



RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ

---

## Auszug aus dem Jahresbericht 2019

### **Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - struktureller Haushaltsausgleich erfordert konsequente Haushaltsdisziplin -**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 3**

**Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung  
- struktureller Haushaltsausgleich erfordert konsequente Haushaltsdisziplin -**

Die laufende Rechnung schloss 2017 mit einem Überschuss von 1.324 Mio. € ab. Hierzu trug im Wesentlichen ein hohes Steueraufkommen bei.

Der Überschuss der laufenden Rechnung reichte zusammen mit weiteren Einnahmen aus, die Investitionsausgaben von 851 Mio. € zu decken und zudem Kreditmarktschulden von 872 Mio. € zu tilgen.

Im Vergleich der Flächenländer lagen - jeweils bezogen auf die Einwohnerzahl - die Personal-, sächlichen Verwaltungs- und Zinsausgaben von Rheinland-Pfalz über dem Durchschnitt. Die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Investitionsausgaben unterschritten den Durchschnittswert deutlich. Letzteres zeigt sich auch anhand der Investitionsquote des Landes, die selbst unter Hinzurechnung der Investitionsausgaben der Landesbetriebe mit 6,6 % einen Abstand von 2,5 Prozentpunkten zu der Durchschnittsquote der anderen Flächenländer (9,1 %) aufwies.

Infolge der Netto-Tilgung und der Auflösung des Pensionsfonds verringerte sich die Gesamtverschuldung des Landes einschließlich der Landesbetriebe bis Ende 2017 auf 32,4 Mrd. €. Dennoch waren Schuldenstand und Zinsbelastung überdurchschnittlich hoch. Die Pro-Kopf-Verschuldung von 7.836 € und die Zinsausgaben von 184 € je Einwohner lagen um jeweils 42 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2018 wurde der Haushalt erstmals strukturell ausgeglichen. Auch nach den Planzahlen für die künftigen Jahre geht die Landesregierung davon aus, dass strukturell ausgeglichene Haushalte erzielt werden können. Für den Zeitraum bis 2023 ist eine Stärkung der Investitionstätigkeit bei weiteren Tilgungen von Altschulden und dem Aufbau einer Haushaltssicherungsrücklage vorgesehen. Um die Haushalte auch im Vollzug ohne strukturelle Kreditaufnahmen ausgleichen zu können, bedarf es einer konsequenten Haushaltsdisziplin.

Möglichkeiten zur weiteren Begrenzung der konsumtiven Ausgaben sollten genutzt und die Reduzierung der Altschulden durch einen Tilgungsplan verstetigt und verstärkt werden.

## 1 Allgemeines

Zur Beurteilung der Haushaltslage des Landes und ihrer Entwicklung hat der Rechnungshof

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2008 bis 2017, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2018 (vorl. Ist), der Haushaltspläne (Hpl.) für die Haushaltsjahre 2019 und 2020 sowie des Finanzplans (Fpl.) bis 2023 zusammengestellt,
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der von der Landesregierung am 4. September 2018 beschlossene Finanzplan hat lediglich Programmcharakter. Umsetzung und Ausgestaltung bleiben dem Landtag mit der Beschlussfassung über den jeweiligen Haushalt vorbehalten.

Bei den Jahresvergleichen ist neben der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017<sup>1</sup> u. a. zur haushaltssystematischen Zuordnung der Zuführungen an den Pensionsfonds zu berücksichtigen, dass sich die Struktur der Haushaltsdaten durch Auslagerungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite verändert hat.<sup>2</sup> Beispiele:

- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.<sup>3</sup> Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2017 Mittel von 930 Mio. € aus dem Kernhaushalt<sup>4</sup> sowie Bundesmittel von 509 Mio. € zugeführt.
- Im Oktober 2015 wurde das Sondervermögen „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ zum Vollzug des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes<sup>5</sup> eingerichtet.<sup>6</sup> Über dieses Gesetz stellt der Bund dem Land zur Förderung von Investitionen mit Schwerpunkt Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen Mittel von 253,2 Mio. € zur Verfügung. Diesen Betrag erhöhte das Land um fast 31,7 Mio. €, sodass insgesamt ein Fördervolumen von über 284,8 Mio. € zur Auszahlung bereitsteht. Aus der 2017 vom Bund vorgenommenen Mittelaufstockung erhält Rheinland-Pfalz 256,6 Mio. € zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur.

Außerdem werden seit 2012 Einnahmen und Ausgaben aus Wohnungsbautransaktionen sowie Erstattungen des Bundes nach dem Bundesgesetz zur Entschädigung für Opfer der nationalsozialistischen Verfolgung nicht mehr saldiert, sondern aus Gründen der Transparenz brutto ausgewiesen. In den Haushalten 2014/2015 wurden bei zahlreichen weiteren Positionen haushaltssystematische Änderungen vorgenommen.

---

<sup>1</sup> Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 22. Februar 2017 (Az.: VGH N 2/15).

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch Fußnote 13.

<sup>3</sup> Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ vom 22. Dezember 2008 (GVBl. S. 313), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 457), BS 221-2.

<sup>4</sup> Einschließlich Zuführung der Erlöse aus der Liquidation der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation.

<sup>5</sup> Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG) vom 24. Juni 2015 (BGBl. I S. 974, 975), geändert durch Gesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

<sup>6</sup> Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“ vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 279), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. März 2018 (GVBl. S. 58), BS 6022-2.

## **2 Wesentliche Kennzahlen**

### **2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse**

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2008 bis 2017 sind - orientiert an dem gemeinsamen Schema des ehemaligen Finanzplanungsrates - aufgegliedert in

- laufende Rechnung (laufende Einnahmen und Ausgaben),
- Kapitalrechnung (vermögenswirksame Einnahmen und Investitionen) und
- besondere Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahmen, Tilgungsausgaben und Veränderungen der Rücklagen).

Die Entwicklung der jeweiligen Ergebnisse ist aus der Anlage 1 ersichtlich.

#### **2.1.1 Laufende Rechnung**

Im Jahr 2017 stiegen die laufenden Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 6,9 % (1.087 Mio. €) auf 16.857 Mio. €. Zu dieser Entwicklung trugen im Wesentlichen ein deutlich höheres Steueraufkommen sowie eine Zunahme der Zuweisungen und Zuschüsse insbesondere des Bundes bei.<sup>7</sup>

Die laufenden Ausgaben erhöhten sich um 3,1 % (470 Mio. €)<sup>8</sup> auf 15.533 Mio. €. Dies war vor allem auf Zuwächse bei den Personalausgaben sowie den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen zurückzuführen.

Infolge des stärkeren Anstiegs der laufenden Einnahmen gegenüber den laufenden Ausgaben überschritt der Überschuss 2017 von 1.324 Mio. € den Vorjahreswert um 87 %.

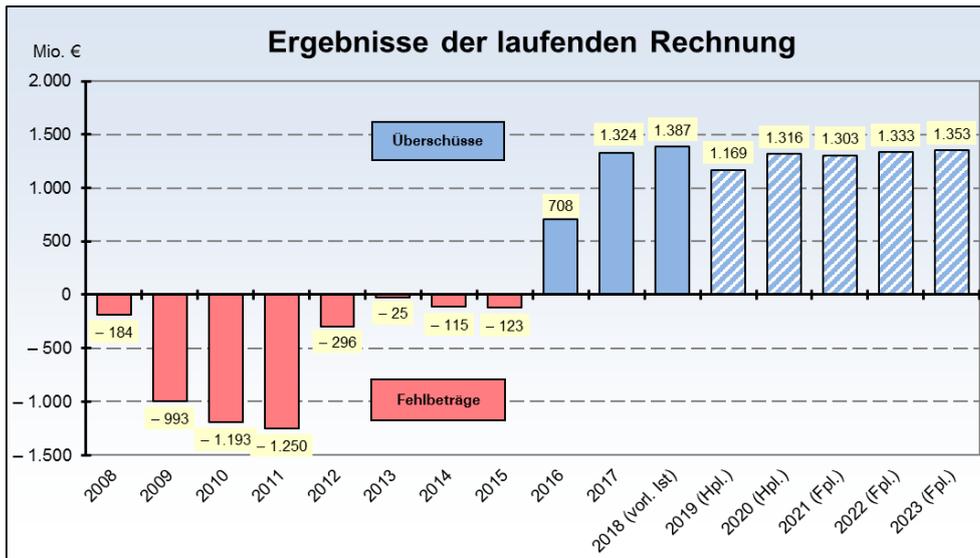
In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass auch in den Folgejahren erhebliche Überschüsse erwirtschaftet werden können.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Die Ist-Einnahmen des Jahres 2017 aus Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA), Bundesergänzungszuweisungen und sonstigen Zuweisungen des Bundes (Kapitel 20 01) überstiegen die Planansätze um 876 Mio. €. In diesen Mehreinnahmen „sind ... 345 Mio. € aufgrund eines Sondereffekts enthalten, von denen 247 Mio. € im Jahr 2018 über den LFA wieder abgeführt werden mussten“ (vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 19).

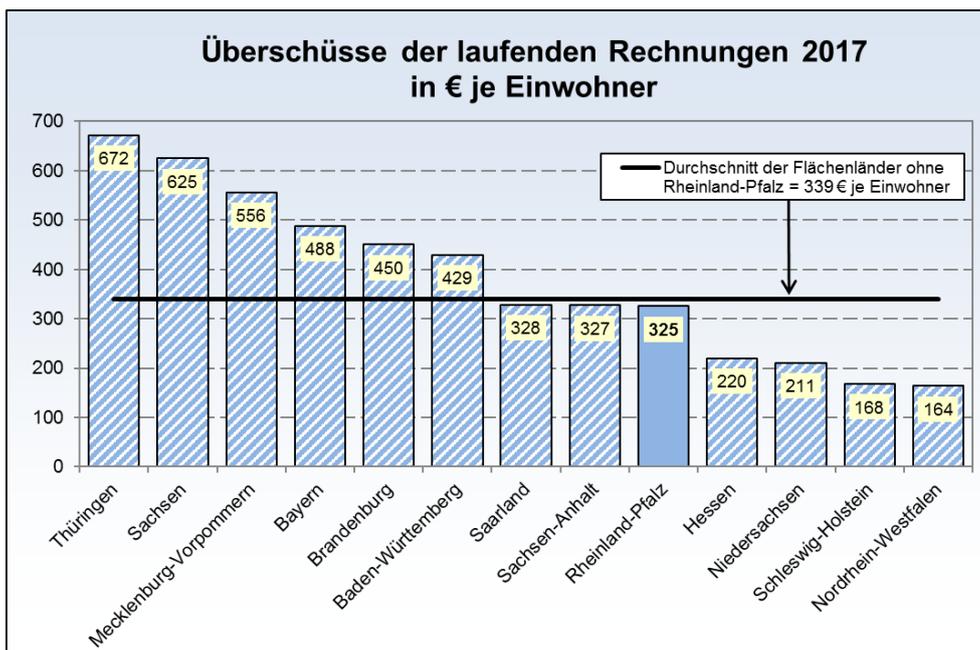
<sup>8</sup> Den Ausgaben der laufenden Rechnung für das Jahr 2016 wurden die Netto-Zuführungen aus dem Pensionsfonds zugerechnet, vgl. Anlage 1.

<sup>9</sup> Die in der Planung angesetzten globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € jährlich (Kapitel 20 02 Titel 371 01) wurden bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2018 werden für die Jahre 2019 und 2020 Verbesserungen bei den Steuereinnahmen von 13 Mio. € und 14,5 Mio. € erwartet. Diese Mehreinnahmen wurden nicht in die in dem Diagramm abgebildeten Ergebnisse der laufenden Rechnung einbezogen.



In dem Diagramm sind die Ergebnisse der laufenden Rechnung gemäß dem Haushaltsvollzug in den Jahren 2008 bis 2017, das vorläufige Rechnungsergebnis 2018 sowie die Plandaten bis 2023 dargestellt.

Sämtliche Flächenländer wiesen 2017 in der laufenden Rechnung Überschüsse aus.<sup>10</sup> Mit einem Überschuss von 325 € je Einwohner blieb Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 339 €



In dem Diagramm sind die Überschüsse der Flächenländer je Einwohner dargestellt. Danach entsprach der von Rheinland-Pfalz erwirtschaftete Überschuss von 325 € je Einwohner 96 % des Durchschnittswerts der anderen Flächenländer (339 € je Einwohner). Bei dieser Betrachtung sollten allerdings die Konsolidierungshilfen des Bundes und der Länder zur Einhaltung der neuen Schuldenregel nicht außer Acht bleiben. Diese belaufen sich auf 260 Mio. € oder 261 € je Einwohner jährlich für das Saarland sowie auf jeweils 80 Mio. € oder 36 € je Einwohner bzw. 28 € je Einwohner jährlich für die Länder Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein.

<sup>10</sup> Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. August 2018 über die Entwicklung der Länderverhaushalte (Kernhaushalte) im Jahr 2017 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2 - FV 4036/ 17/ 10001).

## 2.1.2 Kapitalrechnung

Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2017 bei Einnahmen von 430 Mio. € und Ausgaben von 882 Mio. € mit einem Fehlbetrag von 452 Mio. € ab.

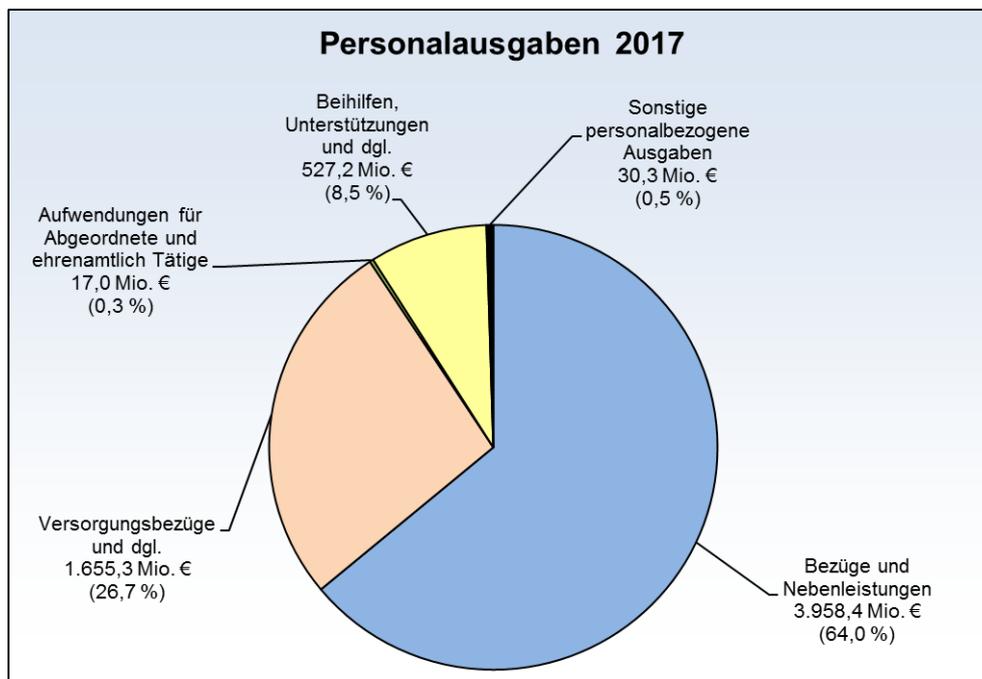
## 2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge

Die besonderen Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2017 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von mehr als 4.437 Mio. € und korrespondierend auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von fast 5.310 Mio. € aus.

## 2.2 Personalausgaben

### 2.2.1 Haushaltsvollzug 2017

Die Personalausgaben<sup>11</sup> setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben<sup>12</sup> beliefen sich 2017 auf 6.188 Mio. €.



Das Diagramm zeigt die einzelnen Ausgabenblöcke gemäß der haushaltssystematischen Zuordnung zu Obergruppen in Mio. € und ihre Anteile an den Personalausgaben insgesamt.

<sup>11</sup> Vgl. Beitrag Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes - dieses Jahresberichts.

<sup>12</sup> Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, zählen beispielsweise Ausgaben für das Personal der Landesbetriebe, der global veranschlagten Hochschulen, des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft“ sowie für Beiträge zu den Personalkosten von Privatschulen und Personalkostenerstattungen an die Landkreise. Vgl. Jahresbericht 2013, Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes -, Tz. 2.3.1 (Drucksache 16/2050).

## 2.2.2 Entwicklung der Personalausgaben und der -quote

Die Entwicklung der Personalausgaben und der -quote<sup>13</sup> stellt sich wie folgt dar:

Haushaltsjahr	Personal- ausgaben	Veränderung gegenüber Vorjahr <sup>14</sup>		Bereinigte Gesamtausgaben	Personal- ausgabenquote
	Mio. €	%		Mio. €	%
2008	4.753	123	2,7	12.580	37,8
2009	4.981	228	4,8	12.857	38,7
2010	5.150	169	3,4	13.469	38,2
2011	5.307	157	3,1	14.042	37,8
2012	5.397	90	1,7	14.209	38,0
2013	5.468	71	1,3	14.364	38,1
2014	5.625	157	2,9	15.193	37,0
2015	5.761	136	2,4	15.809	36,4
2016	5.955	194	3,4	15.999	37,2
<b>2017</b>	<b>6.188</b>	<b>233</b>	<b>3,9</b>	<b>16.415</b>	<b>37,7</b>
2018 (vorl. Ist)	6.310	122	2,0 <sup>15</sup>	16.422	38,4
2019 (Hpl.)	6.773	463	7,3	17.726	38,2
2020 (Hpl.)	7.171	398	5,9	18.332	39,1
2021 (Fpl.)	7.450	279	3,9	18.950	39,3
2022 (Fpl.)	7.661	211	2,8	19.536	39,2
2023 (Fpl.)	7.890	229	3,0	20.173	39,1

Die Personalausgaben erhöhten sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um 3,9 % oder um 233 Mio. € auf 6.188 Mio. €. Von dem Anstieg entfallen 139 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen sowie 57 Mio. € auf Versorgungsbezüge.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden die Personalausgaben bis 2020 auf fast 7,2 Mrd. € und bis 2023 auf nahezu 7,9 Mrd. € steigen.

Die Landesregierung hat angekündigt, die Tarifergebnisse der Tarifrunde 2019/2020 zeitgleich und systemgerecht auf die Beamtenbesoldung zu übertragen. Zudem soll die Besoldung für Beamte und Richter mit Blick auf die Besoldungsentwicklung in den anderen Ländern zum 1. Juli 2019 und zum 1. Juli 2020 um jeweils zwei Prozent angehoben werden. Die letztgenannten Anpassungen werden 2019 und 2020 zu Ausgaben von über 200 Mio. € führen.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Im Jahr 2000 lag die Personalausgabenquote noch bei 41,2 %. Damals waren die Zuführungen an den Pensionsfonds noch den Personalausgaben zugeordnet. Außerdem darf bei dem Vergleich der Personalausgaben nicht außer Acht bleiben, dass die Straßen- und Verkehrsverwaltung des Landes zum 1. Januar 2002 in den Landesbetrieb „Straßen und Verkehr“ (ab 1. Januar 2007 umbenannt in Landesbetrieb „Mobilität“) überführt wurde. Zudem wurden ab 2005 für die Johannes Gutenberg-Universität Mainz und ab 2007 für die Technische Universität Kaiserslautern, die Universität Trier sowie die Fachhochschulen Kaiserslautern und Mainz Globalhaushalte ausgebracht. Des Weiteren ergaben sich haushaltssystematische Änderungen. Im Übrigen siehe auch Fußnote 15.

<sup>14</sup> Die Veränderungsdaten in dieser Tabelle wurden auf der Grundlage genauer Eurobeträge und im Übrigen auf der Grundlage gerundeter Millionen-Eurobeträge ermittelt.

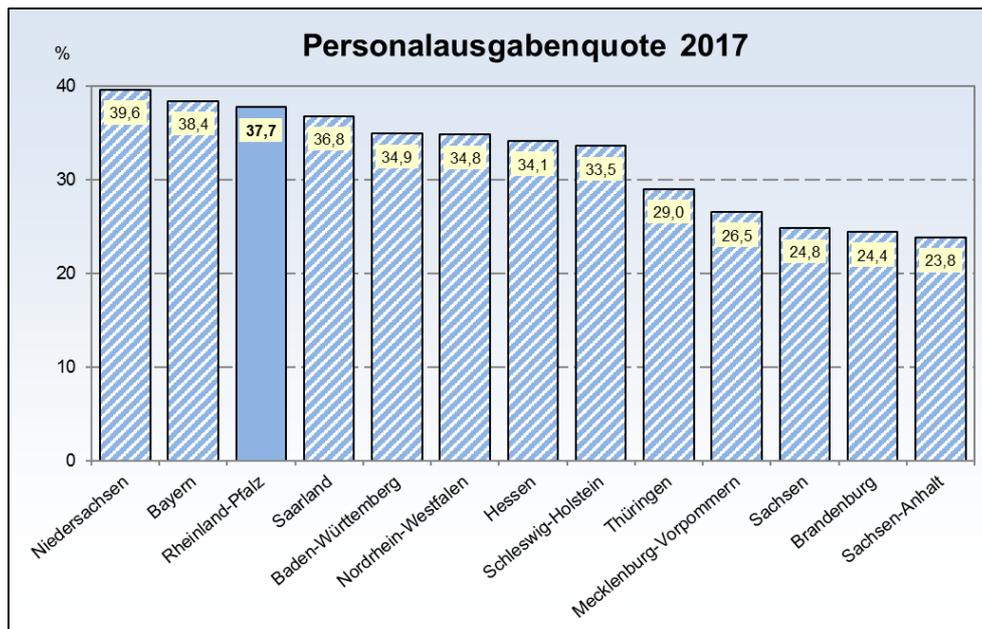
<sup>15</sup> Bis einschließlich 2017 wurden die Zuführungen an die Versorgungsrücklage den Ausgabegruppen 424 und 434 zugeordnet. Die Versorgungsrücklage wurde mit ihrem am 14. Dezember 2017 vorhandenen Bestand als nicht rechtsfähiges Sondervermögen fortgeführt. Weitere Zuführungen an das Sondervermögen können nach Maßgabe des Haushalts geleistet werden (Drucksache 17/3460 S. 1). Künftige Zuführungen werden nicht mehr den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 zugeordnet, sondern bei der Ausgabegruppe 634 ausgewiesen.

<sup>16</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 5. Juni 2018 „Dreyer/Wissing/Höfken/Ahnen: Mehr Geld für Beamte - Tarifergebnisse werden weiterhin übernommen - Zusätzlich 2 x 2 Prozent Plus“.

Des Weiteren sollen nach dem Stellenabbauprogramm der Landesregierung bis 2020 etwa 1.650 Stellen und in den Folgejahren weitere 350 Stellen entfallen.<sup>17</sup> Dieser Stellenabbau soll allerdings einhergehen mit der Schaffung von 1.500 Stellen<sup>18</sup> „in wichtigen politischen Schwerpunktbereichen, insbesondere Bildung/Hochschule, innere Sicherheit und Justiz sowie Hoch- und Tiefbau“<sup>19</sup>.

Im Jahr 2017 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) bei 37,7 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 37,2 %. Für die Folgejahre erwartet die Landesregierung Quoten von bis zu 39,3 %.

Eine höhere Personalausgabenquote als Rheinland-Pfalz wiesen 2017 lediglich Niedersachsen und Bayern aus:



Das Diagramm zeigt die Personalausgabenquote 2017 im Ländervergleich.

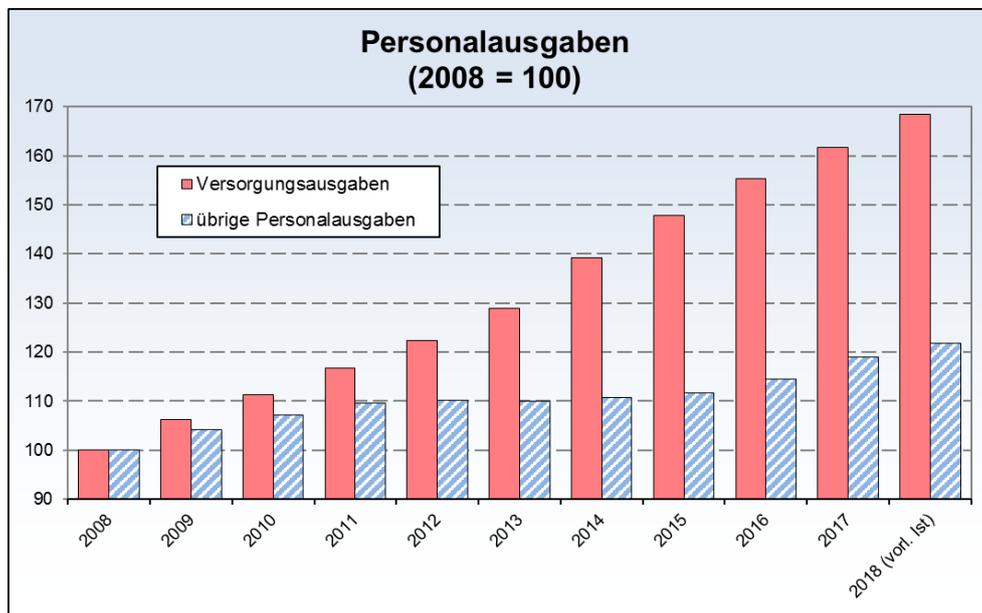
<sup>17</sup> Vgl. Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen im Haushaltsplan für die Haushaltsjahre 2019/2020 - Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen.

<sup>18</sup> Davon 61 Stellen beim LBM, 25 pro Jahr für Kommissaranwärter, 224 im Polizeibereich (von bisher 13.156 auf 13.380 in 2020), 50 für Richter und Staatsanwälte, 23 für Rechtspfleger, 6 für Amtsanwälte, 30 Anwärterstellen (Justiz), 44 Anwärterstellen im Justizvollzug unter Anrechnung bereits geschaffener Stellen, 10 für den psychologischen Dienst des Justizvollzugs, 17 Wachmeisterstellen in 2019, 260 für Lehrkräfte, 80 für Feuerwehrlehrkräfte.

<sup>19</sup> Vorstellung des Regierungsentwurfs für den Landeshaushalt 2019/2020 „Ausgeglichener Haushalt: Gemeinsam - Zuversichtlich - Zukunft gestalten“, Pressekonferenz der Landesregierung am 20. August 2018.

### 2.2.3 Versorgungsausgaben

In den Jahren 2008 bis 2017 erhöhten sich die Versorgungsausgaben<sup>20</sup> um 61,7 %, die übrigen Personalausgaben nur um 18,9 %.<sup>21</sup>



Das Diagramm veranschaulicht den überproportionalen Anstieg der Versorgungsausgaben.

Zu dieser Entwicklung trug bei, dass seit 2012 zahlenmäßig starke Beamtenjahrgänge in den Ruhestand versetzt wurden. Nach den Angaben im aktuellen Finanzplan stieg die Zahl der Ruhestandsbeamten von 2012 bis 2015 um durchschnittlich 5,4 % jährlich. Infolge der Anhebung der Regelaltersgrenze dürfte die Dynamik der Ruhestandsversetzungen zwar gedämpft werden. Dennoch erwartet die Landesregierung, dass die Zahl der Versorgungsempfänger bis 2023 gegenüber 2017 um 15 % und die Versorgungsausgaben in demselben Zeitraum um 33 % zunehmen werden.<sup>22</sup>

Im Übrigen hat die Landesregierung in dem Bericht über die Beamtenversorgung im Jahr 2017<sup>23</sup> darauf hingewiesen, dass zentrales Element der dauerhaften Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben ein strukturell ausgeglichener Haushalt sei. Die als Sondervermögen fortgeführte Versorgungsrücklage, deren Bestand sich Ende 2017 auf mehr als 521,4 Mio. € belief<sup>24</sup>, diene zur Abfederung der Belastungen aus Versorgungsausgaben.

<sup>20</sup> Ohne Zuführungen an die Versorgungsrücklage (Ausgabegruppen 424 und 434).

<sup>21</sup> Von einer Darstellung der Versorgungsausgaben und der übrigen Personalausgaben für die künftigen Planjahre in dem Diagramm wurde abgesehen. Gründe hierfür stellen die nicht auf die Ausgabegruppen aufgeteilten Globalen Personalmehrausgaben sowie die strukturellen Differenzen zu den Ist-Ergebnissen (z. B. wegen Einnahmekoppelungen, Deckungsfähigkeiten und Einsparauflagen) dar.

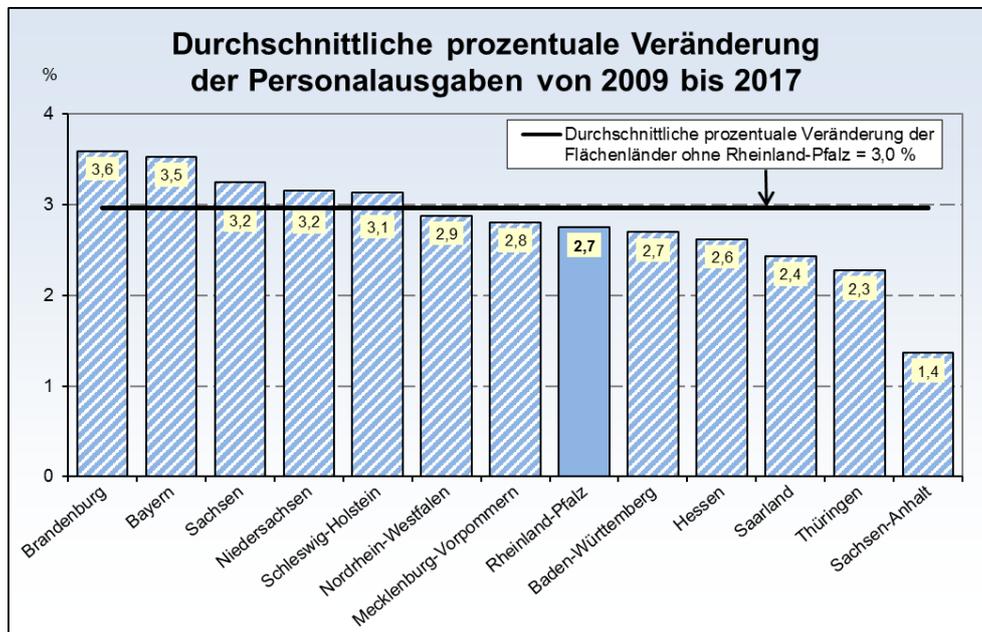
<sup>22</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 39.

<sup>23</sup> Drucksache 17/6966.

<sup>24</sup> Der Bestand des Sondervermögens soll schrittweise am Kapitalmarkt angelegt werden. Im Laufe der nächsten Jahre soll die Deutsche Bundesbank mit der Vermögensverwaltung betraut werden (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 40).

## 2.2.4 Veränderungen der Personalausgaben im Ländervergleich

Die Erhöhung der Personalausgaben des Landes (Hauptgruppe 4) von 2009 bis 2017 fiel mit durchschnittlich 2,7 % im Jahr um 0,3 Prozentpunkte niedriger aus als die Steigerungsrate der anderen Flächenländer (3,0 %).<sup>25, 26</sup>



Das Diagramm zeigt die durchschnittliche Veränderung der Personalausgaben von 2009 bis 2017.

<sup>25</sup> Finanzbericht 2019 des Bundesministeriums der Finanzen vom August 2018 über Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang (Übersicht 8 S. 312).

<sup>26</sup> Der Ländervergleich umfasste nur die Kernhaushalte, aus denen in unterschiedlichem Umfang Ausgaben ausgelagert wurden.

## 2.2.5 Belastung der Einnahmen

Die Belastung der Steuereinnahmen<sup>27</sup> und der allgemeinen Finanzausgaben<sup>28</sup> durch die Personalausgaben ist nachfolgend dargestellt:

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzausgaben		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben
		%			%	
2008	9.176	4,3	51,8	9.801	3,5	48,5
2009	8.344	- 9,1	59,7	9.160	- 6,5	54,4
2010	8.372	0,3	61,5	9.344	2,0	55,1
2011	8.861	5,8	59,9	9.731	4,1	54,5
2012	9.711	9,6	55,6	10.646	9,4	50,7
2013	10.206	5,1	53,6	11.208	5,3	48,8
2014	10.558	3,4	53,3	11.576	3,3	48,6
2015	10.968	3,9	52,5	12.045	4,1	47,8
2016	11.992	9,3	49,7	13.193	9,5	45,1
<b>2017</b>	<b>12.788</b>	<b>6,6</b>	<b>48,4</b>	<b>14.021</b>	<b>6,3</b>	<b>44,1</b>
2018 (vorl. Ist)	12.763	- 0,2	49,4	13.988	- 0,2	45,1
2019 (Hpl.)	13.533	6,0	50,0	14.636	4,6	46,3
2020 (Hpl.)	14.631	8,1	49,0	15.385	5,1	46,6
2021 (Fpl.)	15.167	3,7	49,1	15.934	3,6	46,8
2022 (Fpl.)	15.640	3,1	49,0	16.413	3,0	46,7
2023 (Fpl.)	16.168	3,4	48,8	16.944	3,2	46,6

Die Belastungsquote verringerte sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um einen Prozentpunkt auf 44,1 %, weil die Einnahmen erheblich stärker stiegen als die Personalausgaben.

Die Landesregierung erwartet bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums einen Anstieg der Quote auf 46,6 %.

<sup>27</sup> Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

<sup>28</sup> Allgemeine Zuweisungen vom Bund sowie von den Ländern (Kapitel 20 01 Titel 211 01 „Ergänzungszuweisungen des Bundes“, Titel 211 02 „Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer“ sowie Titel 212 01 „Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich“).

## 2.3 Zinsausgaben

Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben ist aus der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes<sup>29</sup>) ersichtlich:

Haushaltsjahr	Steuern	Einnahmen aus Länderfinanz- ausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund <sup>29</sup>	Einnahmen insgesamt	Zins- ausga- ben	Zins- steuer- quote
						Mio. €
2008	9.176	349	239	9.764	1.204	12,3
2009	8.344	327	458	9.129	1.186	13,0
2010	8.372	269	679	9.320	1.064 <sup>30</sup>	11,4
2011	8.861	205	638	9.704	1.015 <sup>30</sup>	10,5
2012	9.711	237	674	10.622	972	9,1
2013	10.206	281	672	11.159	987	8,8
2014	10.558	274	695	11.527	950	8,2
2015	10.968	330	698	11.996	820	6,8
2016	11.992	392	748	13.132	819 <sup>31</sup>	6,2
<b>2017</b>	<b>12.788</b>	<b>427</b>	<b>742</b>	<b>13.957</b>	<b>747</b>	<b>5,4</b>
2018 (vorl. Ist)	12.763	397	757	13.917	581	4,2
2019 (Hpl.)	13.533	309	735	14.577	634	4,3
2020 (Hpl.)	14.631	-	694	15.325	654	4,3
2021 (Fpl.)	15.167	-	708	15.875	666	4,2
2022 (Fpl.)	15.640	-	714	16.354	686	4,2
2023 (Fpl.)	16.168	-	717	16.885	694	4,1

Die Haushaltsrechnung 2017 wies Zinsausgaben von 747 Mio. € aus.

Trotz steigender Verschuldung bis 2015 gingen die Zinsausgaben in den vergangenen Jahren zurück. Hierzu trug insbesondere das niedrige Zinsniveau bei. Der EZB-Rat geht davon aus, dass die EZB-Leitzinsen mindestens über den Sommer 2019 und in jedem Fall so lange wie erforderlich auf ihrem aktuellen Niveau bleiben werden, um eine fortgesetzte nachhaltige Annäherung der Inflation an ein Niveau von unter, aber nahe 2 % auf mittlere Sicht sicherzustellen.<sup>32</sup>

In den Jahren 2015 bis 2017 wurde der Landeshaushalt sogar durch negative Zinsen entlastet.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Seit 2009 einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

<sup>30</sup> Im Rahmen der jeweiligen Haushaltsabschlüsse wurden Zinsausgaben des Haushaltsjahres 2011 von 67 Mio. € in das Haushaltsjahr 2010 und des Haushaltsjahres 2010 von 119,1 Mio. € in das Haushaltsjahr 2009 umgebucht. Dies beeinträchtigt die Aussagefähigkeit der Haushaltsrechnungen, vgl. Nr. 1, Teilziffer 5.1 des Jahresberichts 2013 (Drucksache 16/2050).

<sup>31</sup> Davon entfallen 135 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen beim Pensionsfonds sowie fast 11 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen bei der Versorgungsrücklage.

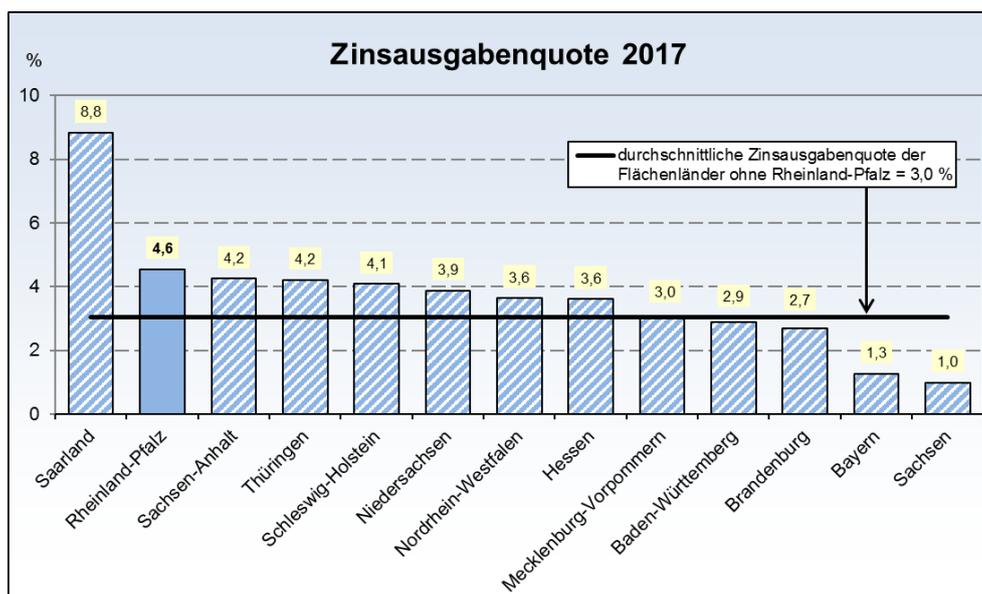
<sup>32</sup> Pressemeldung der Europäischen Zentralbank vom 24. Januar 2019 über „Geldpolitische Beschlüsse“.

<sup>33</sup> Die Nettoentlastung betrug 2015 insgesamt 1,3 Mio. €, 2016 insgesamt 3,6 Mio. € und 2017 (bis September) 11,8 Mio. € (Drucksache 17/4294).

Die Landesregierung erwartet eine zügige schrittweise Normalisierung des allgemeinen Zinsniveaus, die ab 2019 zu moderaten Steigerungen der Zinsausgaben führe.<sup>34</sup> Bei der Kalkulation der Ansätze wurde ein Anstieg des aktuellen Zinsniveaus von 0,8 % auf 3,5 % für 10-jährige Schuldscheine in den Jahren 2021 bis 2023 unterstellt.

Die Zinssteuerquote verminderte sich 2017 insbesondere infolge eines deutlich verbesserten Einnahmeaufkommens und rückläufiger Zinsausgaben um 0,8 Prozentpunkte auf 5,4 %.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Gesamtausgaben) belief sich 2017 auf 4,6 %. Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote<sup>35</sup> sowohl aller anderen Flächenländer (3,0 %) als auch der anderen westlichen Flächenländer (3,1 %)<sup>36</sup>:



Das Diagramm verdeutlicht den vergleichsweise hohen Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Landes Rheinland-Pfalz.

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums (2023) geht die Landesregierung von einer auf 3,4 % zurückgehenden Quote aus.

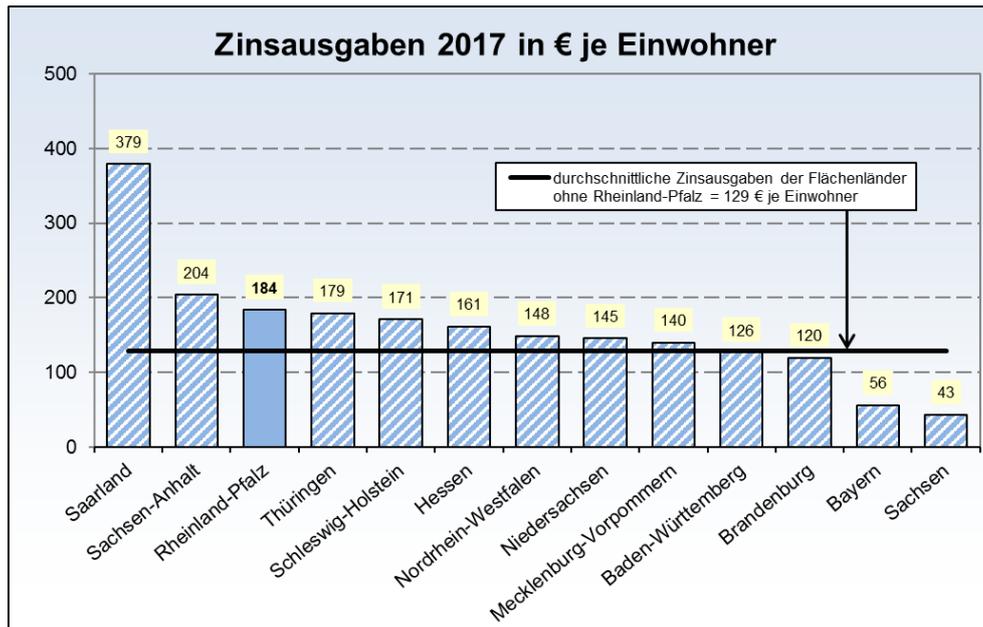
Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner lagen 2017 mit 184 € um 42,6 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (129 € je Einwohner) und um 41,5 % über dem der anderen westlichen Flächenländer (130 € je Einwohner).<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 49.

<sup>35</sup> Siehe auch Fußnote 10.

<sup>36</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergibt sich eine durchschnittliche Zinsausgabenquote von 3,1 % für alle Flächenländer und von 3,2 % für die westlichen Flächenländer.

<sup>37</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 132 € je Einwohner für alle Flächenländer und von 133 € je Einwohner für die westlichen Flächenländer.



*In dem Diagramm sind die Zinsausgaben je Einwohner abgebildet. Rheinland-Pfalz weist danach die dritthöchste Zinsbelastung auf.*

## 2.4 Investitionsausgaben und -quote

Die Investitionsquote bildet den Anteil der Investitionen<sup>38</sup> (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Gesamtausgaben ab. Im Jahr 2017 belief sich diese Quote<sup>39</sup> auf 5,2 %:

Haushalts-jahr	ausgewiesene Investitionsausgaben	in den ausgewiesenen Investitionsausgaben enthaltene Zuführungen an den Pensionsfonds	Investitionsausgaben ohne Zuführungen an den Pensionsfonds <sup>40</sup>	Veränderung absolut	Veränderung prozentual	Gesamtausgaben	Investitionsquote
2008	1.262	296	965	1	0,1	12.580	7,7
2009	1.388	329	1.059	94	9,7	12.857	8,2
2010	1.643 <sup>41</sup>	369	1.275	216	20,4	13.469	9,5
2011	1.727 <sup>41</sup>	411	1.316	41	3,2	14.042	9,4
2012	1.727 <sup>41, 42</sup>	453	1.274	- 42	- 3,2	14.209	9,0
2013	1.446	490	956	- 318	- 25,0	14.364	6,7
2014	1.421	518	903	- 53	- 5,5	15.193	5,9
2015	1.497	565	932	29	3,2	15.809	5,9
2016	950	92	859	- 73	- 7,8	15.999	5,4
<b>2017</b>	<b>851</b>	-	<b>851</b>	<b>- 8</b>	<b>- 0,9</b>	<b>16.415</b>	<b>5,2</b>
2018 (vorl. Ist)	844	-	844	- 7	- 0,8	16.422	5,1
2019 (Hpl.)	1.243	-	1.243	399	47,3	17.726	7,0
2020 (Hpl.)	1.235	-	1.235	- 8	- 0,6	18.332	6,7
2021 (Fpl.)	1.313	-	1.313	78	6,3	18.950	6,9
2022 (Fpl.)	1.374	-	1.374	61	4,6	19.536	7,0
2023 (Fpl.)	1.429	-	1.429	55	4,0	20.173	7,1

Die in den vergangenen Jahren rückläufigen Investitionsausgaben des Kernhaushalts verringerten sich 2017 weiter auf 851 Mio. €

Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum sind Zuwächse bei den Investitionsausgaben vorgesehen, zu denen auch die Umstellung von Schuldendiensthilfen auf

<sup>38</sup> Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) festgelegt. Damit kam der Gesetzgeber dem Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1989 nach (Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82 BVerfGE 79,311-357). Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung eine gesetzliche Definition des Investitionsbegriffs wegen seiner Bedeutung als Regelgrenze für Kreditaufnahmen gefordert. Danach gehören zu den Investitionen Ausgaben für Baumaßnahmen, für den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen sowie von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen, Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung der vorgenannten Zwecke. Die Investitionen werden in den Ausgabehauptgruppen 7 und 8 nachgewiesen. Bei der vorgenommenen Bestimmung der Investitionsausgaben handelt es sich um eine abschließende Aufzählung.

<sup>39</sup> Im Jahr 2000 betrug die Investitionsquote 12,6 %. In den Folgejahren wurden teilweise Aufgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert und für Hochschulen Globalhaushalte eingerichtet. Vgl. hierzu auch Fußnote 13.

<sup>40</sup> Differenzen bei den Summen ergeben sich durch Rundungen.

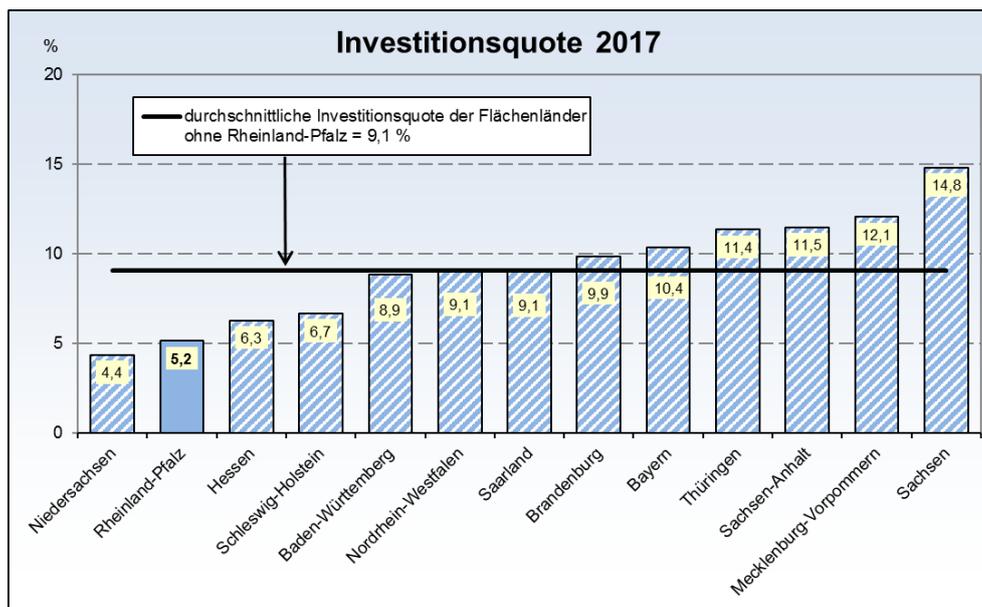
<sup>41</sup> Einschließlich Finanzhilfen - auch mithilfe von Bundesmitteln - aus dem Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz.

<sup>42</sup> Die Haushaltsrechnung 2012 weist Investitionsausgaben von 1.759 Mio. € aus. In diesem Betrag sind laufende (nicht-investive) Zuweisungen von 32 Mio. € enthalten, die irrtümlich bei einem Darlehens-titel (Kapitel 20 26 Titel 853 02) gebucht worden waren.

Investitionszuwendungen der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und die Förderung des Breitband-Gigabit-Ausbaus<sup>43</sup> beitragen werden. Die in der Finanzplanung für 2023 vorgesehenen Investitionen überschreiten die Ist-Ausgaben des Jahres 2017 um 578 Mio. €.

In den vorgenannten Investitionsausgaben und -quoten sind die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt.<sup>44</sup> Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen<sup>45</sup>) in besonderen Finanzierungsformen durchgeführt. Ferner unterstützt das Land - auch mithilfe von Bundesmitteln - über das Sondervermögen KI 3.0 finanzschwache Kommunen bei ihren Investitionen.<sup>46</sup>

Folgende Investitionsquoten ergeben sich 2017 für die Flächenländer<sup>47</sup>:



*In dem Diagramm sind die Investitionsquoten der Flächenländer abgebildet. Der Vergleich mit den Haushaltsdaten der Länder wird allerdings durch Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in Betriebshaushalte, Globalhaushalte von Hochschulen und Sondervermögen, landesspezifische Besonderheiten und teilweise auch unterschiedliche haushaltssystematische Zuordnungen beeinflusst.*

Danach lag die Investitionsquote des Landes mit 5,2 % deutlich unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer, die 9,1 % betrug.<sup>48</sup> Selbst bei vereinfachter Hinzurechnung der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe

<sup>43</sup> Im Doppelhaushalt 2019/2020 sind Verpflichtungsermächtigungen von 575 Mio. € ausgebracht (Kapitel 03 04 Titel 883 76).

<sup>44</sup> Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung für die Landesbetriebe auf mehr als 300 Mio. € steigende eigenfinanzierte Investitionsausgaben. Werden diese den Investitionen des Kernhaushalts hinzugerechnet, ergeben sich in den einzelnen Jahren um etwa 1,5 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten (vgl. Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 50 und S. 59).

<sup>45</sup> Vgl. u. a. Beitrag Nr. 22 - Hochwasserschutz an der Mosel - des Jahresberichts 2015 (Drucksache 16/4650).

<sup>46</sup> Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 1 dieses Beitrags. Zulasten dieses Programms wurden 2017 Investitionsausgaben von mehr als 20 Mio. € geleistet.

<sup>47</sup> Siehe auch Fußnote 10.

<sup>48</sup> Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 8,3 %.

von 226 Mio. € erreicht Rheinland-Pfalz mit 6,6 % den Durchschnittswert nicht.<sup>49</sup> Hierzu hätte das Land über 400 Mio. € mehr investieren müssen, ohne das Ausgabenvolumen zu erhöhen.

In diesem Zusammenhang verweist der Rechnungshof auch auf seine Beratende Äußerung vom 18. August 2015 zur Erhaltung des Landesstraßennetzes<sup>50</sup>. Danach betrug der Investitionsbedarf im Bereich der schlechten und sehr schlechten Streckenabschnitte sowie für die Durchführung sonstiger dringlicher Straßenbaumaßnahmen - das betrifft fast 2.500 km oder 34 % des Landesstraßennetzes - nahezu 970 Mio. €.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat bereits auf ihren Herbsttagungen 2014 und 2015 darauf hingewiesen, dass das derzeitige Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben unzureichend sei und zu einem dauerhaften realen Vermögensverzehr zu führen drohe. Das Unterlassen von Investitionen sei für die öffentlichen Haushalte ebenso ein Risiko wie die öffentliche Verschuldung. Die Entwicklung der konsumtiven Ausgaben werde mit Sorge gesehen. Der in den vergangenen Jahren zu beobachtende Sinkflug der Investitionsquote in den öffentlichen Haushalten stelle mittelfristig eine Wachstumsbremse für Deutschland dar, die sich keine Industrienation auf Dauer leisten könne.<sup>51</sup> Auf ihrer Frühjahrskonferenz vom 16. bis 17. April 2018 sah die Konferenz in den zum Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens erforderlichen Investitionen neben einem Schuldenabbau einen wesentlichen Beitrag zu einer gegenüber künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik.<sup>52</sup>

Die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder halten es für erforderlich, auf der Ausgabenseite ein größeres Gewicht auf langfristig wachstumsstärkende Ausgaben zu legen und den Investitionsbedarf konsequent anzugehen.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Bei diesem Vergleich sollte nicht außer Acht bleiben, dass die Ausgaben der Landesbetriebe, die nicht durch Zuführungen aus dem Kernhaushalt gedeckt sind, in den bereinigten Gesamtausgaben nicht berücksichtigt sind.

<sup>50</sup> Drucksache 16/5500.

<sup>51</sup> Pressemitteilungen des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014 und des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern vom 7. Oktober 2015.

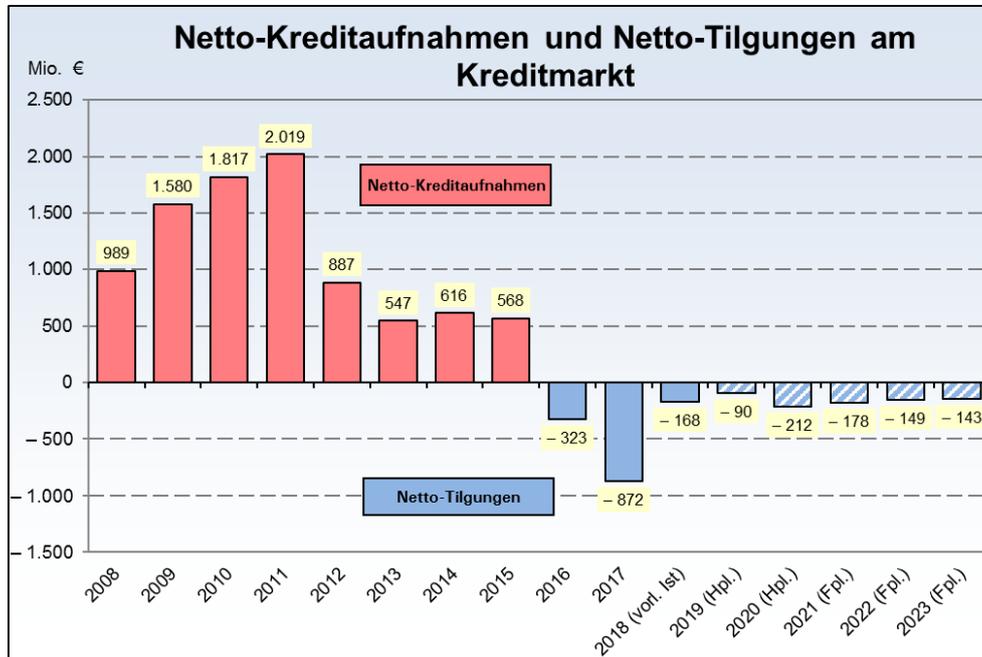
<sup>52</sup> Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 25. April 2018.

<sup>53</sup> Pressemitteilung vom 25. Mai 2018 zur Jahreskonferenz 2018 der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder.

## 2.5 Kreditfinanzierung

### 2.5.1 Netto-Kreditaufnahmen und Netto-Tilgungen am Kreditmarkt

In dem folgenden Diagramm sind die zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs benötigten Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt bzw. die zur Netto-Tilgung eingesetzten Mittel abgebildet:



Das Diagramm verdeutlicht, dass im Vollzug der Haushaltsjahre 2008 bis 2015 jeweils Kredite zur vollständigen Deckung der Ausgaben aufgenommen wurden. In den Jahren 2016 bis 2018 wurden per saldo Darlehen getilgt.

Im Jahr 2017 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsüberschuss<sup>54</sup> ab, der zur Netto-Tilgung genutzt wurde. Diese betrug 872 Mio. €

Für die Planjahre ab 2019 erwartet die Landesregierung, dass per saldo weitere Darlehenstilgungen erwirtschaftet werden können.

<sup>54</sup> Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2017 - Teilziffer 3.1 dieses Jahresberichts.

## 2.5.2 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote zeigt den Anteil der Aufnahme neuer Schulden des Kernhaushalts. Sie weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt (Krediteinnahmen abzüglich Tilgungsausgaben) zu den bereinigten Gesamtausgaben aus:

Haushaltsjahr	Gesamtausgaben	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungsquote <sup>55</sup>
	Mio. €		%
2008	12.580	989	7,9
2009	12.857	1.580	12,3
2010	13.469	1.817	13,5
2011	14.042	2.019	14,4
2012	14.209	887	6,2
2013	14.364	547	3,8
2014	15.193	616	4,1
2015	15.809	568	3,6
2016	15.999	- 323	- 2,0
<b>2017</b>	<b>16.415</b>	<b>- 872</b>	<b>- 5,3<sup>56</sup></b>
2018 (vorl. Ist)	16.422	- 168	- 1,0
2019 (Hpl.)	17.726	- 90	- 0,5
2020 (Hpl.)	18.332	- 212	- 1,2
2021 (Fpl.)	18.950	- 178	- 0,9
2022 (Fpl.)	19.536	- 149	- 0,8
2023 (Fpl.)	20.173	- 143	- 0,7

Die Kreditfinanzierungsquote verringerte sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um 3,3 Prozentpunkte auf - 5,3 %.

Bei der Entwicklung der Quote ist zu berücksichtigen, dass seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen über besondere Finanzierungsformen abgewickelt werden. Diese verringerten im Ergebnis zwar die jährliche Kreditaufnahme des Landes und damit die Kreditfinanzierungsquote, erhöhten jedoch die laufenden Ausgaben und belasten langfristig die laufende Rechnung.

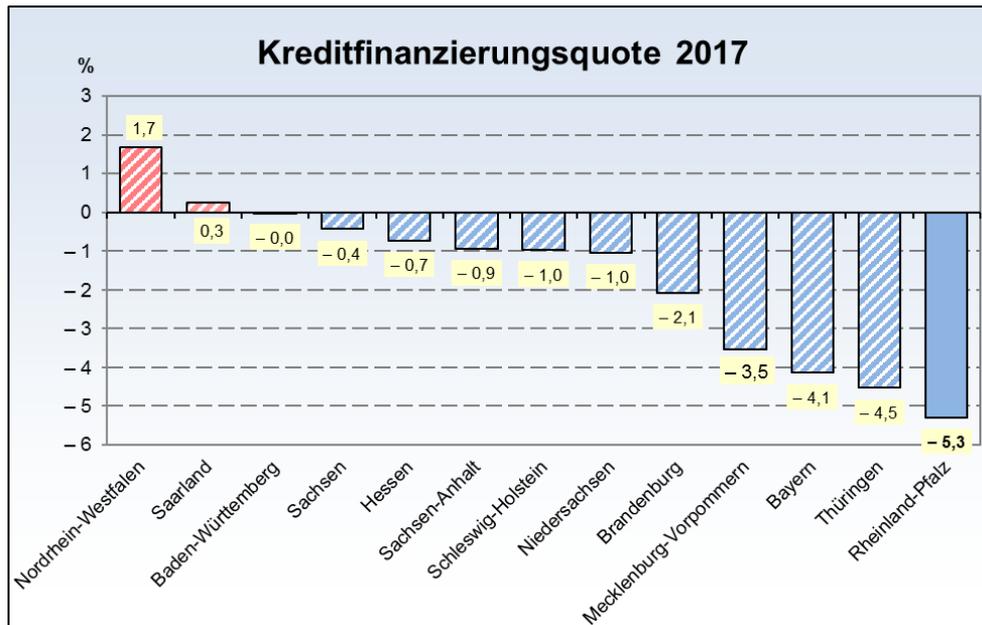
Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes glichen die Flächenländer 2017 ihre Haushalte ohne neue Kredite aus und verringerten teilweise ihren Schuldenstand. Dies trug zu Durchschnittsquoten von - 0,7 % bei den anderen westlichen Flächenländern und von - 0,9 % bei allen anderen Flächenländern bei.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Wird die Neuverschuldung des Landes bei anderen Gebietskörperschaften in die Berechnung einbezogen, beträgt die Kreditfinanzierungsquote:

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
7,7 %	12,1 %	13,3 %	14,1 %	6,1 %	3,5 %	3,9 %	3,4 %
2016	<b>2017</b>	2018 (vorl. Ist)	2019 (Hpl.)	2020 (Hpl.)	2021 (Fpl.)	2022 (Fpl.)	2023 (Fpl.)
- 2,3 %	<b>- 5,5 %</b>	- 1,2 %	- 0,7 %	- 1,4 %	- 0,9 %	- 0,8 %	- 0,7 %

<sup>56</sup> Nach der Dokumentation des Bundesministeriums der Finanzen vom 31. August 2018 über die Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte) im Jahr 2017 - endgültiges Ergebnis - (Übersicht 2 zu V A 2-FV 4036/17/10001) ergibt sich für Rheinland-Pfalz eine Kreditfinanzierungsquote von - 5,2 %. In der Dokumentation sind Tilgungsausgaben von 15 Mio. € an eine kirchliche Zusatzversorgungskasse nicht dem Kreditmarkt, sondern dem öffentlichen Bereich zugeordnet.

<sup>57</sup> Einschließlich Rheinland-Pfalz ergeben sich durchschnittliche Quoten von - 1,1 % für alle Flächenländer und von - 1,0 % für die westlichen Flächenländer.



In dem Diagramm sind die Kreditfinanzierungsquoten der Flächenländer abgebildet.

## 2.6 Schuldengrenzen

### 2.6.1 Neue Schuldenregel

Im Grundgesetz wurde 2009 für die Haushalte der Länder der Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten ausgleichenden Haushalts festgeschrieben. Das heißt, eine strukturelle Verschuldung ist nicht erlaubt. Die Länder können allerdings bis Ende 2019 von diesem Grundsatz nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen. Ab 2020 müssen die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass diese ohne strukturelle Verschuldung ausgeglichen werden.<sup>58, 59</sup>

Artikel 117 der Landesverfassung wurde Ende 2010 zur Ausgestaltung der grundgesetzlichen Vorgaben neu gefasst. Zu Einzelheiten und Problempunkten verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen in den Jahresberichten 2011 bis 2013.<sup>60</sup> Im Übrigen entfaltet Artikel 117 Abs. 1 der Landesverfassung nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz<sup>61</sup> „derzeit und absehbar noch bis zum Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2019 keine Wirksamkeit“.

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz<sup>62</sup> und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente

<sup>58</sup> Artikel 109 in Verbindung mit Artikel 143d Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

<sup>59</sup> Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2017 zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit vorgeschlagen, dass künftig zumindest überjährige kommunale Liquiditätskredite nur noch beim Land aufgenommen werden dürfen und diese auf dessen Defizitspielraum im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet werden. Damit soll die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitgrenzen besser abgesichert werden.

<sup>60</sup> Nr. 3 des Jahresberichts 2011, Teilziffer 2.6.3 (Drucksache 15/5290), sowie Nr. 3 der Jahresberichte 2012 und 2013, jeweils Teilziffer 2.6.2 (Drucksachen 16/850 und 16/2050).

<sup>61</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>62</sup> Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-2. Ab dem Doppelhaushalt 2019/2020 stellt die strukturelle Netto-Kreditaufnahme die zentrale Zielgröße der Schuldenbegrenzungsregel zur Beurteilung der strukturellen Haushaltslage dar. Netto-Kreditaufnahmen bei Landesbetrieben und Sondervermögen sind ausgeschlossen.

nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes<sup>63</sup> enthalten nähere Bestimmungen insbesondere zur Ermittlung des strukturellen Saldos des Landeshaushalts sowie des zulässigen Saldos. Letzterer zeigt die zulässige Netto-Kreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt bzw. die vorgeschriebene Netto-Tilgung von Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr auf.

Für 2017 ermittelte das Ministerium der Finanzen ein strukturelles Defizit von 103 Mio. €<sup>64</sup>. Dieses ergibt sich, indem der Finanzierungsüberschuss (872 Mio. €) bereinigt wird um den Saldo finanzieller Transaktionen (- 127 Mio. €), um Konzernbestandteile (+ 173 Mio. €) und um konjunkturelle Einflüsse (Konjunkturkomponente - 1.021 Mio. €; vgl. Anlage 2, S. 3). Damit wurde das nach der Haushaltsplanung erwartete Defizit um 249 Mio. € unterschritten. Hierzu trug bei, dass u. a. die Zinsausgaben um 64 Mio. € unter den Planansätzen blieben.

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2018 einen strukturellen Überschuss von 362 Mio. € aus.

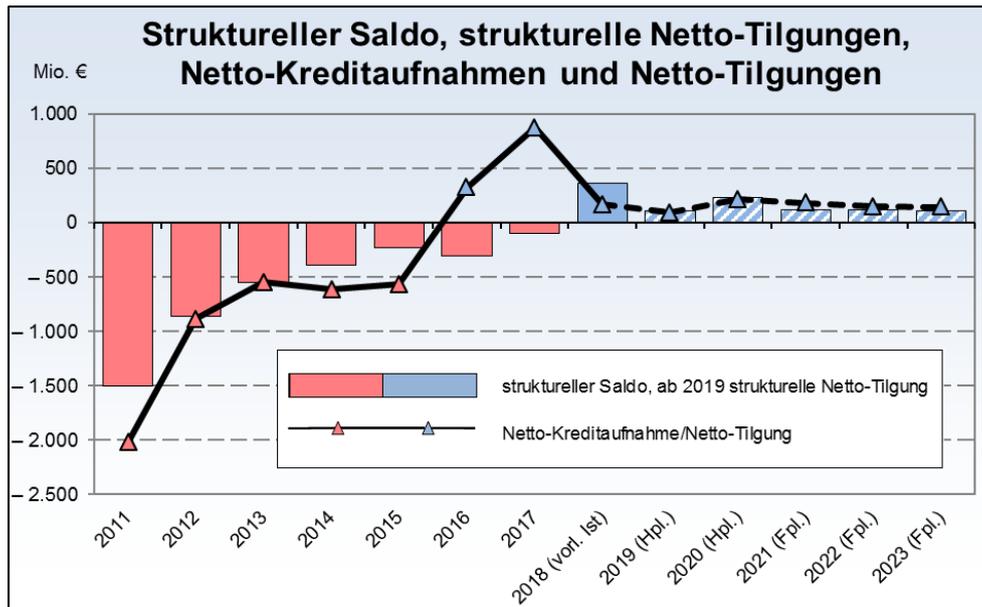
Für die Jahre 2019 und 2020 erwartet die Landesregierung ausgeglichene Haushalte mit strukturellen Netto-Tilgungen von 110 Mio. € und 229 Mio. €. Damit würde die verfassungsrechtliche Vorgabe nach der Haushaltsplanung bereits vor 2020 erreicht.

Der bisherigen Verringerung des strukturellen Defizits standen in den Jahren vor 2016 zum Teil hohe Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs gegenüber:

---

<sup>63</sup> Drucksachen 16/2924, 16/5285 und 17/5101.

<sup>64</sup> Das Symmetriekonto gemäß § 5 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz wies Ende 2017 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von mehr als 2,4 Mrd. € aus. Der amtlichen Begründung (Drucksache 16/2924 S. 8) zufolge ist von einer Fehleinschätzung hinsichtlich der konjunkturellen Normallage auszugehen, wenn sich die kumulierte Konjunkturkomponente dauerhaft stark in eine bestimmte Richtung bewegt. Bei trendmäßig positiven Konjunkturkomponenten steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die strukturellen Steuereinnahmen zu niedrig und in der Folge die strukturellen Defizite zu hoch ausgewiesen worden sind. Auch vor dem Hintergrund, dass sich das Symmetriekonto seit 2012 durchgängig positiv entwickelte, wurde der Korrekturmechanismus 2018 für den Doppelhaushalt 2019/2020 modifiziert. Die Landesregierung erwartet hierdurch, dass künftig der Stand des Symmetriekontos schneller abgebaut werden kann, das heißt, dass der Korrekturmechanismus rascher reagiert (vgl. Drucksache 17/5101).



In dem Diagramm sind die strukturellen Defizite nach den Rechnungsergebnissen 2011 bis 2017, der Überschuss 2018 nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis sowie die Plandaten für die Folgejahre dargestellt. Außerdem sind die zum Ausgleich des Kernhaushalts erforderlichen Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt und die Netto-Tilgungen ausgewiesen.

Im Vergleich zum Startjahr 2011 verringerte sich das strukturelle Defizit bis Ende 2017 im Haushaltsvollzug um fast 1,4 Mrd. €. Maßgeblich für diese Entwicklung war, dass die strukturellen Einnahmen mit 31,7 % erheblich stärker stiegen als die strukturellen Ausgaben, die um 18,2 % zunahmen. Diese Entwicklung wurde wesentlich beeinflusst durch:

- eine Zunahme der als konjunkturneutral bewerteten Steuereinnahmen um mehr als 3,1 Mrd. €,
- das niedrige Zinsniveau und die damit einhergehende Reduzierung der Zinsbelastung um 268 Mio. €,
- die Vermeidung von Netto-Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben der Landesbetriebe sowie
- die Verminderung struktureller Investitionsausgaben (ohne Zuführungen an den Pensionsfonds) um mehr als 330 Mio. €<sup>65</sup>

## 2.6.2 „Alte“ Schuldenregel

Nach der bis 2019 weiterhin zu beachtenden „alten“ Schuldenregel dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> In dem gleichen Zeitraum verringerten sich die investiven Einnahmen (Obergruppen 33 und 34) um fast 144 Mio. €. Hierzu trug im Wesentlichen das Auslaufen des Programms „Zukunftsinvestitionsfonds Rheinland-Pfalz“ bei. Im Jahr 2011 wurden aus diesem Programm noch Mittel von 179 Mio. € (Kapitel 20 25 Titel 334 01) zur Verfügung gestellt.

<sup>66</sup> Artikel 117 Satz 2 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Mai 2015 (GVBl. S. 35), BS 100-1, in Verbindung mit § 18 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

Bei der Ermittlung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze werden nach der allgemein üblichen Berechnungsmethode nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben berücksichtigt. Danach sind von den Ausgaben der Hauptgruppen 7 (Baumaßnahmen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) die Einnahmen der Obergruppen 33 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich) und 34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) abzusetzen<sup>67</sup>. Diesen anrechenbaren Investitionsausgaben wird die Netto-Kreditaufnahme (Einnahmen aus Krediten abzüglich Ausgaben zur Schuldentilgung) gegenübergestellt.

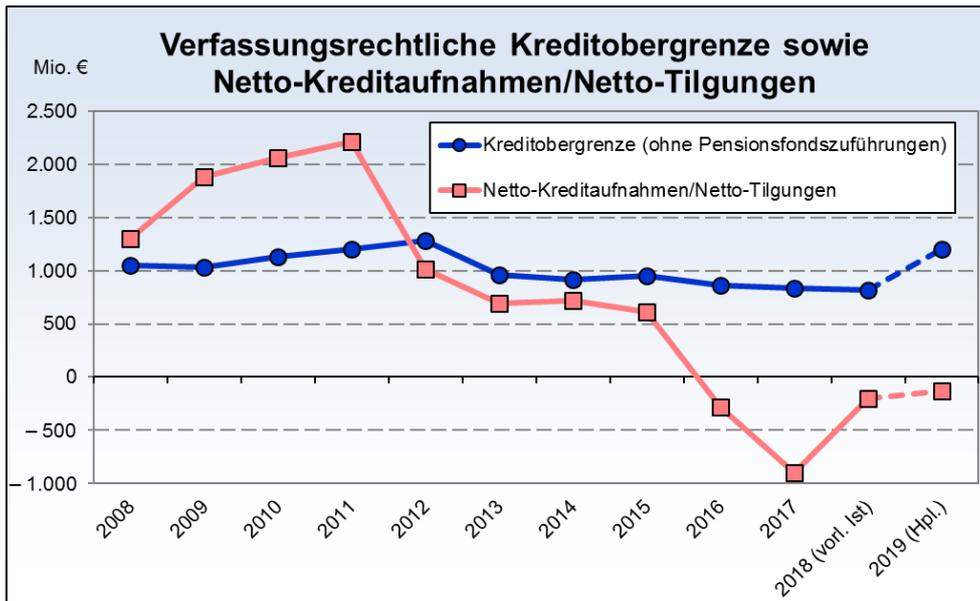
Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung werden die Landesbetriebe und die Globalhaushalte im Hochschulbereich in die Berechnung einbezogen.

Die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze<sup>68</sup> und der Netto-Kreditaufnahmen bzw. der Netto-Tilgungen seit 2008 ist nachfolgend dargestellt. Hierzu wird darauf hingewiesen, dass die für die Jahre 2008 bis 2016 ausgewiesenen Kennziffern einer ergänzenden Betrachtung bedurften. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat mit Urteil vom 22. Februar 2017 entschieden, dass das Landeshaushaltsgesetz 2014/2015 wegen der Überschreitung der Kreditobergrenze teilweise verfassungswidrig ist, weil Zuführungen an den Pensionsfonds nicht als Darlehen und damit nicht als Investitionsausgaben hätten qualifiziert werden dürfen. In Umsetzung dieses Urteils wurden in dem Doppelhaushalt 2017/2018 Entnahmen und Zuführungen mit Bezug zum Pensionsfonds von der Einnahmegruppe 181 auf die Gruppe 234 und von der Ausgabegruppe 861 auf die Gruppe 634 umgruppiert. Letzteres entspricht der Veranschlagung beim Bund und bei einzelnen Ländern sowie den Umsetzungen des Statistischen Bundesamts. Vor diesem Hintergrund wurde für den zurückliegenden Zeitraum der Abstand zur verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze bei haushaltssystematischer Zuordnung der Transaktionen mit dem Pensionsfonds zu den nicht-investiven Ausgaben und Einnahmen aufgezeigt.

---

<sup>67</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 11/6940 S. 5. Siehe auch Fußnote 38.

<sup>68</sup> Ohne Drittmittel der Hochschulen.



In dem Diagramm sind Kreditobergrenze (eigenfinanzierte Investitionsausgaben ohne Transaktionen mit dem Pensionsfonds) und Netto-Kreditaufnahmen bzw. Netto-Tilgungen gegenübergestellt.

Haushaltsjahr	Investitionsausgaben	Einnahmen aus Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen	bisher ausgewiesene verfassungsrechtliche Kreditobergrenze: Investitionsausgaben abzüglich Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen	Netto-Kreditaufnahme/Netto-Tilgung (-)	bisher ausgewiesene Unter-/Überschreitung (-) der Kreditobergrenze	abzüglich Zuführungen (per saldo) an den Pensionsfonds	korrigierte Unter-/Überschreitung (-) der Kreditobergrenze
Mio. €							
2008	1.623	267	1.356	1.303	53	303	- 251
2009	1.727	360	1.367	1.883	- 516	334	- 850
2010	1.997	490	1.507	2.060	- 553	376	- 929
2011	2.075	451	1.624 <sup>69</sup>	2.213	- 589	415	- 1.004
2012	2.014 <sup>70</sup>	268	1.746 <sup>69</sup>	1.014	732	460	272
2013	1.724	275	1.449	690	759	486	273
2014	1.711	268	1.443	725	718	523	196
2015	1.817	297	1.520	612	908	570	338
2016	1.215	256	959	- 285	1.244	92	1.152
<b>2017</b>	<b>1.146</b>	<b>310</b>	<b>836</b>	<b>- 896</b>	<b>1.732</b>	-	<b>1.732</b>
2018 (vorl. Ist) <sup>71</sup>	1.068	245	823	- 201	1.024	-	1.024
2019 (Hpl.)	1.543	337	1.206	- 130	1.336	-	1.336

Im Haushaltsvollzug 2017 wurden per saldo Schulden getilgt.

<sup>69</sup> Die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen kameralen Investitionen und anrechenbaren Einnahmen des Landesbetriebs Landesforsten Rheinland-Pfalz waren teilweise nicht nachvollziehbar, vgl. Nr. 1 des Jahresberichts 2013, Teilziffer 3 (Drucksache 16/2050).

<sup>70</sup> Nach Korrektur einer Fehlbuchung von 32 Mio. €, die in der Haushaltsrechnung 2012 irrtümlich den Investitionsausgaben zugeordnet wurden.

<sup>71</sup> Ohne Globalhaushalte im Hochschulbereich.

## 2.7 Verschuldung

### 2.7.1 Entwicklung der Schulden des Landes

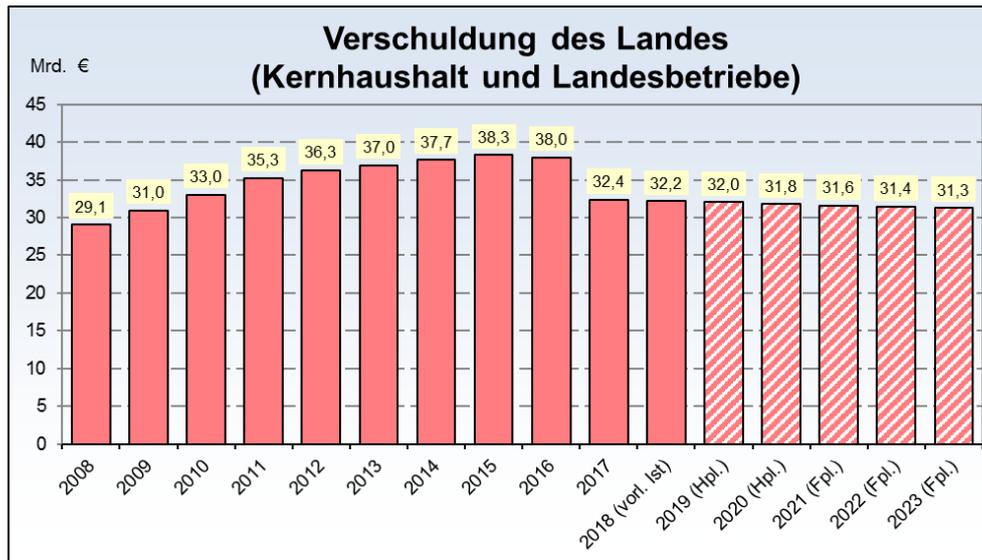
Die Verschuldung des Landes<sup>72</sup> entwickelte sich wie folgt:

Haushaltsjahr	Schulden des Landes <sup>72</sup>	Davon entfallen auf die Landesbetriebe	
		„Liegenschafts- und Baubetreuung“	„Mobilität“
Mio. €			
2008	29.096	269	1.196
2009	30.979	414	1.372
2010	33.038	514	1.537
2011	35.251	594	1.685
2012	36.265	644	1.785
2013	36.955	694	1.924
2014	37.680	701	2.055
2015	38.292	676	2.160
2016	38.007	676	2.242
<b>2017</b>	<b>32.357<sup>73</sup></b>	<b>676</b>	<b>2.242</b>
2018 (vorl. Ist)	32.156	676	2.242
2019 (Hpl.)	32.026	676	2.242
2020 (Hpl.)	31.773	676	2.242
2021 (Fpl.)	31.594	676	2.242
2022 (Fpl.)	31.444	676	2.242
2023 (Fpl.)	31.301	676	2.242

<sup>72</sup> Die Tabelle umfasst die Schulden des Landes:

- aus Kreditmarktmitteln (nicht-öffentlicher Bereich),
- bei öffentlichen Haushalten (Schulden gegenüber dem Pensionsfonds bis zu dessen Auflösung mit Ablauf des 14. Dezember 2017, gegenüber der Versorgungsrücklage und bei Ländern sowie Wohnungsbauschulden beim Bund).

<sup>73</sup> Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2017“ vom 27. März 2018 (Az.: V A 2 - FV 4037/ 17/ 10001 :004) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von weniger als 31.138 Mio. € aus. In diesem Betrag sind Darlehen beim Bund (122 Mio. €), bei Ländern (200 Mio. €) und bei der Versorgungsrücklage (fast 434 Mio. €) sowie die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2017 gebuchte Kreditaufnahme nicht enthalten.



Das Diagramm zeigt den Schuldenstand des Landes jeweils zum Ende des Haushaltsjahres.

Die Schulden des Landes verringerten sich 2017 gegenüber dem Vorjahr um 5,6 Mrd. € auf 32,4 Mrd. €. Dies war auf die im Haushaltsvollzug erzielte Netto-Tilgung sowie auf die Auflösung des Pensionsfonds zurückzuführen, die allerdings die Verschuldung am Kreditmarkt (nichtöffentlicher Bereich) nicht berührt.

In den Schulden 2017 sind Darlehen von fast 434 Mio. € bei der Versorgungsrücklage<sup>74</sup> enthalten.

Die Haushalts- und Finanzplanung bis 2023 geht von einer weiteren Reduzierung der Gesamtverschuldung aus.

Der Rechnungshof erachtet den 2016 bis 2018 vollzogenen und geplanten Schuldenabbau als einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Damit wird vom Grundsatz her auch die vom Landtag geforderte schrittweise Rückführung der Altschulden<sup>75</sup> aufgegriffen.

In diesem Zusammenhang wird auf die Empfehlung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder anlässlich der Frühjahrstagung vom 16. bis 17. April 2018 hingewiesen, nach der Bund und Länder den Schuldenabbau durch konkrete Vorgaben der Haushaltsgesetzgeber verstetigen sollten.<sup>76</sup> So hat sich beispielsweise das Land Bayern verpflichtet, die Verschuldung am Kreditmarkt bis 2030 abzubauen.<sup>77</sup>

Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln und dem hieraus resultierenden Schuldendienst bestehen in Rheinland-Pfalz u. a. folgende Belastungen:

- Verpflichtungen von 84,5 Mio. € aus der privaten Vorfinanzierung von Hoch-, Straßen- und Deichbaumaßnahmen sind zwar nicht dem formellen Kreditbegriff zuzuordnen, sie belasten aber künftige Haushalte gleichermaßen wie Kredite.

<sup>74</sup> Schuldscheindarlehen an das Land Rheinland-Pfalz.

<sup>75</sup> Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 17/7007 S. 3), Beschluss des Landtags vom 23. August 2018 (Plenarprotokoll 17/63 S. 4036).

<sup>76</sup> Pressemitteilung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 25. April 2018.

<sup>77</sup> Artikel 18 Abs. 1 Satz 2 der Haushaltsordnung des Freistaates Bayern.

- Darüber hinaus leistet das Land Schuldendiensthilfen für Kredite, die von der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für die Beschaffung von Großgeräten sowie für Baumaßnahmen und Ersteinrichtungen aufgenommen wurden. In dem Jahresabschluss 2017 wies die Universitätsmedizin Forderungen gegen das Land aus der Kreditfinanzierung von allgemeinen Investitionen von mehr als 202 Mio. € aus.
- Zins- und Tilgungsleistungen erbringt das Land auch für vom Landeskrankenhaus aufgenommene Darlehen für Baumaßnahmen. Die Kapitalrestschuld für Krankenhausinvestitionen belief sich Ende 2017 auf mehr als 18 Mio. €.
- Das „kumulierte Verstetigungsdarlehen“ nach § 5 a Landesfinanzausgleichsgesetz wies Ende 2017 einen Stand von fast 556 Mio. € auf. In vorgenannter Höhe sind künftig vom Land noch Auszahlungen an die Kommunen zu leisten.
- Ausgabereite<sup>78</sup> und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2017 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2019 Mittel von mehr als 348 Mio. € gebunden.
- In Aussicht gestellte Fördermittel, z. B. für Baumaßnahmen in Ganztagschulen, stellen de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen dar.<sup>79</sup>
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02, 14 12 und 14 13 werden in den Jahren 2019 bis 2055 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von fast 212 Mio. € fällig.

Zudem bestehen weitere Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Bis Ende 2017 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von fast 1,2 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Die Bundesregierung hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet.<sup>80</sup> Dieser dient der Stabilisierung des Finanzmarkts durch Überwindung von Liquiditätsengpässen und durch Schaffung der Rahmenbedingungen für eine Stärkung der Eigenkapitalbasis von Unternehmen des Finanzsektors. Der Fonds wird von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung verwaltet. Nach der Abwicklung und Auflösung des Fonds etwa verbleibende Defizite sind zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 zu 35 aufzuteilen. Der Länderanteil ist begrenzt auf 7,7 Mrd. €. Der rheinland-pfälzische Anteil an der Länderquote beträgt maximal 355 Mio. €.

Für die Planjahre ab 2019 beabsichtigt die Landesregierung, eine Haushaltssicherungsrücklage<sup>81</sup> aufzubauen, der jährlich 100 Mio. € zugeführt werden sollen.<sup>82</sup> Bei Mehreinnahmen oder Minderausgaben kann der vorgenannte Betrag angehoben

---

<sup>78</sup> Vgl. Beitrag Nr. 2 - Abwicklung des Landeshaushalts 2017 - Teilziffer 6, dieses Jahresberichts.

<sup>79</sup> Vgl. Jahresbericht 2016, Nr. 14 - Baumaßnahmen in Ganztagschulen - (Drucksache 16/6050). Siehe hierzu auch Jahresbericht 2017, Nr. 13 - Investitionsförderung von Krankenhäusern - (Drucksache 17/2200).

<sup>80</sup> Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG) vom 17. Oktober 2008 (BGBl. I S. 1982), geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1102).

<sup>81</sup> Kapitel 20 02 Titel 919 01 „Zuführung an die Haushaltssicherungsrücklage“. Eine Rücklagenzuführung ab 2020 ist nur zulässig, soweit keine strukturelle Kreditaufnahme erforderlich ist. Bereits 2018 wurden der Rücklage auf der Grundlage der Regelung in § 25 LHO außerplanmäßig 700 Mio. € zugeführt (Vorlage 17/4254).

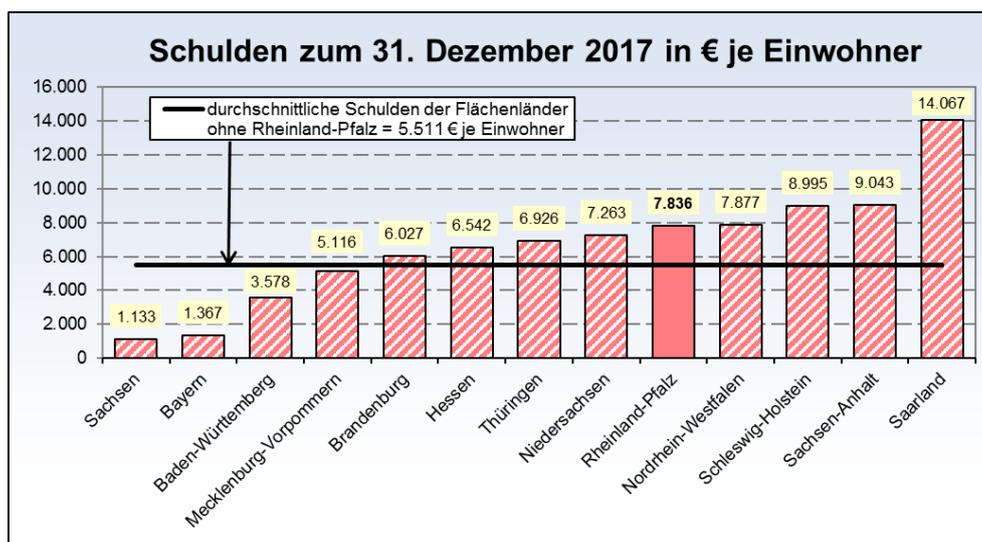
<sup>82</sup> Außerdem plant die Landesregierung, in den Jahren 2019 und 2020 der Rücklage „Breitbandinfrastruktur (Gigabitusbau)“ jeweils 50 Mio. € zuzuführen (Kapitel 20 02 Titel 919 03).

werden. Das Ministerium der Finanzen ist ermächtigt, den Rücklagen Mittel zu entnehmen, um Zahlungen aus dem Landesfinanzausgleichsgesetz abzusichern, Netto-Kreditaufnahmen zu reduzieren oder zu vermeiden oder um Schulden zu tilgen.

Wie die Landesregierung im aktuellen Finanzplan ausgeführt hat, dienen die ab 2019 eingeplanten strukturellen Netto-Tilgungen (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.6.1 dieses Beitrags), „der Absicherung, den strukturell ausgeglichenen Haushalt auch bei Realisierung von Risiken zu gewährleisten.“<sup>83</sup>

## 2.7.2 Schulden der Flächenländer

Der Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz mit der in den übrigen Flächenländern zeigt zum 31. Dezember 2017 folgendes Bild<sup>84</sup>:



In dem Diagramm sind die Schulden der Flächenländer je Einwohner abgebildet.

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2017 mit 7.836 €

- um 42,2 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.511 €) und
- um 39,5 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.616 €).<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 43 und 44.

<sup>84</sup> Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen vom 27. März 2018 „Der Schuldenstand des Bundes und der Länder“ am Ende des Monats Dezember 2017 (Az.: V A 2 - FV 4037/ 17/ 10001 :004). Den Vergleichsdaten wurden die Wertpapiersschulden, die Kredite beim nicht-öffentlichen Bereich und die Kredite beim öffentlichen Bereich sowie der Einwohnerstand zum 30. Juni 2017 zugrunde gelegt.

<sup>85</sup> Wird Rheinland-Pfalz einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.634 € und die der westlichen Flächenländer 5.757 €.

## 2.8 Vergleichende Betrachtungen

Zusammenfassend sind wesentliche Ist-Ergebnisse 2017, die vorläufigen Rechnungsergebnisse 2018 und die Planzahlen 2020 in der folgenden Übersicht zusammengestellt:

Kernhaushalt im Überblick Veränderung der Strukturen <sup>86</sup>							
Gegenstand der Nachweisung	2017		2018 (vorl. Ist)	2020 (Hpl.)	2020/2017		
	Anteil %	Mio. €		Anteil %	Mio. €	in %	
Bereinigte Gesamteinnahmen		17.287	17.289	18.694		1.407	8,1
Bereinigte Gesamtausgaben		16.415	16.422	18.332		1.917	11,7
Personalausgaben (HGr. 4) darunter Ausgaben für Versorgungsempfänger <sup>87</sup>	37,7	6.188	6.310	7.171	39,1	983	15,9
Sächl. Verwaltungsausgaben (OGr. 51-54,58)	6,8	1.945	2.027	2.420		475	24,4
Zinsausgaben (OGr. 56, 57)		1.113	1.080	938	5,1	- 175	- 15,8
Zuweisungen, Zuschüsse für laufende Zwecke (HGr. 6)	4,6	747	581	654	3,6	- 93	- 12,4
Investitionen (HGr. 7, 8) <sup>88</sup>	45,8	7.515	7.607	8.333	45,5	818	10,9
Finanzierungssaldo	5,2	851	844	1.235	6,7	384	45,1
Nettokreditaufnahme (NKA) Kapitalmarkt (+)/Tilgung (-)		872	867	362			
Rücklagenzuführung per saldo		- 872	- 168	- 212			
struktureller Saldo <sup>89</sup> , Defizit (-)/Überschuss (+)		0	699	150			
ab 2019: strukturelle NKA (+)/ Netto-Tilgung (-)		- 103	362				
zulässiger Saldo, Tilgungsverpflichtung (+), zulässige NKA (-)				- 229			
haushalterische Verschuldung		959	- 207	- 17			
		32.357	32.156	31.773		- 584,1	- 1,8

Im Vergleich zu den Rechnungsergebnissen 2017 wird erwartet, dass bis 2020 die bereinigten Gesamtausgaben mit 11,7 % um 3,6 Prozentpunkte stärker steigen werden als die bereinigten Gesamteinnahmen. Hierzu tragen insbesondere hohe Zuwächse bei den Personalausgaben (983 Mio. € oder + 15,9 %), den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (818 Mio. € oder + 10,9 %) und Investitionen (384 Mio. € oder + 45,1 %) bei. Von den Finanzierungsüberschüssen 2019 und 2020 von 240 Mio. € und 362 Mio. € sollen insgesamt über 300 Mio. € zur Tilgung von Kreditmarktschulden genutzt werden. Des Weiteren sind für die beiden Jahre Zuführungen von jeweils 100 Mio. € an die Haushaltssicherungsrücklage und von jeweils 50 Mio. € an die Rücklage Breitbandinfrastruktur (Gigabitausbau) vorgesehen.

<sup>86</sup> Ist-Ergebnisse und Plandaten enthalten strukturelle Unterschiede. Dies betrifft beispielsweise globale Mehreinnahmen und globale Minderausgaben sowie globale Mehrausgaben für Personalausgaben. Des Weiteren führen Einsparauflagen und die Inanspruchnahme von Einnahmekopplungen, Deckungsfähigkeiten und anderer Flexibilisierungsinstrumente zu einem teilweise von den Plandaten abweichenden Vollzug.

<sup>87</sup> Ausgaben der Obergruppe 43 (ohne Gruppe 434) und der Gruppe 446. Bei den Plandaten wurden die veranschlagten „Globalen Mehrausgaben für Personalausgaben“ (Kapitel 20 02 Titel 461 01) anteilig den Ausgaben für Versorgungsempfänger hinzugerechnet.

<sup>88</sup> Investitionsquote des Kernhaushalts einschließlich Landesbetriebe 2017: 6,6 %, 2018 (vorl. Ist): 6,5 %, 2020: 8,3 %.

<sup>89</sup> Zur Wirkung der neuen Schuldenregel vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.6.1 dieses Beitrags.

Ein Ländervergleich - bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl - zeigt, dass die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse sowie die Investitionsausgaben des Landes die Durchschnittswerte der anderen Flächenländer unterschreiten. Überdurchschnittlich hohe Ausgaben von Rheinland-Pfalz betreffen die Personal-, die sächlichen Verwaltungs- und die Zinsausgaben. Der detaillierte Kennzahlenüberblick hierzu ist der Anlage 4 zu entnehmen.

### 3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Das erneut stark gestiegene Steueraufkommen trug wesentlich dazu bei, dass die laufende Rechnung 2017 mit einem Überschuss von mehr als 1,3 Mrd. € abschloss. Mithilfe dieser Eigenfinanzierungsmittel und weiterer Einnahmen wurden die Investitionsausgaben finanziert und darüber hinaus Schulden am Kreditmarkt von 872 Mio. € getilgt. Hierdurch und durch die Auflösung des Pensionsfonds verringerte sich die Gesamtverschuldung des Landes (Kernhaushalt und Betriebshaushalte) auf 32,4 Mrd. €.

Dennoch ist der Landeshaushalt überdurchschnittlich hoch belastet. So lagen 2017 je Einwohner die Verschuldung und die Zinsausgaben jeweils um 42 % über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Das strukturelle Defizit belief sich Ende 2017 noch auf 103 Mio. €.

Der Doppelhaushalt 2019/2020 sieht vor dem Hintergrund eines weiter steigenden Steueraufkommens, eines niedrigen Zinsniveaus und der Konsolidierungsmaßnahmen folgende Maßnahmen vor:

- Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregel in der Planung bereits 2019,
- Verringerung der Altschulden durch Netto-Tilgungen von insgesamt 383 Mio. €,
- Stärkung der Investitionstätigkeit durch Mittelbereitstellung von jeweils mehr als 1,2 Mrd. € allein für den Kernhaushalt,
- Bildung von Rücklagen von insgesamt 300 Mio. € zur Haushaltssicherung und für die Breitbandinfrastruktur,
- budgetwirksamer Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften in der Landesverwaltung teilweise nach 2020, dem Zuwächse von 1.500 Stellen aufgrund neuer Aufgaben und politischer Schwerpunktsetzungen gegenüberstehen.

Im Vollzug des Doppelhaushalts sollte geprüft werden, ob die konsumtiven Ausgaben zugunsten der Investitionsausgaben weiter begrenzt werden können. Denn das Land steht vor der Herausforderung, einem steigenden Investitions- und Unterhaltungsstau im Bereich des öffentlichen Anlagevermögens entgegenzuwirken und Zukunftsaufgaben, wie z. B. in den Bereichen „Digitalisierung/schnelleres Internet“ und „E-Government“, zu bewältigen.

Außerdem zählen zu einer generationengerechten Haushaltspolitik wesentliche Beiträge zur Tilgung von Darlehen. Die Verringerung der Altschulden sollte in künftigen Haushalten durch einen Tilgungsplan verstetigt und möglichst verstärkt werden.

Darüber hinaus sollten zur Wahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung auch im Hinblick auf die bestehenden Haushaltsrisiken<sup>90</sup> folgende Handlungsempfehlungen beachtet werden:

- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen.
- Die Geschäftsprozesse zur Erledigung der Aufgaben sind regelmäßig auf Effizienz und Effektivität zu prüfen. Der Einsatz moderner IT-Verfahren und die Möglichkeit zur Bündelung von Aufgaben sind zu nutzen.

---

<sup>90</sup> Vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.7.1 dieses Beitrags.

- Bestehende Aufgaben sind auf ihre Notwendigkeit, die vereinbarten Standards und ihre Kostenfolgen zu prüfen. Neue Aufgaben oder Aufgabenerweiterungen sind vorrangig durch Einsparungen in anderen Bereichen zu finanzieren.
- Die Personalausgaben - auch soweit sie nicht in der Hauptgruppe 4 abgebildet werden - sind insbesondere durch Abbau entbehrlicher Stellen weiter zu begrenzen.
- Ausgaben zur Unterhaltung und Instandsetzung des Landesvermögens sind, soweit möglich und wirtschaftlich vertretbar, auf der Grundlage einer detaillierten - auch den Maßnahmenstau ausweisenden - Planung zu leisten.
- Auf der Grundlage des Berichts über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes und des Berichts über die Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen muss auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung ständig überprüft werden,
  - inwieweit Abbaumöglichkeiten bei den gestaltbaren Finanzhilfen bestehen,
  - ob bei allen Landesbeteiligungen die gesetzlichen Voraussetzungen (u. a. wichtiges Landesinteresse) gegeben sind.
- Alle erteilten Verpflichtungsermächtigungen sind dahingehend zu prüfen, ob sie ausgabewirksam werden müssen.
- Es ist zu untersuchen,
  - inwieweit Aufgaben kostengünstiger von Dritten - auch Privaten - wahrgenommen werden können,
  - ob bereits privatisierte oder auf andere selbstständige Rechtsträger übertragene Aufgaben - soweit weiterhin mit einer Belastung des Haushalts verbunden - nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können.