre 2020 und 2021 werden insgesamt eine konjunkturell bedingte Kreditaufnahme in Höhe von rund 6,4 Mrd. Euro beschlossen. Davon sollen mit 4,4 Mrd. Euro Steuermindereinnahmen kompensiert werden. Weitere 0,8 Mrd. Euro fließen erneut der *Rücklage für Haushaltsrisiken* zu und 1,2 Mrd. Euro erhält die Rücklage *Zukunftsländ BW – Stärker aus der*

Krise (Landtag von Baden-Württemberg, 2021d). Ferner erhöht sich im Zweiten Nachtragshaushalt die Ausnahmekomponente um 2,2 Mrd. Euro, welche dem Kommunalen Stabilitäts- und Zukunftspakt zugeht. Der Kommunale Stabilitäts- und Zukunftspakt hat das Ziel bis zum Sommer 2021 baden-württembergische Kommunen auf verschiedenen Ebenen zu unterstützen und wird aus Bundeszuschüssen und mit dem Zweiten Nachtragshaushalt zugewiesenen Landesmitteln finanziert (Landtag von Baden-Württemberg, 2020d). Den größten finanziellen Anteil beansprucht der Ausgleich der zurückgegangenen Gewerbesteuererinnahmen in Höhe von zirka 1,9 Mrd. Euro¹¹ (Landtag von Baden-Württemberg, 2020d). Mit den restlichen Landesmitteln werden unter anderem die Gesundheitsämter und Krankenhäuser unterstützt, Hilfezahlungen an Kinderbetreuungseinrichtungen gewährt oder Kosten der Kommunen im Zusammenhang mit dem Infektionsschutz finanziert (Landtag von Baden-Württemberg, 2020d).

Dritter Nachtragshaushalt: Die *Rücklage für Haushaltsrisiken* erhält weitere 1,6 Mrd. Euro (Landtag von Baden-Württemberg, 2022d).

Die Anzahl der Rücklagen Baden-Württembergs hat sich im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 mehr als verdoppelt. Mit sieben neu hinzugekommenen Rücklagen¹², verfügt der Landeshaushalt nun über 12 verschiedene (Landtag von Baden-Württemberg, 2021c). Im StHG 2020/21 sind sechs dieser Rücklagen mit einem insgesamt Volumen von rund 550 Mio. Euro bereits vorgesehen (Landtag von Baden-Württemberg, 2020e). In zwei der 12 Rücklagen sind Kredite geflossen, welche entweder durch die Konjunkturkomponente oder die Ausnahmekomponente legitimiert wurden.

Die *Rücklage für Haushaltsrisiken* ist eine mit dem StHG 2015/16 gebildete Rücklage, welche ursprünglich die Absicherung von Kosten im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise zum Zweck hatte (Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg, 2014). Der Umfang, wofür Mittel aus der Rücklage entnommen werden dürfen, ist im Staatshaushaltsplan 2022 auf 26 Zwecke und

¹¹ Davon werden aus Bundesmitteln 841 Mio. Euro und aus Landesmitteln 1,04 Mrd. Euro bereitgestellt (Landtag von Baden-Württemberg, 2020d).

¹² Die neuen Rücklagen sind: Zunkunftsland BW – Stärker aus der Krise, Forum Gesundheitsstandort Baden-Württemberg, Rücklage digital@bw II, Klimaschutzstiftung/Klimaschutzfonds, Innovativer Forschungsstandort, Kompetenzzentrum Quantencomputing und Kommunalfonds Wohnraumoffensive Baden-Württemberg.

im Staatshaushaltsplan 2023/2024 weiter auf 34 Zwecke angewachsen¹³ (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2021a, 2022a). Die Minderheit der Zwecke steht in direkter Verbindung mit Belastungen durch die Corona-Pandemie. Im Jahr 2020 gehen der *Rücklage für Haushaltsrisiken* neben den durch die Nachtragshaushalte beschlossenen Mittel in Höhe von 5,8 Mrd. Euro, Bundesmittel in Höhe von 3,3 Mrd. Euro und die ursprüngliche Zuführung in Höhe von 0,7 Mrd. Euro zu (Landtag von Baden-Württemberg, 2021c). Dem gegenüber wurden der Rücklage in Verbindung mit der Corona-Pandemie jeweils rund 3 Mrd. Euro aus Landesmitteln und Bundesmitteln entnommen sowie 0,05 Mrd. Euro ohne Pandemiebezug. Im Jahr 2021 stehen der *Rücklage für Haushaltsrisiken* Zuflüsse von insgesamt zirka 8,3 Mrd. Euro Entnahmen von zirka 7,4 Mrd. Euro gegenüber (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c). Davon wurden rund 0,1 Mrd. Euro für Zwecke ohne Pandemiebezug entnommen (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c).

Die Rücklage *Zukunftsländ BW – Stärker aus der Krise* wurde mit dem Zweiten Nachtrag im Jahr 2020 gebildet, welche Investitionen in den Bereichen Gesundheit, Innovationen, Digitalisierung und Klimaschutz mitfinanzieren soll (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21). Im Jahr 2020 wurden rund 47 Tsd. Euro und 2021 rund 165 Mio. Euro entnommen (Landtag von Baden-Württemberg, 2021c, 2022c).

Neben den Rücklagen hat das Land Baden-Württemberg auch ein Sondervermögen durch das Gesetz zur Errichtung eines Beteiligungsfonds des Landes Baden-Württemberg (Beteiligungsfondsgesetz) eingerichtet. Der ohne eigene Kreditermächtigung ausgestattete Extrahaushalt erhält im Jahr 2020 einmalig eine Mittelausstattung in Höhe von 1 Mrd. Euro aus der *Rücklage für Haushaltsrisiken* (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21). Zweck des Sondervermögens ist die Unterstützung des Eigenkapitals mittelständischer Unternehmen (§ 2 Beteiligungsfondsgesetz). Bis September 2021 konnten Unternehmen Bedarf an Mitteln des *Beteiligungsfonds* anmelden (Landtag von Baden-Württemberg, 2021d). Die finanzielle Unterstützung durch den Fonds wurde kaum in Anspruch genommen, sodass zum Jahresende 2021 die Höhe des *Beteiligungsfonds* rund 997 Mio. Euro beträgt (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c; Rechnungshof Baden-Württemberg, 2021). Daher sieht das Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2021a) vor, dem Sondervermögen im Haushaltsjahr 2022 rund 990,7 Mrd. Euro zu entnehmen, wovon 484,7 Mrd. Euro zur Tilgung der

¹³ Eine Übersicht der zulässigen Mittelverwendung dieser Rücklage findet sich im Anhang.

durch die Ausnahmekomponente aufgenommen Kredite verwendet werden sollen (§ 4 Abs. 15 StHG 2022). Die verbleibenden 506 Mrd. Euro sollen der *Rücklage für Haushaltsrisiken* rückgeführt werden (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c).

Seit 2019 ist sowohl die Höhe der Rücklagen als auch die der Sondervermögen stetig gestiegen. Zwischen dem 31.12.2019 und dem 31.12.2020 hat sich die Rücklagenhöhe mit einem Anstieg von rund 2,4 Mrd. Euro auf zirka 7,3 Mrd. Euro mehr als verdreifacht (Landtag von Baden-Württemberg, 2021c). Die Erhöhung in diesem Zeitraum ist hauptsächlich auf den Anstieg der *Rücklage für Haushaltsrisiken* von rund 0,9 Mrd. Euro auf 4,6 Mrd. Euro zurückzuführen. Im darauf folgenden Haushaltsjahr 2021 wächst der Rücklagenbestand auf rund 8 Mrd. Euro an (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c). Der Zuwachs liegt etwas über jenem zwischen den Haushaltsjahren 2018 und 2019 (Landtag von Baden-Württemberg, 2020e). Die Höhe der Mittel der sieben Sondervermögen des Landes haben sich zwischen dem 31.12.2019 und dem 31.12.2021 um knapp 3 Mrd. Euro auf rund 12,1 Mrd. Euro erhöht (Landtag von Baden-Württemberg, 2020e, 2022c). Ursächlich für den Zuwachs sind zum einen Zuführungen zu den Extrahaushalten *Versorgungsfonds des Landes* und *Versorgungsrücklage des Landes*, welche dazu dienen Versorgungsverpflichtungen zu decken (Landtag von Baden-Württemberg, 2020e, 2021c, 2022c). Zum anderen ist im Haushaltsjahr 2020 der Bestandsanstieg auf die Einrichtung des *Beteiligungsfonds* zurückzuführen (Landtag von Baden-Württemberg, 2021c).

3.6 Analyse der Ausnahmekomponente

- Die Dauer der Tilgung wurde mit 25 Jahren zu weit in die Zukunft verschoben.
- Bis zum Jahresende 2022 hat Baden-Württemberg rund 40 Prozent seines Kreditvolumens noch nicht in Anspruch genommen.
- Baden-Württemberg hat in der Corona-Pandemie Kredite auf Vorrat aufgenommen und kann diese in Zukunft in Anspruch nehmen, ohne dass die Schuldenbremse greift.

Mit der Ausnahmekomponente besteht die Möglichkeit amtierender Politiker mit kreativen Buchführungsregelungen die Kreditaufnahme über die eigentliche Beschränkung der Schuldenbremse auszuweiten (Magin, 2010). Die Untersuchung der Anwendung der Ausnahmekomponente in

Baden-Württemberg in der Corona-Pandemie zeigt, dass eine solche Annahme nicht unbegründet ist. Baden-Württemberg hat die Ausnahmekomponente in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 in Höhe von rund 8,1 Mrd. Euro in Anspruch genommen (Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2021; Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2021b).

Dabei positiv zu bewerten ist, dass die Ausnahmekomponente in ihrer Höhe bei Haushaltsabschluss mit jener in den Nachtragshaushalten vereinbarten übereinstimmt und, dass auch in Jahren mit aktiver Ausnahmekomponente das Kontrollkonto nicht pausiert wird. Dass die negative Entwicklung konjunkturelle Lage in den Corona-Jahren bei Haushaltsaufstellung überschätzt wurde, führt somit zu einer automatischen Tilgungsverpflichtung bei entsprechender Konjunkturlage. Eine politische Einflussnahme auf den Zeitpunkt der Tilgung ist durch die Überschätzung dadurch ausgeschlossen.

Wird durch die Ausnahmekomponente eine Kreditaufnahme legitimiert, muss zeitgleich ein Tilgungsplan verabschiedet werden (§ 18 Abs. 6 LHO, BW). Der Tilgungsplan sieht anfänglich einen zeitnahen Tilgungsbeginn (2024) mit einer verhältnismäßig kurzen Tilgungsdauer (10 Jahre) vor. Dies ändert sich mit fortschreitender Pandemiedauer. Zwar behält Baden-Württemberg den Tilgungsbeginn bei, verlängert aber den Tilgungszeitraum um das 2,5-fache auf 25 Jahre. Eine möglichst schnelle Tilgung muss nicht in jedem Fall wünschenswert sein, um beispielsweise Wachstumsimpulse nach der Krise zu ermöglichen oder den Übergang zur Einhaltung der Schuldenbremse zu erleichtern (Nitschke, 2021; Wigger, 2022). Die Rückzahlung beliebig in die Zukunft auszudehnen ist nicht angemessen. Da die zukünftige Zinsentwicklung unsicher ist und die Schuldenbremse lediglich die Nettokreditaufnahme berücksichtigt, können die Kreditfinanzierungskosten dadurch erheblich steigen (Nitschke, 2021). Nachfolgende Generationen werden zusätzlich stärker belastet, je weiter die Tilgung in die Zukunft verschoben wird, da die Annuitäten die Möglichkeiten des Haushalts einschränken. Haben die kreditfinanzierten Ausgaben einen konsumtiven statt eines investiven Charakters, steht der zukünftigen finanziellen Belastung kein zukünftiger Nutzen gegenüber. Statt einer linearen Tilgung kann es dann sinnvoll sein, konjunktursensibel zu tilgen und die Tilgungsrate an die wirtschaftliche Entwicklung anzupassen (Feld, Nöh et al., 2021). Der Rechnungshof ordnet die Dauer als unverhältnismäßig ein (Landtag von Baden-Württemberg, 2020a). Er ist der Ansicht, dass eine jährliche Tilgung von 500 Mio. Euro – abseits von Krisenjahren – eine zumutbare Belastung darstellt (Landtag von Baden-Württemberg, 2020a). Daher wäre eine Verlängerung der Tilgungsdauer mit dem Zweiten Nachtragshaushalt um maximal fünf, statt 15 Jahre angemessen.

Einen Großteil der durch die Aufnahmekomponente ermöglichten Kredite hat die Regierung in Baden-Württemberg in Rücklagen zugeführt. Durch § 18 Abs. 10 LHO, BW können diese Kredite in kommenden Haushaltsjahren verwendet werden, ohne dass die Schuldenbremse dies begrenzen könnte. Dieses Vorgehen umgeht die Regelung der Schuldenbremse. Bis Jahresende 2022 hat das Land rund 40 Prozent seiner Kredite aufgeschoben und bisher nicht in Anspruch genommen (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c). Baden-Württemberg hat in der Corona-Pandemie höhere Kreditberechtigungen als zur Krisenbewältigung benötigt erteilt. Dadurch hat sich die Regierung erweiterte finanzielle Möglichkeiten gesichert, wenn die Schuldenbremse neue Kredite beschränkt.

Der Rechnungshof stützt diese Ansicht: Forderung der Schuldenbremse ist, dass sofern Haushaltsmittel vorhanden sind, keine weitere Verschuldung getätigt wird (Landtag von Baden-Württemberg, 2021a). Im Zweiten und Dritten Nachtragshaushalt wird allerdings eine weitere Kreditaufnahme erlaubt, obwohl keine Gefahr bestand, dass der Landeshaushalt auf Grund der Pandemieauswirkungen nicht ausreichend finanziert war (Landtag von Baden-Württemberg, 2021d, 2022d).

Auch sollten Kreditmittel erst genutzt werden, wenn die in der Haushaltsplanung anfänglich zugeordneten Mittel sich als nicht ausreichend herausstellen. Um zu überprüfen, ob die Haushaltsressorts nach dieser Maxime handeln, hat der Rechnungshof 13 Einzelmaßnahmen – welche aus der *Rücklage für Haushaltsrisiken* finanziert wurden – mit einem insgesamt Volumen von 65,4 Mio. Euro aus dem Jahr 2020 unter die Lupe genommen (Landtag von Baden-Württemberg, 2022b). Das Ergebnis dieser Stichprobe zeigt, dass im Fall von rund 14 Mio. Euro Kredite fälschlicherweise genutzt wurden, obwohl die ursprünglich verfügbaren Mittel ausreichend waren (Landtag von Baden-Württemberg, 2022b). Es ist folglich nicht auszuschließen, dass weitere Kreditmittel aus der *Rücklage für Haushaltsrisiken* nicht zweckmäßig verwendet wurden. Zusätzlich kann nicht festgestellt werden, wie effizient die Landesmittel eingesetzt wurden, also ob dasselbe Ziel auch mit weniger finanziellen Möglichkeiten erreichbar gewesen wäre. Hier offenbart sich an zwei Stellschrauben, dass die Landesregierung mit einer geringeren Verschuldung haushalten könnte.

Die zuletzt durch die Ausnahmekomponente und Konjunkturkomponente legitimierte Verschuldung sollte von Baden-Württemberg ausschließlich für Ausgaben verwendet werden, die dazu dienen die Corona-Pandemie zu bewältigen (Landtag von Baden-Württemberg, 2020a). Allerdings wurden mit dem Zweiten Nachtragshaushalt Kreditermächtigungen der Rücklage *Zukunftsland BW –Stärker aus*

der Krise zugewiesen (Landtag von Baden-Württemberg, 2021d). Bei den Verwendungszwecken – für welche die Rücklage vorgesehen ist – handelt es sich zum großen Teil um Investitionsbedarfe, welche bereits seit längerem bestehen und nicht durch die Corona-Pandemie erwachsen sind. Der eindeutige Zusammenhang zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie existiert nicht. Eine Finanzierung dieser Maßnahmen ist im Sinne der Schuldenbremse durch Mittel aus dem Kernhaushalt erforderlich.

Um zusammenfassend auf die in der Einleitung gestellten zentralen Fragen in Bezug auf die Ausnahmekomponente zurückzukommen, könne diese folgend beantwortet werden.

1. Durch die Ausnahmekomponente hat das Land eine zusätzliche Nettokreditaufnahme von rund 8,1 Mrd. Euro ermöglicht.
2. Die Schuldenbremsenregelungen wurden auf dem Papier eingehalten, jedoch wurden die Kredite nicht zur Krisenbewältigung im vollen Umfang benötigt. Sichtbar wird dies an den deutlich gestiegenen Rücklagen des Landes.
3. Eine Stichprobe des Rechnungshofes hat ergeben, dass nicht alle Rücklagenausgaben in direkter Verbindung mit der Coronapandemie standen, weshalb nicht von einer stringenten Verwendung der Kredite zur Krisenbewältigung ausgegangen werden kann.

Dies stellt heraus, dass die Inanspruchnahme der Ausnahmekomponente die Grenzen des Regelwerks der Schuldenbremse ausgedehnt hat.

4 Auswirkung auf Investitionen

- Es existiert keine einheitliche Definition von Investitionen.
- Mit den verfügbaren Daten kann nicht beantwortet werden, ob das öffentliche Investitionsniveau in Baden-Württemberg ausreichend oder zu niedrig ist.
- Die Schuldenbremse hat keine Bremswirkung auf Investitionen.

Die Schuldenbremse wird seit ihrer Einführung damit in Verbindung gebracht, die staatliche Investitionstätigkeit zu hemmen, da durch sie der Schuldenabbau priorisiert wird und in Rezessionsphasen Anreize entstehen, zuerst Investitionen zu reduzieren (Bardt et al., 2019). Darüber, wie sich die staatliche Investitionstätigkeit ohne Schuldenbremse entwickelt hätte, kann jedoch nur spekuliert werden (Fuest et al., 2019).

Im Jahr 2020 beginnt die zusätzliche Belastungsprobe dieser Fiskalregel, weil die Einführung der Schuldenbremse auf Landesebene sowie die Corona-Pandemie mit einem bereits angestoßenen Strukturwandel zusammen fallen (Feld, Grimm & Reuter, 2021). Der Strukturwandel umfasst Herausforderungen im Bereich des demografischen Wandels, der Digitalisierung, des Ausbaus erneuerbarer Energien und der Dekarbonisierung (Bardt et al., 2019; Grimm et al., 2021). Um diese Ziele erreichen zu können, argumentieren beispielsweise Bardt et al. (2019) und Hüther (2019), dass eine Ausnahme von der Schuldenbremse für Investitionen notwendig ist. Fraglich ist, ob die Schuldenbremse überhaupt in ihrer gültigen Ausgestaltung Investitionen verhindert und falls ja, ob eine Ausnahme für Investitionsausgaben zielgerichtet eingerichtet werden kann.

Öffentliche Ausgaben dahingehend zu unterscheiden, ob sie Investition darstellen oder Konsumausgabe sind, ist schwierig. Problematisch bei der Abgrenzung ist, dass sich das Verständnis unterscheidet, was Investitionen sind (Beznoska et al., 2021). Die Grenze zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben ist nicht in allen Fällen klar erkennbar, auch da öffentliche Ausgaben auf beide Arten wirken können (Thöne & Krehl, 2015). Die Unterscheidung ist relevant, da Investitionen nachhaltiger wirken als Konsumausgaben (Bardt et al., 2017; Beznoska et al., 2021; Grömling et al., 2019). Durch sie wird das Wachstumspotenzial und der Wohlstand des Landes positiv beeinflusst. Ferner werden Investitionen auch damit verbunden zukunftswirksam zu sein (Beznoska et al., 2021).

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und im Haushaltsrecht werden unterschiedliche Investitionsabgrenzungen angewendet: In der VGR wird zwischen drei verschiedenen Investitionsarten, den Ausrüstungsinvestitionen, den Bauinvestitionen und den Sonstigen Investitionen, unterschieden (Statistisches Bundesamt, 2022b). Ausrüstungsinvestitionen sind Maschinen, Geräte inklusive ihrer Ausstattung und Fahrzeuge. Bauinvestitionen beinhalten Wohngebäude und Bauten ohne wohnliche Nutzung. Sonstige Investitionen sind Nutztiere, Nutzpflanzen und geistiges Eigentum, wie beispielsweise Software, Urheberrechte und Erkenntnisse aus Forschung und Entwicklung. Dass die VGR Ausgaben für Forschung und Entwicklung als Investitionen wertet, liegt der Annahme zugrunde, dass die Rendite dieser Ausgaben über jener klassischer Ausrüstungsinvestitionen liegt (Beznoska et al., 2021). Auf Ebene der Bundesländer werden sonstige Investitionen nicht separat ausgewiesen, sondern zusammen mit den Ausrüstungsinvestitionen dargestellt (Statistische Ämter der Länder, 2022).

Ausrüstungs-, Bau- und sonstige Investitionen können unter dem Begriff der Bruttoanlageinvestitionen zusammengefasst werden. Werden von diesen Abschreibungen berücksichtigt, resultieren die Nettoanlageinvestitionen, welche von der VGR auf Landesebene nicht ausgewiesen werden.

Davon weicht die nach Haushaltsrecht getroffene Definition für Investitionen ab, welche beispielsweise für Baden-Württemberg in § 18 Abs. 3 Nummer 2 LHO, BW festgehalten ist. Danach sind ebenfalls Bau- und Ausrüstungsinvestitionen von der Definition umfasst. Zusätzlich werden auf haushaltsrechtlicher Ebene unter anderem auch Unternehmensbeteiligungen, Darlehen und Gewährleistungen als Investitionen behandelt. Allerdings werden immaterielle Güter nicht als Investitionen ausgewiesen.

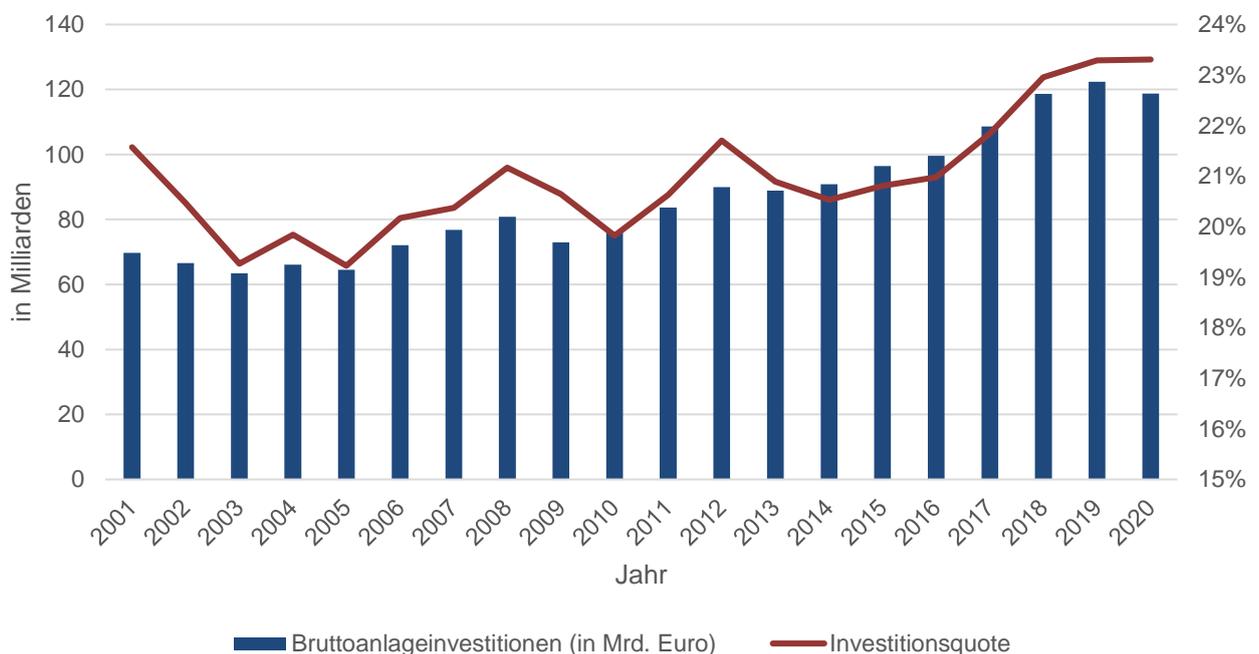
Im Unterschied zu Haushaltsrecht und VGR werden des Weiteren auf Ebene öffentlicher und politischer Debatten weitere Ausgabearten zu den Investitionen gezählt. So werden Staatsausgaben als Investitionen gewertet, welche zukünftig das Produktionspotenzial erhöhen (Bardt et al., 2019). Diese erweiterten Investitionen umfassen Ausgaben in den Bereichen der Infrastruktur, der Bildung, des Wohnungsbaus, der Digitalisierung und des Umweltschutzes. Unter kommunaler und gesamtstaatlicher Infrastruktur ist die Bereitstellung des öffentlichen Nahverkehrs oder die Instandhaltung der Autobahnen und Bundesstraßen zu verstehen (Bardt et al., 2019). Im Bildungsbereich sind die Verbesserung der Chancengleichheit, unabhängig der Herkunft, oder die Verbesserung des Betreuungsangebotes, um eine Erwerbstätigkeit von Eltern zu erleichtern, zu nennen (Bardt et al., 2019; Feld, Grimm & Reuter, 2021). Digitalisierungsausgaben stellen hingegen einen Schnittpunkt zwischen verschiedenen Ausgabensektoren dar. Eine digitale Infrastruktur auf dem aktuellen Stand der technischen Möglichkeiten ist Grundlage, um die öffentliche Verwaltung sowie das Bildungs- und Gesundheitswesen zukünftig besser zugänglich zu machen und dadurch effizienter zu gestalten (Grimm et al., 2021). Zu Ausgaben im Umweltschutz gehört zum Beispiel, den Anstoß zu geben die Energieherstellung zu dekarbonisieren, aber auch die Infrastruktur für Wasserstofftankstellen oder elektrische Ladesäulen zu verbessern (Feld, Grimm & Reuter, 2021; Grimm et al., 2021).

Deutschlandweit wird seit den frühen 2000er Jahren von einer zu geringen öffentlichen Investitionstätigkeit ausgegangen (Bardt et al., 2019). Dazu veröffentlichte Zahlen, welche die Höhe der fehlenden Investitionen angeben, sind jedoch mit Vorsicht zu genießen, da diese beispielsweise durch eine Befragung ausgewählter deutscher Gemeinden durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau

ermittelt wurden, welche einen subjektiven Investitionsbedarf widerspiegeln (Christofzik et al., 2019; Feld et al., 2019). Auch die Bewertung des Kapitalstocks anhand der Höhe der Brutto- oder Nettoanlageinvestitionen ist, wie Dullien et al. (2019) und Grömling et al. (2019) von unterschiedlichen Blickwinkeln aus diskutieren, nicht eindeutig. Ebenso weist die haushaltsrechtliche Definition Lücken auf. Hinzu kommt, dass die Bewertung der öffentlichen Investitionen auf Landesebene auf Grund der geringeren Datenverfügbarkeit erschwert ist. Die aktuell verfügbare VGR der Länder veröffentlicht die Bruttoanlageinvestitionen bis einschließlich 2020 und inkludiert damit erste Einflüsse der Corona-Pandemie.

Abbildung 6 stellt die nominalen Bruttoanlageinvestitionen in Milliarden Euro und die Investitionsquote, welche sich aus den Bruttoanlageinvestitionen relativ zum BIP berechnen, in Baden-Württemberg dar.

Abbildung 6: Bruttoanlageinvestitionen in Milliarden Euro und Investitionsquote 2001 – 2020 in Baden-Württemberg.



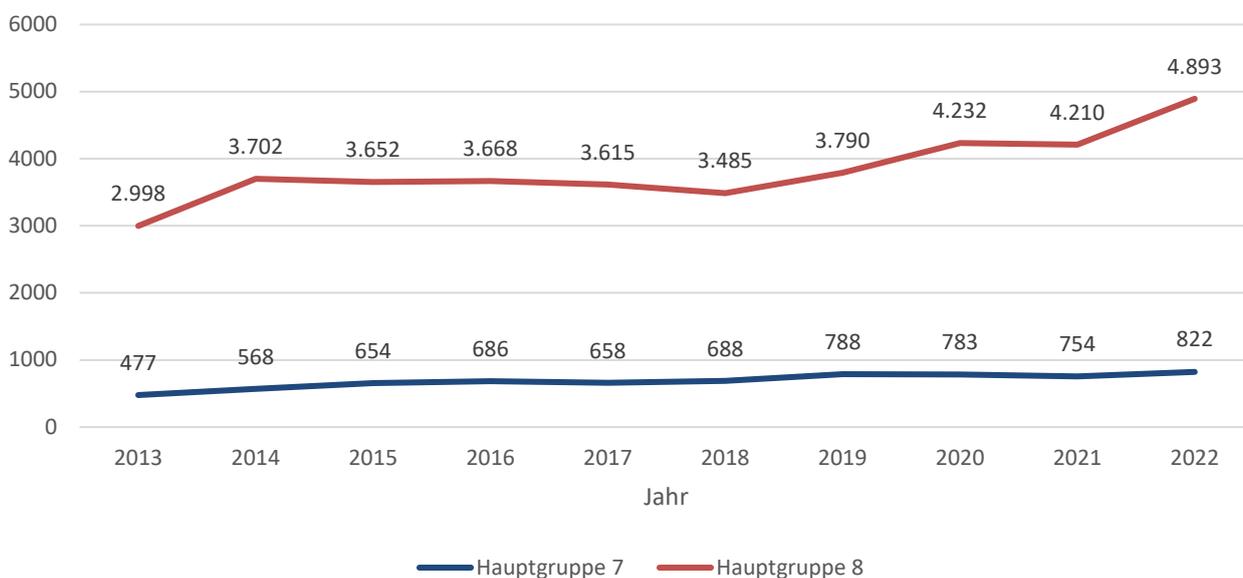
Quelle: Statistische Ämter der Länder (2023b), Statistische Ämter der Länder (2023a) und eigene Berechnungen.

Die Bruttoanlageinvestitionen sind in Baden-Württemberg im Trend der vergangenen 20 Jahre gestiegen. Im Zeitraum zwischen 2010 und 2019 sind diese fast stetig angestiegen, während zuvor regelmäßige Schwankungen beobachtet werden können. Im Jahr 2010 betragen die

Bruttoanlageinvestitionen des Landes rund 76 Mrd. Euro und die Investitionsquote liegt bei 19,8 Prozent. Diese sind im Jahr 2019 auf rund 122,4 Mrd. Euro und 23,3 Prozent gestiegen (Statistische Ämter der Länder, 2023a). Mit Beginn der Corona-Pandemie reduziert sich im Jahr 2020 die Höhe der Bruttoanlageinvestitionen in Baden-Württemberg auf 118,7 Mrd. Euro. Gleichzeitig bleibt jedoch die Investitionsquote konstant bei 23,3 Prozent, da das BIP ebenfalls gesunken ist. Inwiefern die gesunkene Höhe der Bruttoanlageinvestitionen sich in folgenden Jahren fortgesetzt oder umgekehrt hat, kann auf Grund fehlender Daten am aktuellen Rand nicht bewertet werden.

Auf haushaltsrechtlicher Ebene werden in der Hauptgruppe 7 und 8 des Haushaltsplanes Bauinvestitionen sowie Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen ausgewiesen. Abbildung 7 stellt dar, wie sich diese im Zeitraum der vergangenen 10 Jahre entwickelt haben.

Abbildung 7: Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) und Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen (Hauptgruppe 8) in Millionen Euro.



Quelle: Eigene Darstellung nach Landtag von Baden-Württemberg (2023).

Die Höhe der nach Haushaltsrecht investiven Ausgaben ist im betrachteten Zeitraum im Trend gestiegen. Die Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen erreichen 2022 mit rund 4.893 Mrd. Euro den bisher höchsten festgestellten Wert. Hauptsächlich wurden die Mittel im Jahr 2022 für Zuschüsse für öffentliche Krankenhäuser sowie den ÖPNV verwendet (Landtag von Baden-

Württemberg, 2023). Die unterstützten Baumaßnahmen sind 2022 die Erhaltung von Landstraßen und Brückenbauwerken. In der Zeitreihe kann nicht beobachtet werden, dass im baden-württembergischen Haushalt durch die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2020 weniger Mittel für investive Zwecke bereitgestellt werden.

Die Schuldenbremse kann für eine zu geringe Investitionstätigkeit nicht verantwortlich gemacht werden. Baden-Württemberg hat im Jahr 2020, trotz der erstmaligen Anwendung der Schuldenbremse, Mittel für investive Zwecke bereitgestellt und seine Ausgaben in diesem Bereich nicht reduziert. Mit den verfügbaren Daten kann nicht beantwortet werden, ob das öffentliche Investitionsniveau in Baden-Württemberg ausreichend oder zu niedrig ist. Unter der Annahme, dass Baden-Württemberg zu wenig investiert, wird jedoch auch eine Ausnahmeregelung für Investitionsausgaben keine effiziente Lösung darstellen. Eine solche Regelung erfordert zwingend eine eindeutige Definition des Investitionsbegriffs. Sonst kann durch diese Ausnahme der Spielraum für potenziell konsumtive Ausgaben – durch geschickte Regelauslegung – erweitert werden (Feld, Grimm & Reuter, 2021). Die zuvor dargestellten verschiedenen Verständnisse von Investitionen zeigen jedoch die Schwierigkeit einer solchen Definition. Zusätzlich wird das Problem, dass zwischen verschiedenen Ausgaben priorisiert werden muss, nicht dadurch gelöst, dass Ausnahmen für Investitionen in der Verschuldung genehmigt werden. Stattdessen verschiebt eine Finanzierung durch Kredite dieses Problem in die Zukunft. (Feld et al., 2019). Um die öffentliche Investitionstätigkeit zu erhöhen, sind in erster Instanz andere Hürden, wie beispielsweise bürokratische Schwierigkeiten bei der Mittelgenehmigung, zu reduzieren (Bardt et al., 2019).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aufgrund der in den verfügbaren Daten nicht gesunkenen Investitionsausgaben und dem im Regelwerk der Schuldenbremse ermöglichten Handlungsspielraum, die Schuldenbremse in Baden-Württemberg keine Bremswirkung auf Investitionen hat.

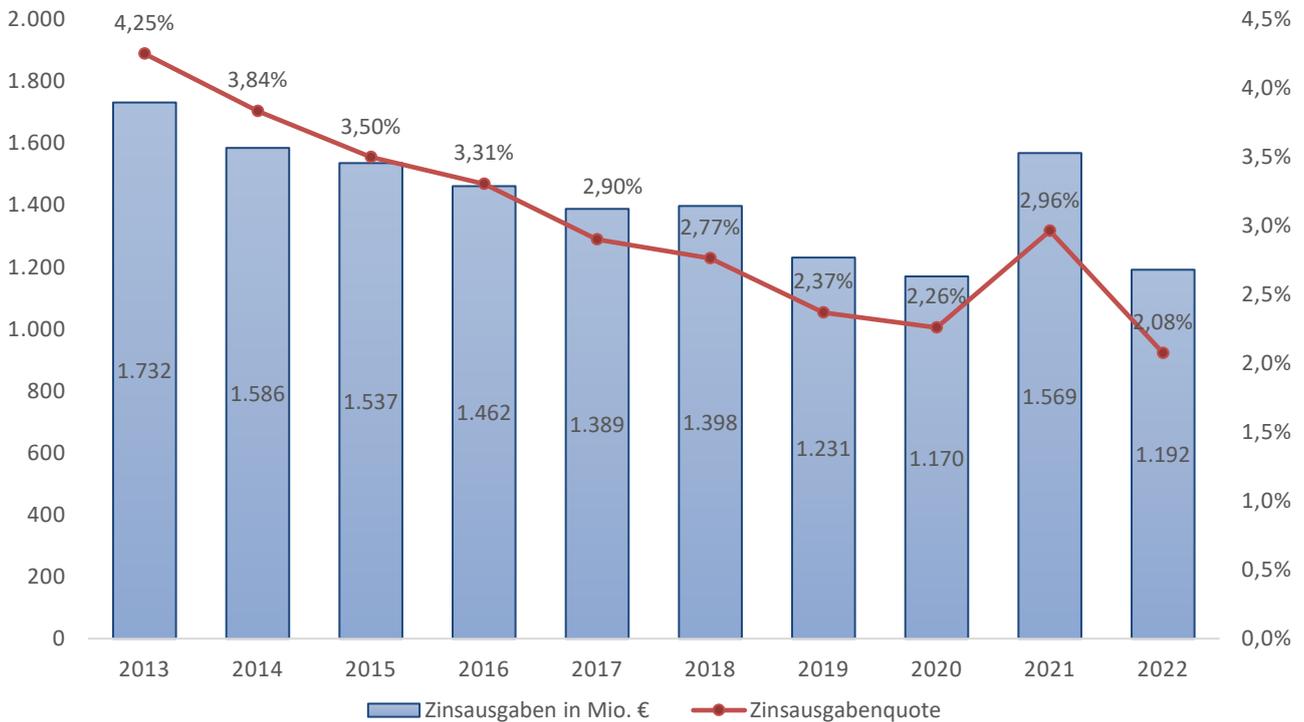
5 Exkurs: Entwicklung der Zinsausgaben

- Die Zinsausgaben des Landes sind bis 2020 gesunken.
- Die Schulden Baden-Württembergs werden planmäßig binnen der kommenden 32 Jahre getilgt.
- Die Zinsbelastung kann enorm steigen, wenn Baden-Württemberg seine aufgeschobene Kreditaufnahme von 23,6 Mrd. Euro am Kreditmarkt aufnimmt.

Die Schuldenbremse beschränkt mit Ihrem Regelwerk ausschließlich die Nettokreditaufnahme. Mit einer Schuldenaufnahme am Kreditmarkt sind jedoch neben der Tilgung auch Zinszahlungen verbunden. Diese zusätzliche Belastung des Landeshaushaltes durch Zinsen wird durch die Schuldenbremse nicht berücksichtigt und können durch diese auch nicht begrenzt werden. Daher zeigt dieser Exkurs auf, in welchem Umfang das Land bisher Zinsen gezahlt hat und welchen Zinszahlungen es zukünftig gegenüberstehen könnte.

Während die haushaltmäßige Verschuldung von 45 Mrd. Euro im Jahr 2019 über 56 Mrd. Euro im Jahr 2020 bis auf 59,6 Mrd. Euro im Jahr 2021 angestiegen ist, steigen die Zinsausgaben in diesem Zeitraum nicht im selben Maße (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c). Erst im Haushaltsjahr 2022 sinkt die haushaltmäßige Verschuldung auf 58,7 Mrd. Euro ab. Abbildung 8 stellt die Zinsausgaben des Landes Baden-Württemberg der vergangenen 10 Jahre in Millionen Euro dar und setzt sie ins Verhältnis zum Volumen des Landeshaushaltes. Bis zum Jahr 2020 sind die Zinsausgaben des Landes stetig gesunken (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2022). Im Jahr 2013 machen die Zinsausgaben mit rund 1.732 Mio. Euro 4,25 Prozent des Landeshaushaltes aus. Bis 2020 sinkt dies auf rund 1.170 Mio. Euro und 2,26 Prozent ab. Im Jahr 2021 steigen die Zinsausgaben auf rund 1.569 Mio. Euro an. Der plötzliche Anstieg der Zinsausgaben ist auf die Fälligkeit eines Zinssammlers zurückzuführen. Ein in den 80er Jahren aufgenommenes Darlehen kumuliert Zinszahlungen über je 5 oder 10 Jahre, wovon eine Zahlung in Höhe von rund 264 Mio. Euro im Jahr 2021 fällig war. Die abschließende Zinszahlung und Tilgung des Darlehens erfolgt dann im Jahr 2026 (Landtag von Baden-Württemberg, 2004). Der Trend der sinkenden Zinsausgaben des Landes setzt sich im Jahr 2022 fort. Die Zinsausgabenquote sinkt auf 2,08 Prozent des Landeshaushaltes.

Abbildung 8: Zinsausgaben des Landes Baden-Württemberg 2013-2022 in Millionen Euro und Zinsausgaben relativ zum Landeshaushalt.



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2022).

Die im Trend sinkenden Zinsausgaben des Landes Baden-Württemberg korrespondieren mit der gestiegenen Verschuldung aus mehreren Gründen. Bis zum Jahr 2021 war das Zinsniveau in Deutschland auf einem konstant niedrigen Niveau, wodurch eine Kreditaufnahme mit geringeren Zinsausgaben verbunden ist. Der Anstieg der Verschuldung resultiert primär aus aufgeschobener Kreditaufnahme des Landes. Für nicht am Kreditmarkt valutierte Kredite müssen jedoch keine Zinsen gezahlt werden. Gleichzeitig steigt zwar die in den Kern- und Extrahaushalten aufgenommene Verschuldung von 44,4 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 47,9 Mrd. Euro im Jahr 2020 an. Jedoch sinkt diese bis auf 43,8 Mrd. Euro im Jahr 2022 ab (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c). Obwohl die insgesamt Verschuldung des Landes während der Corona-Pandemie gestiegen ist, steigt die Zinsbelastung nicht im selben Maße an.

Die in Baden-Württemberg zum Stichtag 31.12.2022 tatsächlich aufgenommenen Kredite des Kernhaushaltes werden – wie Tabelle 5 darstellt – planmäßig binnen 32 Jahren getilgt. Das Land hält Kredite sowohl als Schuldscheindarlehen als auch als Wertpapiere. Die angegebenen Tilgungsraten exkludieren Zinszahlungen, welche den Landeshaushalt zusätzlich belasten. Während für

Schuldscheindarlehen im Jahr 2022 der durchschnittliche Zinssatz 3,136 Prozent p.a. betrug, lag dieser für Wertpapiere bei 2,413 Prozent p.a. (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2023). Nach eigenen Angaben hat sich das Finanzministerium gegen steigende Zinssätze abgesichert.

Tabelle 5: Tilgungsplan 2023 – 2054 des Kernhaushaltes des Landes Baden-Württemberg nach Arten in Millionen Euro.

	Schuldscheindarlehen	Wertpapiere	davon variable Wertpapiere
2023	1.175,50	3.725	1.550
2024	1.624,73	2.443,46	1.850
2025	541	3.350	750
2026	897,96	2.278,95	1.500
2027	651,82	1.903,39	0
2028	1.218,35	1.011,29	0
2029	368,5	25	0
2030	486	1.000	0
2031	769,5	300	0
2032	97	1.350	0
2033	605	0	0
2034	495	0	0
2035 – 2044	3.107,49	1.274,92	0
2045 – 2054	4.276	100	0
Summe	16.313,85	18.762,02	5.650
Summe gesamt	35.075,86		

Quelle: Eigene Darstellung nach Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2023).

Die variabel verzinsten Verschuldung hat Baden-Württemberg nach eigenen Angaben auf Grund des Zinsänderungsrisikos durch Zinsswaps abgesichert (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2023). Ein Payer Swap kann dazu genutzt werden, um bei kurzfristiger Kreditaufnahme einen Zinssatz zu erzeugen, welcher dem einer Verschuldung mit längerer Laufzeit entspricht und dadurch die Fristigkeit verlängert (Weichenrieder et al., 2020). Dazu verpflichtet sich das Land gegenüber dem

Swap-Partner einen festen Zinssatz bei einer bestimmten Laufzeit zu bezahlen und erhält dafür einen kurzfristigen Zins.

Bei einem Receiver Swap wird umgekehrt die Fristigkeit verkürzt, indem das Land von seinem Handelspartner einen fest vereinbarten Zins erhält und im Gegenzug einen kurzfristigen Zins leistet (Weichenrieder et al., 2020). Im Portfolio des Landes gehören solche Zinsswaps noch zur Absicherung des Zinsänderungsrisikos hinzu, jedoch wurden seit 2020 keine neuen Swapverträge geschlossen (Landtag von Baden-Württemberg, 2022a).

Einen erneuten Abschluss solcher Verträge, zur Begrenzung des Zinsänderungsrisikos schließt das Land zukünftig nicht aus, plant dies konkret allerdings nicht (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2023). Nach Angabe des Rechnungshof Baden-Württemberg (2023) regelt eine im Jahr 2022 interne Dienstanweisung im Ministerium für Finanzen die Vorgehensweise in Bezug auf das Vorgehen in Bezug auf Kredite und Schulden des Landes sowie der Liquiditätssicherung.

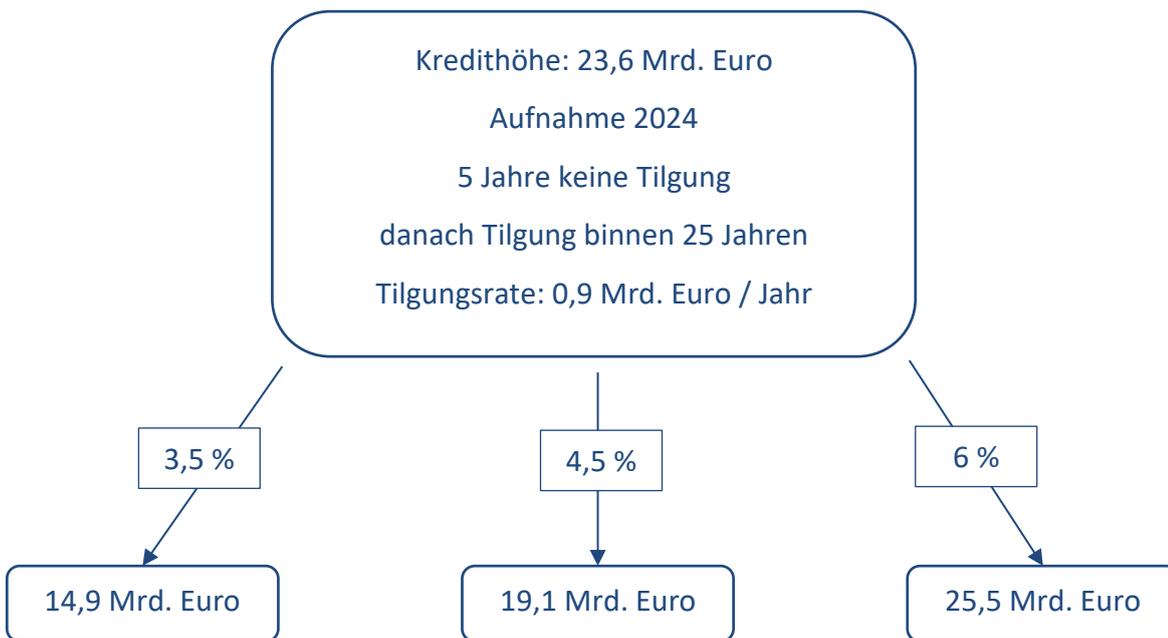
Die kommunizierte Strategie des Finanzministeriums zur Absicherung des Landes gegenüber steigender Zinsbelastung, erfolgt über die Wahl langfristiger Laufzeiten der Kreditaufnahme. Zusätzlich beträgt zum Stichtag des 30.06.2023 die durchschnittliche Zinsbindung der Verschuldung des Landes Baden-Württemberg rund 12,5 Jahre (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2023). Diese ergibt sich aus der durchschnittlichen Restlaufzeit von rund 4,7 Jahren für Landesschatzanweisungen, 11,9 Jahren für Schuldscheindarlehen und 21 Jahre für Derivatverträge. Damit ist die Länge der Laufzeit der Verschuldung des Landes Baden-Württemberg höher als beispielsweise auf Bundesebene. So weisen die zwischen 2020 und 2023 neu ausgegebenen Bundeswertpapiere zu über 60 Prozent eine kürzere Laufzeit als 2 Jahre aus (Deutsche Finanzagentur, 2023). Folglich wirken sich durch die längeren Laufzeiten steigende Zinssätze langsamer auf den Landeshaushalt Baden-Württembergs aus und reduzieren dadurch das Risiko einer sprunghaft wachsenden Zinsbelastung.

Im Status quo ist die Ausgangsposition von Baden-Württemberg, in Bezug auf die zukünftige Zinsbelastung durchaus positiv, wenn das Land keine weitere Kreditaufnahme tätigt. Ob dies so bleibt, ist allerdings eine politische Entscheidung. **Die Regelungen der Schuldenbremse können nicht verhindern, dass die aufgeschobene Kreditaufnahme im Landeshaushalt binnen eines Haushaltsjahres vollständig aufgenommen wird.** Die Fiskalregelung hat folglich keinen Einfluss darauf, ob Baden-Württemberg zukünftig einen höheren Anteil seines Haushaltes für Zinszahlungen verwenden muss. Welche zusätzliche nominale Zinsbelastung sich aus diesem Extremszenario ergeben kann, verdeutlicht eine einfache Hochrechnung.

Wie hoch der Landeshaushalt zusätzlich durch die Zinszahlungen belastet wird, hängt erheblich von den Konditionen ab, zu welchen sich das Land am Markt verschulden kann. In der jüngsten Vergangenheit waren diese Konditionen äußerst günstig. Angesichts der gestiegenen Inflation läutet das Jahr 2022 die Trendwende in der Zinsentwicklung ein. Wenn durch steigende Zinsen die Renditen auf Anleihen zunehmen, muss das Land höhere Zinszahlungen leisten und der Landeshaushalt wird dadurch stärker belastet. In einem niedrigen Szenario wird daher eine durchschnittliche Zinsbelastung von 3,5 Prozent angenommen. Dies entspricht der Zinsbelastung der aktuell laufenden Kreditaufnahme. Ein mittleres Szenario geht von einem durchschnittlichen Zinssatz von 4,5 Prozent aus, welches die durchschnittlichen Zinskonditionen der vergangenen 30 Jahre repräsentiert. Das hohe Szenario geht von einem durchschnittlichen Zins von 6 Prozent aus. Diese Zinsbelastung wies das Land zuletzt in den 1990er Jahren aus (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2023).

Die Hochrechnung berücksichtigt weitere verschiedene Annahmen. Darin wird angenommen, dass Baden-Württemberg sich für das Randszenario entscheidet, alle zum 31.12.2022 verfügbaren aufgeschobenen Kredite in Höhe von rund 23,6 Mrd. Euro vollständig im Haushaltsjahr 2024 aufzunehmen. Die Tilgung erfolgt dann nach Vorgabe des Tilgungsplanes, welcher durch die Nachtragshaushalte in Bezug auf die Ausnahmekomponente verabschiedet wurde. Die ersten 5 Jahre erfolgt keine Tilgung. Danach wird die Nettokredithöhe binnen der kommenden 25 Jahre mit einer jährlich konstanten Rate von rund 0,9 Mrd. Euro getilgt. Die Belastung des Landeshaushaltes durch diese Kreditaufnahme ist folglich im Jahr 2054 beendet.

Abbildung 9: Summe der möglichen zusätzlichen nominalen Zinsbelastung.



Quelle: Eigene Berechnung.

Abbildung 9 verdeutlicht, wie stark der Landeshaushalt in den kommenden 30 Jahren zusätzlich belastet werden könnte. Bei einem angenommenen Durchschnittzinssatz von 3,5 Prozent summieren sich die gesamten Zinskosten auf etwa 14,9 Mrd. Euro. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Mehrbelastung des Staatshaushalts von rund 496 Mio. Euro. Steigt der durchschnittliche Zinssatz auf 4,5 Prozent, erhöhen sich die Zinskosten auf ungefähr 19,1 Mrd. Euro, was zu einer durchschnittlichen jährlichen Zusatzbelastung von 638 Mio. Euro für Zinsausgaben führt. Unter ungünstigen Bedingungen, in denen ein durchschnittlicher Zinssatz von 6 Prozent angenommen wird, erhöhen sich die gesamten Zinsausgaben auf etwa 25,5 Mrd. Euro. In einem solchen Szenario wird der Staatshaushalt durchschnittlich um 850 Mio. Euro pro Jahr zusätzlich für Zinsen belastet. Im Szenario mit den höchsten Zinsen wird der Staatshaushalt stärker durch Zinszahlungen belastet als durch die eigentliche Kreditaufnahme. Selbst bei niedrigen Zinssätzen steigt die jährliche zusätzliche Belastung des Staatshaushalts durch Zinszahlungen um mindestens 40 Prozent im Vergleich zu den Ausgaben im Jahr 2022. Jedes Szenario beschränkt die zukünftigen Haushaltsspielräume entscheidend. Denn: Mittel, welche für Zinszahlungen fällig werden, fehlen an anderer Stelle für Ausgaben im Haushaltsplan.

6 Fazit

Die Funktionsweise und Wirkung der Schuldenbremse in Baden-Württemberg wurde mit dem Jahr ihrer Einführung durch die Aktivierung der Ausnahmeregelung auf die Probe gestellt. Die Analyse der letzten drei Haushaltsjahre zeigt, dass die Schuldenbremse dem Land in diesen Haushaltsjahren finanziellen Handlungsspielraum verschafft hat, obwohl dieser auf Landesebene durch die fehlende Steuerautonomie einnahmeseitig beschränkt ist. Die Bestandteile der Schuldenbremse sind auch – abgesehen von der Konjunkturkomponente – ohne Fachwissen verständlich.

Die Konjunkturkomponente in Baden-Württemberg stellt den streitbarsten Bestandteil der Schuldenbremse außerhalb von Ausnahmesituationen dar. Ihre Bestimmung basiert auf ökonomischer Theorie, welche ohne Fachwissen undurchsichtig und schwer nachvollziehbar ist. Beispielsweise wird für das Verfahren die Produktionslücke benötigt, welche mit Hilfe der Produktionsfunktion bestimmt wird, welche ihren Ursprung in ökonomischen Modellen findet. Zusätzlich weist das Verfahren methodische Schwächen auf, da zum Beispiel für die Bestimmung Annahmen wie jene der konstanten Skalenerträge getroffen werden müssen, welche nicht zwingend realitätsnah sind aber das Ergebnis entscheidend beeinflussen können (Ademmer et al., 2019). Dafür hat die Methode zur Bestimmung Konjunkturkomponente in Baden-Württemberg den Vorteil, dass sie auf Landesebene politisch nicht beeinflusst werden kann, da alle verwendeten Parameter auf Bundesebene ermittelt werden (Kasseckert, 2022).

Die Jahre 2020 und 2021 sind durch Nachtragshaushalte geprägt. Diese erhöhen die Kreditaufnahme und verlängern den Zeitraum der Tilgung weit über einen angemessenen Zeitraum hinaus. Die über die Ausnahmekomponente aufgenommenen Kredite werden hauptsächlich Rücklagen zugeführt, welche dazu dienen für bestimmte Zwecke Ausgaben auch zukünftig zu ermöglichen. Gleichzeitig steigt die Höhe der aufgeschobenen und nicht in Anspruch genommenen Kredite an (Landtag von Baden-Württemberg, 2022c; Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2023). Aufgeschobene Kredite bestehen lediglich auf dem Papier und belasten den Landeshaushalt erst dann, wenn sie tatsächlich verausgabt werden. Da sich jedoch die Höhe dieser aufgeschobenen Kredite stetig erhöht, war der Umfang der Kreditaufnahme für die Krisenbewältigung in Baden-Württemberg nicht erforderlich. Zusätzlich trennt Baden-Württemberg durch dieses Vorgehen den Zeitpunkt der Legitimation des Kredits von der tatsächlichen Verausgabung. Dadurch wird die

Schuldenbremse eindeutig in ihrer Wirksamkeit beschränkt, da auch abseits von Ausnahmesituationen und konjunkturellen Schwankungen eine Reserve an Krediten zur Verfügung steht.

Das kann beispielsweise an der Rücklage für Haushaltsrisiken beobachtet werden, welche den höchsten Umfang an Corona-Krediten erhalten hat. Diese hat in den letzten Haushaltsjahren neue Zwecke ohne Coronabezug erhalten und der Rechnungshof hat bei Prüfung Kritik an der unsachgemäßen Entnahme bereits getätigter Ausgaben geübt (Landtag von Baden-Württemberg, 2020a). Es ist das Gebot der Stunde, die im Rahmen der Corona-Pandemie legitimierten Kredite nicht für andere Zwecke umzuwidmen, um die Regelungen der Schuldenbremse nicht zu verwässern.

Die Wirkung der Schuldenbremse auf die Investitionstätigkeit des Landes kann nicht eindeutig bewertet werden, da eine Abgrenzung, was Investitionen sind, schwierig ist. Werden die Bruttoanlageinvestitionen herangezogen, sind diese im Jahr 2020 rückläufig. Bei einer weiter gefassten Investitionsdefinition zeigt die ursprüngliche baden-württembergische Haushaltsplanung der Jahre 2020 und 2021, dass Rücklagen für investive Zwecke, auch unter Einhaltung der Schuldenbremse, vorgesehen sind. Die Schuldenbremse als Sündenbock für zu geringe staatliche Investitionen verantwortlich zu machen, greift folglich zu kurz. Nicht zu vernachlässigen ist jedoch, dass Rücklagen mit investivem Charakter durch den Zweiten Nachtragshaushalt durch Kreditfinanzierung weiter ausgeweitet wurden. Dies ist nicht ausschließlich positiv zu bewerten, da der Pandemiebezug der Rücklagen nicht eindeutig ist, die Kredite allerdings aufgrund der Ausnahmesituation bewilligt wurden.

Da in Baden-Württemberg die Schuldenbremse erst seit 2020 in Kraft ist und zu Beginn die Ausnahmekomponente aktiviert wurde, ist der bisher verfügbare Beobachtungszeitraum zu kurz, um langfristige Aussagen treffen zu können. Im Status quo kann die tatsächliche Verschuldung des Landes als positiv bewertet werden, wenn die aufgeschobene Kreditaufnahme nicht in Anspruch genommen wird. Diese Entwicklung zeigt sich auch in den Zinsausgaben des Landes, welche trotz gestiegener Zinsen weiter zurückgegangen sind (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2023). Diese Tendenz kann sich jedoch auch in Baden-Württemberg drehen. Das hängt von der politischen Entscheidung ab, ob die aufgeschobene Kreditaufnahme des Landes in Anspruch genommen wird. Die Schuldenbremse kann die Nutzung dieser Kreditberechtigung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht verhindern. Daher könnte der Landeshaushalt im Extremfall einer Mehrbelastung von insgesamt 2,6 Mrd. Euro allein durch Zinsen innerhalb der kommenden 30 Jahre gegenüberstehen.

Das Vorgehen der Rücklagenbildung kann und sollte kritisch betrachtet werden. Rücklagen, welche ausschließlich aus Freifahrtscheinen zur zukünftigen Verschuldung bestehen, widersprechen der Schuldenbremsenregelung. Nutzt das Land seine Reserven und nimmt die Ausnahmekredite zukünftig für Zwecke abseits der Bewältigung der Corona-Pandemie in Anspruch, dann umgeht Baden-Württemberg die Schuldenbremsenregelung. Im Sinne der Schuldenbremse wäre es stattdessen, die während der Corona-Pandemie aufgeschobene Kreditaufnahme aus den Haushaltsbüchern zu streichen, sodass die Verschuldung des Landes nicht weiter durch kreative Buchführung weiter erhöht wird.

7 Literaturverzeichnis

- Ademmer, M., Boysen-Hogrefe, J., Carstensen, K., Hauber, P., Jannsen, N., Kooths, S., Rossian, T. & Stolzenburg, U. (2019). Schätzung von Produktionspotenzial und -lücke: Eine Analyse des EU-Verfahrens und mögliche Verbesserungen. *Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik*, 19.
- Bardt, H., Grömling, M., Hentze, T. & Puls, T. (2017). Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf. *IW-Analysen*(118).
- Bardt, H., Hüther, M., Dullien, S. & Rietzler, K. (2019). Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen! *IW-Policy Paper*(10).
- Beznoska, M., Kauder, B. & Obst, T. (2021). Investitionen, Humankapital und Wachstumswirkungen öffentlicher Ausgaben. *IW-Policy Paper*, 21(2).
- Blanchard, O., Leandro, A. & Zettelmeyer, J. (2021). Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards. *Economic Policy*, 36(106), 195–236. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiab003>
- Breuer, C. (2021). Staatsverschuldung nach Corona: Rückkehr zur Goldenen Regel [Public debt after Corona: Return to the Golden Rule]. *Wirtschaftsdienst*, 101(1), 2–3. <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2809-5>
- Christofzik, D. I., Yeter, M. & Feld, L. P. (2019). Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig? *Arbeitspapier*(01).
- Cos, P. H. de, Lacuesta, A. & Moral-Benito, E. (2016). An Exploration of Real-Time Revisions of Output Gap Estimates Across European Countries. *Banco de Espana Occasional Paper*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2815346>
- Dullien, S., Rietzler, K., Grömling, M., Hüther, M. & Jung, M. (2019). Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock? — Replik und Erwiderung. *Wirtschaftsdienst*, 99(4), 286–294. <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2445-5>
- Feld, L. P. (2010). Sinnhaftigkeit und Effektivität der deutschen Schuldenbremse. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 11(3), 226–245.
- Feld, L. P., Grimm, V. & Reuter, W. H. (2021). Zukunftsperspektiven sichern durch Reformen, nicht durch Schulden. *Wirtschaftsdienst*, 101(6), 418–424. <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2935-0>
- Feld, L. P., Nöh, L., Reuter, W. H. & Yeter, M. (2021). Von der Corona-bedingten Schuldenaufnahme zur Wiedereinhaltung der Schuldenbremse. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 22(4), 330–349. <https://doi.org/10.1515/pwp-2021-0020>

- Feld, L. P., Reuter, W. H. & Yeter, M. (2019). Öffentliche Investitionen: Die Schuldenbremse ist nicht das Problem. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 20(4), 292–303. <https://doi.org/10.1515/pwp-2020-0002>
- Fuest, C., Gründler, K., Potrafke, N., Fratzscher, M., Kriwoluzky, A., Michelsen, C., Hüther, M., Bofinger, P., Feld, L. P. & Reuter, W. H. (2019). Schuldenbremse — Investitionshemmnis oder Vorbild für Europa? *Wirtschaftsdienst*, 99(5), 307–329. <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2451-7>
- Grimm, V., Nöh, L. & Schwarz, M. (2021). Investitionen für nachhaltiges Wachstum in Deutschland: Status quo und Perspektiven. *Wirtschaftsdienst*, 101(3), 162–167. <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2867-8>
- Grömling, M., Hüther, M. & Jung, M. (2019). Verzehrt Deutschland seinen staatlichen Kapitalstock? *Wirtschaftsdienst*, 99(1), 25–31. <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2390-3>
- Havik, K., Mc Morrow, K., Orlandi, F., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A. & Vandermeulen, V. (2014). *The production function methodology for calculating potential growth rates & output gaps*.
- Heimberger, P., Kapeller, J. & Schütz, B. (2017). The NAIRU determinants: What's structural about unemployment in Europe? *Journal of Policy Modeling*, 39(5), 883–908. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2017.04.003>
- Hentze, T. (2021). Bundeshaushalt: Der lange Schatten der Schuldenbremse. *IW-Kurzbericht*(77).
- Henzel, S. & Thürwächter, C. (2015). Verlässlichkeit der EU-Methode zur Schätzung des Produktionspotenzials in Deutschland. *ifo Schnelldienst*, 68(18), 18–24.
- Holtfrerich, C.-L., Feld, L. P., Heun, W., Illing, G., Kirchgässner, G., Kocka, J., Schularick, M., Streck, W., Wagschal, U., Walter, S. & Weizsäcker, C. C. von. (2015). *Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen*. Halle Saale; Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e.V.; acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e.V.
- Hugo, D. (2022). Nachhaltige Schwächung der Schuldenbremse im Zweiten Nachtragshaushalt 2021. *Verwaltung & Management*, 28(2), 60–63. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2022-2-60>
- Hüther, M. (2019). 10 Jahre Schuldenbremse – ein Konzept mit Zukunft? *Hüther IW-Policy Paper*(3).
- Kasseckert, M. (2022). Konjunkturbereinigungsverfahren des Bundes und der Länder: Sachstand und Reformvorschläge. *DSi kompakt*(53).
- Kohlstruck, T. (2023). *Eine finanzwissenschaftliche Analyse der Beamtenversorgung: Historie, Gegenwart und Projektionen* [Dissertation]. Universität Freiburg. <https://doi.org/>

- Korioth, S. & Müller, M. W. (2021). Die Konjunkturkomponente der Schuldenbremse — Spielräume und Grenzen. *Wirtschaftsdienst*, 101(12), 960–963. <https://doi.org/10.1007/s10273-021-3068-1>
- Magin, C. (2010). Die Wirkungslosigkeit der neuen Schuldenbremse. *Wirtschaftsdienst*, 90(4), 262–268. <https://doi.org/10.1007/s10273-010-1066-9>
- McMorrow, K., Röger, W., Vandermeulen, V. & Havik, K. (2015). An assessment of the relative quality of the output gap estimates produced by the EU's production function methodology. *Discussion Paper*, 020. <https://doi.org/10.2765/374342>
- Mourre, G., Astarita, C. & Princen, S. (2014). Adjusting the budget balance for the business cycle: The EU methodology. *Economic Papers*, 536. <https://doi.org/10.2765/71756>
- Mourre, G., Isbasoiu, G.-M., Paternoster, D. & Salto, M. (2013). The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal policy framework: an update. *Economic Papers*, 478. <https://doi.org/10.2765/3922>
- Mourre, G., Poissonnier, A. & Lausegger, M. (2019). The semi-elasticities underlying the cyclically-adjusted budget balance: an update & further analysis. *Discussion Paper*, 098. <https://doi.org/10.2765/72585>
- Nitschke, R. (2021). Die Bürde der Corona-Schulden – Welche Belastungen erwarten die Länderhaushalte in den nächsten Jahren? *ifo Dresden berichtet*, 28(01), 3–9.
- Paetz, C., Rietzler, K. & Truger, A. (2016). Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011: Die wahre Belastungsprobe steht noch aus. *IMK Report*(117).
- Raffelhüschen, B., Brinkschmidt, T., Kohlstruck, T., Seuffert, S. & Wimmesberger, F. (2022). Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2022: Demografie und Wachstum - Zwei Krisen geben sich die Hand. *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*(165).
- Schuknecht, L. (2021). Zankapfel Schuldenbremse: Bewährtes Instrument auch in Krisenzeiten? Finanzpolitik braucht einen ordnungspolitischen Anker in guten und in schlechten Zeiten. *ifo Schnelldienst*, 74(4), 3–7.
- Seuffert, S. (2022). *Anwartschaftsbasierte Projektion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Generationenbilanzierung* (1. Aufl.). *Freiburger Schriften zur Finanzwissenschaft und Wirtschaftspolitik: v.3*. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Thöne, M. & Krehl, F. (2015). Zukunftsinvestitionen. Empirische Befunde zur Wirkung öffentlicher Ausgaben auf inklusives Wachstum. *Inklusives Wachstum für Deutschland*(03).

- Weichenrieder, A., Kasinger, J. & Nöh, L. (2020). Zinsänderungsrisiken und langfristige Zins-bindung vor dem Hintergrund der hessischen Zinsswaps. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(1), 79–89. <https://doi.org/10.1515/pwp-2019-0035>
- Wigger, B. U. (2022). Stellungnahme zum Zweiten Nachtragshaushalt 2021 des Bundes. *ifo Schnelldienst*, 75(02), 60–62.
- Zimmermann, H. (2021). *Finanzwissenschaft: Eine Einführung in die Staatsfinanzen* (13. Aufl.). *Vah-lens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Franz Vahlen.

7.1 Quellenverzeichnis

- Bundesministerium der Finanzen (2019). Aufteilung der 2018 neu berechneten Budgetsemielastizität auf Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen. *Monatsbericht des BMF April 2019*, 36–40.
- Bundesministerium der Finanzen (2021). Abrechnung der grundgesetzlichen Regel zur Begrenzung der Neuverschuldung 2020. *Monatsbericht des BMF September 2021*, 37–41.
- Bundesministerium der Finanzen. (2022). *Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse)*.
- Deutsche Bundesbank (2017). Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse. *Monatsbericht - März 2017*, 35–58.
- Deutsche Bundesbank. (2023). *Onlinedatenbank der Deutschen Bundesbank: Tabelle BBK01.BJ9059*. Zugriff am 31. März 2023, verfügbar unter https://www.bundesbank.de/dynamic/action/de/statistiken/zeitreihen-datenbanken/zeitreihen-datenbank/759778/759778?listId=www_v27_web011_21a
- Deutsche Finanzagentur. (2023). *Emissionshistorie seit 1999*.
- Landtag von Baden-Württemberg (2004). Kleine Anfrage der Abg. Heike Dederer GRÜNE und Antwort des Finanzministeriums. *Drucksache 13/2933*.
- Landtag von Baden-Württemberg (2020a). Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu dem Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/8827: Gesetz zur Errichtung eines Beteiligungsfonds des Landes Baden-Württemberg (Beteiligungsfondsgesetz Baden-Württemberg - BetFoG). *Drucksache 16/8903*.
- Landtag von Baden-Württemberg (2020b). Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21. *Drucksache 16/8857*.
- Landtag von Baden-Württemberg (2020c). Gesetzesbeschluss des Landtags: Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg. *Drucksache 16/8138*.
- Landtag von Baden-Württemberg (2020d). Mitteilung des Ministeriums für Finanzen: Bericht der Gemeinsamen Finanzkommission zur Gewährleistung des prozeduralen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung vom 20. Juli 2020. *Drucksache 16/8660*.

Landtag von Baden-Württemberg (2020e). Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2020 zur Haushaltsrechnung 2018 (vgl. Drucksache 16/8400) hier: Beitrag Nr. 4 - Entwicklung des Landeshaushalts. *Drucksache 16/8404*.

Landtag von Baden-Württemberg (2021a). Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Finanzen zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 17/400 Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021. *Drucksache 17/508*.

Landtag von Baden-Württemberg (2021b). Gesetzentwurf der Landesregierung: Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021. *Drucksache 17/400*.

Landtag von Baden-Württemberg (2021c). Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2021 zur Haushaltsrechnung 2019 (vgl. Drucksache 17/300) hier: Beitrag Nr. 3 - Entwicklung des Landeshaushalts. *Drucksache 17/303*.

Landtag von Baden-Württemberg (2021d). Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2021 zur Haushaltsrechnung 2019 (vgl. Drucksache 17/300) hier: Beitrag Nr. 4 - Schuldenbremse. *Drucksache 17/304*.

Landtag von Baden-Württemberg (2022a). Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Finanzen: Staatshaushaltsplan 2023/2024 Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung. *Drucksache 17/3712*.

Landtag von Baden-Württemberg (2022b). Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2022 zur Haushaltsrechnung 2020 (vgl. Drucksache 17/3000) hier: Beitrag Nr. 1 - Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2020. *Drucksache 17/3001*.

Landtag von Baden-Württemberg (2022c). Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2022 zur Haushaltsrechnung 2020 (vgl. Drucksache 17/3000) hier: Beitrag Nr. 3 - Entwicklung des Landeshaushalts. *Drucksache 17/3003*.

Landtag von Baden-Württemberg (2022d). Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2022 zur Haushaltsrechnung 2020 (vgl. Drucksache 17/3000) hier: Beitrag Nr. 4 - Schuldenbremse. *Drucksache 17/3004*.

Landtag von Baden-Württemberg (2023). Mitteilung des Rechnungshofs Denkschrift 2023 zur Haushaltsrechnung 2021 (vgl. Drucksache 17/5100) hier: Beitrag Nr. 3 - Entwicklung des Landeshaushalts. *Drucksache 17 / 5103*.

- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2019). Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung. *Staatshaushaltsplan für 2020/2021.*
- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2021a). Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung. *Staatshaushaltsplan für 2022.*
- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg. (2021b). *Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2020.*
- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2021c). Vorheft. *Staatshaushaltsplan für 2022.*
- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2022a). Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung. *Staatshaushaltsplan für 2023/2024.*
- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg. (2022b). *Haushaltsrechnung des Landes Baden-Württemberg 2021.*
- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2022c). Vorheft. *Staatshaushaltsplan für 2023/2024.*
- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg. (2023). *Sonderauswertung der Fälligkeiten bestehender Kreditaufnahme in Baden-Württemberg.*
- Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (2014). Einzelplan 12: Allgemeine Finanzverwaltung. *Staatshaushaltsplan für 2014/2015.*
- Rechnungshof Baden-Württemberg. (2021). *Denkschrift 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg.*
- Rechnungshof Baden-Württemberg. (2023). *Zinsänderungsrisiko: Anfrage des Instituts für Finanzwissenschaften und Sozialpolitik der Universität Freiburg.*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007). Staatsverschuldung wirksam begrenzen: Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. *Expertisen.*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021). Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit: Jahresgutachten 2021/22. *Jahresgutachten.*
- Stabilitätsrat. (2011). *Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen: Anlage zur Verwaltungsvereinbarung Verfahren zur Konjunkturbereinigung.*
- Stabilitätsrat. (2020). *Übersicht über die im harmonisierten Analysesystem zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse angewendeten Konjunkturbereinigungsverfahren.*

- Stabilitätsrat. (2022). *Kompendium des Stabilitätsrates zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz.*
- Statistische Ämter der Länder (2022). Zusammenhänge, Bedeutung und Ergebnisse. *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder.*
- Statistische Ämter der Länder (2023a). Bruttoanlageinvestitionen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2020. *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Reihe 1*(Band 1).
- Statistische Ämter der Länder (2023b). Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2022. *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Reihe 1*(Band 1).
- Statistisches Bundesamt. (2022a). *Onlinedatenbank des Statistischen Bundesamtes: Tabellen 71321-0002, 71321-0004, 71321-0006.* Zugriff am 13. September 2022, verfügbar unter www-genesis.destatis.de/genesis/online
- Statistisches Bundesamt. (2022b). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Arbeitsunterlage Investitionen 2. Vierteljahr 2022.*
- Statistisches Bundesamt (2023). Finanzen und Steuern: Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts. *Fachserie, 14*(Reihe 2).
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (2022). *Ausgaben und Einnahmen des Landes Baden-Württemberg seit 2004 nach Art.*

7.2 Rechtsquellenverzeichnis

- StHG 2020/21. Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden- Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 18. Dezember 2019, GBl. S. 596 zuletzt geändert durch §2 Drittes NachtragshaushaltsG 2021 vom 22. Juli 2021 GBl. S. 613.
- StHG 2022. Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2022 vom 22. Dezember 2021, GBl. S. 1012.
- StHG 2015/16. Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2015/16 vom 17. Dezember 2014, GBl. S. 801 zuletzt geändert durch §1, §2a, §3, §5 Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2016 vom 26. Juli 2016, GBl. S. 412.
- StHG 2023/2024. Gesetz über die Feststellung des Staatshaushaltsplans von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2023/2024 vom 21. Dezember 2022, GBl. S. 654.
- Drittes Nachtragshaushaltsgesetz 2021. Gesetz über die Feststellung eines Dritten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für das Haushaltsjahr 2021 vom 22. Juli 2021, GBl. S. 613.
- Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21. Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 19. März 2020, GBl. S. 126.
- Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020/21. Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Staatshaushaltsplan von Baden-Württemberg für die Haushaltsjahre 2020/21 vom 15. Oktober 2020, GBl. S. 868.
- Beteiligungsfondsgesetz. Gesetz zur Errichtung eines Beteiligungsfonds des Landes Baden-Württemberg vom 15. Oktober 2020, GBl. 2020 S. 944 zuletzt geändert durch Art. 4 HaushaltsbegleitG 2022 vom 22. Dezember 2021, GBl. S. 1009.
- Stabilitätsratsgesetz. Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702, FNA 190-5 zuletzt geändert durch Art. 4 Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.8.2017, BGBl. I S. 3122.

Naturkatastrophenfeststellungsgesetz. Gesetz zur Feststellung einer Naturkatastrophe, der Höhe der Ausnahmekomponente und zur Festlegung eines Tilgungsplans nach §18 Absatz 6 der Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (Covid-19 Naturkatastrophenfeststellungsgesetz) vom 19. März 2020, GBl. S. 125 zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 15. Oktober 2020, GBl. S. 867 und durch Art. 1 Änderungsgesetz vom 22. Juli 2021, GBl. S. 659.

LHO, HH. Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 17. Dezember 2013, HmbGVBl. S. 503, BS Hbg 63-1 zuletzt geändert durch Art. 5 G zur Weiterentwicklung des digitalen Finanzmanagements in Hamburg und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 27.4.2021, HmbGVBl. S. 283.

SäHO. Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen vom 10. April 2001, SächsGVBl. S. 153, BS Sachsen 520-1 zuletzt geändert durch Art. 1 Haushaltsbegleitgesetz 2021/2022 vom 21.5.2021, SächsGVBl. S. 578.

LHO, BW. Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971, GBl. I S. 428 zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 18. Dezember 2012 GBl. I S. 677.

LHO, BW alte Fassung. Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg vom 19. Oktober 1971, GBl. I S. 428 zuletzt geändert durch Änderungsgesetz vom 23. März 2022 GBl. I S. 213.

LHO, MV. Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 10. April 2000, GVOBl. M-V S. 159, GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 630-1 zuletzt geändert durch Art. 2 Haushaltsbegleitgesetz M-V 2022/2023 vom 30.6.2022, GVOBl. M-V S. 400.

VOArt117, RP. Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 22. Januar 2014, GVBl. S. 8, BS Rh-Pf 63-2-1 zuletzt geändert durch Art. 1 Zweite Änderungsverordnung vom 28.2.2018, GVBl. S. 25.

LHO, NI. Niedersächsische Landeshaushaltsordnung vom 30. April 2001, Nds. GVBl. S. 276, VORIS 64000 03 zuletzt geändert durch Art. 8 Nieders. Haushaltsbegleitgesetz 2022 vom 16.12.2021, Nds. GVBl. S. 883.

ThürLHO. Thüringer Landeshaushaltsordnung vom 19. September 2000, GVBl. S. 282, BS Thür 630-1 zuletzt geändert durch Art. 1 Drittes Gesetz zur Änderung der Thüringer Landeshaushaltsordnung vom 21.12.2020, GVBl. S. 684.

BV. Verfassung des Freistaates Bayern vom 15. Dezember 1998, GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I zuletzt geändert durch Gesetze vom 11. 11.2013, GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642.

SaVerf. Verfassung des Freistaats Sachsen vom 27. Mai 1992, SächsGVBl. S. 243, BS Sachsen 100-1 zuletzt geändert durch Art. 1 Verfassungsänderungsgesetz vom 11.7.2013, SächsGVBl. S. 502.

LV. Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953, GBl. S. 173 zuletzt geändert durch Art. 1 Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen vom 26. April 2022, GBl. S. 237.

VO zu §18 LHO. Verordnung des Ministeriums für Finanzen zur zulässigen Kreditaufnahme nach §18 LHO vom 13. Dezember 2016, GBl. S. 637.

8 Anhang

Tabelle 6: Vorsorgezwecke der Rücklage für Haushaltsrisiken.

Zwecke ohne Corona-Pandemie Bezug	
1*	Mehrausgaben bei der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung im Zusammenhang mit dem Zugang an Flüchtlingen
2*	mit dem „Sonderkontingent Nordirak“ verbundene Bedarfe
3*	Gewährleistung der Fortführung des Betriebs des Digitalfunks BOS
4*	Kostenrisiken aufgrund von aus Vorjahren noch ausstehenden Abrechnungen gemäß Privatschulgesetz
5*	Bedarfe aufgrund des Bundesteilhabegesetzes
6*	Bedarfe aufgrund der Novellierung des Unterhaltsvorschussgesetzes
7*	bau- und liegenschaftsbezogenen Bedarfe für Unterbringungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den Einstellungsöffensiven der Polizei
8*	Kostenrisiken aufgrund steigender Patientenzahlen im Maßregelvollzug und im Zusammenhang mit dem Investitionsvorhaben Maßregelvollzug-Neubau Schwäbisch Hall
9*	Ausgleich von Steuermindereinnahmen im Haushaltsvollzug
10*	Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung von Waldschäden
11*	Mehrausgaben, die im Zuge einer Mitfinanzierung von durch den Bund teilfinanzierten und im Rahmen von wettbewerblichen Verfahren ausgeschriebenen Projekten im Zusammenhang mit der Erforschung, Entwicklung und Produktion in den Bereichen Künstliche Intelligenz, alternative Antriebe, Mikroelektronik sowie im Zusammenhang mit dem Ausbau bestehender oder der Schaffung neuer Fraunhofer-Institute entstehen; die Mehrausgaben bedürfen der Zustimmung durch den Ministerrat und der Einwilligung durch den Finanzausschuss
12*	Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung des Technikums Laubholz
13*	Umsetzung der Empfehlungen der Kommission Kinderschutz und ergänzender Maßnahmen des Masterplans Kinderschutz
14	Mehrausgaben aufgrund notwendiger staatlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest und deren wirtschaftlichen Folgen
15	Mehrausgaben der Leitstelle SCC zum Betrieb der SAP-Systeme in der Landesverwaltung
16	Umsetzung der Errichtung einer Bundesstiftung für Härtefälle in der Rentenüberleitung für Spätaussiedler und jüdische Zuwanderer
17	Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Schaffung von Ganztagsbetreuungsplätzen für Kinder im Grundschulalter
18	Mehraufwendungen im Zusammenhang mit dem Projekt Restrukturierung des Haushaltsmanagementsystems und Modernisierung des Kassensystems
19	Mehrausgaben bis zu einer Höhe von 10,7 Mio. EUR im Bereich Life Science am Innovationscampus Region Rhein- Neckar
20	Mehrausgaben zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Landes im Grundstücksverkehr (Allgemeiner Grundstock)
21	zur Umsetzung der Nummer 4 (Investitionsförderung zum Ausbau der Kindertagesplätze) und der Nummer 6 (Anpassung der Personalkostenfördersätze) der Empfehlung der Gemeinsamen Finanzkommission vom 26. November 2021
22#	Umsetzung der Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts
23#	Mehrausgaben bis zu einer Höhe von 8,0 Mio. EUR zur Umsetzung von Projekten des Zentrums für Sonnenenergie und Wasserstoff-Forschung im Bereich der Batterietechnologie und Batterieproduktion
24#	Mehrausgaben des Landes und der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Zusammenhang mit tatsächlichen steuerlichen Mehrbelastungen aufgrund der Einführung der Neuregelung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand (§ 2b Umsatzsteuergesetz)

25#	Mehrausgaben aufgrund von notwendigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Stabilisierung des Hochschulmedizinstandorts Mannheim, soweit der zwingende Bedarf sowohl der Höhe als auch der zeitlichen Dringlichkeit nach konkret nachgewiesen wird
26#	auf das Land entfallende Mehrausgaben bzw. zum Ausgleich von Mindereinnahmen im Zusammenhang mit der Finanzierung des Maßnahmenpakets des Bundes zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und zur Stärkung der Einkommen (Entlastungspaket III) sowie etwaiger weiterer Entlastungsmaßnahmen des Bundes
27#	Mehrausgaben bzw. zum Ausgleich von Mindereinnahmen aufgrund von notwendigen landesspezifischen Stabilisierungsmaßnahmen aufgrund der globalen Auswirkungen infolge des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs auf die Ukraine
28#	Mehrausgaben im Zusammenhang mit einem Mezzanine-Beteiligungsprogramm
29#	Mehrausgaben in Höhe von insgesamt bis zu 6,8 Mio. EUR im Zuge der Reform der Straßenbauverwaltung, insbesondere zur Absicherung der Tunnelüberwachung

*bereits vor Beginn der Corona-Pandemie (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2019).

Zwecke zusätzlich im Staatshaushaltsplan 2023/2024 (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2022a).

Zwecke mit Corona-Pandemie Bezug	
1	Mehrausgaben aufgrund von notwendigen staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung und Vorbeugung von Epidemien und Pandemien, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Coronavirus
2	Mehrausgaben aufgrund von notwendigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen von Epidemien und Pandemien
3	Corona-bedingte Zuführungsbedarfe an Landesbetriebe, Landesbeteiligungen, Landesanstalten und sonstige landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts zur für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs notwendigen Liquiditätssicherung
4	Ausgleich von Corona-bedingten Einnahmeausfällen im Landeshaushalt, insbesondere von veranschlagten Ablieferungsbeträgen von Landesbetrieben, Landesbeteiligungen, Landesanstalten und sonstigen landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Haushaltsvollzug
5	Corona-bedingte Prozessrisiken

Quelle: Eigene Darstellung nach Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2021a) und Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg (2022a).