



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2023

Nr. 2 Abwicklung des Landeshaushalts 2021

Impressum:

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

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

Nr. 2

Abwicklung des Landeshaushalts 2021

Die Haushaltsrechnung 2021 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss von 2.297 Mio. € ab. Dieser Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt in Höhe von 1.494 Mio. € verwendet. Darin enthalten war die Tilgung der notsituationsbedingten Kreditaufnahme von 169 Mio. € aus dem Jahr 2020. Weiterhin wurden den Rücklagen per saldo 802 Mio. € zugeführt.

Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die bereinigten Einnahmen insbesondere aufgrund sehr hoher Steuereinnahmen um 21,1 % auf 23 Mrd. € und die bereinigten Ausgaben um 1,8 % auf 20,7 Mrd. €.

Die Ausgabereste - brutto - erhöhten sich gegenüber 2020 um 362 Mio. € auf 2,8 Mrd. €. Die stetig steigenden Ausgabereste beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts und stellen Risiken für den Haushaltsvollzug dar.

Die Bruttokreditaufnahmen für den Landeshaushalt einschließlich Umschuldungen und die Betriebshaushalte von insgesamt 5,1 Mrd. € hielten sich im Rahmen der Kreditermächtigungen.

1 Haushaltsabschluss

Unter Berücksichtigung der Haushaltsreste weist der Haushaltsabschluss für das Haushaltsjahr 2021 folgendes Ergebnis aus:

		Einnahmen €	Ausgaben €
		Rechnungsergebnis	
a)	Nach der Haushaltsrechnung des Landes für das Haushaltsjahr 2021 betragen die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben	27.833.487.286,32	27.833.487.286,32
b)	Hinzu treten die am Schluss des Haushaltsjahres 2021 verbliebenen Haushaltsreste, die in das Haushaltsjahr 2022 übertragen wurden	2.790.437.896,45	2.790.437.896,45
c)	Rechnungsergebnis: Summe der Ist-Beträge und der am Schluss des Haushaltsjahres 2021 verbliebenen Haushaltsreste	30.623.925.182,77	30.623.925.182,77
		Haushaltsermächtigung	
d)	Nach dem Haushaltsplan des Landes für das Haushaltsjahr 2021 beträgt das Haushalts-Soll	27.037.373.700,00	27.037.373.700,00
e)	Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 2020 übernommenen Haushaltsreste	2.423.512.328,11	2.423.512.328,11
f)	Rechnungssoll: Summe der Soll-Beträge und der aus dem Haushaltsjahr 2020 übernommenen Haushaltsreste	29.460.886.028,11	29.460.886.028,11
g)	Unterschied zwischen Rechnungsergebnis (c) und Rechnungssoll (f)	1.163.039.154,66	1.163.039.154,66
h)	Rechnungsmäßiges Jahresergebnis 2021	Ausgleich	

Die Rechnungsergebnisse überschritten die jeweilige Haushaltsermächtigung um mehr als 1,1 Mrd. €. Dies resultierte insbesondere aus im Haushaltsplan nur als Leertitel¹ veranschlagten Billigkeitsleistungen des Bundes zur Bekämpfung der Corona-Pandemie.² Diese wurden in Höhe von 1,3 Mrd. € vereinnahmt und auf Grundlage eines bei dem Titel ausgebrachten Haushaltsvermerks verausgabt.

2 Rechnungsergebnisse

Die in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Rechnungsergebnisse entwickelten sich nach Absetzung der aus dem Vorjahr übernommenen Haushaltsreste wie folgt:

Haushaltsjahr	Rechnungsergebnisse ³	
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
2012	22.359,9	3,9
2013	21.538,3	- 3,7
2014	21.845,0	1,4
2015	21.670,8	- 0,8
2016	23.112,7	6,7
2017	22.100,3	- 4,4
2018	21.500,5	- 2,7
2019	22.812,2	6,1
2020	25.913,6	13,6
2021	28.200,4	8,8

Im Jahr 2021 erhöhte sich das Rechnungsergebnis gegenüber dem Vorjahr um 2,3 Mrd. € (8,8 %). Dies war auf der Einnahmeseite im Wesentlichen auf höhere Steuereinnahmen und Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen sowie auf der Ausgabenseite auf höhere Brutto-Tilgungen und die Rücklagenzuführung zurückzuführen.

3 Finanzierungs- und Primärsalden

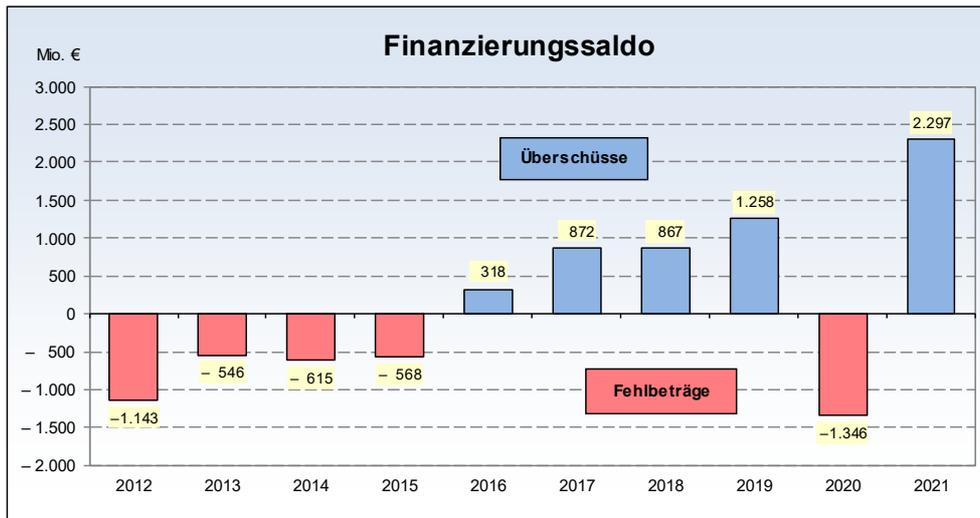
3.1 Finanzierungssaldo und Haushaltsausgleich

In der Finanzierungsrechnung werden die Einnahmen den Ausgaben gegenübergestellt. Diese werden jeweils bereinigt um besondere Finanzierungsvorgänge (ohne Tilgungen bzw. Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, Rücklagenzuführungen bzw. -entnahmen und Überschüsse bzw. Deckung von Fehlbeträgen). In den Jahren 2012 bis 2021 ergaben sich folgende Finanzierungssalden:

¹ Als Leertitel bezeichnet man einen im Haushaltsplan ausgewiesenen Titel mit einem Ansatz von 0 €, vgl. Nr. 2 zu § 11 VV-LHO.

² Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 77 Beschäftigung, Ausbildung, Wirtschaftsstruktur, Titel 697 04 Billigkeitsleistungen des Bundes für Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und der Bewältigung ihrer Folgen.

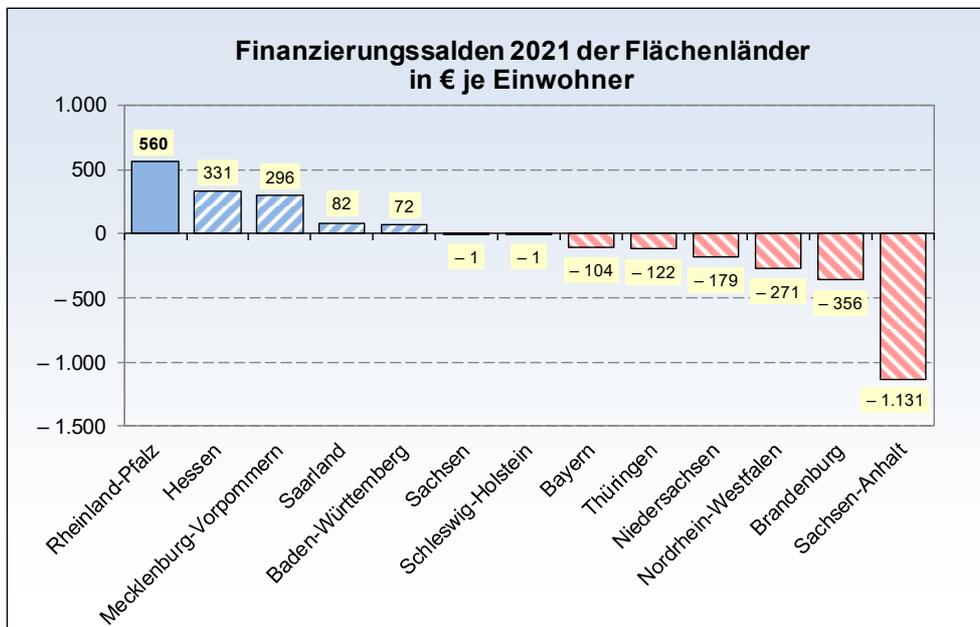
³ Tabelle zu Beitrag Nr. 2, Tz. 1 dieses Jahresberichts: Summe c) abzüglich Summe e).



In dem Diagramm sind die Finanzierungssalden dargestellt. Danach bestanden in den Jahren 2012 bis 2015 und 2020 zum Teil hohe Deckungslücken, die durch Kreditaufnahmen geschlossen wurden. 2016 bis 2019 sowie 2021 wurden in den Haushaltsrechnungen Finanzierungsüberschüsse ausgewiesen.

Das Haushaltsjahr 2021 schloss mit einem Finanzierungsüberschuss ab. Das war vor allem eine Folge höherer Steuereinnahmen als geplant.⁴ Der Finanzierungssaldo lag mit 2.297 Mio. € um 3.642 Mio. € über dem Vorjahreswert. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt von 1.494 Mio. € und zur Aufstockung von Rücklagen um per saldo 802 Mio. € verwendet.

Außer Rheinland-Pfalz erzielten 2021 noch weitere vier Flächenländer Überschüsse. Die Haushalte der übrigen acht Flächenländer schlossen mit Finanzierungsdefiziten ab, die bei Sachsen und Schleswig-Holstein allerdings sehr gering ausfielen.⁵



Das Diagramm zeigt, dass im Jahr 2021 fünf Flächenländer Finanzierungsüberschüsse erwirtschafteten. Mehr als die Hälfte der Flächenländer wiesen Finanzierungsdefizite auf.

⁴ Beitrag Nr. 3, Tz. 2.1.1, dieses Jahresberichts.

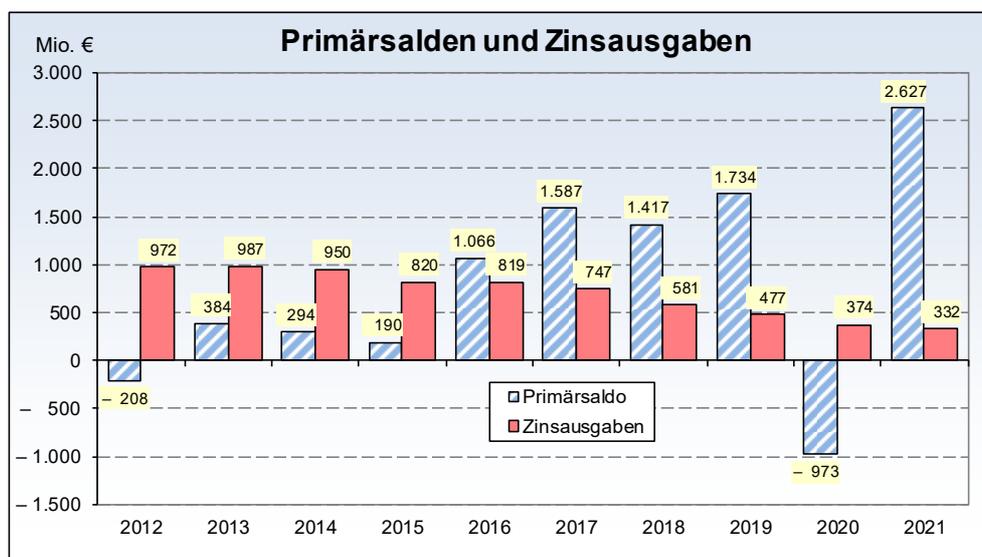
⁵ Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, Fachserie 14 Reihe 2 des Statistischen Bundesamts, vom 1. Juli 2022 (korrigiert am 7. Juli 2022). Näheres zu den Sondereffekten in Rheinland-Pfalz findet sich in Beitrag Nr. 3, Tz. 2.1.1, dieses Jahresberichts.

Die mit der Corona-Pandemie verbundenen finanziellen Belastungen beeinflussten auch weiterhin die Finanzierungssalden. Anders als in vielen Ländern wurde in Sachsen-Anhalt erst 2021 ein Sondervermögen errichtet. Diesem flossen kreditfinanzierte Mittel von 2 Mrd. € zu. Auf die sonstigen kreditfinanzierten coronabedingten Maßnahmen entfielen 715 Mio. €. ⁶

Wegen ihrer besonders angespannten Haushaltssituation erhalten Bremen und das Saarland vom Bund jährlich jeweils 400 Mio. € Sanierungshilfen zur Einhaltung der Schuldenregel. ⁷

3.2 Primärsalden

Die Primärsalden ⁸ zeigen auf, ob die Primäreinnahmen (Einnahmen ohne Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen) zur Finanzierung der Kernaussgaben des Landes (Ausgaben ohne Zinsausgaben) ausreichen. In den Jahren 2012 bis 2021 waren folgende Ergebnisse festzustellen:



In dem Diagramm sind für die Jahre 2012 bis 2021 die Primärsalden den Zinsausgaben gegenübergestellt.

Wie aus der Grafik ersichtlich, schlossen zwei Haushaltsjahre mit Primärdefiziten ab. In den Jahren 2013 bis 2015 reichten die Primärüberschüsse nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben aus. Von 2016 bis 2019 und 2021 überstiegen die Primärüberschüsse die Zinsausgaben zum Teil deutlich. Im Jahr 2021 war der Abstand des Primärüberschusses in Höhe von 2.627 Mio. € von den auf 332 Mio. € zurückgegangenen Zinsausgaben am stärksten ausgeprägt.

4 Bereinigte Ausgaben und Einnahmen

Die bereinigten Ausgaben (Ausgaben ohne Tilgungen am Kreditmarkt, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Fehlbeträgen und ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich 2021 laut Planung auf 19.850 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 20.688 Mio. €. Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Ist-Ausgaben um 358 Mio. € (+ 1,8 %).

⁶ Pressemeldung des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt „Weit über zwei Milliarden Euro zur Bewältigung der Krise“ vom 14. Dezember 2021 sowie Erläuterung zu Kapitel 13 25 Schuldenverwaltung, Titel 325 01 Schuldenaufnahmen auf dem Kreditmarkt, des Nachtragshaushaltsplans 2021.

⁷ § 1 Abs. 2 Sanierungshilfengesetz.

⁸ Das Ministerium der Finanzen hat in der Beantwortung der Kleinen Anfrage 1304 (Drucksache 16/1996) im Unterschied zur Darstellung in diesem Beitrag die Erlöse aus Vermögensveräußerungen nicht von den Primäreinnahmen in Abzug gebracht.

Seit 2012 ergaben sich folgende Veränderungen:

Haushaltsjahr	Bereinigte Ausgaben	
	Haushaltsplan Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Haushaltsrechnung (Ist-Ausgaben) Veränderung gegenüber Vorjahr in %
2012	4,6	1,2
2013	3,7	1,1
2014	5,2	5,8
2015	3,4	4,1
2016	1,6	1,2
2017	3,8	2,6
2018	2,2	0,0
2019	3,5	4,8
2020	16,8	18,1
2021	- 4,1	1,8

Die bereinigten Einnahmen (Einnahmen ohne Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt, aus Rücklagen und aus Überschüssen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) beliefen sich nach den Rechnungsergebnissen 2021 auf 22.985 Mio. €. Dies waren im Vergleich zum Vorjahr 4 Mrd. € mehr (+ 21,1 %).

5 Über- und außerplanmäßige Ausgaben einschließlich Vorgriffe

In der Übersicht 1 zur Haushaltsrechnung sind folgende Beträge ausgewiesen:

Überplanmäßige Ausgaben	18.652.593,95 €
Außerplanmäßige Ausgaben	158.965.710,03 €
Haushaltsvorgriffe ⁹	<u>27.883.930,98 €</u>
Insgesamt	<u>205.502.234,96 €</u>

Die wesentlichen Abweichungen vom Haushaltsplan betrafen Billigkeitsleistungen des Bundes für Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und der Bewältigung ihrer Folgen (1.325,4 Mio. €), den Ausgleich coronabedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen (272,7 Mio. €)¹⁰ sowie eine außerplanmäßige Ausgabe „Finanzhilfe aufgrund der Unwetterereignisse im Juli 2021 im Norden von Rheinland-Pfalz“¹¹ (118,9 Mio. €).

⁹ Vorgriffe sind Mehrausgaben bei übertragbaren Ausgaben, wenn im Haushaltsplan des nächsten Haushaltsjahres eine Ausgabe mit der gleichen Zweckbestimmung vorgesehen ist. Vorgriffe sind auf die nächstjährige Bewilligung anzurechnen.

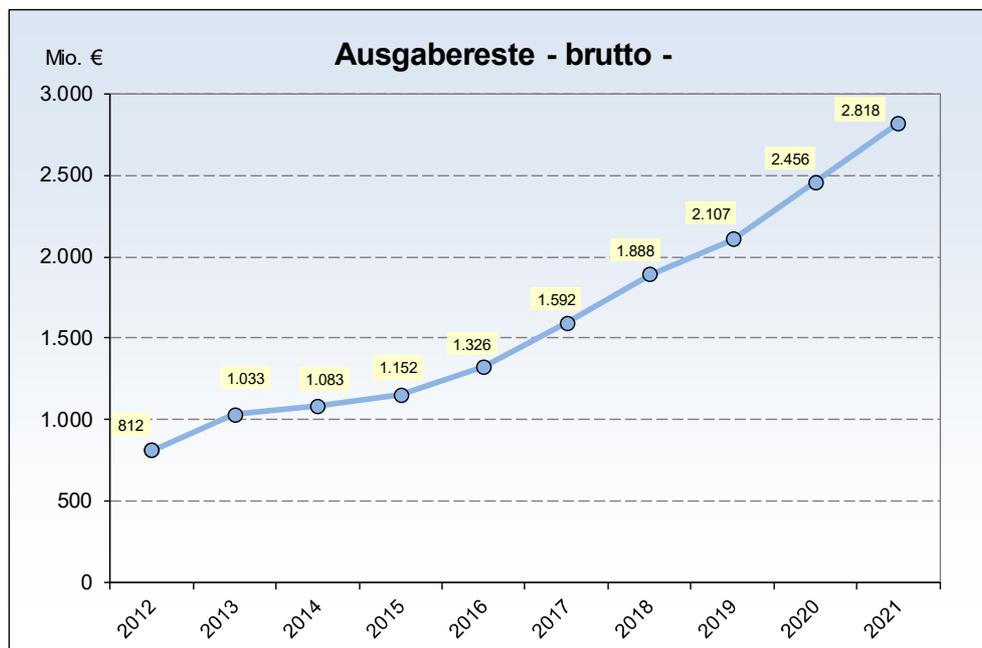
¹⁰ Die beiden Beträge sind in der Summe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben nicht enthalten, da Mehrausgaben in Höhe von anfallenden Mehreinnahmen aus Bundesmitteln bereits durch Haushaltsvermerk im Haushaltsplan zugelassen waren.

¹¹ Über einen Anteil von 40 Mio. € an dieser Mehrausgabe befand der Ministerrat, vgl. Pressemeldung des Ministeriums des Innern und für Sport vom 13. August 2021, https://mdi.rlp.de/de/service/pressemittelungen/detail/news/News/detail/dreyerlewentz-land-stockt-hochwasser-soforthilfen-auf/?no_cache=1&cHash=e64d10ea21cf202d029dc8370a4c540b. Am 2. September teilte die Ministerin der Finanzen dem Landtag mit, sie habe die 40 Mio. € bewilligt (Drucksache 18/983). Angesichts des gestreckten zeitlichen Verlaufs und der nicht üblichen Einbindung des Ministerrats fragte der Rechnungshof nach, ob der Landtag konsultiert worden sei (vgl. Protokoll 18/4 der öffentlichen Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses am 15. September 2021, S. 34). Der Landtag ist ggf. zu befragen, ob er sich in der Lage sieht, rechtzeitig einen Nachtragshaushalt zu verabschieden. Das Ministerium der Finanzen verneinte dies unter Hinweis darauf, es habe von seiner Seite kein Zweifel bestanden, dass der Landtag zeitlich hierzu nicht in der Lage gewesen sei; daher habe eine Konsultationspflicht seiner Auffassung nach nicht bestanden.

6 Ausgabestelle und Vorgriffe

6.1 Entwicklung der Ausgabestelle

Die Ausgabestelle¹² (brutto) erhöhten sich 2021 gegenüber dem Vorjahr um 362,5 Mio. € auf 2.818,3 Mio. €. ¹³ In den letzten zehn Jahren haben sich die Ausgabestelle mehr als verdreifacht.



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung der Ausgabestelle in den Jahren 2012 bis 2021.

In den Jahren 2012 bis 2021 wurden folgende Ausgabestelle gebildet und Vorgriffe¹⁴ in Anspruch genommen:

Haushaltsjahr	Ausgabestelle - netto -	Vorgriffe	Ausgabestelle - brutto -	Ausgabestelle - brutto - in % des Haus- haltsansatzes
	Mio. €			
2012	798,2	13,9	812,1	3,5
2013	1.024,5	8,7	1.033,2	4,5
2014	1.074,1	8,6	1.082,7	4,6
2015	1.127,4	24,9	1.152,3	4,7
2016	1.306,2	20,2	1.326,4	5,5
2017	1.575,7	16,7	1.592,4	6,4
2018	1.866,9	21,2	1.888,1	7,7
2019	2.083,1	23,8	2.106,9	8,6
2020	2.423,5	32,3	2.455,9	9,1
2021	2.790,4	27,9	2.818,3	10,4

¹² Als Ausgabestelle werden nicht ausgeschöpfte Ermächtigungen zu Ausgaben bezeichnet, die entgegen der Grundregel des § 45 Abs. 1 Satz 1 LHO zum Ende des Haushaltsjahres nicht verfallen, sondern aufgrund einer Entscheidung der oder des Beauftragten für den Haushalt mit Einwilligung des für Finanzen zuständigen Ministeriums nach § 45 Abs. 2 LHO verfügbar bleiben.

¹³ Im Übrigen vgl. Abschlussbericht Nr. 4 zur Haushaltsrechnung 2021.

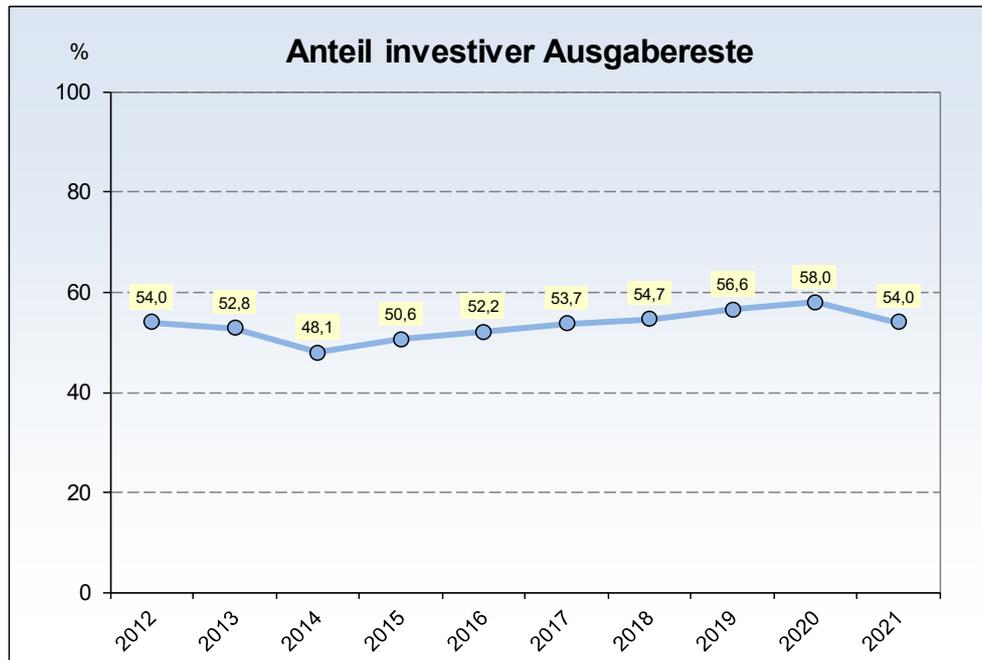
¹⁴ Siehe auch Fußnote 9.

6.2 Zusammensetzung der Ausgabereste

Von den Ausgaberesten von insgesamt 2,8 Mrd. € entfielen 715,7 Mio. € (25,4 %) auf Restebildungen im Rahmen des Bonus-/Malus-Systems.¹⁵

Ein Teil der Ausgabereste in Höhe von insgesamt 653,9 Mio. € betraf Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs.¹⁶

Der Anteil investiver Reste (Ausgabereste der Hauptgruppen 7 und 8, z. B. für Baumaßnahmen) an den Brutto-Ausgaberesten entwickelte sich in den Jahren 2012 bis 2021 wie folgt:



Das Diagramm veranschaulicht die Entwicklung des Anteils der investiven Ausgabereste an den gesamten Ausgaberesten in den Jahren 2012 bis 2021.

Im parlamentarischen Entlastungsverfahren wurde darauf verwiesen, dass sich ein nicht unerheblicher Teil der Ausgabereste auf Maßnahmen oder Projekte beziehe, bei denen sich wegen der (Bau-)Konjunktur zeitliche Verzögerungen ergeben. Aufträge seien zunehmend schwerer zu platzieren. Trotz der Situation in der Bauwirtschaft war das Verhältnis zwischen konsumtiven und investiven Ausgaberesten (brutto) jedoch relativ ausgeglichen. Im Übrigen sollte eine länger anhaltende Überauslastung der Bauwirtschaft durch eine zurückhaltende Restebewilligung berücksichtigt werden.

Die Ausgabereste im Jahr 2021 verteilten sich wie folgt auf die Einzelpläne und die Ausgabe-Hauptgruppen:

¹⁵ Das Bonus-/Malus-System basiert auf der Regelung des § 6 Abs. 3 Landeshaltsgesetz 2021 (LHG 2021). Es soll im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung einen Anreiz geben, im jeweiligen Haushaltsjahr veranschlagte Mittel nicht noch schnell am Jahresende auszugeben, damit diese nicht verfallen. Danach können in budgetierten Bereichen bestimmte Ausgabereste für konsumtive und investive Zwecke gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Resteübertragungen auf andere Haushaltsstellen sind auch möglich. In Form einer Pauschale werden Minderausgaben zur Haushaltskonsolidierung (Bonusdividende) genutzt. Ausnahmsweise geleistete Mehrausgaben sind an anderer Stelle im Haushalt im folgenden Haushaltsjahr einzusparen. Zu einer möglichen Anhebung des Prozentsatzes der Bonusdividende zur Verringerung der Ausgabereste vgl. Beitrag Nr. 1, Tz. 4.2, Jahresbericht 2021 (Drucksache 17/14400).

¹⁶ Von den Ausgaberesten entfielen 49,3 Mio. € auf die allgemeinen und 604,7 Mio. € auf die zweckgebundenen Finanzaufweisungen.

Einzelplan	Bezeichnung	Ausgabereste insgesamt		Ausgabereste					
		Mio. €	% des Haushaltsansatzes	Personalausgaben	Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	Baumaßnahmen	Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	Besondere Finanzierungsausgaben
01	Landtag	7,7	11,5	2,8	1,9	0,1	-	2,8	-
02	Ministerpräsidentin und Staatskanzlei	3,4	10,4	1,7	1,5	0,0	-	0,2	-
03	Ministerium des Innern und für Sport	324,6	19,1	49,8	24,8	50,9	-	199,1	-
04	Ministerium der Finanzen	78,4	12,6	31,2	7,8	31,6	0,0	7,9	-
05	Ministerium der Justiz	92,0	10,0	45,3	40,6	1,2	-	4,9	-
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	230,7	7,8	7,7	2,0	119,5	-	101,5	-
07	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz	7,8	2,0	0,7	0,2	5,7	-	1,2	-
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	481,8	31,5	19,5	15,5	106,4	0,6	339,1	0,8
09	Ministerium für Bildung	339,6	6,1	96,0	10,4	178,9	-	54,3	-
10	Rechnungshof	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-
12	Hochbaumaßnahmen und Wohnungsbauförderung	283,5	49,9	-	1,8	125,9	19,4	136,4	-
14	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten	434,1	89,4	9,8	23,5	62,3	49,4	289,0	-
15	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	79,0	5,4	5,8	35,0	11,2	-	27,1	-
20	Allgemeine Finanzen	455,6	4,2	90,0	0,7	74,7	-	290,2	-
Insgesamt		2.818,3	10,4	360,3	165,6	768,5	69,4	1.453,8	0,8

In den Einzelplänen 12 und 14 erreichten die Ausgabereste mit 50 % sowie fast 90 % besonders hohe Prozentsätze des Haushaltsansatzes. Damit überstiegen im Einzelplan 12 die verfügbaren Mittel den vom Budgetgesetzgeber festgelegten Betrag um die Hälfte. Im Einzelplan 14 wurde das vom Parlament bewilligte Budget durch die Ausgabereste fast verdoppelt.

Hohe Ausgabereste wurden bei folgenden Positionen gebildet:

- 128,5 Mio. € „Zuweisungen zur Förderung des Städtebaus - KFA-Mittel“ (Kapitel 20 06 Titel 883 15),
- 119,3 Mio. € „Soziale Wohnraumförderung“ (Kapitel 12 25 Titelgruppe 71),
- 94,0 Mio. € „Zuweisungen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung des Ressourcenschutzes für das Grundwasser und die Oberflächengewässer gemäß § 5 Wasserentnahmeentgeltgesetz“ (Kapitel 14 13 Titel 883 01),

- 93,0 Mio. € „Zuschuss an die Universitätsmedizin in Mainz für Bau- und Ersteinrichtungsmaßnahmen“ (Kapitel 12 15 Titel 894 02),
- 90,0 Mio. € „Globale Mehrausgaben für Personalausgaben“ (Kapitel 20 02 Titel 461 01),
- 82,4 Mio. € „Darlehen für Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte gemäß § 13 Abwasserabgabegesetz“ (Kapitel 14 12 Titel 853 01),
- 75,7 Mio. € „Zuweisungen für die Kindergärten (Landesmittel)“ (Kapitel 09 03 Titel 633 06),
- 74,6 Mio. € „Ausgleichsverfahren zur Finanzierung der Pflegeausbildungen nach dem Pflegeberufegesetz (PflBG)“ (Kapitel 06 02 Titel 671 05),
- 71,4 Mio. € „Förderung von Maßnahmen im Bereich der Breitbandinfrastruktur 50 Mbit“ (Kapitel 03 04 Titelgruppe 71),
- 57,7 Mio. € „Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Krankenhausstrukturen der rheinland-pfälzischen Krankenhäuser aus dem Strukturfonds - Landesanteil“ (Kapitel 06 03 Titel 893 12).

6.3 Folgen der hohen Ausgabereste

Zum Ausgleich der Ausgabereste wird beim Haushaltsabschluss ein Einnahmerest bei den Kreditaufnahmen gebildet. Hätte das Land die Ausgabereste für die Leistung von Ausgaben in Anspruch genommen, wäre die in der Haushaltsrechnung 2021 mit 31,2 Mrd. €¹⁷ ausgewiesene Gesamtverschuldung des Landes um 2,8 Mrd. € höher ausgefallen. Dies zeigt die erheblichen Risiken für den künftigen Haushaltsvollzug, die sich aus den - auf ihren bisher höchsten Stand gestiegenen - Ausgaberesten ergeben.

Der starke Anstieg der Ausgabereste ist nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in rechtlicher Hinsicht bedenklich. Ein solches Ansammeln von Ausgaberesten führt zu „Schattenhaushalten“, die sowohl die Einflussmöglichkeiten des Parlaments schwächen, als auch die Transparenz des Haushalts gefährden.¹⁸ Die in einigen Einzelplänen inzwischen erreichte Höhe der Ausgabereste zeigt, in Relation zu den Haushaltsansätzen gesetzt, dass sich die tatsächliche Mittelausstattung von der aktuellen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers abkoppelt. Liegt zudem den Parlamentarierinnen und Parlamentariern bei den Haushaltsberatungen der Vorjahresstand der Ausgabereste nicht vor,¹⁹ können sie diese zusätzliche Mittelausstattung bei der Ausübung ihres Budgetrechts nicht berücksichtigen.

Weiterhin kann der starke Anstieg ein Indiz dafür sein, dass einzelne Ansätze im Haushalt überhöht veranschlagt sind. Insoweit ist auf die aus dem Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit folgende Pflicht zur Schätzgenauigkeit hinzuweisen.

Im Dezember 2018 hatte das Ministerium der Finanzen angekündigt, mittelfristig eine Stabilisierung der Ausgabereste durch eine restriktive Bewilligungspraxis anzustreben.²⁰ Die damals bewilligten Ausgabereste aus dem Jahr 2017 lagen bei 1,6 Mrd. €.

¹⁷ Ohne aufgeschobene Anschlussfinanzierungen von 216.194.068,73 €.

¹⁸ Tappe in Gröpl, Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung, 2. Auflage 2019, zu § 45 BHO, Rn. 54.

¹⁹ So lagen z. B. die Ausgabereste des Jahres 2021 zu Beginn der Beratungen des Doppelhaushaltes 2023/2024 im Oktober 2022 den Abgeordneten nicht vor.

²⁰ Beitrag Nr. 1, Tz. 2.1, Jahresbericht 2019 (Drucksache 17/8300).

Der Landtag hat im Jahr 2020 die Empfehlung des Rechnungshofs zur Einbeziehung der Reste in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze²¹ für die Haushaltsplanung 2021 zustimmend zur Kenntnis genommen.²² Bei der Haushaltsaufstellung 2021 wurden Ausgabereste bei der Veranschlagung von Ausgabeansätzen auch in mehreren Fällen berücksichtigt. Die Entwicklung der Ausgabereste zeigt gleichwohl, dass die Einbeziehung bei der Veranschlagung im bisherigen Umfang nicht zu einer Stabilisierung bzw. einem Abbau der Ausgabereste führte.

Ebenfalls zustimmend zur Kenntnis genommen wurde die Empfehlung des Rechnungshofs im Jahr 2021, eine Evaluation des Bonus-/Malus-Systems zeitnah durchzuführen.

Das Ministerium hatte im November 2021 darauf hingewiesen, dass voraussichtlich das Jahr 2023 ein „aufstellungsfreies“ Jahr sei, um eine Evaluation des Bonus-/Malus-Systems durchzuführen.

Aufgrund des weiteren Anstiegs der Ausgabereste sollte eine Evaluation des Bonus-/Malus-Systems im Jahr 2023 durchgeführt, Ausgabereste restriktiver bewilligt und die Ausgabereste in die Kalkulation kassenwirksamer Ausgabeansätze für die künftigen Haushaltsaufstellungen konsequent einbezogen werden. Zudem sollte das Verfahren zur Bildung von Ausgaberesten²³ so beschleunigt werden, dass die Ausgabereste des Vorjahres den Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu Beginn der Haushaltsberatungen mitgeteilt werden können.

Sollte dies nicht ausreichen, um die Reste zurückzuführen, wird zur Einhegung der wirtschaftlichen Risiken empfohlen, die vom Ministerium der Finanzen untersuchte Umstellung auf einen Ist-Abschluss²⁴ in Erwägung zu ziehen.

²¹ § 11 Abs. 2 LHO sowie Nr. 1.1 zu § 11 VV-LHO.

²² Drucksache 17/12710 S. 3.

²³ Dieses besteht aus der Entscheidung der oder des Beauftragten für den Haushalt über die Bildung von Ausgaberesten nach Nr. 3.3.5 zu § 9 VV-LHO sowie der Entscheidung des für Finanzen zuständigen Ministeriums nach § 45 Abs. 3 LHO, ob es in die Bildung der Ausgabereste einwilligt. Dabei bedarf auch die Inanspruchnahme der Ausgabereste der Einwilligung.

²⁴ Beitrag Nr. 1, Tz. 3.1, Jahresbericht 2021 (Drucksache 17/14400).

7 Vergleich des Rechnungsergebnisses mit dem Rechnungssoll

Veränderung der Einnahmen gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben	+ 2.651,4
Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.	+ 54,1
Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	+ 1.735,8
Schuldenaufnahmen, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen	- 3.278,3
Mehreinnahmen	<u>+ 1.163,0</u>

Zu den Mehreinnahmen trugen vor allem deutlich höhere Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben bei. Dem standen geringere Kreditaufnahmen - auch zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen²⁵ - gegenüber.

Veränderung der Ausgaben gegenüber dem Rechnungssoll:

	Mio. €
Personalausgaben	- 268,5
Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	- 953,2
Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	+ 1.752,3
Baumaßnahmen	- 15,4
Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	- 167,4
Besondere Finanzierungsausgaben	+ 815,1
Mehrausgaben	<u>+ 1.163,0</u>

Mehrausgaben waren insbesondere bei den Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen zu verzeichnen. Minderausgaben entstanden im Wesentlichen durch geringere Schuldendienstleistungen (Darlehenstilgungen einschließlich Umschuldungen und Zinsausgaben).

²⁵ Beitrag Nr. 2, Tz. 8.1.2 dieses Jahresberichts.

8 Kreditermächtigungen

8.1 Landeshaushalt

8.1.1 Kredite am Kreditmarkt ohne Umschuldungen

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2021 ²⁶	7.878.900.000,00 €
Aus dem Haushaltsjahr 2020 übertragene Einnahmereste aus Kreditaufnahmen (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 2.423.512.328,11 €
Rest-Kreditermächtigung aus 2020 ²⁷ (§ 18 Abs. 3 LHO)	+ 809.000.000,00 €
Kreditermächtigung insgesamt	<u>11.111.412.328,11 €</u>
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	4.498.353.467,65 €
Einnahmereste, die in das Haushaltsjahr 2022 übertragen wurden (Kapitel 20 05 Titel 325 01)	+ 2.790.437.896,45€
Einnahmen und Reste insgesamt	<u>7.288.791.364,10 €</u>

Die Kreditaufnahme am Kreditmarkt hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

8.1.2 Umschuldungen

Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zum Zwecke der Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen ²⁸	500.000.000,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt zum Zwecke vorzeitiger Ablösung von Krediten (Kapitel 20 05 Titel 325 03)	262.977.000,00 €

Der Gesamtbetrag der Umschuldungen unterschritt die Ermächtigung.

8.2 Betriebshaushalte

8.2.1 Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2021 ²⁹	70.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	70.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 50 Mio. €³⁰ wurde nicht in Anspruch genommen.

²⁶ § 2 Abs. 1 LHG 2021 i. V. m. Nr. 1.1 des Kreditfinanzierungsplans 2021.

²⁷ Nach einer Inabgangstellung von 3,8 Mrd. €.

²⁸ § 2 Abs. 3 Nr. 1 LHG 2021 i. V. m. Nr. 1.2 des Kreditfinanzierungsplans 2021.

²⁹ § 2 Abs. 1 Nr. 2 LHG 2021.

³⁰ § 2 Abs. 3 Nr. 2 LHG 2021.

8.2.2 Landesbetrieb Mobilität

Kreditermächtigung für das Haushaltsjahr 2020 ³¹	245.000.000,00 €
Aufnahme von Darlehen (brutto)	245.000.000,00 €

Die Kreditaufnahme hielt sich im Rahmen der Kreditermächtigung.

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme zur Umschuldung vorzeitig gekündigter Darlehen von bis zu 75 Mio. €³² wurde nicht in Anspruch genommen.

³¹ § 2 Abs. 1 Nr. 3 LHG 2021.

³² § 2 Abs. 3 Nr. 3 LHG 2021.