

Mitteilung

des Rechnungshofs

Jahresbericht 2026 zur Haushaltsrechnung 2024 (vgl. Drucksache 18/300)

hier: Beitrag Nr. 3 – Entwicklung des Landeshaushalts

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 16. Juli 2026, Az.: RHP3-0451.1-25/3/3:

**Die Steuereinnahmen 2025 waren 1,9 Mrd. € höher als im Vorjahr 2024.
Dennoch war der Finanzierungssaldo mit 0,5 Mrd. € negativ.**

3.1 Finanzierungssaldo

Die Gesamteinnahmen des Landes lagen 2025 mit 73,2 Mrd. € gut 6,2 Mrd. € über den im Staatshaushaltsplan vorgesehenen Einnahmen. Die Gesamtausgaben betrugen 69,7 Mrd. € und überstiegen den Planwert damit um 2,7 Mrd. €. Zum 31. Dezember 2025 betrug der Saldo aus den Gesamteinnahmen und den Gesamtausgaben 3,5 Mrd. €. Das Land hat in dieser Höhe einen Kassenüberschuss ausgewiesen.

Die Betrachtung der Gesamteinnahmen und -ausgaben ergibt für 2025 zwar ein positives Gesamtbild, lässt jedoch keine Rückschlüsse darauf zu, inwiefern der Haushalt strukturell ausgeglichen war.

Die wichtigste Kennzahl für die Bewertung der Haushaltsentwicklung ist der Finanzierungssaldo. Bei dessen Berechnung werden die Gesamteinnahmen sowie die Gesamtausgaben um einnahmen- und ausgabenseitige Sondertatbestände bereinigt. So werden bei den Einnahmen Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre und aus der (haushaltsmäßigen)

Aufnahme neuer Kredite¹ herausgerechnet. Bei den Ausgaben bleiben Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, der Ausgleich von Kassenfehlbeträgen sowie die endgültige Tilgung von Kreditmarktschulden unberücksichtigt. Im Ergebnis zeigt sich, ob der Haushaltsvollzug aus den laufenden Einnahmen bestritten werden konnte.

Für 2025 waren die Gesamteinnahmen um insgesamt 6,0 Mrd. € zu bereinigen und beliefen sich auf 67,1 Mrd. €. Die bereinigten Ausgaben von 67,7 Mrd. € lagen um 2,0 Mrd. € unter den Gesamtausgaben. Der Finanzierungssaldo war mit minus 517 Mio. € negativ. Das Land musste zum Haushaltsausgleich auf bestehende Reserven zurückgreifen (siehe Tabelle 3-1).

Tabelle 3-1: Berechnung des Finanzierungssaldos 2025 (in Mio. €)

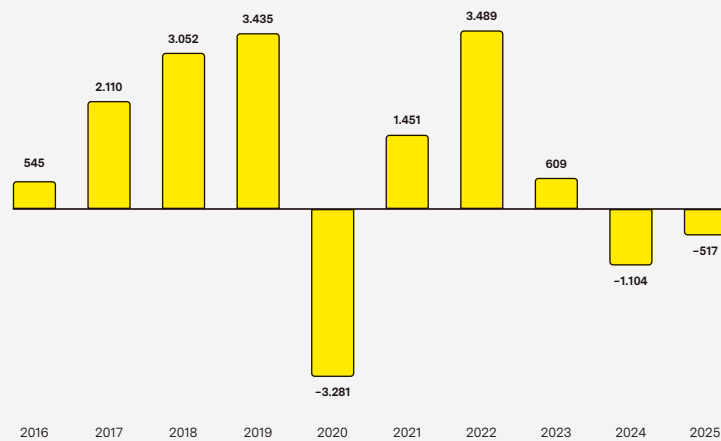
Bezeichnung	Betrag
Summe der Ist-Einnahmen	73.175
Nettokreditaufnahme	-1.026
Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken	-2.681
Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	-2.332
Bereinigte Einnahmen	67.135
Summe der Ist-Ausgaben	-69.661
Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke	-2.008
Kassenmäßige Fehlbeträge	0
Bereinigte Ausgaben	-67.653
Finanzierungssaldo	-517

¹ Die Berücksichtigung von Kreditaufnahmen erfolgt, abweichend vom Bruttoprinzip, nach dem Nettoprinzip bei den Einnahmen. Nettokreditaufnahmen werden einnahmeseitig abgezogen. Nettotilgungen werden haushaltssystematisch als negative Kreditaufnahmen behandelt.

Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum kam ein negativer Finanzierungssaldo bislang bereits zweimal vor. Während im Zeitraum von 2016 bis 2019 durchweg sehr hohe positive Ergebnisse erzielt werden konnten, bildete das erste Jahr der Coronapandemie 2020 einen tiefen Einschnitt. Neben der Pandemie hatte ab 2020 eine strukturelle Veränderung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben. Die bis dahin geltenden Vorgaben zum Länderfinanzausgleich wurden durch eine geänderte Steuerverteilungsregelung ersetzt. Gleichwohl wies die Haushaltsrechnung 2021 wieder ein Plus von nahezu 1,5 Mrd. € aus.

Der Finanzierungssaldo 2024 berücksichtigte im Gegensatz zu 2025 eine Tilgung von 193 Mio. €. Dennoch überstiegen die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken die entsprechenden Zuführungen deutlich. Der Finanzierungssaldo war 2024 erstmals seit 2020 wieder negativ und bleibt auch 2025 negativ (siehe Abbildung 3-1).

Abbildung 3-1: Finanzierungssalden 2016 bis 2025 (in Mio. €)



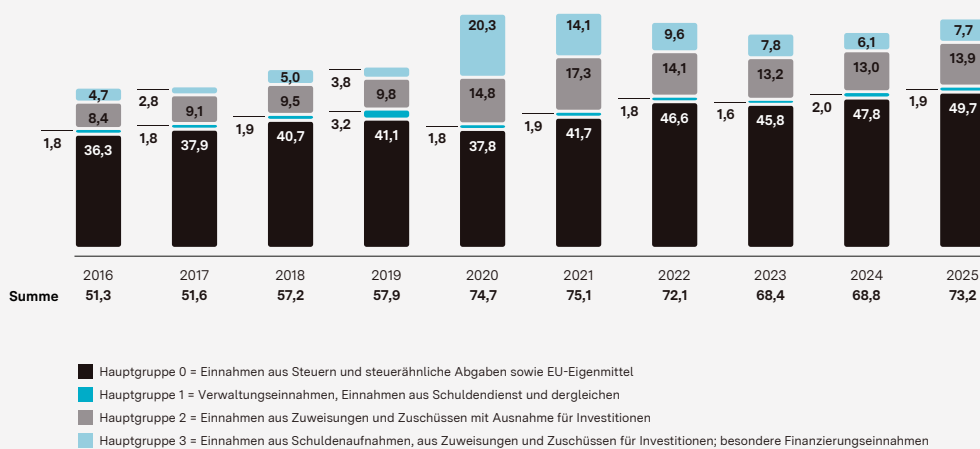
3.2 Entwicklung der Gesamteinnahmen 2016 bis 2025

Die Gesamteinnahmen des Landes stiegen 2025 gegenüber dem Vorjahr um 4,4 Mrd. € an. Damit näherten sie sich den Einnahmen der Jahre 2020 bis 2022 an.

Den prozentual größten Zuwachs gegenüber dem Vorjahr wiesen 2025 mit plus 26 % die Einnahmen der Hauptgruppe 3 auf. Hintergrund war insbesondere die Aufnahme neuer Schulden am Kreditmarkt im Vergleich zu einer Tilgung im Vorjahr (siehe Abbildung 3-2).

Nach einem leichten Anstieg 2024 stiegen die Einnahmen 2025 per saldo deutlich um 6 % auf 73,2 Mrd. € an.

Abbildung 3-2: Einnahmen im Landeshaushalt 2016 bis 2025 (in Mrd. €)²



Von den Veränderungen gegenüber 2024 entfielen

- +1,9 Mrd. € auf die Einnahmen der Hauptgruppe 0,
- -45 Mio. € auf die Einnahmen der Hauptgruppe 1,
- +0,9 Mrd. € auf die Einnahmen der Hauptgruppe 2,
- +1,6 Mrd. € auf die Einnahmen der Hauptgruppe 3.

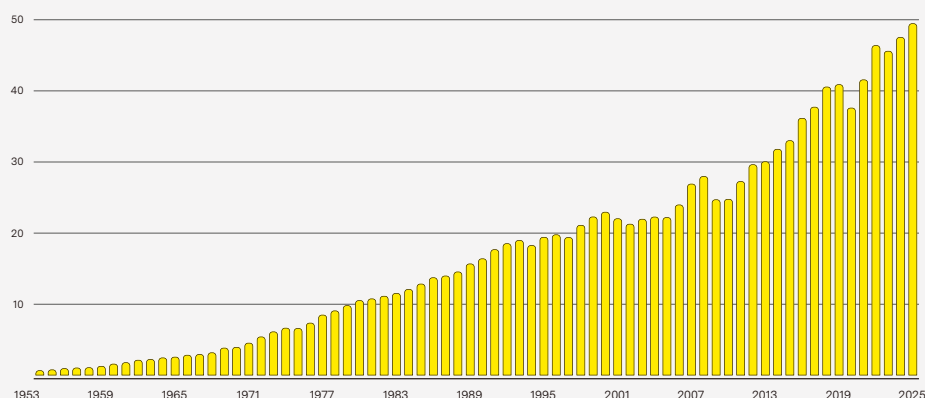
Die Einnahmen wurden 2025 zu 68 % durch Steuern und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0) sowie zu 19 % durch Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme von Investitionen (Hauptgruppe 2) erzielt.

² Zum Teil Rundungsdifferenzen.

3.2.1 Steuereinnahmen und steuerähnliche Abgaben (Hauptgruppe 0)

Langfristig betrachtet stiegen die Steuereinnahmen seit 1953 überwiegend an (siehe Abbildung 3-3). Die größten Einbrüche waren 2009 (Wirtschafts- und Finanzmarktkrise) und 2020 (Coronapandemie) zu verzeichnen.

Abbildung 3-3: Historische Entwicklung der Steuereinnahmen von 1953 bis 2025 in Baden-Württemberg (in Mrd. €)³



Die Steuereinnahmen und Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben stiegen seit 2011 deutlich an. Nach Ausbruch der Coronapandemie fielen die Einnahmen der Hauptgruppe 0 im Jahr 2020 zunächst real um 3,3 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr auf 37,8 Mrd. €. Bereits in den beiden darauffolgenden Jahren 2021 und 2022 erholten sie sich. Nach einem erneuten Rückgang um 0,8 Mrd. € im Jahr 2023 stiegen die Einnahmen der Hauptgruppe 0 ab 2024 erneut an; zuletzt 2025 um 1,9 Mrd. € (+4 %) auf 49,7 Mrd. €.

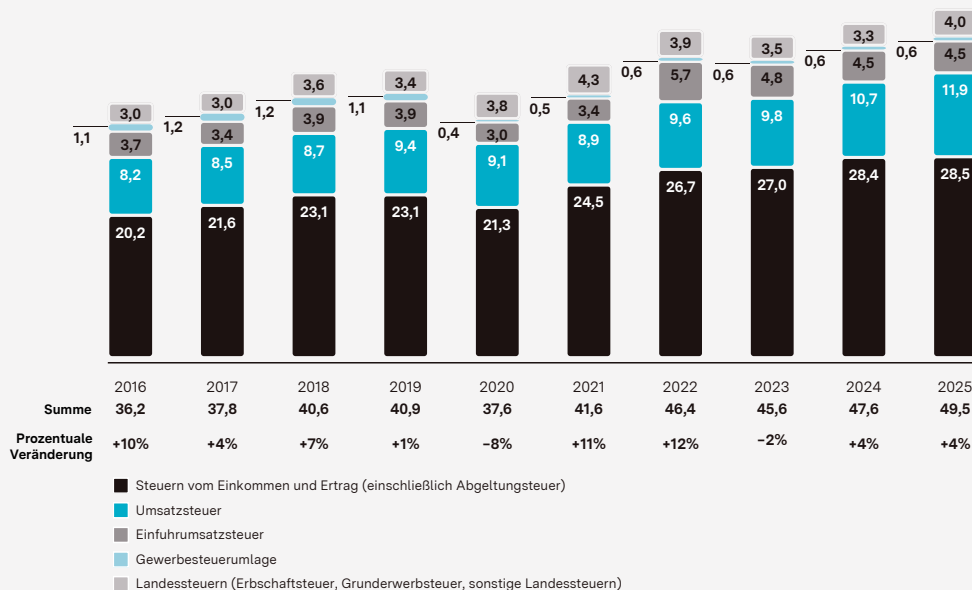
Die *Brutto-Steuereinnahmen*⁴ waren 2025 mit 49,5 Mrd. € um 13,3 Mrd. € höher als 10 Jahre zuvor (+37 %). Gegenüber dem Vorjahr 2024 erhöhten sie sich um 1,9 Mrd. € (+4 %).

Die um die Ausgaben des kommunalen Finanzausgleichs bereinigten (Netto-) Steuereinnahmen sind 2025 auf 39,3 Mrd. € (+4 %) angestiegen (siehe Abbildung 3-4).

Die Steuereinnahmen des Landes bestehen aus der Summe der Gemeinschaftsteuern und der Summe der Landessteuern.

³ Steuereinnahmen der Hauptgruppe 0 ohne steuerähnliche Abgaben.

⁴ Ohne steuerähnliche Abgaben.

Abbildung 3-4: Entwicklung der Brutto-Steureinnahmen 2016 bis 2025 (in Mrd. €)^{5 6 7}

Zu den Gemeinschaftsteuern gehören:

- Steuern vom Einkommen und Ertrag bestehend aus Lohnsteuer, veranlagter Einkommensteuer, nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Abgeltungsteuer: Sie erhöhten sich im Vergleich zum Vorjahr um 0,1 Mrd. € (+0,5 %). Die Einnahmen aus der Lohnsteuer bilden mit 16,9 Mrd. € wie stets den höchsten Anteil am Aufkommen aus den Gemeinschaftsteuern.
- Umsatzsteuer: Die Einnahmen stiegen gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Mrd. € auf 11,9 Mrd. € (+11 %).
- Einfuhrumsatzsteuer: Die Einnahmen gingen 2025 geringfügig um 33 Mio. € zurück (-1 %).
- Gewerbesteuerumlage: Diese nahm um 55 Mio. € auf 562 Mio. € ab (-9 %).

Die Einnahmen aus Gemeinschaftsteuern sind 2025 im Vergleich zum Vorjahr von 44,2 Mrd. € auf 45,4 Mrd. € angestiegen. Der Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes lag damit bei 92 %.

Die Einnahmen aus Landessteuern nahmen 2025 um 0,7 Mrd. € auf 4,0 Mrd. € zu (+20 %). Das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer stieg gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Mrd. € auf 2,2 Mrd. € an (+19 %). Auch die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer nahmen im Vergleich zu 2024 um 0,3 Mrd. € auf 1,5 Mrd. € zu (+31 %).

⁵ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

⁶ Ohne steuerähnliche Abgaben.

⁷ Prozentwerte: Veränderung der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr.

Die Einnahmen *aus steuerähnlichen Abgaben* blieben 2025 nahezu konstant. Sie betrugen in Summe 192 Mio. €. Der größte Anteil mit 54 % der Einnahmen aus steuerähnlichen Abgaben (105 Mio. €) entfiel auf das Wasserentnahmeentgelt und die Abwasserabgabe. Weitere 82 Mio. € (43 %) stammten aus der Spielbankabgabe und aus weiteren Leistungen der Spielbankunternehmen.

3.2.2 Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (Hauptgruppe 1)

Die Verwaltungseinnahmen und Einnahmen aus Schuldendienst (Hauptgruppe 1) verringerten sich 2025 gegenüber 2024 geringfügig, um 45 Mio. € auf 1,9 Mrd. € (-2 %).

Die Verwaltungseinnahmen (Obergruppe 11) bildeten mit 1,5 Mrd. € den größten Posten der Hauptgruppe 1. Sie nahmen gegenüber dem Vorjahr um 30 Mio. € zu (+2 %). Davon entfielen 786 Mio. € auf Gerichtskosten, Gebühren, Geldstrafen sowie Geldbußen bei den Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Staatsanwaltschaften.

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

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 2) erhöhten sich 2025 gegenüber dem Vorjahr in Summe um 889 Mio. € auf 13,9 Mrd. € (+7 %). Die größten Posten dieser Einnahmengruppe waren:

- Finanzausgleichsumlage im kommunalen Finanzausgleich nach § 1a Finanzausgleichsgesetz mit 5,9 Mrd. €; sie erhöhte sich um 170 Mio. € (+3 %);
- Zuweisung des Bundes zum Ausgleich des Kraftfahrzeugsteuer-Wegfalls mit 1,3 Mrd. €; unverändert seit 2010;
- Einnahmen zur Sicherstellung und Verbesserung einer ausreichenden Bedienung durch den ÖPNV/SPNV sowie zur Infrastruktur- und Fahrzeugförderung mit 1,4 Mrd. €; sie erhöhten sich um 49 Mio. € (+4 %);
- Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 Absätze 5 bis 11 SGB II (1,2 Mrd. €) und Zuweisungen des Bundes gemäß § 46a SGB XII – Sozialhilfe (1,1 Mrd. €) mit 2,3 Mrd. €; gegenüber dem Vorjahr erhöhten sie sich um 82 Mio. € (+4 %).

3.2.4 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und besondere Finanzierungsmaßnahmen (Hauptgruppe 3)

Die Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen und die besonderen Finanzierungseinnahmen (Hauptgruppe 3) beliefen sich 2025 auf 7,6 Mrd. €. Damit nahmen sie gegenüber dem Vorjahr um 1,6 Mrd. € (+26 %) zu.

Der größte Anteil entfiel auf die Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken (Obergruppe 35).

3.2.4.1 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen

2024 hatte das Land 193 Mio. € getilgt.⁸ In 2025 hat Baden-Württemberg haushaltsmäßig 1 Mrd. € an neuen Krediten aufgenommen.

⁸ Tilgungen werden haushaltstechnisch als negative Einnahmen aus Schuldenaufnahmen bei der Hauptgruppe 3 nachgewiesen. Dies entspricht faktisch einer Ausgabe.

3.2.4.2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen

Die Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen (Obergruppen 33 und 34) erhöhten sich saldiert um 96 Mio. € auf 1,4 Mrd. € (+7 %).

Die größten Einzelpositionen der Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen lagen 2025 bei:

- Zuschüssen des Bundes zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit 327 Mio. €; sie erhöhten sich um 83 Mio. € (+34 %);
- Zuweisungen für die Durchführung des „DigitalPakt Schule“ sowie ergänzender Programme mit 284 Mio. €; sie erhöhten sich um 88 Mio. € (+45 %);
- Zuweisungen des Bundes für die Darlehensförderung der Studierenden mit 132 Mio. €; sie sanken um 3 Mio. € (-3 %).

Diesen Einnahmen stehen regelmäßig entsprechende Ausgaben gegenüber.

3.2.4.3 Besondere Finanzierungseinnahmen

Baden-Württemberg hat 2025 aus Rücklagen, Fonds und Stöcken 2,7 Mrd. € entnommen. Dies entspricht einem Rückgang um 761 Mio. € gegenüber der Vorperiode (-22 %).

Der größte Betrag mit 1,7 Mrd. € wurde aus der Rücklage für Haushaltsrisiken entnommen⁹.

Weitere Entnahmen betrafen

- die Rücklage für das Maßnahmenpaket „Zukunftsland BW – Stärker aus der Krise“ mit 406 Mio. €;
- die Rücklage für Inflations- und Energiepreissrisiken mit 267 Mio. €;
- die Sanierungsrücklage¹⁰ mit 76 Mio. €.

Aus Überschüssen der Vorjahre (Obergruppe 36) wurden 2025 insgesamt 2,3 Mrd. € entnommen. Sie nahmen damit um 81 % im Vergleich zu 2024 (1,3 Mrd. €) zu.

3.3 Entwicklung der Gesamtausgaben 2016 bis 2025

Nachdem die Ausgaben des Landes von 2022 bis 2024 schon auf hohem Niveau stagnierten, ergab sich 2025 eine weitere Steigerung. Die unmittelbaren finanziellen Auswirkungen der Coronapandemie hat das Land inzwischen nahezu überwunden. Ungeachtet dessen prägen krisenbedingte Ausgaben – beispielsweise in Folge von Flucht und Migration – die Landesausgaben nach wie vor mit.

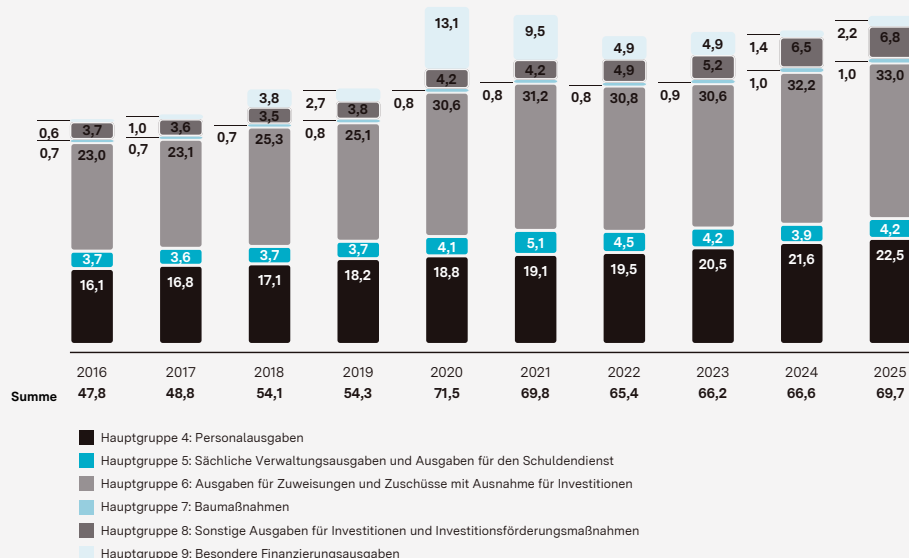
Neben der investiven Unterstützung von Kommunen und Landkreisen hat das Land auch 2025 in den Erhalt und den Ausbau seiner Infrastruktur sowie in den Personalkörper investiert. Darüber hinaus wurden neben Entnahmen aus den Rücklagen erneut Mittel in nennenswertem Umfang für künftige krisenbedingte Ausgaben zugeführt.

⁹ Im Gegenzug wurden 2025 der Rücklage für Haushaltsrisiken 1,1 Mrd. € zugeführt (Vorjahr: 113 Mio. €).

¹⁰ Rücklage für Maßnahmen im Sinne des § 1 Absatz 3 der Verordnung zu § 18 Landeshaushaltsordnung.

In der Folge sind die Gesamtausgaben gegenüber 2024 um 3,1 Mrd. € gestiegen (siehe Abbildung 3-5).

Abbildung 3-5: Ausgaben im Landeshaushalt 2016 bis 2025 (in Mrd. €)^{11 12}



Die Zehn-Jahres-Betrachtung zeigt, dass die Gesamtausgaben des Landes bis zur Coronapandemie gleichmäßig auf 54,3 Mrd. € in 2019 angestiegen sind. Nach einem sprunghaften Aufwuchs in 2020 und 2021 stabilisierten sich die Ausgaben ab 2022 zunächst auf hohem Niveau. Gegenüber 2024 ergab sich 2025 ein Plus der Gesamtausgaben von 5 %.

Im Vergleich zum Vorjahr ergaben sich in 2025 in folgenden Bereichen Ausgabenerhöhungen:

- Personalausgaben (Hauptgruppe 4) um 945 Mio. € (+4 %),
- Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) um 267 Mio. € (+7 %),
- Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) um 759 Mio. € (+2 %),
- Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) um 27 Mio. € (+3 %),
- sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) um 290 Mio. € (+4 %) und
- Besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) um 806 Mio. € (+58 %).

¹¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

¹² Ab 2020 Wegfall von Ausgaben für den Länderfinanzausgleich in der Hauptgruppe 6. Letztmalig 2019 mit 2,5 Mrd. € enthalten.

Die Personalausgaben sowie die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke entsprechen zusammen 80 % der Gesamtausgaben.

3.3.1 Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und Stellenentwicklung

In der Hauptgruppe 4 werden die Personalausgaben der Kernverwaltung nachgewiesen. Sie beinhalten als größten Teilbereich die Bezüge und Nebenleistungen für Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter. Gefolgt von entsprechenden Versorgungsbezügen und den Entgelten der Beschäftigten sowie Beihilfen.

Daneben fallen auch bei den Landesbetrieben erhebliche Personalausgaben an. Diese sind allerdings im Landeshaushalt nicht explizit als solche ausgewiesen, sondern in den Zuweisungen der Hauptgruppe 6 enthalten.¹³

Tabelle 3-2: Personalausgaben der Hauptgruppe 4 in 2016 sowie 2021 bis 2025 (in Mrd. €)^{14 15}

Gruppe		2016	2021	2022	2023	2024	2025
422	Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten und Richterinnen und Richter	7,99	9,28	9,66	9,87	10,49	10,91
428	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	1,53	1,80	1,78	1,81	1,92	1,95
432	Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter	4,47	5,82	5,86	6,23	6,49	6,75
441	Beihilfen, soweit nicht für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,41	0,48	0,47	0,55	0,58	0,66
446	Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und dergleichen	0,79	1,06	1,09	1,28	1,31	1,49
Sonstige Personalausgaben		0,90	0,70	0,68	0,73	0,80	0,77
Summe Personalausgaben		16,09	19,14	19,54	20,46	21,59	22,53

Die Personalausgaben der Kernverwaltung sind gegenüber 2016 um 6,4 Mrd. € auf 22,5 Mrd. € in 2025 gestiegen (+40 %).

Allerdings sind die Werte nur bedingt vergleichbar, da in diesem Zeitraum verschiedene Universitäten¹⁶, Hochschulen und sonstige Einrichtungen auf kaufmännische Buchführung umgestellt haben. Dies hat zur Folge, dass die Personalausgaben dieser Einrichtungen ab dem Zeitpunkt der Umstellung als Teil des jeweiligen Zuschusses und damit in Hauptgruppe 6 etatisiert sind. Die Personalausgaben der Kernverwaltung verringerten sich entsprechend.

Gegenüber 2024 erhöhten sich die Ausgaben der Hauptgruppe 4 in 2025 um 945 Mio. € (+4 %). Zu dieser Steigerung trugen im Wesentlichen die Ausgaben für Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter bei.

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

¹⁴ Ohne Personalausgaben der Landesbetriebe.

¹⁵ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

¹⁶ Zuletzt Universität Konstanz: Verlagerung von 33,5 Mio. € zum 1. Januar 2025 von Gruppe 422 zu Gruppe 682.

rinnen und Richter (Gruppe 422) mit plus 422 Mio. € und die Versorgungsbezüge (Gruppe 432) mit plus 267 Mio. € bei.

Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum erhöhten sich die Bezüge und Nebenleistungen um 2,9 Mrd. € (+37 %). Im selben Zeitraum stiegen die Beihilfeausgaben für aktive Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter deutlich um 253 Mio. € (+62 %). Die Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger stiegen besonders stark, um 89 % auf 1,5 Mrd. € an.

Die Ausgaben für Versorgungsbezüge betrugen 2025 insgesamt 6,8 Mrd. €. Dies sind 2,3 Mrd. € mehr als 2016 (+51 %).

Die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöhten sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum um 420 Mio. € (+27 %). Der verhältnismäßig geringere Anstieg ist auch auf die Verlagerung von Stellen aus der Kernverwaltung zu den Landesbetrieben zurückzuführen.

Tabelle 3-3 zeigt die Personalausgaben der Kernverwaltung und den Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2025 als Gesamtpersonalaufwand.

Tabelle 3-3: Personalausgaben der Kernverwaltung und Personalaufwand der Landesbetriebe 2018 bis 2025 (in Mrd. €)¹⁷

Haus- haltsjahr	Personalausgaben der Kernverwaltung (Hauptgruppe 4)		Personalaufwand Landesbetriebe		Gesamtpersonalaufwand	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
2018	17,41	17,14	3,05	3,12	20,46	20,26
2019	18,02	18,17	3,12	3,27	21,14	21,44
2020	19,41	18,75	3,23	3,44	22,64	22,19
2021	20,25	19,14	3,11	3,57	23,36	22,71
2022	20,77	19,54	3,53	3,68	24,30	23,22
2023	21,89	20,46	3,58	4,33	25,47	24,79
2024	22,76	21,59	4,46	4,60	27,22	26,19
2025	23,8	22,53	4,94	n.n.	28,74	n. n.

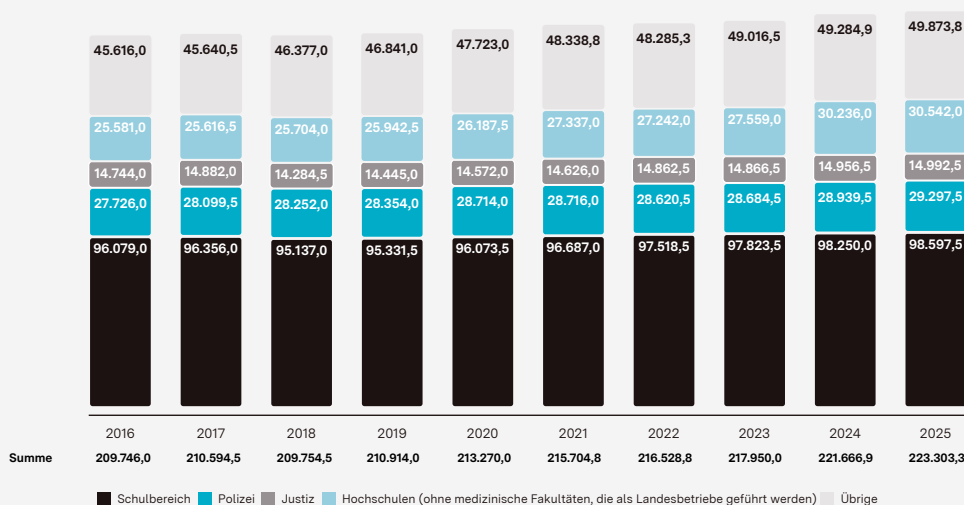
Für die Landesbetriebe lagen zum Redaktionsschluss des Jahresberichts für 2025 noch keine Ist-Zahlen vor.

Der Gesamtpersonalaufwand des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) lag für 2024 im Ist um 21 % über den Ist-Personalausgaben des Kernhaushaltes.

Die Personalstellen in der gesamten Landesverwaltung¹⁸ erhöhten sich seit 2016 von 209.746 Stellen auf 223.303 Stellen (+6 %) zum 31. Dezember 2025 (siehe Abbildung 3-6).

¹⁷ Der Landesbetrieb Fachzentrum Sonderkulturen – Staatliche Lehr- und Versuchsanstalt für Wein- und Obstbau Weinsberg hat aufgrund von Ausfällen bei der Buchführung bis zum Redaktionsschluss des Jahresberichts keine Ist-Werte für 2024 vorgelegt. Insofern wurde der Soll-Wert von 6,8 Mio. € berücksichtigt.

¹⁸ Inklusive Landesbetriebe; ohne Stellen für Beamte auf Widerruf.

Abbildung 3-6: Personalstellen für Beamte und Arbeitnehmer (inklusive Landesbetriebe) ohne Beamte auf Widerruf 2016 bis 2025^{20,21}

Gegenüber dem Vorjahr ist die Zahl der Stellen 2025 um nominal 1.636,4 Stellen angewachsen. Davon wurden 167 Stellen im Haushaltsvollzug geschaffen. Der Stellenaufwuchs im Schulbereich betrug 347,5 gegenüber dem Vorjahr.

Bei der Polizei wurde die Einstellungsoffensive fortgeführt und insgesamt wurden 358 Stellen geschaffen. Bei der Justiz betrug der Aufwuchs 36 Stellen, im Hochschulbereich 306 Stellen und im Übrigen 588,9 Stellen.

Von den gesamten Personalstellen 2025 entfielen 44 % auf den Schulbereich, 13 % auf die Polizei, 7 % auf die Justiz und 14 % auf die Hochschulen (ohne medizinische Fakultäten).

Die bei den Kapiteln der Ministerien und obersten Landesbehörden¹⁹ ausgebrachten Stellen haben sich im zehnjährigen Betrachtungszeitraum deutlich – nominal um 33,7 % – erhöht. Waren 2016 noch 3.728 Stellen in den jeweiligen Kapiteln ausgebracht, ist die Anzahl 10 Jahre später um 1.255 Stellen auf 4.983 Stellen angewachsen.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die jeweiligen Kapitel 01 der Einzelpläne durch Umressortierungen und Umstrukturierungen einer Vielzahl von Veränderungen unterworfen waren. Lediglich 2016, 2019 und 2024 gab es keine entsprechenden Veränderungen (siehe Abbildung 3-7).

Im Betrachtungszeitraum gab es strukturelle Veränderungen, die sich in Summe auf +454,5 Stellen addieren (siehe Tabelle 3-4 auf der Folgeseite).

Würde man diese strukturellen Verschiebungen außer Betracht lassen, hätte sich die Zahl der Stellen bei den Kapiteln 01 zwischen 2016 und 2025 von 3.728 Stellen auf 4.529 Stellen erhöht.

¹⁹ Vergleich der Haushaltspläne der jeweiligen Kapitel 01.

²⁰ Inklusive im Haushaltsvollzug geschaffener Stellen.

²¹ In 2024 (Wieder-) Aufnahme von 2.453,5 Stellen des Karlsruher Instituts für Technologie in die Stellenpläne des Landes, als Folge des Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Karlsruher Instituts für Technologie. Landtagsdrucksache 16/9714.

Abbildung 3-7: Entwicklung der Stellenzahl bei Ministerien und obersten Landesbehörden^{22 23 24 25}

Dies entspräche einem Zuwachs von 801 Stellen oder plus 22 % innerhalb von 10 Jahren.

Der Rechnungshof hält es angesichts dieser Steigerung für sachgerecht, in den kommenden Haushaltsaufstellungsverfahren bei der Ausbringung neuer Stellen in den Kapiteln der Ministerien und obersten Landesbehörden eher zurückhaltend zu sein.

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

Die sächlichen Verwaltungsausgaben und die Ausgaben für den Schuldendienst (Hauptgruppe 5) erhöhten sich 2025 per saldo um 267 Mio. € auf 4,2 Mrd. € (+7 %).

Die sächlichen Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) stiegen von 2016 bis 2019 zunächst moderat an. Sie erhöhten sich pandemiebedingt sprunghaft und erreichten hierbei 2021 einen Höhepunkt. In den folgenden Jahren 2022 und 2023 verringerten sich die Ausgaben zunächst jeweils, um ab 2024 wieder kontinuierlich auf 3,4 Mrd. € in 2025 zu steigen. Mitursächlich hierfür waren in 2025 gestiegene Ausgaben (+103 Mio. €) für den Ausbau einer zentralen Infrastruktur von Informations- und Kommunikationstechnik bei der Polizei.

Die Ausgaben für den Schuldendienst (Obergruppen 56 bis 58) entwickelten sich seit 2016 gegenläufig und sanken – mit Ausnahme der Jahre 2018 und 2021 – kontinuierlich bis 2024. 2025 stiegen diese Zinsausgaben leicht an (siehe Tabelle 3-5).

²² Berücksichtigt sind Stellenzugänge aus dem nachgeordneten Bereich zum Kapitel 01 bzw. Abgänge hin zum nachgeordneten Bereich. Unberücksichtigt blieben Stellenverschiebungen zwischen den jeweiligen Kapiteln 01.

²³ Nur Dauerstellen, ohne kw-Stellen. Stellenhebungen wurden nicht berücksichtigt.

²⁴ Stellenveränderung gemäß Veränderungsnachweisen der Staatshaushaltspläne von drei Stellen oder mehr im Einzelfall.

²⁵ Inklusive Beamte auf Widerruf beim Einzelplan 13.

Tabelle 3-4: Strukturelle Stellenveränderungen bei den Kapiteln 01 der Einzelpläne zwischen 2017 und 2025

Haushaltsjahr	Stellenveränderung Zugang/Abgang	Strukturelle Verschiebung von Stellen
2017	+29,5	Neuordnung der Bereiche Vermessung und Flurneuordnung sowie Naturschutz und Landschaftspflege; im Übrigen ohne Angabe von Gründen.
2018	+113	Als Ersatz für dauerhaft abgeordnetes Personal.
2020	+57	Zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes; für den Sonderstab gefährliche Ausländer; für die Forstneueorganisation sowie für die Investitionsoffensive des Bundes.
2021	+9	Für die Investitionsoffensive des Bundes.
2022	-81,5	Für die Cybersicherheitsagentur Baden-Württemberg.
2022	+132,5	Beginn der Auflösung des Landesgesundheitsamtes; für die Stärkung der Impfkampagne; aufgrund des Wegfalls bei den Ausbauprogrammen bei Kapitel 1403 und für die Bildung des neuen Einzelplans 17.
2023	+32,5	Zuständigkeitsübertragung der Mobilitätszentrale.
2025	+162,5	Auflösung des Landesgesundheitsamtes und Strukturreform der Finanzkontrolle; im Übrigen ohne Angabe von Gründen.
	+454,5	Summe

Tabelle 3-5: Sächliche Verwaltungsausgaben (Obergruppen 51 bis 54) und Zinsausgaben am Kreditmarkt (Obergruppe 57) 2016 sowie 2021 bis 2025 (in Mrd. €)

		2016	2021	2022	2023	2024	2025
Obergruppen 51 bis 54	Sächliche Verwaltungsausgaben	2,24	3,46	3,27	3,08	3,28	3,43
Obergruppe 57	Zinsausgaben am Kreditmarkt	1,46	1,57	1,19	1,09	0,64	0,75

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

Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke (Hauptgruppe 6) stiegen 2025 im Vergleich zum Vorjahr um 759 Mio. € auf 33,0 Mrd. € (+2 %). Darin enthalten sind die allgemeinen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände im kommunalen Finanzausgleich (Gruppe 613) von 12,9 Mrd. €. Diese trugen 2025 mit einem Plus von 659 Mio. € (+5 %) gegenüber dem Vorjahr wesentlich zur Steigerung der Ausgaben in der Hauptgruppe 6 bei.

Im zehnjährigen Vergleich erhöhten sich die Gesamtausgaben der Hauptgruppe 6 um 10,0 Mrd. € (+43 %). Ein deutlicher Sprung ist im Pandemiejahr 2020 zu erkennen (+5,4 Mrd. € gegenüber 2019). Hintergrund war die Auszahlung vielfältiger Hilfen aus Bundes- und Landesmitteln. Nach der Pandemie war in den folgenden Jahren 2022 und 2023 zunächst ein leichter Rückgang dieser Ausgaben zu verzeichnen. Seit 2024 erhöhten sich die Gesamtausgaben der Hauptgruppe 6 jeweils jährlich.

Dies ist auch deshalb bemerkenswert, weil 2020 die Neuregelung des Finanzausgleichs unter den Ländern in Kraft trat. 2019 betrugen die Ausgaben des Landes in der Hauptgruppe 6 dafür 2,5 Mrd. €. Seit 2020 erfolgt der Ausgleich im Wesentlichen außerhalb von Hauptgruppe 6 über die Umsatzsteuerverteilung.

Größere Einzelfälle²⁶ von Ausgaben der Hauptgruppe 6 waren 2025:

- Zuschüsse an die Universitäten²⁷ und Hochschulen des Landes von 3,9 Mrd. €. Diese erhöhten sich 2025 gegenüber dem Vorjahr um 470 Mio. € (+14 %). Mitursächlich hier für ist eine in der Hochschulfinanzierungsvereinbarung II festgesetzte jährliche – prozentuale – Steigerung²⁸.
- Erstattungen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus den Zuweisungen des Bundes für die Kosten der Unterkunft und Heizung gemäß § 46 SGB II mit 1,2 Mrd. € und damit in nahezu gleicher Höhe wie im Vorjahr.
- Zuweisungen an Gemeinden, Gemeindeverbände und den Verband Region Stuttgart sowie Zuschüsse an öffentliche und private Unternehmen für Verkehrsleistungen im ÖPNV/SPNV von 1,1 Mrd. €. Diese reduzierten sich gegenüber 2024 um 202 Mio. € (-15 %).
- Erstattungen an die Stadt- und Landkreise aus den Zuweisungen des Bundes für Sozialhilfe mit 1.149 Mio. €. Diese erhöhten sich gegenüber 2024 um 56 Mio. € (+5 %).
- Pauschale Erstattung von Aufwendungen der Stadt- und Landkreise für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen. Außerdem bekamen die Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich eine pauschale Unterstützung zur Aufgabenerfüllung im Bereich Flucht und Migration. Die Stadt- und Landkreise erhielten in 2025 darüber hinaus Zuweisungen für Mehraufwendungen für nicht mehr vorläufig untergebrachte Flüchtlinge. In der Summe ergaben sich 2025 für das Land Ausgaben von insgesamt 908 Mio. €. Im Vergleich zum Vorjahr reduzierten sich diese deutlich um 748 Mio. € (-45 %).
- Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche und private Unternehmen im Rahmen des „Deutschlandtickets“ von 612 Mio. €. Diese Zuschüsse erhöhten sich gegenüber 2024 um 178 Mio. € (+41 %).

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

Die Ausgaben für Baumaßnahmen (Hauptgruppe 7) stiegen seit 2021 kontinuierlich leicht. Diese Entwicklung setzte sich 2025 fort, mit gegenüber dem Vorjahr leicht erhöhten Ausgaben von 995 Mio. € (+3 %). Ausgabenschwerpunkte lagen 2025 – wie in den vergangenen Jahren – bei landeseigenen Bau- und Sanierungsmaßnahmen sowie beim Erhalt von Landesstraßen, Brückenbauwerken sowie Radwegen an Landesstraßen (siehe Abbildung 3-8).

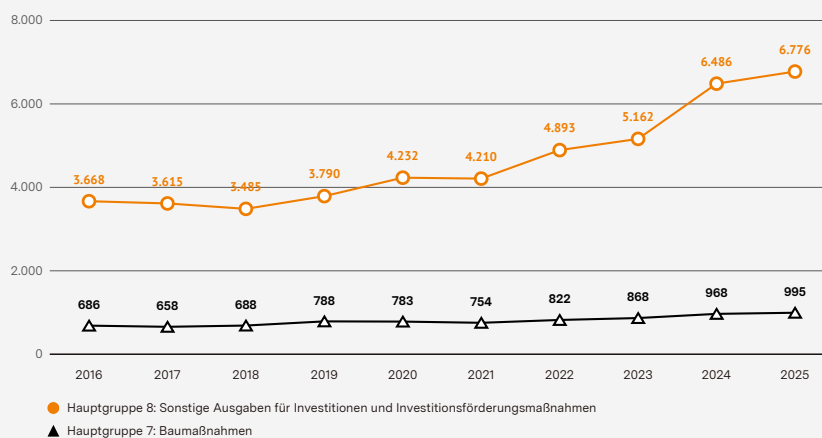
Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) erhöhten sich in den vergangenen Jahren deutlich. In 2025 stiegen sie gegenüber dem Vorjahr um 290 Mio. € (+4 %) auf 6,8 Mrd. €. Bemerkenswert ist, dass die Ausgaben für den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen des Landes zurück gingen. Die Ausgabensteigerungen beruhen ausschließlich auf erhöhten Zuweisungen an den Bund und an Gemeinden.

²⁶ Ohne Ausgaben der Gruppe 613 sowie für den Länderfinanzausgleich (bis 2019).

²⁷ Einschließlich Kliniken.

²⁸ Das Land erhöhte ab 2021 die Grundfinanzierung der Hochschulen bis 2025 um jährlich 3,5 %.

Abbildung 3-8: Entwicklung der Ausgaben für Baumaßnahmen und sonstige Investitionen 2016 bis 2025 (in Mio. €)



Ausgabenschwerpunkte der Hauptgruppe 8 waren 2025:

- Die kommunale Investitionspauschale²⁹ mit 1.666 Mio. €. Sie stieg gegenüber dem Vorjahr deutlich um 336 Mio. € (+25 %) an.
- Zuschüsse für Investitionen an private, kommunale und sonstige öffentliche Krankenhäuser mit 913 Mio. €. Der Bund beteiligt sich jeweils im Rahmen des Strukturfonds II und des Krankenhauszukunftsfonds. Die Zuschüsse erhöhten sich nochmals gegenüber dem Vorjahr um 87 Mio. € (+10 %).
- Jeweils Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände aus dem Bundes- bzw. Landesprogramm zum weiteren investiven Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder von 273 Mio. € und zur Durchführung des „DigitalPakt Schule“ sowie ergänzender Programme von 265 Mio. €.

3.3.5 Besondere Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9)

Die besonderen Finanzierungsausgaben (Hauptgruppe 9) stiegen im Vergleich zum Vorjahr deutlich um 806 Mio. € auf 2,2 Mrd. € in 2025 (+58 %).

Die größten Einzelpositionen der besonderen Finanzierungsausgaben waren 2025:

- Zuführung an die Rücklage für Haushaltsrisiken von 1,1 Mrd. €. Die Zuführung hat sich gegenüber 2024 nahezu verzehnfacht.
- Erstmalige Zuführung an die Rücklage zur Förderung der Breitbandinfrastruktur von 693 Mio. €.

²⁹ Inklusive Sachkostenbeiträge, soweit sie auf Investitionen entfallen.

3.4 Steuerdeckungsquote und Investitionsquote

Die Steuerdeckungsquote stellt das Verhältnis der Brutto-Steuereinnahmen zu den bereinigten Gesamtausgaben³⁰ dar. Sie ist ein Indikator für den Finanzierungsspielraum des Landes aus eigenen Finanzierungsquellen.

Die Steuerdeckungsquote nahm im Vergleich zu 2024 nur leicht auf 73,3 % zu (siehe Tabelle 3-6). Seit 2020 wirkt sich ebenfalls die Neuregelung der Bundes-Länder-Finanzbeziehungen aus. Hintergrund sind die seitdem verringerten Umsatzsteueranteile des Landes.

Die Investitionsquote zeigt den prozentualen Anteil der Ausgaben für Baumaßnahmen sowie für sonstige Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen an den bereinigten Gesamtausgaben. Sie stieg in 2025 leicht an und lag bei 11,5 %.

Tabelle 3-6: Steuerdeckungsquote und Investitionsquote 2016 und 2021 bis 2025 (jeweils in %)³¹

	2016	2021	2022	2023	2024	2025
Steuerdeckungsquote	76,7	68,9	76,6	74,4	73,0	73,3
Investitionsquote	9,2	8,2	9,4	9,8	11,4	11,5

3.5 Verschuldung

3.5.1 Rahmenbedingungen und Entwicklung der Verschuldung

Baden-Württemberg hat 2008 erstmals eigene schuldenbegrenzende Regelungen im Landesrecht verankert. Ziel dieser ersten Schuldenbremse war, eine nachhaltig wirksame und zukunftssichernde Haushaltspolitik im Land sicherzustellen.

Der historische Schuldenvergleich zeigt, dass in dieser Phase die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes, trotz Wirtschafts- und Finanzmarktkrise, stagnierte. Zuvor stieg im Zeitraum von 1972 bis 2007 der Schuldenberg des Landes stetig und rasant an.

Im Zuge der Föderalismusreform II hat der Deutsche Bundestag 2009 eine für den Bund und die Länder gleichermaßen wirkende Schuldenbremse im Grundgesetz verankert. Die Neuregelung erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Schuldensatzquote der Bundesrepublik auf mehr als 60 % angewachsen war und 2008 die Zinsausgaben 15 % des Bundeshaushalts ausmachten³². Ziel war auch hier, die langfristige Tragfähigkeit der Haushalte von Bund und Ländern zu sichern. Insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln und auf die Generationengerechtigkeit. Die Regelung trat zum 1. Januar 2011 in Kraft.

Der Bund musste die Schuldenbremse ab 2016 verbindlich einhalten. Für die Länder galt eine Übergangszeit bis Ende 2019. Baden-Württemberg etablierte 2013 eine Übergangsregelung bis einschließlich 2019. Im Fokus stand, die in der Mittel-

³⁰ Gesamtausgaben ohne Schuldentilgung am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen und haushaltstechnischen Verrechnungen.

³¹ Quelle: Jeweilige Mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg (Ist-Ergebnisse).

³² Quelle: Wissenschaftliche Dienste; Deutscher Bundestag; Aktueller Begriff; Die Schuldenbremse im Grundgesetz.

fristigen Finanzplanung für 2013 ausgewiesene Deckungslücke von 2,53 Mrd. € schrittweise bis auf Null abzubauen und spätestens ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte aufzustellen.³³

Baden-Württemberg hat 2013 und 2014 noch neue Kredite aufgenommen. Zwischen 2015 und 2019 hat das Land infolge hervorragender konjunktureller Rahmenbedingungen und damit einhergehenden überdurchschnittlichen Steuereinnahmen insgesamt 1,25 Mrd. € an expliziten Schulden (haushaltsmäßig) getilgt.

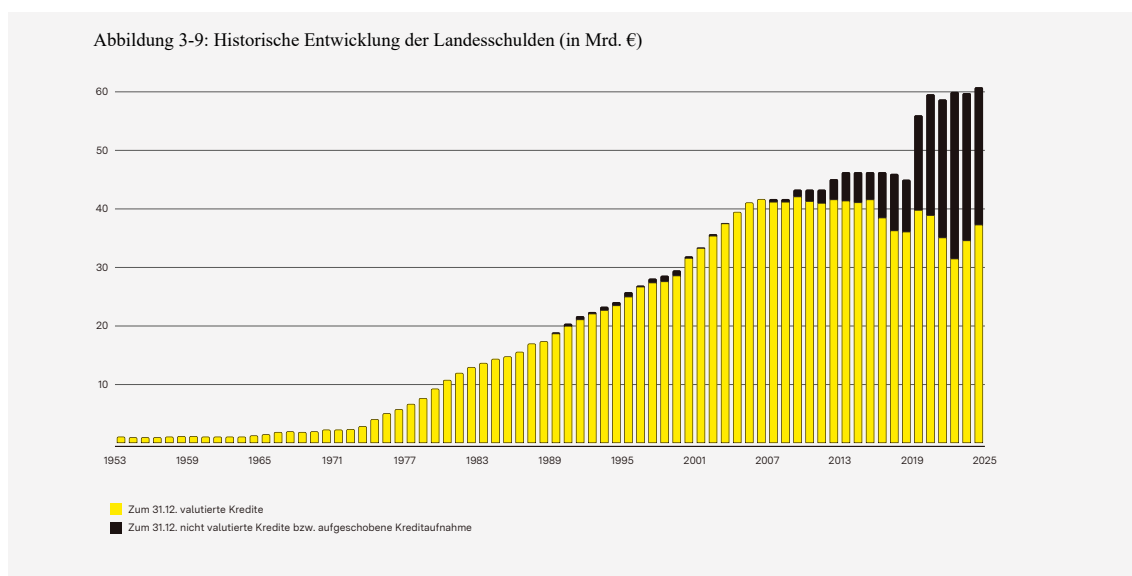
Zum 31. Dezember 2019 betrug die haushaltsmäßige Verschuldung 45,0 Mrd. €. Davon waren 36,1 Mrd. € am Kapitalmarkt verpflichtet; für weitere 8,9 Mrd. € war die Aufnahme der Schulden temporär aufgeschoben.

Zum 1. Januar 2020 hat Baden-Württemberg die bundesrechtliche Schuldenbremse im Wesentlichen inhaltsgleich in das Landesrecht übernommen und damit die Regelung aus 2008 fortentwickelt. Die Schuldenbremse definiert seitdem das grundsätzliche Verbot neuer Schulden. Davon kann abgewichen werden, um konjunkturelle Schwankungen auszugleichen und für bestimmte finanzvermögensneutrale Transaktionen wie z. B. den Erwerb von Beteiligungen. Darüber hinaus lässt die Regelung unter bestimmten Voraussetzungen neue Schulden bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen zu.

Infolge der Coronapandemie und weiterer globaler Krisen stieg die Verschuldung des Landes deutlich an.

Im März 2025 hat der Deutsche Bundestag die bundesrechtliche Schuldenbremse mit Wirkung auch für die Länder dahingehend aufgeweicht, dass sich die Ländergesamtheit künftig strukturell mit 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts jährlich verschulden darf. Baden-Württemberg hat von dieser Option beim Nachtrag zum Staatshaushaltsgesetz 2025/2026 keinen Gebrauch gemacht und auf eine strukturelle Neuverschuldung in Höhe des auf das Land entfallenden Anteils an den 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts verzichtet.

Abbildung 3-9 zeigt die Entwicklung der haushaltsmäßigen Verschuldung einschließlich der zum Jahresende nicht valuierten Kredite bzw. aufgeschobenen Kreditaufnahmen von 1953 bis 2025.



³³ Für weitergehende Informationen siehe Jahresbericht 2025; Beitrag Nr. 4 – Schuldenbremse; Landtagsdrucksache 17/9204.

Zum 31. Dezember 2025 betrug die haushaltsmäßige Verschuldung von Baden-Württemberg 60,8 Mrd. €. Davon waren 37,3 Mrd. € am Kapitalmarkt valuiert. Die weiteren 23,5 Mrd. € waren zu dem Zeitpunkt noch nicht verpflichtet, die Aufnahme der Schulden war einstweilen aufgeschoben.

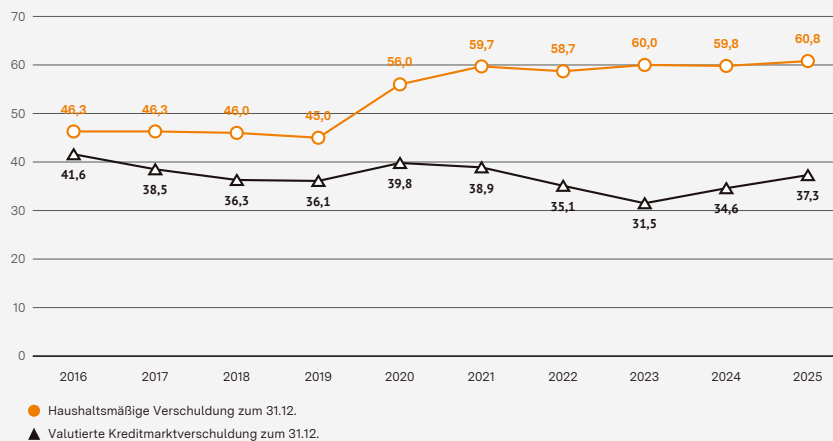
Die Landesregierung nutzt bereits seit 2008³⁴ im Landeshaushalt vorhandene Liquidität aus Rücklagen, Jahresüberschüssen, Ausgaberesten usw., um Kredite nach Ende der Vertragslaufzeit zwischen zu finanzieren. Erst wenn diese tatsächlich benötigt wird, weil z. B. über Ausgabereste finanzierte Maßnahmen realisiert oder Rücklagen in Anspruch genommen werden, müssen dafür neue Schulden am Kapitalmarkt valuiert werden. Das Finanzministerium nutzt diese Art des Liquiditätsmanagements sinnvoll, um Finanzierungskosten in Form von Zinszahlungsverpflichtungen zu reduzieren.

Die nicht valuierten Anteile stehen nicht zur Finanzierung neuer Maßnahmen zur Verfügung, sie sind bis zur Inanspruchnahme rechtlich gebunden.

In der Spitze waren 48 % der haushaltsmäßigen Landesschulden aufgeschoben (2023). Mit dem Rückgang der Ausgabereste und dem Absinken von Rücklagen reduzieren sich diese nicht valuierten Anteile. Zum Jahresende 2024 war die Aufnahme von 42 % der haushaltsmäßigen Verschuldung des Landes konform den Regelungen der Landeshaushaltsordnung aufgeschoben. Zum Ende des Betrachtungszeitraums (2025) betrug der Quotient noch 39 %.

Abbildung 3-10 zeigt die detaillierte Entwicklung der haushaltsmäßigen und der valuierten Verschuldung der vergangenen 10 Jahre. Es wird deutlich, dass die Verschuldung im Übergangszeitraum bis zum Inkrafttreten der Schuldenbremse bis einschließlich 2019 gesunken ist.

Abbildung 3-10: Schuldenentwicklung 2016 bis 2025 (in Mrd. €)³⁵



³⁴ Bis 2018 in Form von kostenneutralen Kreditrahmenverträgen. Seit 2018 als aufgeschobene Kreditaufnahme gemäß § 18 Absatz 10 LHO.

³⁵ 2016 inklusive der Schulden beim Sondervermögen des Bundes (Bad Bank).

Aufgrund der Coronapandemie und konjunktureller Verschiebungen ist die Verschuldung ab 2020 zunächst stark und ab 2022 tendenziell gestiegen. Im Gegensatz dazu verhielten sich die valuierten Schulden infolge hoher Kassenmittelreserven uneinheitlich.

Die haushaltsmäßige Verschuldung des Landes ist 2025 um 1.026 Mio. € angewachsen. Einer Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen von 26 Mio. € und dem Abbau von Corona-Notkrediten von 209 Mio. € standen dabei neue konjunkturbedingte Schulden von 1.261 Mio. € gegenüber. Einschließlich der Veränderungen bei den Verpflichtungen des Bundes, betrug der Aufwuchs der fundierten Schulden 1,0 Mrd. €³⁶ (siehe Tabelle 3-7).

Tabelle 3-7: Schuldenentwicklung zum Jahresende 2024 und 2025 (in Mio. €)³⁷

Schuldenart		31.12.2024	31.12.2025	Veränderung
Haushaltsmäßige Verschuldung		59.768,9	60.794,9	1.026,0
Davon	Kreditmarktschulden, bestehend aus	34.582,2	37.341,2	2.759,0
	a) Wertpapierschulden	21.068,6	24.368,6	3.300,0
	b) Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich	12.619,3	12.090,3	-529,0
	c) Kredite bei sonstigen öffentlichen Sonderrechnungen	894,3	882,3	-12,0
	Aufgeschobene Kreditaufnahme	25.186,7	23.453,7	-1.733,0
Verpflichtungen beim Bund (für den Wohnungsbau) und bei anderen Ländern		545,5	527,0	-18,5
Fundierte Schulden insgesamt:		60.314,4	61.321,9	1.007,5

3.5.2 Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der Zinsen 2016 bis 2025

Die Übergangsregelung zur Schuldenbremse sah im Zeitraum von 2013 bis 2019 vor, das strukturelle Defizit aus der Mittelfristigen Finanzplanung für 2013 von mehr als 2,5 Mrd. € in gleichmäßigen Schritten auf Null abzusenken. Grundsätzlich durfte das Land in dieser Zeit noch neue Schulden aufnehmen. Allerdings wurde diese Möglichkeit um eine steuereinnahmenabhängige Konjunkturkomponente modifiziert.

Die außergewöhnlich guten Steuereinnahmen führten ab 2017 im Ergebnis zu hohen Tilgungsverpflichtungen. Zwischen 2017 und 2019 hat das Land dazu 5.100 Mio. € an impliziter Landesverschuldung getilgt. So wurden insgesamt 2.735 Mio. € der Sanierungsrücklage und dem Kommunalen Sanierungsfonds zugeführt. Dazu kamen 2.364 Mio. € an Finanzmaßnahmen, die dem Abbau dieser Art von Schulden dienen³⁸.

2018 und 2019 hat das Land erstmals in der Geschichte in nennenswertem Umfang Kreditmarktschulden von 1.250 Mio. € (haushaltsmäßig) endgültig getilgt.

³⁶ Die verlagerten Verpflichtungen aus den Hochbauprogrammen wurden zum 31.12.2024 vollständig abfinanziert.

³⁷ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

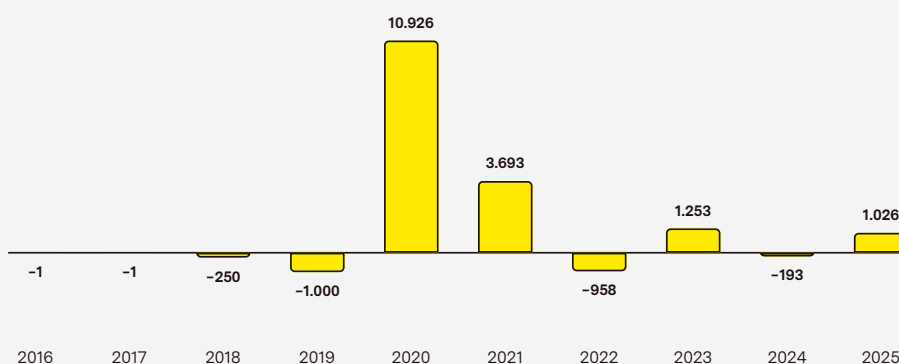
³⁸ Für weitergehende Informationen siehe Denkschrift 2020; Beitrag Nr. 5 – Schuldenbremse – Bilanz der Übergangsregelung 2013 bis 2019; Landtagsdrucksache 16/8405.

Die Kreditaufnahmen 2020 und 2021 waren geprägt von Corona-Notkrediten und von mit der Pandemie einhergehenden Konjunkturkrediten. Ein Teil der Notkredite wurde 2022 bereits wieder getilgt.

Ausweislich des Staatshaushaltsplans standen 2023 einer Tilgungsverpflichtung von 21 Mio. € aus finanziellen Transaktionen neue Konjunkturkredite von 1.274 Mio. € gegenüber. 2024 ist das Land³⁹ in die ordentliche Tilgung der Corona-Notkredite eingetreten.

Die Neuverschuldung in 2025 beinhaltet neben der Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen und der konjunkturellen Neuschulden auch die mit dem Nachtragshaushalt 2025 von 326 Mio. € auf 209 Mio. € angepasste Tilgungsrate für Corona-Notkredite (siehe Abbildung 3-11).

Abbildung 3-11: Nettokreditaufnahme und Nettotilgung 2016 bis 2025 (in Mio. €)⁴⁰



Das Kredit- und Derivatportfolio des Landes ist mittel- bis langfristig ausgerichtet. Der überwiegende Teil ist im Ergebnis über die jeweils vereinbarte Laufzeit festverzinslich gebunden. Im zehnjährigen Betrachtungszeitraum sind die Etatsätze und die tatsächlichen Zinszahlungen trotz anziehender Marktzinsen tendenziell gesunken. Lediglich das Haushaltsjahr 2021 bildet eine deutliche Ausnahme. Mitursächlich für diesen temporär starken Anstieg der Haushaltsansätze und Ausgaben waren Zinszahlungsverpflichtungen von 265 Mio. € aus in den 1980er-Jahren abgeschlossenen sogenannten Zero-Bonds. Bei dieser Art von Darlehen erfolgt die Zinszahlung nicht jährlich, sondern alle 5 oder 10 Jahre in kumulierter Form⁴¹ (siehe Abbildung 3-12).

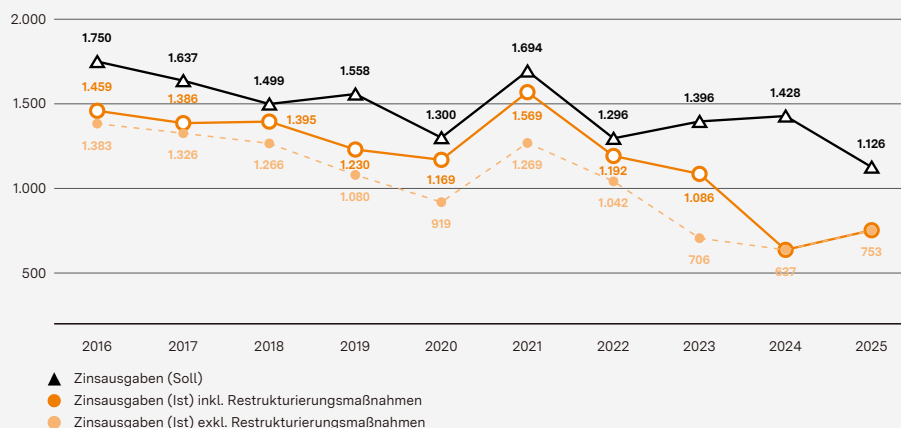
³⁹ Laut Landeshaushaltsrechnung 2023 wurden 193 Mio. € getilgt. Der Tilgung aus Notkrediten standen neue Konjunkturkredite von 153 Mio. € und eine Tilgungsverpflichtung aus finanziellen Transaktionen von 21 Mio. € gegenüber.

⁴⁰ Nur haushaltsmäßige Verschuldung, ohne Abbau der impliziten Verschuldung.

⁴¹ Nähere Informationen ergeben sich aus der Landtagsdrucksache 13/2933. Demnach hielt das Land zum Jahresende 2025 noch ein solches Darlehen mit einer Endfälligkeit am 8. April 2026. Für 2026 ist ein letzter Zinszahlungstermin über 112 Mio. € und die Tilgung von 323 Mio. € vermerkt.

Im Zeitraum von 2016 bis 2023 hat das Finanzministerium in jedem Jahr sogenannte Restrukturierungsmaßnahmen im Portfolio durchgeführt. Das Land leistete dazu Einmalzahlungen, um künftige Zinszahlungspflichten zu reduzieren⁴³. 2024 und 2025 wurde auf solche Maßnahmen auch im Hinblick auf die erforderliche Haushaltskonsolidierung verzichtet.

Abbildung 3-12: Entwicklung der Zinsausgaben im Soll und Ist 2016 bis 2025 (in Mio. €)⁴²



3.6 Rücklagen und Sondervermögen

Zum 31. Dezember 2025 betrugen die Rücklagen des Landes 5,0 Mrd. €. Zuführungen von 1,9 Mrd. € standen 2025 Entnahmen von 2,5 Mrd. € entgegen. Per saldo reduzierte sich der Bestand um 10 % gegenüber dem Vorjahr.

Die Rücklagen des Landes bilden keine allgemeine Haushaltsreserve. Sie sind vielmehr zweckgebunden und zielgerichtet angelegt und befüllt. Lediglich die Rücklage für Haushaltsrisiken bildet ein breites Spektrum an Haushaltsrisiken ab. Entnahmen sind aber auch hier nur für die im Staatshaushaltsplan klar definierten Zwecke möglich.

Die Summe der Rücklagen war im zehnjährigen Betrachtungszeitraum starken Schwankungen unterlegen. Während sie 2016 und 2017 mit jeweils deutlich unter 1 Mrd. € rangierten, hatte 2018 und 2019 insbesondere die Übergangsregelung zur Schuldenbremse größere Auswirkungen auf den Bestand. Im Zuge des Abbaus der impliziten Landesverschuldung wurde dazu die Sanierungsrücklage befüllt. Sie hatte Ende 2019 mit 1,4 Mrd. € den Spitzenwert im Bestand erreicht. Seitdem wird eine Vielzahl von Sanierungsmaßnahmen daraus finanziert und die Rücklage sukzessive abgebaut.

Bei der Bewältigung der Coronapandemie und deren Folgen gewannen ab 2020 die Rücklagen Zukunftsland Baden-Württemberg und die Rücklage für Haushaltsrisiken enorm an Bedeutung. Letztere war in der Spitze zum Jahresende 2023 mit 6,1 Mrd. € befüllt. Ende 2025 hatte sich deren Bestand mit 2,9 Mrd. € mehr als halbiert.

⁴² 2021 inklusive Zinsaufwand für Zero-Bond von 265 Mio. €.

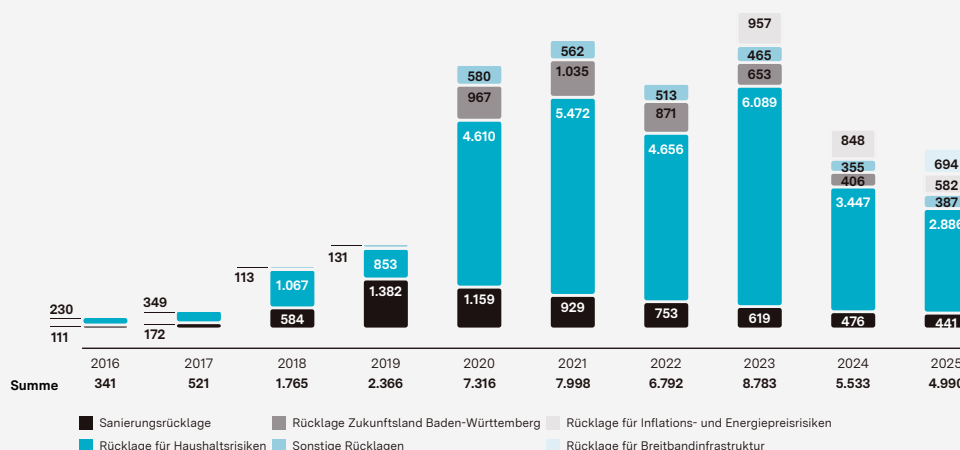
⁴³ Restrukturierungsgeschäfte wurden nur dann durchgeführt, wenn nach Überzeugung des Finanzministeriums nach einer Cash-Flow-Betrachtung eine Nettoentlastung für den Landeshaushalt erzielt werden konnte.

Ab 2023 hat das Land im Zuge der Energiekrise eine Rücklage für Inflations- und Energiepreissrisiken etabliert. Sie sollte Risiken aus dem strukturell höheren Preisniveau, insbesondere bei Investitionsgütern und für Energie abdecken. Einer Erstbefüllung von 1.001 Mio. € standen 2023 und 2024 lediglich Entnahmen von 152 Mio. € gegenüber. 2025 wurden 267 Mio. € zur Haushaltskonsolidierung entnommen. In 2026 soll der Konsolidierungspfad fortgesetzt und die Rücklage vollständig abgebaut werden.

Baumaßnahmen zur Verbesserung der Breitbandinfrastruktur des Landes und der Kommunen unterlagen in der Vergangenheit aus verschiedensten Gründen oft erheblichen Verzögerungen. In der Folge erhöhten sich die vertraglich verpflichteten Ausgabereste in diesem Bereich deutlich. Die Landesregierung hat aus den Ausgaberesten 2023 insgesamt 483 Mio. € in Abgang gestellt, um damit eine initiale Einlage in die neue Rücklage zur Förderung der Breitbandinfrastruktur zu finanzieren. Zusammen mit weiteren Ausgaberesten aus 2024 wurden der neuen Rücklage 2025 im Haushaltsvollzug 693 Mio. € zugeführt. Die Mittel dienen der Förderung des Landes von Investitionen der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Breitbandinfrastruktur.

Der Abbau der Rücklagen korreliert mit der aufgeschobenen Kreditaufnahme. Im Zuge sich reduzierender Rücklagen ist die aufgeschobene Kreditaufnahme gesunken. Das Land musste sich am Kapitalmarkt refinanzieren und entsprechend Einnahmen aus Krediten aktivieren (siehe Abbildung 3-13).

Abbildung 3-13: Stand der Rücklagen zum 31.12. in den Jahren 2016 bis 2025 (in Mio. €)^{44 45}



Die Sondervermögen des Landes hatten zum 31. Dezember 2025 einen Stand von 15,0 Mrd. €. Gegenüber dem Vorjahr sind sie damit um 736 Mio. € angestiegen. Im Zehnjahresvergleich stieg der Stichtagswert um 8.629 Mio. € (+136 %). Prägend für diese Entwicklung ist der Bestand des Versorgungsfonds und der Versorgungsrücklage. Beide Sondervermögen dienen der Sicherung der Finanzierung der Versorgungsaufwendungen von Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richtern des Landes.

⁴⁴ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

⁴⁵ Für 2023 gegenüber der Denkschrift 2024 geänderte Werte. Hintergrund ist, dass sich im Rahmen der Rechnungslegung 2023 gezeigt hat, dass die Mittel der Rücklage „Innovativer Forschungsstandort“ zum 31. Dezember 2023 vollständig entnommen waren.

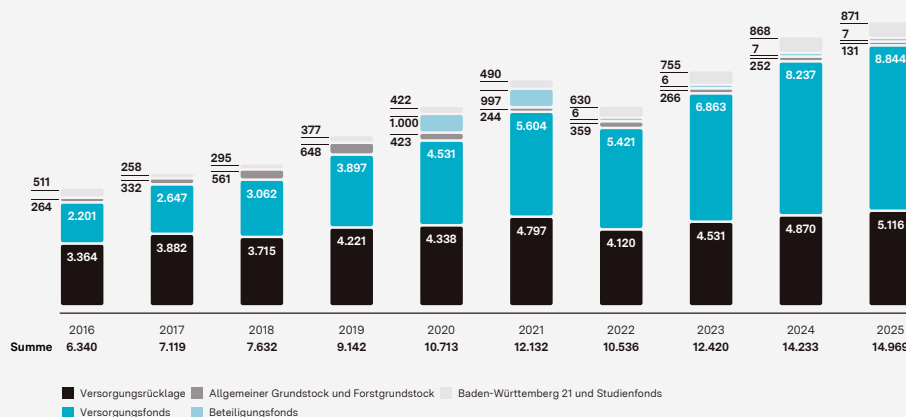
Die Versorgungsrücklage wurde von 1999 bis 2017 befüllt. Aktuell erfolgen keine Zuführungen. Das Vermögen wird aktiv durch Kapitalverwaltungsgesellschaften gemanagt. Bestandsveränderungen sind seitdem ausschließlich in thesaurierten Zins- und Dividendenerträgen sowie Kursveränderungen der Einlagen begründet.

Der Versorgungsfonds wird aktuell noch befüllt. Das Versorgungsfondsgesetz sah bis 2024 vor, dass je Beamtin/Beamten sowie RichterIn/Richter, die im Zeitraum von 2009 bis 2019 eingestellt wurden, monatlich im Regelfall 500 € einbezahlt werden sollen. Für nach dieser Zeit eingestellte Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter beträgt der monatliche Zuführungsbetrag 750 €.

Zusätzlich waren für Neustellen, die ab dem 1. Januar 2020 geschaffen wurden, jährlich 3.000 € einzuzahlen. Der so kumulierte Zuführungsbetrag summierte sich für 2024 auf 779 Mio. €. Hinzu kamen (nicht realisierte) Wertgewinne von weiteren 467 Mio. € sowie Zins- und Dividendenerträge von 128 Mio. €.

Im Zuge von Haushaltskonsolidierungsbemühungen wurde das Versorgungsfondsgesetz für den Zeitraum ab 2025 geändert⁴⁶. Demnach beträgt die ab 2025 gültige regelmäßige Zuführung zur Absicherung der Finanzierung der Versorgungsaufwendungen für Beamtinnen/Beamte sowie Richterinnen/Richter 12.000 € für jede ab 2025 neu geschaffene Stelle. Eine Zuführung für das Bestandspersonal ist nicht mehr vorgesehen. In 2025 wurden dem Versorgungsfonds lediglich 12 Mio. € zugeführt. Aus nicht realisierten Wertgewinnen kamen 447 Mio. € sowie an Zins- und Dividendenerträgen 147 Mio. € hinzu (siehe Abbildung 3-14).

Abbildung 3-14: Stand der Sondervermögen zum 31. Dezember in den Jahren 2016 bis 2025 (in Mio. €)^{47 48}



⁴⁶ Geändert durch Haushaltbegleitgesetz 2025/2026 vom 17. Dezember 2024.

⁴⁷ Wert Beteiligungsfonds 2022 und 2023 jeweils 6 Mio. €, 2024 und 2025 gerundet 7 Mio. €.

⁴⁸ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

3.7 Entwicklung der Jahresergebnisse

Das kassenmäßige Jahresergebnis definiert sich als Saldo aus der Summe der Ist-Einnahmen abzüglich der Summe der Ist-Ausgaben.

Baden-Württemberg hat in den vergangenen 10 Jahren durchgehend hohe Kassenüberschüsse zwischen 2,2 Mrd. € und 6,6 Mrd. € erzielt. Das kassenmäßige Jahresergebnis zum 31. Dezember 2025 betrug 3,5 Mrd. €.

Als Deckungsmasse für künftige Haushalte dienen hingegen lediglich rechnungsmäßige Überschüsse. Zur Ermittlung des rechnungsmäßigen Jahresergebnisses wird das kassenmäßige Jahresergebnis um den Veränderungswert der Haushaltsreste gegenüber den Haushaltsresten des Vorjahres modifiziert. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet das: Steigen die Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr an, liegt das Rechnungsergebnis um diesen Betrag unter dem Kassenergebnis. Bei fallenden Haushaltsresten tritt ein umgekehrter Effekt ein.

Zwischen 2016 und 2025 hat das Land in allen Jahren Rechnungsüberschüsse ausgewiesen und damit Deckungsmittel für nachfolgende Haushalte generiert.

In 2023 fiel der Rechnungsüberschuss höher aus als der Kassenüberschuss. Hintergrund war, dass die übertragenen Ausgabereste gegenüber dem Vorjahr aufgrund eines Sondereffekts gesunken sind. Die Landesregierung hatte 2023 rechnerisch 483 Mio. € als Gegenfinanzierung für die neu zu schaffende Rücklage für Breitbandinfrastruktur in Abgang gestellt.

Die Ausgabereste 2024 sind gegenüber 2023 um etwa 500 Mio. € gesunken. Dies hat sich positiv auf den Rechnungsüberschuss 2024 ausgewirkt.

Ob für 2025 ein rechnungsmäßiger Überschuss verbleiben wird, stand zum Redaktionsschluss dieses Jahresberichts noch nicht fest (siehe Abbildung 3-15).

Abbildung 3-15: Entwicklung der Jahresergebnisse (in Mio. €)

