



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2024**

### **Nr. 3 Haushaltslage des Landes und ihre voraussichtliche Entwicklung - geplante Investitionen umsetzen, mit Rücklagenbeständen Schulden tilgen -**

---

**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  
- geplante Investitionen umsetzen, mit Rücklagenbeständen Schulden tilgen -**

Die in der Landesverfassung verankerte Schuldenregel schreibt seit dem Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vor. Die Haushaltsrechnung 2022 wies diesen mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 246 Mio. € nach.

Der Finanzierungsüberschuss von 1.188 Mio. € resultierte im Wesentlichen aus Steuermehreinnahmen. Er wurde weit überwiegend zur Aufstockung von Rücklagen um 988 Mio. € verwendet. In Höhe von 200 Mio. € erfolgte die Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt.

Der Schuldenstand des Landes verringerte sich um 205 Mio. € auf 31,0 Mrd. €. Die Pro-Kopf-Verschuldung von Rheinland-Pfalz lag mit 6.709 € um 14 % über dem Länderdurchschnitt.

In der laufenden Rechnung überstiegen die Einnahmen die Ausgaben um 2,3 Mrd. €. Für Investitionen gab das Land 1,0 Mrd. € aus. Der Anteil der Investitionen an den Ausgaben des Kernhaushalts blieb mit 5,1 % um sechs Prozentpunkte unter dem Durchschnitt der anderen Flächenländer.

Im Haushaltsjahr 2023 wurden erneut aus Überschüssen überwiegend Rücklagen gebildet, statt Schulden zu tilgen. Der Finanzierungsüberschuss betrug nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 990 Mio. €. Davon wurden per saldo 790 Mio. € zur Aufstockung von Rücklagen und 200 Mio. € zur Netto-Tilgung von Schulden am Kreditmarkt verwendet. Die strukturelle Netto-Tilgung betrug 210 Mio. €. Die aus dem Kernhaushalt finanzierten Investitionen lagen um 460 Mio. € (30 %) unter den Planungen.

Die Mittel der Haushaltssicherungsrücklage von 3,6 Mrd. € Ende 2023 sollten - über die geplante Verwendung von 0,5 Mrd. € für die Tilgung kommunaler Liquiditätskredite hinaus - teilweise zur Tilgung von Krediten genutzt werden. Schon aufgrund des hohen Rücklagenbestandes sollte auf kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen verzichtet werden.

Möglichkeiten, die konsumtiven Ausgaben zu begrenzen und die geplanten Netto-Kreditaufnahmen im Haushaltsvollzug zu verringern, sollten konsequent genutzt werden.

## 1 Allgemeines

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

- wesentliche Daten der Haushaltsrechnungen 2013 bis 2022, des vorläufigen Rechnungsergebnisses 2023 (vorl. Ist), des Haushaltsplans 2023/2024 (Hpl.) für das Haushaltsjahr 2024 sowie des Finanzplans (Fpl.) bis 2027<sup>1</sup> zusammengestellt und
- Vergleichsdaten der anderen Flächenländer herangezogen.

Der am 19. September 2022 von der Landesregierung 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>2</sup> u. a. zur haushaltssystematischen Zuordnung der Zuführungen an den Pensionsfonds<sup>3</sup> zu berücksichtigen, dass sich die Struktur der Haushaltsdaten durch Auslagerungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite verändert hat. Einige Aspekte sind nachstehend aufgeführt:

- Im Dezember 2008 bildete das Land das Sondervermögen „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.<sup>4</sup> Dem Sondervermögen wurden bis einschließlich 2022 Mittel in Höhe von 1.620 Mio. € aus dem Kernhaushalt, aus der Auflösung der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation sowie aus dem Bundeshaushalt zugeführt. Ende 2022 belief sich der Mittelbestand auf 60,4 Mio. €.
- 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 den Schwerpunkten Infrastruktur und Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen Mittel von 253,2 Mio. € zur Verfügung. Diesen Betrag erhöhte das Land um 31,7 Mio. €, sodass insgesamt ein Fördervolumen von 284,8 Mio. € zur Auszahlung bereitstand. Aus der 2017 vom Bund vorgenommenen Mittelaufstockung von 3,5 Mrd. € auf 7,0 Mrd. € erhielt Rheinland-Pfalz 256,6 Mio. € zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur allgemeinbildender und berufsbildender Schulen. Ende 2022 belief sich der Mittelbestand auf 4,8 Mio. €.
- Im September 2020 wurde die Errichtung des Sondervermögens „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ beschlossen. Über dieses Sondervermögen sollen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge, insbesondere im Gesundheitswesen und im Öffentlichen Personennahverkehr, zur Stabilisierung kommunaler Haushalte und der rheinland-pfälzischen Wirtschaft, zur Sicherung der Lehre an Schulen und Hochschulen sowie Investitionen in Zukunftstechnologien, Infrastruktur und Klimaschutz abgewickelt werden. Zur Finanzierung der Ausgaben von 1,6 Mrd. €, die bis Ende 2023 geleistet werden

---

<sup>1</sup> Drucksache 18/4301.

<sup>2</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 22. Februar 2017 - VGH N 2/15 -, juris.

<sup>3</sup> D. h., keine Zuordnung zu den Investitionen; dies hatte zuvor den Spielraum für Kreditaufnahmen erhöht.

<sup>4</sup> Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“.

<sup>5</sup> Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz - KInvFG).

<sup>6</sup> Landesgesetz zur Bildung eines Sondervermögens „Kommunales Investitionsprogramm 3.0 - Rheinland-Pfalz (KI 3.0)“.

konnten, wurden Mittel in Höhe von 1,1 Mrd. € aus dem Kernhaushalt dem Sondervermögen zugeführt. Des Weiteren werden Bundesmittel eingesetzt.<sup>7</sup> Das Sondervermögen hatte Ende 2022 einen Mittelbestand von 520 Mio. €.

Der Rechnungshof machte verfassungsrechtliche Bedenken geltend.<sup>8, 9</sup>

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder forderte in einer gemeinsamen Erklärung, dass notlagenbedingte Kredite im jeweiligen Haushaltsjahr nur in der Höhe aufgenommen werden, die zur Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise erforderlich ist.<sup>10</sup>

Am 19. Januar 2021 reichte die AfD-Fraktion beim Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle ein. Gegenstand war die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2020, des Landeshaushaltsgesetzes 2021 sowie des Corona-Sondervermögensgesetzes.

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat Regelungen zu Landesmitteln im Sondervermögen zum Ausbau der digitalen Infrastrukturen (Volumen: 122 Mio. €) und zur konjunkturellen Belebung und Minderung der pandemiebedingten Belastungen der Unternehmen im Erneuerbare-Energien- und Umweltbereich (Volumen: 50 Mio. €) für unvereinbar mit Artikel 117 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz und nichtig erklärt.<sup>11</sup> Hier fehle es an einem hinreichenden Veranlassungszusammenhang zu der Corona-Pandemie.<sup>12</sup> Hinsichtlich der Kontrolle der konkreten Mittelverwendung im Einzelfall<sup>13</sup> verwies das Gericht auf den Rechnungshof.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Drucksache 17/12717. Zum Abschluss des Sondervermögens Ende 2023 verblieben nach Auskunft des Ministeriums 290 Mio. €, davon 151 Mio. € Eigenmittel des Landes sowie 139 Mio. € Drittmittel.

<sup>8</sup> Zu den geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken siehe Ausführungen zu Nr. 3 des Jahresberichts 2021 (Drucksache 17/14400 S. 35).

<sup>9</sup> U. a. hatte der Rechnungshof auf die Beeinträchtigung der Transparenz hingewiesen, wenn Ausgaben für dieselben Zwecke im Sondervermögen und im Kernhaushalt veranschlagt sind.

In seinem Bericht an den Haushalts- und Finanzausschuss des Landtags gemäß § 6 Abs. 4 Corona-Sondervermögensgesetz zum 30. Juni 2021 teilte das Ministerium der Finanzen zur Titelgruppe 73 Pandemievorsorge mit, seit der Umorganisation der Landesregierung im Jahr 2021 und dem Wechsel der Zuständigkeit auf das Ministerium für Wissenschaft und Gesundheit würden die Ausgaben für den laufenden Betrieb der 32 Landesimpfzentren nicht mehr im Kernhaushalt (Einzelplan 06), sondern im Sondervermögen gebucht (Vorlage 18/284, S. 6). Wenn die Finanzierung von Ausgaben zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen wechselt, senkt dies die Nachvollziehbarkeit beträchtlich.

<sup>10</sup> Hildesheimer Erklärung, siehe Pressemitteilung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs vom 22. September 2020.

<sup>11</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 - VGH N 7/21 -, juris.

<sup>12</sup> Zur Rückführung der verfassungswidrig bereitgestellten Mittel in den Kernhaushalt siehe Beitrag Nr. 1, Tz. 4 dieses Jahresberichts.

<sup>13</sup> Siehe dazu Jahresbericht 2023, Nr. 18 (Drucksache 18/5500).

<sup>14</sup> Rn. 146 des Urteils.

Die Vorbehalte gegen die Kreditaufnahme „auf Vorrat“ für mehrere Jahre in einer Notsituation griff der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz nicht auf.<sup>15</sup> Er verwies auf die explizite Erwähnung von Sondervermögen in der Landesverfassung<sup>16</sup> und die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates in Krisensituationen sowie die konkret bestehenden besonderen Prognoseschwierigkeiten hinsichtlich des Krisenverlaufs. Anders entschieden insofern das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sowie der hessische Staatsgerichtshof zur dort gegebenen Sach- und Rechtslage unter Verweis auf die Grundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit bzw. die Zwecksetzung der neuen Schuldenregel.<sup>17</sup>

- Zur Beseitigung der Schäden sowie zur Überbrückung von akuten Notlagen durch Starkregen und Hochwasser im Jahr 2021 stellte das Land unter Beteiligung des Bundes Soforthilfen zur Verfügung. Darüber hinaus wurden weitere Maßnahmen für geschädigte Privathaushalte, Unternehmen und andere Einrichtungen sowie zur Wiederherstellung der zerstörten Infrastruktur ergriffen und weitere Hilfen beschlossen. Bund und Länder verständigten sich wegen der Tragweite der Notlage auf eine jeweils hälftige Finanzierung der Wiederaufbaumaßnahmen in den geschädigten Regionen sowie auf eine zügige Wiederherstellung der bundeseigenen Infrastruktur. Dazu wurde die Errichtung eines nationalen Fonds „Aufbauhilfe 2021“ als Sondervermögen des Bundes in Höhe von bis zu 30 Mrd. € vereinbart. Für die zweckgerichtete Inanspruchnahme der Mittel beschloss der Landtag im September 2021 die Errichtung des Sondervermögens „Aufbauhilfe Rheinland-Pfalz 2021“. Dem Sondervermögen werden die dem Land Rheinland-Pfalz aus dem nationalen Fonds „Aufbauhilfe 2021“ des Bundes zugeteilten Mittel zugeführt.<sup>18</sup> Das Land kann nach Maßgabe des Haushalts weitere Zuführungen an das Sondervermögen leisten sowie dieses mit ggf. von weiteren Dritten gewährten Aufbauhilfemitteln ausstatten.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Rn. 133, 134 und 136 des Urteils.

<sup>16</sup> Artikel 116 Abs. 1 Satz 1, zweiter Halbsatz.

<sup>17</sup> BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, Az.: 2 BvF 1/22, Rn. 161 - juris - und Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783 -, juris, Rn. 272. Kritisch zur Kreditaufnahme „auf Vorrat“ in Sondervermögen auch Heintzen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2022, S. 1505, 1510.

<sup>18</sup> Eine erste Zuführung aus dem Bundeshaushalt von 16 Mrd. € erfolgte noch im Jahr 2021; Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 14. September 2021. Die Finanzierung des Sondervermögens erfolgt über eine Änderung der Umsatzsteueranteile in den Jahren 2021 bis 2050 (Drucksache des Landtags Rheinland-Pfalz 18/1096, S. 2 sowie Drucksache des Deutschen Bundestages 19/32039, S. 26). Bis Ende 2022 wurden im Sondervermögen 514,1 Mio. € vereinnahmt und ebenso viel verausgabt (Übersicht 2.6 der Haushaltsrechnung 2022). Laut Pressemitteilung der Landesregierung vom 15. Juni 2023 hat die Bundesregierung die Frist zur Beantragung von Hilfen aus dem Wiederaufbaufonds bis zum 30. Juni 2026 verlängert. Die Bewilligungsfrist endet am 31. Dezember 2030.

<sup>19</sup> § 5 Abs. 1 Landesgesetz über die Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe Rheinland-Pfalz 2021“.

## 2 Wesentliche Kennzahlen

### 2.1 Aufgliederung der Rechnungsergebnisse

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2013 bis 2022 sind - orientiert an dem vom ehemaligen Finanzplanungsrat vorgegebenen gemeinsamen Schema für die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden - aufgegliedert in

- laufende Rechnung (laufende nicht vermögenswirksame 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

Die laufende Rechnung schloss 2022 im siebten Jahr in Folge mit einem Überschuss ab, der jedoch geringer ausfiel als im Vorjahr. Mit 2.329 Mio. € lag er um 2.269 Mio. € (- 49 %) unter dem Vorjahreswert.

Dieser Rückgang ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die laufenden Einnahmen um 1.276 Mio. € (- 5,6 %) abnahmen, während die laufenden Ausgaben um 993 Mio. € (+ 5,5 %) zunahmen. Auf der Einnahmenseite verringerten sich die Einnahmen aus Steuern<sup>20</sup> (- 517 Mio. € bzw. - 3,1 %) sowie laufenden Zuweisungen und Zuschüssen (- 810 Mio. € bzw. -15,2 %). Auf der Ausgabenseite leistete das Land vor allem höhere laufende Zuweisungen und Zuschüsse (+ 566 Mio. € bzw. 6,4 %) sowie höhere Personalausgaben (+ 220 Mio.€ bzw. 3,0 %).<sup>21</sup>

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2023 schloss die laufende Rechnung mit einem Überschuss von 1,6 Mrd. € ab.

In der Haushalts- und Finanzplanung geht die Landesregierung davon aus, dass bis 2027 Überschüsse von bis zu 1.380 Mio. € erwirtschaftet werden können.<sup>22</sup>

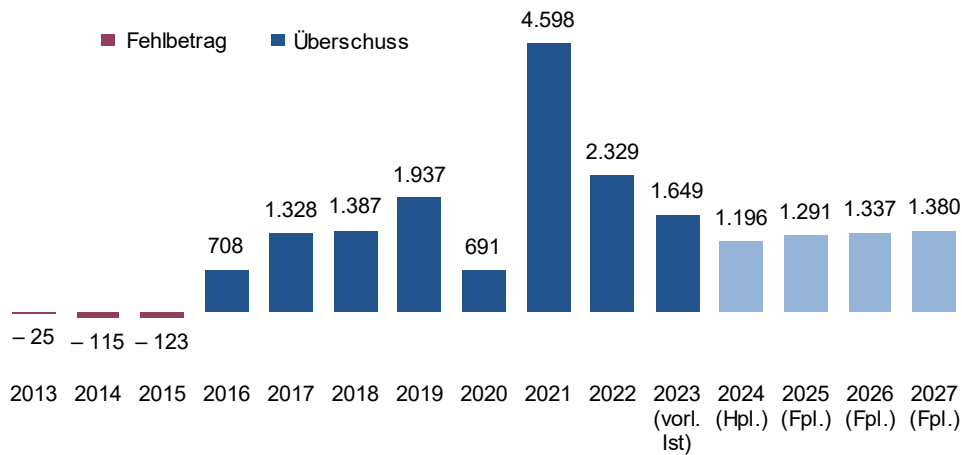
---

<sup>20</sup> HGr. 0 ohne OGr. 09.

<sup>21</sup> Das Aufkommen der anderen Einnahmearten ging per saldo um 52 Mio. € zurück, die anderen Ausgabearten erhöhten sich per saldo um 207 Mio. €.

<sup>22</sup> Die im Finanzplan angesetzten Globalen Mehreinnahmen von 75 Mio. € für 2025 wurden bei den Einnahmen der laufenden Rechnung berücksichtigt.

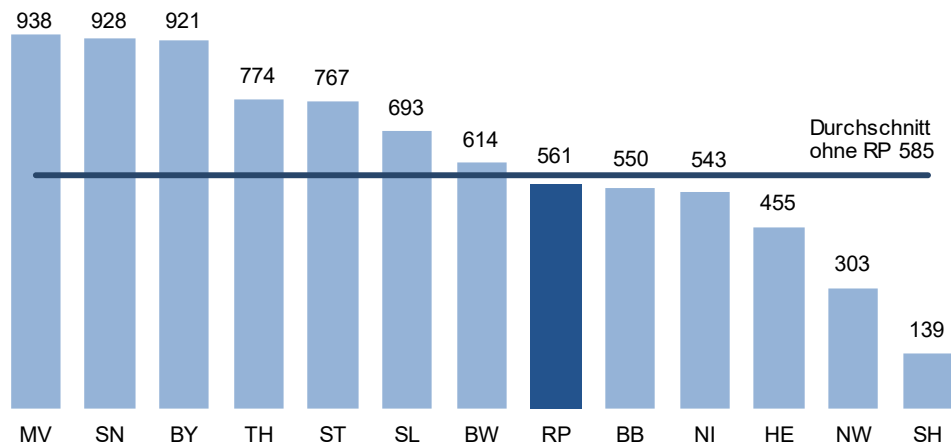
### Ergebnisse der laufenden Rechnung in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.<sup>23</sup>

Für 2022 wiesen alle Flächenländer in der laufenden Rechnung einen Überschuss aus. Mit einem Überschuss von 561 € je Einwohner lag Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 585 € je Einwohner.

### Überschüsse der laufenden Rechnung 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

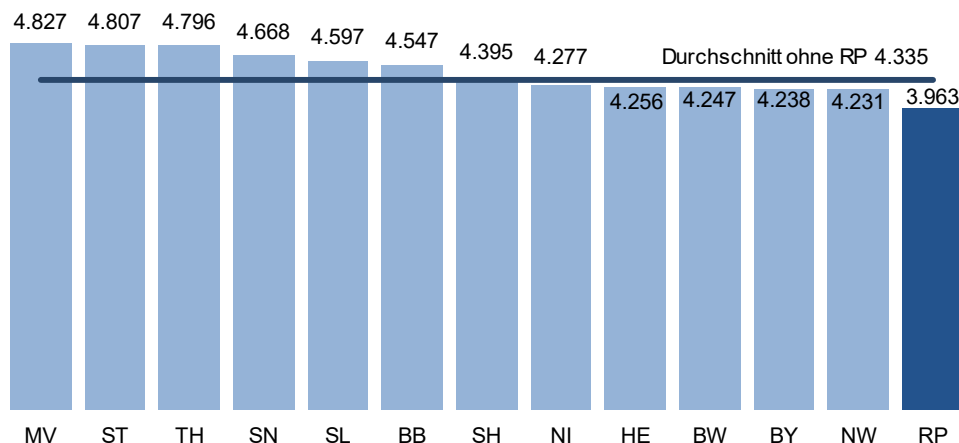
Die Höhe der laufenden Einnahmen wird im Wesentlichen durch die Steuereinnahmen - bestehend aus dem Steueraufkommen, dem Finanzkraftausgleich<sup>24</sup> sowie

<sup>23</sup> Nach den Angaben der Haushaltsrechnung 2017 beträgt der Überschuss der laufenden Rechnung 1.324 Mio. €. Im Haushaltsjahr 2017 wurden durch eine Fehlbuchung 4,3 Mio. € fälschlicherweise zu Lasten der Schuldenbestände gebucht. Dementsprechend war der Überschuss der laufenden Rechnung des Jahres 2017 eigentlich höher. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

<sup>24</sup> Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 entfällt der horizontale Länderfinanzausgleich. Stattdessen erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer. In den hier ausgewiesenen Ergebnissen wurde die Abrechnung des horizontalen Länderfinanzausgleichs der Vorjahre berücksichtigt (Haushalt 2022 Kapitel 20 01 Titel 212 01).

den Bundesergänzungszuweisungen<sup>25</sup> und sonstigen Zuweisungen des Bundes<sup>26</sup> - bestimmt. Diese zweckfreien Einnahmen beliefen sich 2022 auf 16.448 Mio. € bzw. 3.963 € je Einwohner.<sup>27</sup> Damit lag Rheinland-Pfalz unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer von 4.335 € je Einwohner und wies die geringsten Einnahmen auf.<sup>28</sup> Im Vorjahr hatte das Land bundesweit überdurchschnittlich hohe Einnahmen. Die deutlichen Mindereinnahmen 2022 sind darauf zurückzuführen, dass das Land in der Abrechnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs zeitverzögert hohe Rückzahlungen leisten musste (sogenannter Phasenverschiebungseffekt).<sup>29</sup>

### Einnahmen aus Steuern inkl. Zu- und Abschläge im Finanzkraftausgleich, Bundesergänzungszuweisungen und Kfz-Steuerkompensation 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts, Bundesstaatlicher Finanzausgleich der ZDL.

Damit standen 2022 Rheinland-Pfalz 1,5 Mrd. € weniger Einnahmen zur Verfügung als dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (- 8,6 %).

Für die Belastung aus dem Phasenverschiebungseffekt hatte das Land im Haushaltsplan 2022 Vorsorge getroffen. Im Kapitel 20 01 Titel 069 01 wurde eine Globale

<sup>25</sup> In Rheinland-Pfalz: Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu den Kosten der politischen Führung (Haushaltsplan 2022 Kapitel 20 01 Titel 211 01). Darüber hinaus erhalten andere Länder allgemeine Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aufgrund struktureller Arbeitslosigkeit sowie zum Ausgleich besonders geringer kommunaler Steuerkraft sowie zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich.

<sup>26</sup> Z. B. Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer (Haushaltsplan 2022 Kapitel 20 01 Titel 211 02).

<sup>27</sup> Den Berechnungen wurde zugrunde gelegt: Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen „Umsatzsteuerverteilung (UStV) und Finanzkraftausgleich (FKA) für die Zeit vom 01.01.2022 - 31.12.2022“, BMF/IV A 4; Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) „Vierteljahreskassenstatistik (SFK-3) - Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte): Jahreswerte“ vom 14. Juli 2023; Finanztransfers im bundesstaatlichen Finanzausgleich nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 1. August 2023.

<sup>28</sup> Bei diesem Ländervergleich orientierte sich der Rechnungshof Rheinland-Pfalz an den Einnahmen, die den Steuerschätzungen zugrunde gelegt werden, sowie an der zur Bestimmung der Konjunkturkomponente vorgenommenen Abgrenzung der Steuereinnahmen, siehe § 2 der Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 1 des Ausführungsgesetzes zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz.

Für den Ländervergleich ist zu beachten, dass das Saarland Sanierungshilfen vom Bund von 400 Mio. € (404 € je Einwohner) erhielt.

<sup>29</sup> Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 11. November 2021 und 2. Februar 2022.



Mindereinnahme von 470 Mio. € veranschlagt. Der Betrag lag etwas unter der tatsächlichen Belastung. Die Abrechnungszahlungen für die Einfuhrumsatzsteuer und den bundesstaatlichen Finanzausgleich 2022, die im Januar und März 2022 kassenwirksam wurden, beliefen sich auf 556 Mio. €. Da gleichzeitig Steuerermehreinnahmen von 847 Mio. € erzielt werden konnten, war die Vorsorge ausreichend.

Für das Jahr 2024 rechnet das Land nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom Oktober 2023 mit Steuereinnahmen von 18,315 Mrd. €. <sup>30</sup>

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2023 wurden gegenüber der Schätzung vom Oktober 2023 um 141 Mio. € höhere Steuereinnahmen erzielt.

### **2.1.2 Kapitalrechnung**

Die Kapitalrechnung umfasst Vorgänge, die eine Vermögensänderung bewirken oder der Finanzierung von Investitionen dienen. Diese Teilrechnung schloss 2022 bei Einnahmen von 324 Mio. € und Ausgaben von 1.464 Mio. € mit einem Fehlbetrag von 1.140 Mio. € ab.

### **2.1.3 Besondere Finanzierungsvorgänge**

Besondere Finanzierungsvorgänge sind ein Sammelbegriff für die den Haushalt ausgleichenden (Finanz-)Transaktionen. Sie wiesen 2022 auf der Einnahmenseite eine Schuldenaufnahme am Kreditmarkt von 3.894 Mio. € und korrespondierend auf der Ausgabenseite Darlehenstilgungen von 4.094 Mio. € aus. Zudem enthalten die besonderen Finanzierungsvorgänge Rücklagenzuführungen von 1.035 Mio. € sowie Rücklagenentnahmen von 47 Mio. €.

## **2.2 Personalausgaben**

### **2.2.1 Haushaltsvollzug 2022**

Die Personalausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Bezügen und Vergütungen der aktiv Beschäftigten, den Versorgungsausgaben<sup>31</sup> und den Beihilfen zusammen. Die haushaltssystematisch der Hauptgruppe 4 zugeordneten Personalausgaben<sup>32</sup> beliefen sich 2022 auf 7,5 Mrd. €.

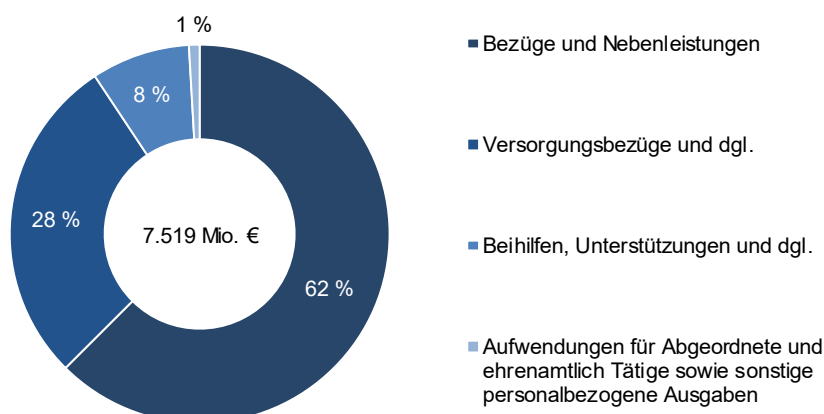
---

<sup>30</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 26. Oktober 2023.

<sup>31</sup> Seit 2019 werden die Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten der Hochschulen mit Globalhaushalt, die zuvor als Zuführung aus dem Kernhaushalt bei Titel 685 05 ausgewiesen waren, zentral über Kapitel 15 02 Titel 432 14 abgewickelt (z. B. Haushaltsplan 2022).

<sup>32</sup> Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, siehe Ausführungen zu Tz. 2.2.4 dieses Beitrags.

## Personalausgaben 2022, Anteile in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz.

### 2.2.2 Entwicklung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4

Die Personalausgaben bilden nach den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen (Hauptgruppe 6)<sup>33</sup> den zweitgrößten Ausgabenblock im Haushalt.

#### Personalausgaben und Personalausgabenquote

Haushaltsjahr	Personal-	Veränderung gegenüber		Bereinigte	Personal-
	ausgaben	Vorjahr		Ausgaben	ausgaben-
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	quote
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
2017	6.188	233	3,9	16.410	37,7
2018	6.310	122	2,0 <sup>a</sup>	16.422	38,4
2019	6.704	394	6,2	17.211	39,0
2020	7.062	358	5,3	20.329	34,7
2021	7.300	237	3,4	20.688	35,3
<b>2022</b>	<b>7.519</b>	<b>220</b>	<b>3,0</b>	<b>20.522</b>	<b>36,6</b>
2023 (vorl. Ist)	7.702	182	2,4	21.197	36,3
2024 (Hpl.)	8.518	816	10,6	22.733	37,5
2025 (Fpl.)	8.756	238	2,8	23.002	38,1
2026 (Fpl.)	8.995	239	2,7	23.613	38,1
2027 (Fpl.)	9.233	238	2,6	24.245	38,1

<sup>a</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.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Im Haushaltsjahr entfielen 10,6 Mrd. € auf den genannten Bereich. Der Anteil an den bereinigten Ausgaben lag bei 51,6 %. Siehe auch Anlage 3.

<sup>34</sup> Die Haushaltsrechnung 2017 weist bereinigte Ausgaben von 16.415 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht, die bei den Zinsausgaben abgesetzt werden müssten. Dementsprechend waren die bereinigten Ausgaben eigentlich niedriger. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

Die Personalausgaben erhöhten sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 3,0 % bzw. um 220 Mio. € auf 7,5 Mrd. €. Von dem Anstieg entfallen u. a. 163 Mio. € auf Bezüge und Nebenleistungen, 35 Mio. € auf Versorgungsbezüge sowie 1 Mio. € auf Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige.<sup>35</sup>

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für 2023 Personalausgaben von 7,7 Mrd. € aus; das sind 537 Mio. € weniger als geplant.

Nach der Haushalts- und Finanzplanung werden die Personalausgaben bis 2027 auf 9,2 Mrd. € steigen. Die Versorgungsausgaben nehmen in den Jahren 2022 bis 2027 mit durchschnittlich 4,3 % pro Jahr im Vergleich zu den Bezügen der aktiven Beschäftigten (+ 2,7 %) wegen der steigenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger überproportional zu. Die Finanzplanung sah einen stärkeren Anstieg der Bezüge als die damals zugrunde gelegte Inflation vor, von der angenommen wurde, dass sich diese in den Jahren 2024 bis 2026 auf Werte von knapp unter 2 % einpendeln werde.<sup>36</sup>

Im Jahr 2022 leistete das Land eine einmalige steuerfreie Corona-Sonderzahlung von 1.300 € für Vollbeschäftigte, weiterhin wurden die Entgelte und Bezüge zum 1. Dezember 2022 um 2,8 % angehoben. Das Ministerium der Finanzen hat ausgeführt, dies verursache Ausgaben von 92 Mio. € in 2022. Davon entfielen auf die Bezügeanpassung 13,5 Mio. € und 78,5 Mio. € auf die steuerfreie Corona-Sonderzahlung. Die entsprechende Folgewirkung der Anpassung der Bezüge schlage 2023 mit 160 Mio. € zu Buche. Weiterhin sei die Anpassung der rheinland-pfälzischen Bezüge an die Alimentationsrechtsprechung des BVerfG mit Mehrausgaben von 14 Mio. € jährlich verbunden.<sup>37</sup> Für 2024 seien eine Inflationsausgleichs-Einmalzahlung in Höhe von 1.800 € und für die Monate Januar 2024 bis Oktober 2024 Inflationsausgleichs-Monatszahlungen von jeweils 120 € vorgesehen. Zum 1. November 2024 steige die Bezahlung der Beschäftigten<sup>38</sup> zunächst um einen Sockelbetrag von 200 € und zum 1. Februar 2025 um 5,5 %. Die Übertragung des Tarifergebnisses verursache Kosten von knapp 890 Mio. €. <sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Im Vorjahresvergleich nahmen die Personalausgaben 2022 um 3,0 % zu. Überdurchschnittlich entwickelten sich insbesondere die Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige (+ 4,7 %; Obergruppe 41) sowie mit + 34,5 % die Aufwendungen für sonstige personalbezogene Ausgaben (Obergruppe 45). Während die Aufwendungen für Abgeordnete (Gruppe 411) um 5,8 % auf 19,2 Mio. € stiegen, nahmen die Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit (Gruppe 412) um 6,7 % auf 1,6 Mio. € ab. Siehe dazu Drucksache 17/2524.

<sup>36</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 42, 44. Ob sich die angenommenen Inflationsauswirkungen einstellen werden, erscheint angesichts der inzwischen eingetretenen Dynamik zweifelhaft. Für das Jahr 2023 veröffentlichte das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz eine jahresdurchschnittliche Inflationsrate von 5,8 %, siehe Pressemitteilung vom 4. Januar 2023. Für das gesamte Bundesgebiet stellte das Statistische Bundesamt eine Inflationsrate von 5,9 % im Durchschnitt des Jahres 2023 fest, siehe Pressemitteilung vom 4. Januar 2023.

<sup>37</sup> Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 29. und 30. November 2021 sowie vom 10. Januar 2022.

<sup>38</sup> Nach den ab 1. Januar 2024 gültigen Richtlinien zur Haushaltssystematik des Landes Rheinland-Pfalz (HsRL) soll die Bezeichnung „Beschäftigte“ als neuer Oberbegriff für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter sowie für Soldatinnen und Soldaten gelten; diese wird als allumfassender und moderner als die Bezeichnung Bedienstete angesehen.

<sup>39</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen zur Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamtinnen und Beamten vom 19. Dezember 2023.

Im Jahr 2022 lag der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben (Personalausgabenquote) bei 36,6 %. Im Vorjahr betrug der Anteil 35,3 %.<sup>40</sup> Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung eine Quote von 38,1 %.<sup>41</sup>

Bezogen auf die jeweilige Einwohnerzahl lagen die Personalausgaben (Hauptgruppe 4 - Kernhaushalt) von Rheinland-Pfalz in den Jahren 2018 bis 2022 mit 1.701 €<sup>42</sup> um 1,1 % (19 €) über dem Durchschnittswert der anderen westlichen Flächenländer. Sie lagen um 5,6 % (90 €) über dem Mittelwert aller anderen Flächenländer. Unter Berücksichtigung der Personalausgaben kommunaler Kernhaushalte lag Rheinland-Pfalz mit 2.567 € um 0,5 % (14 €) unter dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer und 2,6 % (65 €) über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer. Eingeschränkt wird die Aussagekraft des Ländervergleichs allerdings insbesondere durch unterschiedliche Aufgabenauslagerungen.

### **2.2.3 Belastung der Einnahmen durch Personalausgaben der Hauptgruppe 4**

Personalausgaben stellen einen bedeutenden Ausgabenblock im Haushalt dar. Deren Finanzierung aus Steuereinnahmen<sup>43</sup> und allgemeinen Finanzausweisungen<sup>44</sup> lässt sich durch Belastungsquoten ausdrücken.

---

<sup>40</sup> Der Anstieg der Quote ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Personalausgaben stärker stiegen als die bereinigten Ausgaben, die um 0,8 % abnahmen.

<sup>41</sup> Der Freistaat Thüringen hat in Artikel 98 Abs. 3 seiner Verfassung festgelegt, dass die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Personalausgaben grundsätzlich höchstens 40 % der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts betragen darf. Die Personalausgabenquote wird in Thüringen nach den Angaben in den Haushaltsrechnungen auf der Basis der bereinigten Ausgaben ermittelt.

<sup>42</sup> Anlage 4.

<sup>43</sup> Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben.

<sup>44</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. Letztgenannter Titel wurde im Zuge der Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 als Leertitel veranschlagt, auf dem Abrechnungen der Vorjahre gebucht wurden; 2022 blieb der Leertitel ungebucht.).

## Einnahmen und deren Belastung durch Personalausgaben der Hauptgruppe 4

Haushaltsjahr	Steuern (ohne steuerähnliche Abgaben)			Steuern, steuerähnliche Abgaben, allgemeine Finanzausweisungen		
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben	Mio. €	Verände- rung ge- genüber Vorjahr	Belastung durch Personal- ausgaben
		%			%	
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
2017 <sup>a</sup>	12.788	6,6	48,4	14.021	6,3	44,1
2018	12.763	- 0,2	49,4	13.988	- 0,2	45,1
2019	13.935	9,2	48,1	15.058	7,6	44,5
2020	13.637	- 2,1	51,8	14.376	- 4,5	49,1
2021 <sup>b</sup>	16.635	22,0	43,9	17.451	21,4	41,8
<b>2022</b>	<b>16.118</b>	<b>- 3,1</b>	<b>46,7</b>	<b>16.544</b>	<b>- 5,2</b>	<b>45,5</b>
2023 (vorl. Ist)	16.308	1,2	47,2	16.940	2,4	45,5
2024 (Hpl.)	17.352	6,4	49,1	18.092	6,8	47,1
2025 (Fpl.)	17.689	1,9	49,5	18.493	2,2	47,3
2026 (Fpl.)	18.221	3,0	49,4	19.044	3,0	47,2
2027 (Fpl.)	18.713	2,7	49,3	19.541	2,6	47,2

<sup>a</sup> In den Einnahmen 2017 „sind ... 345 Mio. € aufgrund eines Sondereffekts enthalten, von denen 247 Mio. € im Jahr 2018 über den Länderfinanzausgleich wieder abgeführt werden mussten“ (Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2018 bis 2023, S. 19).

<sup>b</sup> In den Einnahmen 2021 sind Mehreinnahmen enthalten, die in der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2022 wieder auszu zahlen waren (Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 11. November 2021). Siehe auch Tz. 2.1.1 dieses Beitrags.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

Im Jahr 2022 wurden 45,5 % der Einnahmen aus Steuern, steuerähnlichen Abgaben und allgemeinen Finanzausweisungen zur Deckung der Personalausgaben benötigt. Der Anstieg der Belastungsquote um 3,7 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr war darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen wegen sinkender Steuereinnahmen und Rückzahlungen im Länderfinanzausgleich um 5,2 % sanken und die Personalausgaben um 3,0 % stiegen.

Die Landesregierung erwartet bis Ende des mittelfristigen Planungszeitraums eine Belastungsquote von 47,2 %.

### 2.2.4 Entwicklung der Personalausgaben außerhalb der Hauptgruppe 4

Zu den Personalausgaben, die nicht in der Hauptgruppe 4 ausgewiesen sind, zählen die Ausgaben für das Personal der Landesbetriebe, der global veranschlagten Hochschulen<sup>45</sup> und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ sowie Gestellungsgelder<sup>46</sup> und Personalkosten für staatlich zugewiesene Lehrerinnen und Lehrer an Privatschulen.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Siehe hierzu auch Fußnote 31.

<sup>46</sup> Bei den Gestellungsgeldern handelt es sich um Leistungen für Beschäftigte von Kirchen, die nebenamtlich Unterricht an öffentlichen Schulen erteilen. Rheinland-Pfalz weist seit 2017 die entsprechenden Zahlungen in der Hauptgruppe 4 nach. Bis einschließlich 2016 waren die Zahlungen Titeln der Hauptgruppe 6 zugeordnet.

<sup>47</sup> Siehe hierzu auch die Beiträge jeweils Nr. 4 der Jahresberichte 2013 (Drucksache 16/2050) und 2019 (Drucksache 17/8300).

### Personalausgaben außerhalb der Hauptgruppe 4<sup>48</sup>

Haushaltsjahr	Landesbetriebe	Globalhaushalte	Sondervermögen	Privat-schulen zugewiesene Lehrkräfte	Gestellungsgelder	Insgesamt
Mio. €						
2013	378	376	31	52	20	856
2014	364	391	33	52	18	858
2015	368	396	37	53	18	872
2016	374	419	38	53	20	904
2017	387	420	25	55	—	887
2018	394	420	39	56	—	908
2019	409	365	42	59	—	874
2020	422	373	42	61	—	898
2021	411	430	41	62	—	945
<b>2022</b>	<b>416</b>	<b>432</b>	<b>18</b>	<b>63</b>	—	<b>930</b>

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

Werden diese Ausgaben den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 hinzugerechnet, ergeben sich für 2022 folgende Kennziffern:

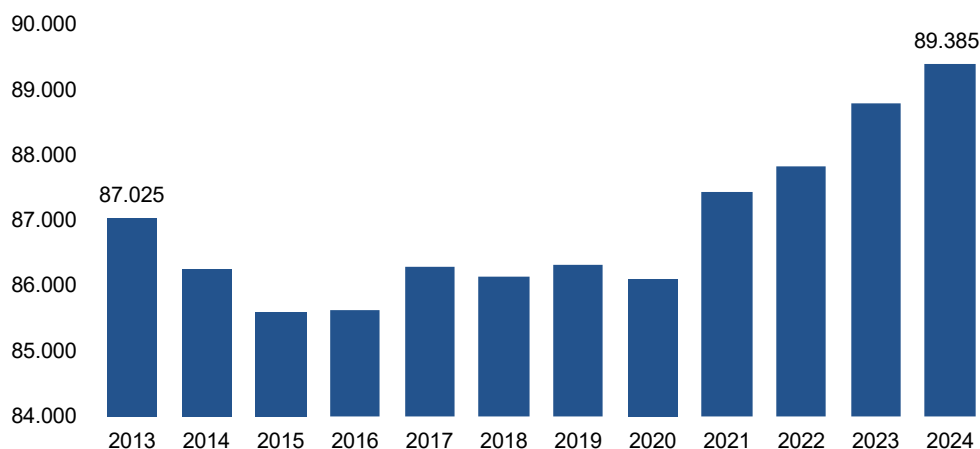
- Personalausgabenquote 41,2 %,
- Steuerbelastungsquote 51,1 %.

<sup>48</sup> In der Tabelle sind Personalausgaben für Beschäftigte dargestellt, bei denen unmittelbare Dienst- oder Arbeitsverhältnisse zum Land vorliegen oder die aufgrund der Art des Direktionsrechts bzw. der Weisungsbefugnis als landeseigenes Personal angesehen werden können. Ausgaben für Erstattungen von Personalkosten an die Landkreise sind nicht enthalten, da die betreffenden Beschäftigten auf die Landkreise übergegangen sind.

## 2.2.5 Entwicklung der Stellen im Gesamthaushalt

Die Zahl der Stellen nach den Angaben in den Haushaltsplänen war bis 2015/2016 tendenziell rückläufig. Anschließend folgte insbesondere ab 2021 ein Stellenaufbau.

### Stellen im Gesamthaushalt



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltspläne des Landes Rheinland-Pfalz.

Dargestellt sind die in den Haushaltsplänen veranschlagten Stellen. Aussagen über die tatsächlich besetzten Stellen lassen sich daraus nicht ableiten.

### Stellen im Gesamthaushalt nach Aufgabenbereichen

Aufgaben-Bereich	Stellen im Gesamthaushalt				Veränderung 2024 zu 2013		Veränderung 2024 zu 2023	
	2013	2022	2023	2024	absolut	relativ	absolut	relativ
Schulen <sup>a</sup>	36.193	36.223	36.511	36.839	646	1,8 %	328	0,9 %
Hochschulen	7.898	8.711	8.815	8.803	905	11,5 %	- 12	- 0,1 %
Polizei	11.162	11.932	12.106	12.316	1.154	10,3 %	210	1,7 %
Justiz	7.216	7.436	7.493	7.500	284	3,9 %	7	0,1 %
Steuerverwaltung	6.243	5.957	5.987	5.989	- 254	- 4,1 %	2	0,0 %
Sonstige Verwaltung <sup>b</sup>	18.313	17.574	17.877	17.938	- 375	- 2,1 %	61	0,3 %
<b>Insgesamt</b>	<b>87.025</b>	<b>87.832</b>	<b>88.790</b>	<b>89.385</b>	<b>2.360</b>	<b>2,7 %</b>	<b>596</b>	<b>0,7 %</b>

a Einschließlich Stellen der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion für die Schulaufsicht sowie des Pädagogischen Landesinstituts Rheinland-Pfalz und Altersteilzeitstellen.

b Ohne Ausbildungsstellen und ohne Berücksichtigung stellenplanähnlicher Übersichten: Letzteres betrifft im Jahr 2022 fast 121 Stellen im gesamten Landeshaushalt. Von 2014 bis 2017 wurden 5.060 Stellen in die Stellenpläne der Landesbetriebe „Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB)“, „Landesforsten“ und „Mobilität“ und des Sondervermögens „Wissen schafft Zukunft - Sonderfinanzierung“ übernommen, die nicht in der Zusammenfassung der Stellenplanübersichten zum Landeshaushaltsplan enthalten waren. Mit deren Einbeziehung in die Zusammenfassung setzte das Ministerium der Finanzen eine Forderung des Rechnungshofs um (Jahresbericht 2013, Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes - Drucksache 16/2050 sowie Drucksache 16/2303 S. 3). Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, wurden diese Stellen in den Vorjahren mitberücksichtigt.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltspläne des Landes Rheinland-Pfalz.

Demnach ergibt sich bis 2024 folgende Entwicklung:

- Seit 2013 wurden in der Steuerverwaltung sowie in der sonstigen Verwaltung insgesamt 629 Stellen abgebaut.
- Im gleichen Zeitraum verzeichneten Schulen, Hochschulen, Polizei und Justiz einen Zuwachs von 2.989 Stellen.
- 80 % der im Haushaltsjahr 2024 ausgewiesenen Stellen betreffen die Kernbereiche Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung. 20 % der Stellen entfallen auf die sonstige Verwaltung.

Die Zahl der Stellen für das Jahr 2024 beinhaltet 1.871 durch Dritte finanzierte Stellen<sup>49</sup>. In diesen Fällen stehen den Personalausgaben Erstattungen der Drittmittelgeber gegenüber.

Nach dem Stellenabbauprogramm der Landesregierung sollten von 2016 bis Ende 2021 etwa 1.850 Stellen und in den Folgejahren weitere 145 Stellen entfallen.<sup>50</sup> Dieser Stellenabbau geht allerdings einher mit einer darüber hinausgehenden Schaffung zusätzlicher Stellen. So überschreitet die Zahl der Stellen für das Haushaltsjahr 2024 die im Haushaltsplan 2016 ausgewiesenen um 3.775. Das Ministerium der Finanzen begründete dies u. a. mit gestiegenen Aufgaben und Anforderungen insbesondere in den Schwerpunktbereichen Polizei, Bildung, Umwelt- und Forstverwaltung, Landesbetrieb Mobilität, Brand- und Katastrophenschutz sowie Rettungsdienst.<sup>51</sup>

In der Haushaltsrechnung 2022 erfolgt erstmals ein Ausweis der besetzten Stellen. Der Plan-Ist-Abgleich zeigt, dass von den 96.545 Stellen 91 % (87.847) besetzt sind.

---

<sup>49</sup> Durch Dritte (z. B. durch den Bund) finanzierte Personalausgaben finden sich u. a. bei Landesbetrieben und bei den Hochschulen.

<sup>50</sup> Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen im Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2022 - Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen.

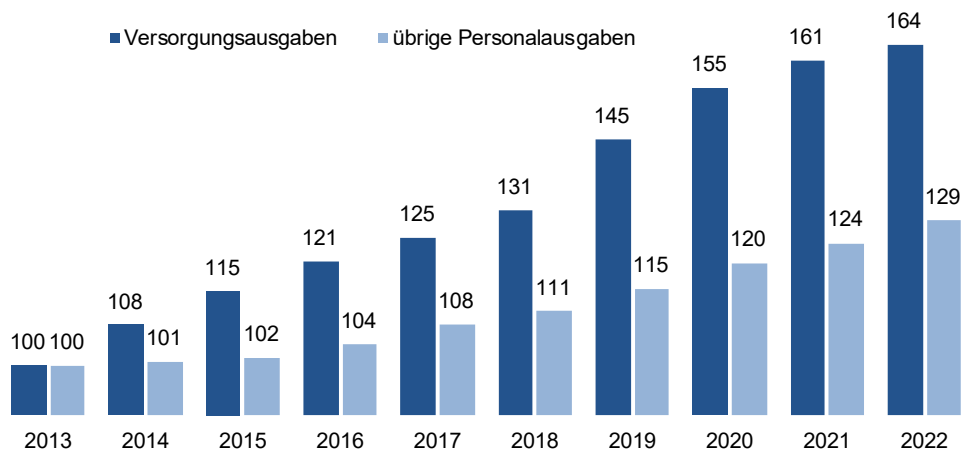
<sup>51</sup> Pressemitteilungen des Ministeriums der Finanzen vom 7. Oktober 2020, 23. November 2021, 15. Dezember 2021 und 13. Oktober 2022.



## 2.2.6 Versorgungsausgaben und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger

In den Jahren 2013 bis 2022 erhöhten sich die Versorgungsausgaben<sup>52</sup> um 63,8 % auf 2,5 Mrd. €. <sup>53</sup> Die übrigen Personalausgaben der Hauptgruppe 4<sup>54</sup> stiegen um 28,7 % auf 5,0 Mrd. €. <sup>55</sup>

### Personalausgaben, 2013 = 100



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.

Zu dieser Entwicklung trug ein deutlicher Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger bei.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> Obergruppe 43 (Versorgungsbezüge und dgl.) abzüglich Gruppe 434 (Zuführungen an die Versorgungsrücklage) zuzüglich Gruppe 446 (Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger). Zuführungen an das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes werden seit 2018 bei Kapitel 20 04 Titel 634 02 nachgewiesen.

<sup>53</sup> Zu dem Anstieg trug bei, dass die Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten der Hochschulen mit Globalhaushalt seit 2019 der Hauptgruppe 4 zugeordnet sind, siehe hierzu Fußnote 31.

<sup>54</sup> Ohne Gruppe 424 (Zuführungen an die Versorgungsrücklage). Zuführungen an das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes werden seit 2018 bei Kapitel 20 04 Titel 634 02 nachgewiesen.

<sup>55</sup> Von einer Darstellung der Versorgungsausgaben und der übrigen Personalausgaben für die künftigen Planjahre in dem Diagramm wurde abgesehen. Gründe hierfür sind die nicht auf die Ausgabegruppen aufgeteilten Globalen Personalmehrausgaben sowie die strukturellen Differenzen zu den Ist-Ergebnissen (z. B. wegen Einnahmekopplungen, Deckungsfähigkeiten und Einsparauflagen).

<sup>56</sup> Daten gemäß Angaben in den Berichten der Landesregierung über die Beamtenversorgung. Die Angaben umfassen bis 2018 den Kernhaushalt sowie die Landesbetriebe LBB, Mobilität, Landesforsten sowie Daten und Information und ab 2019 auch die Globalhaushalte (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, die Universitäten Trier und Kaiserslautern sowie die Hochschulen Kaiserslautern und Mainz). Ein Vergleich mit den Vorjahren ist daher nur eingeschränkt aussagefähig.

## Ruhestandsbeamtinnen und -beamte

Haushalts- jahr	Ruhestands- beamtinnen und Ruhestandsbeamte	Veränderung gegenüber Vorjahr %	Hinterblie- bene	Versorgungsempfängerin- nen und Versorgungsemp- fänger insgesamt
2013	31.665	6,0	9.192	40.857
2014	33.490	5,8	9.207	42.697
2015	35.399	5,7	9.506	44.905
2016	36.472	3,0	9.565	46.037
2017	37.495	2,8	9.614	47.109
2018	38.435	2,5	9.644	48.079
2019	40.595	5,6	9.951	50.546
2020	41.784	2,9	10.040	51.824
2021	42.699	2,2	10.189	52.888
<b>2022</b>	<b>43.473</b>	<b>1,8</b>	<b>10.326</b>	<b>53.799</b>

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Berichte der Landesregierung über die Beamtenversorgung.

Nach dem aktuellen Finanzplan werden sich die Versorgungsausgaben des Landes weiter erhöhen. Wegen der wachsenden Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger steigen sie in den Jahren 2022 bis 2027 mit durchschnittlich 4,3 % pro Jahr deutlich stärker als die Bezüge der aktiven Beschäftigten mit 2,7 %.<sup>57</sup> Nach der Modellrechnung aus dem Jahr 2020 erreicht die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger im Jahr 2038 mit 58.700 Personen ihr Maximum und verharrt dann trotz eines Rückgangs auf 57.200 Personen bis zum Jahr 2066 auf einem vergleichsweise hohen Niveau.<sup>58</sup>

Abhängig von der Höhe der angenommenen Bezüge- und Beihilfesätze sowie der projizierten Fallzahlenentwicklung wurden nach drei Modellvarianten<sup>59</sup> bis 2066 Versorgungsausgaben von 2,3 Mrd. €, 7,3 Mrd. € oder 10,2 Mrd. € vorausberechnet.

Bezüglich einer dauerhaften Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verweist die Landesregierung auf den strukturell ausgeglichenen Landeshaushalt. Zusätzlich soll die Versorgungsrücklage des Landes, die zum 31. Dezember 2022 einen Stand von 549,5 Mio. € aufwies, eine entlastende Wirkung entfalten. Der Vermögensstand der Versorgungsrücklage entspricht 20 % der veranschlagten Versorgungsausgaben des Jahres 2024.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 42.

<sup>58</sup> Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hat Anfang 2020 einen Bericht „Projektion Beamtenversorgung 2017-2066“ vorgelegt (Vorlage 17/6390). Die Projektion beruht auf einer Modellrechnung und soll künftig einmal pro Legislaturperiode aktualisiert werden.

<sup>59</sup> Bei der Variante 1 ging das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz nach den vom Ministerium der Finanzen festgelegten Annahmen von konstanten Bezüge- und Beihilfesätzen aus. Bei der Variante 2 wurde unterstellt, dass sich die Bezugesätze bis 2023 um durchschnittlich 3,3 % jährlich und ab 2024 um 2 % jährlich erhöhen; für die Beihilfesätze wurde von einem Zuwachs von 3,1 % jährlich ausgegangen. Bei der Variante 3 wurde abweichend von den Annahmen der Variante 2 ein Anstieg der Bezugesätze ab 2024 um 3 % jährlich angesetzt.

<sup>60</sup> In den Jahren 2011 und 2015 hatte die Landesregierung darauf hingewiesen, dass die Versorgungsrücklage entbehrlich geworden und in die Gesamtkonsolidierung des Haushalts zu integrieren sei. 2012 habe Rheinland-Pfalz damit begonnen, die Versorgungsrücklage aufzulösen und die Beträge bestimmungsgemäß zur Entlastung der Versorgungsausgaben einzusetzen (Finanzpläne des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2011 bis 2016 sowie für die Jahre 2013 bis 2018, jeweils S. 23). Seit 2020 diene die Versorgungsrücklage der Abfederung von künftigen Belastungen des Haushalts durch Versorgungsausgaben (Finanzpläne für die Jahre 2020 bis 2024, S. 39 sowie für die Jahre 2021 bis 2025, S. 36).

## 2.3 Zinsausgaben

Die Belastung des Haushalts durch Zinsausgaben ist anhand der Zinssteuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich bzw. ab 2020 Finanzkraftausgleich und Ergänzungszuweisungen des Bundes) ersichtlich.

### Zinsausgaben und Zinssteuerquote

Haushaltsjahr	Steuern <sup>a</sup>	Einnahmen aus Länderfinanz- ausgleich	Ergänzungs- zuweisungen Bund <sup>b</sup>	Einnahmen insgesamt <sup>a</sup>	Zins- ausga- ben	Zins- steuer- quote
						Mio. €
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>c</sup>	6,2
2017	12.788	427	742	13.957	743	5,3
2018	12.763	397	757	13.917	581	4,2
2019	13.934	344	696	14.974	477	3,2
2020 <sup>d</sup>	13.637	- 30	695	14.302	374	2,6
2021 <sup>e</sup>	16.635	- 2	756	17.388	332	1,9
<b>2022</b>	<b>16.118</b>	-	<b>331</b>	<b>16.448</b>	<b>370</b>	<b>2,2</b>
2023 (vorl. Ist)	16.308	-	531	16.839	334	2,0
2024 (Hpl.)	17.352	-	664	18.016	437	2,4
2025 (Fpl.)	17.689	-	728	18.417	527	2,9
2026 (Fpl.)	18.221	-	746	18.967	576	3,0
2027 (Fpl.)	18.713	-	751	19.465	626	3,2

a Ohne steuerähnliche Abgaben.

b Einschließlich Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der weggefallenen Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer.

c Davon entfallen 135 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen beim Pensionsfonds sowie fast 11 Mio. € auf Zinsausgaben aufgrund von Darlehen bei der Versorgungsrücklage.

d Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 entfällt der horizontale Länderfinanzausgleich. Stattdessen erfolgt der Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft durch Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer. In den hier ausgewiesenen Ergebnissen wurde die Abrechnung des horizontalen Länderfinanzausgleichs der Vorjahre berücksichtigt (Erläuterung zu Kapitel 20 01 Titel 212 01).

e In den Einnahmen 2021 sind Mehreinnahmen enthalten, die in der Abrechnung des Länderfinanzausgleichs 2022 wieder auszus zahlen sind (Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 11. November 2021).

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.<sup>61</sup>

Die Haushaltsrechnung 2022 wies Zinsausgaben von 370 Mio. € aus, die nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2023 auf 334 Mio. € abnahmen.

Trotz der steigenden Verschuldung bis 2015 und des Schuldenanstiegs im Jahr 2020 um 1,3 Mrd. € gingen die Zinsausgaben bis 2021 insbesondere infolge des niedrigen Zinsniveaus zurück.<sup>62</sup> Nach Angaben des Ministeriums werde die Struktur des Landesportfolios in den letzten Jahren gezielt gestaltet, um die Anfälligkeit gegenüber Zinsänderungen zu reduzieren. Bereits seit geraumer Zeit konzentriere

<sup>61</sup> Die Haushaltsrechnung 2017 weist Zinsausgaben von 747 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden irrtümlich Zinsausgaben als Tilgungsausgaben von 4,3 Mio. € gebucht. Aufgrund der Negativzinsen handelte es sich um Zinseinnahmen, die bei den Zinsausgaben hätten abgesetzt werden müssen. Dementsprechend waren die tatsächlichen Zinsausgaben geringer und betrugen 743 Mio. €. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

<sup>62</sup> Am 26. Oktober 2023 äußerte sich die Europäische Zentralbank zur Zinsentwicklung in einer Pressemitteilung über „Geldpolitische Beschlüsse“ wie folgt: „Der EZB-Rat ist entschlossen, für eine zeitnahe Rückkehr der Inflation zum mittelfristigen Ziel von 2 % zu sorgen. ... Die zukünftigen Beschlüsse des EZB-Rats werden dafür sorgen, dass die EZB-Leitzinsen so lange wie erforderlich auf ein ausreichend restriktives Niveau festgelegt werden. ... Der Zinssatz für die Hauptrefinanzierungsgeschäfte sowie die Zinssätze für die Spitzenrefinanzierungsfazilität und die Einlagefazilität werden unverändert bei 4,5 %, 4,75 % bzw. 4,0 % belassen.“

sich die Kreditaufnahme des Landes vermehrt auf den Abschluss festverzinslicher Kredite mit längeren Laufzeiten. Dies mindere die erheblichen Belastungen, die für den Landeshaushalt aus einem Anstieg der Marktzinsen resultieren könnten.<sup>63</sup>

Zur Ermittlung der Zinsausgaben im Planungszeitraum hat die Landesregierung Annahmen zu den Geld- und Kapitalmarktzinsen getroffen. Für den Finanzplanungszeitraum wird eine weitere schrittweise Steigerung des allgemeinen Zinsniveaus angenommen. Ausgehend von einem ungefähren Wert von 1,75 % für 10-jährige Schuldscheine wird ein Anstieg auf 2,5 % in den Jahren bis 2025 und im Anschluss daran eine weitere Erhöhung um rund 0,25 Prozentpunkte unterstellt. Bei den Annahmen zur Zinsentwicklung verweist die Finanzplanung auf die Erwartung der allgemeinen Preissteigerung, die sich laut Frühjahrsprojektion der Bundesregierung im Jahr 2023 beruhigen und in den Jahren 2024 bis 2026 auf Werte von knapp unter 2 % einpendeln wird. Es wurde angenommen, dass sich der Deflator von 5,8 % im Jahr 2022<sup>64</sup> auf 2,5 % im Jahr 2023 reduziert und sich mit einem Wert von 1,9 % in den Jahren 2024 bis 2026 wieder normalisiert. Der letztgenannte Wert wurde auch für 2027 angesetzt. Für das Zinsniveau auf dem Geldmarkt wird die Hälfte des Kapitalmarktzinssatzes angenommen, für Kassenkreditzinsen ein Viertel. Daher prognostizierte die Landesregierung einen schrittweisen Anstieg der Zinsausgaben auf 626 Mio. € am Ende des Planungszeitraums.<sup>65</sup> Gegenüber dem Ist 2023 stellt dies fast eine Verdopplung dar.<sup>66</sup>

Die Zinssteuerquote stieg 2022 gegenüber dem Vorjahr um 0,3 Prozentpunkte auf 2,2 %. Während die Zinsausgaben um 11,5 % zunahmen, gingen die Einnahmen um 5,4 % zurück. Für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum wird ein Anstieg der Quote auf 3,2 % angenommen.

Die Zinsausgabenquote (Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben) belief sich 2022 auf 1,8 %.<sup>67, 68</sup> Damit lag Rheinland-Pfalz über der durchschnittlichen Quote sowohl aller anderen Flächenländer als auch der anderen westlichen Flächenländer (jeweils 1,5 %)<sup>69</sup>.

---

<sup>63</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 44 (Drucksache 18/4805).

<sup>64</sup> Siehe hierzu die jahresdurchschnittliche Inflationsrate 2023 in Fußnote 36.

<sup>65</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 36, 37 und 44.

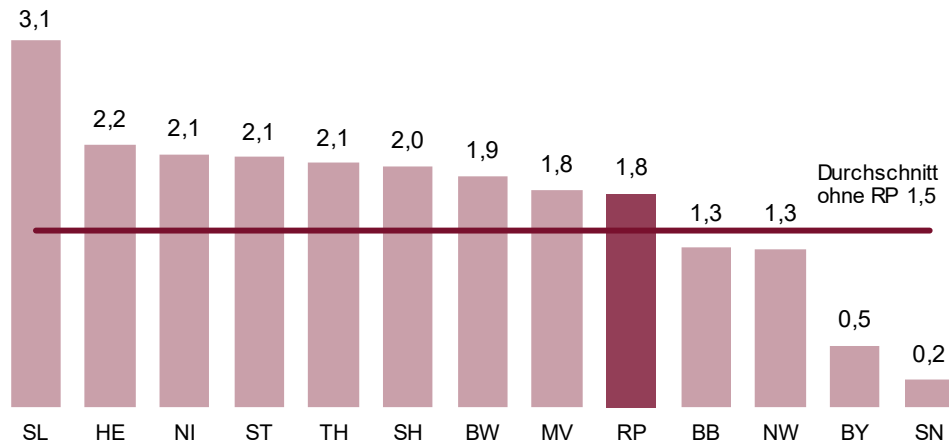
<sup>66</sup> Der Bundesrechnungshof schlug für den Bundeshaushalt vor, dem Haushaltsplanentwurf oder dem Finanzplan künftig eine Projektion der Zinsausgaben unter der Annahme von Zinsausgaben beizufügen. Auch könne dargestellt werden, welche Maßnahmen zum Ausgleich möglicher höherer Zinsausgaben getroffen wurden. Siehe Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, 1. September 2022, S. 21 sowie Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stellungnahme zur Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2024 und die Finanzplanung 2025 bis 2027 sowie für das Haushaltsaufstellungsverfahren, Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern, Verkrustung des Haushalts aufbrechen, 1. März 2023, S. 9.

<sup>67</sup> Nach der Finanzplanung erhöht sich die Zinsausgabenquote bis 2027 auf 2,6 %.

<sup>68</sup> Im Haushaltsjahr 2017 lag die Zinsausgabenquote bei 4,6 %. Unter Berücksichtigung der Fehlbuchung von 4,3 Mio. € (siehe Fußnote 61) reduziert sich die Zinsausgabenquote auf 4,5 %.

<sup>69</sup> Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung ergibt sich sowohl für die westlichen Flächenländer als auch für alle Flächenländer ebenfalls eine Quote von jeweils 1,5 %. Die Notwendigkeit der separaten Betrachtung der westlichen Flächenländer ergibt sich aus deren abweichender Finanzstruktur etwa bei den Versorgungsausgaben.

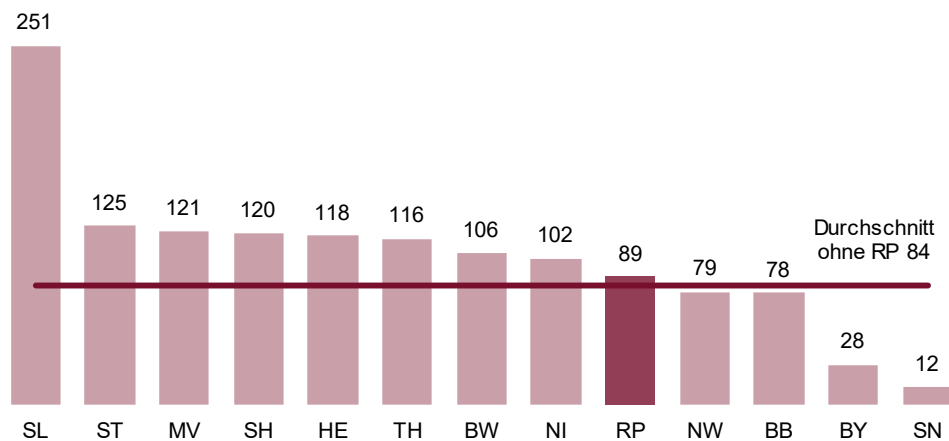
### Zinsausgabenquote 2022 in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

Die Zinsausgaben des Landes je Einwohner lagen 2022 mit 89 € um 6,6 % über dem Durchschnittswert aller anderen Flächenländer (84 € je Einwohner)<sup>70</sup> und um 4,9 % über dem der anderen westlichen Flächenländer (85 € je Einwohner).<sup>71</sup>

### Zinsausgaben 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

Durch die überdurchschnittlichen Zinsausgaben standen Rheinland-Pfalz im Vergleich der Flächenländer 23 Mio. € weniger für andere Ausgaben zur Verfügung.

<sup>70</sup> Anlage 4.

<sup>71</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, ergeben sich durchschnittliche Zinsausgaben von 84 € je Einwohner für alle Flächenländer, 85 € je Einwohner für die westlichen Flächenländer.

## 2.4 Investitionsausgaben und Investitionsquote

Die Investitionsquote bildet den Anteil der Investitionen<sup>72</sup> (Baumaßnahmen sowie sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen) an den bereinigten Ausgaben ab. Im Jahr 2022 belief sie sich auf 5,1 %.

### Investitionsausgaben und -quote

Haushaltsjahr	ausgewiesene Investitionsausgaben	In den ausgewiesenen Investitionsausgaben enthaltene Zuführungen an den Pensionsfonds	Investitionsausgaben ohne Zuführungen an den Pensionsfonds	Veränderung absolut	Veränderung prozentual	Bereinigte Ausgaben	Investitionsquote
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
2017	851	-	851	- 8	- 0,9	16.410	5,2
2018	844	-	844	- 7	- 0,8	16.422	5,1
2019	1.002	-	1.002	158	18,7	17.211	5,8
2020	1.654	-	1.654	652	65,1	20.329	8,1
2021	1.145	-	1.145	- 509	- 30,8	20.688	5,5
<b>2022</b>	<b>1.045</b>	-	<b>1.045</b>	<b>- 99</b>	<b>- 8,7</b>	<b>20.522</b>	<b>5,1</b>
2023 (vorl. Ist)	1.125	-	1.125	80	7,6	21.197	5,3
2024 (Hpl.)	1.440	-	1.440	315	28,0	22.733	6,3
2025 (Fpl.)	1.543	-	1.543	103	7,1	23.002	6,7
2026 (Fpl.)	1.605	-	1.605	62	4,0	23.613	6,8
2027 (Fpl.)	1.658	-	1.658	53	3,3	24.245	6,8

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen.<sup>73</sup>

Für 2022 weist das Rechnungsergebnis für den Kernhaushalt Investitionsausgaben von 1.045 Mio. € aus.

In den deutlich höheren Investitionsausgaben des Jahres 2020 sind die zur Bewältigung der Corona-Pandemie sowie zur Stärkung der Wirtschaft bereitgestellten Mittel enthalten. Hierzu zählen auch Zuweisungen für Investitionen an das Sondervermögen „Nachhaltige Bewältigung der Corona-Pandemie“ in Höhe von 539 Mio. €. <sup>74</sup> Diese Zuweisungen dienen zur teilweisen Finanzierung von Ausgaben aus dem

<sup>72</sup> Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff ist in § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 LHO festgelegt. Damit kam der Gesetzgeber dem Regelungsauftrag des BVerfG aus dem Jahr 1989 nach (BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82, - juris -). Das BVerfG hatte in seiner Entscheidung eine gesetzliche Definition des Investitionsbegriffs wegen seiner Bedeutung der damaligen 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 Ausgabe-Hauptgruppen 7 und 8 nachgewiesen. Bei der vorgenommenen Bestimmung der Investitionsausgaben handelt es sich um eine abschließende Aufzählung.

<sup>73</sup> Die Haushaltsrechnung 2017 weist bereinigte Ausgaben von 16.415 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht, die bei den Zinsausgaben abgesetzt werden mussten. Dementsprechend waren die bereinigten Ausgaben eigentlich niedriger. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

<sup>74</sup> Zweiter Nachtragshaushalt 2020 Kapitel 20 02 Titel 884 71.

Sondervermögen<sup>75</sup>, die bis Ende 2023 geleistet werden konnten. Insoweit sind die Zuweisungen aus dem Kernhaushalt nicht an den Haushaltsgrundsätzen der Fälligkeit/Kassenwirksamkeit<sup>76</sup> und Jährlichkeit orientiert. Dadurch sind die Investitionsausgaben sowie die Investitionsquote des Jahres 2020 im Vergleich zu den tatsächlich verausgabten Mitteln überhöht ausgewiesen.

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2023 wurden Investitionsausgaben von 1.125 Mio. € festgestellt, das waren 461 Mio. € weniger als geplant. Dies lag auch an einem verzögerten Mittelabfluss aus dem kommunalen Investitionsprogramm mit dem Schwerpunkt Klima und Innovation (KIPKI). Von den im Einzelplan 14<sup>77</sup> veranschlagten 180 Mio. € wurden lediglich 130.000 € verausgabt. Die im Einzelplan 08<sup>78</sup> geplanten Investitionen von 30 Mio. € wurden komplett nicht getätigt.

Die Haushalts- und Finanzplanung für die Jahre ab 2024 sieht Investitionsausgaben<sup>79</sup> in einer Bandbreite von 1.440 Mio. € bis 1.658 Mio. € vor. Die Zielsetzung bestehe darin, die investiven Anstrengungen des Landes auf hohem Niveau zu verstetigen und die notwendigen Transformationsprozesse in den Bereichen Digitalisierung<sup>80</sup> und Dekarbonisierung zu unterstützen.

Im Zeitraum von 2013 bis 2022 wurden die Planansätze für Investitionen im Haushaltsvollzug zum Teil deutlich unterschritten. Die größte Unterschreitung war 2020 mit 506 Mio. € festzustellen, 2022 waren es 342 Mio. €. In diesem Zusammenhang ist auf die Feststellung der Konferenz der Rechnungshofpräsidentinnen und -präsidenten vom Oktober 2019 hinzuweisen, nach der zwar die Planungen des Bundes und vieler Länder ab 2018 steigende Investitionsansätze ausweisen, aber die tatsächlichen Investitionsausgaben häufig gegenüber den Planungen in den jeweiligen Haushaltsjahren zurückblieben.<sup>81</sup> Daher sollten die Voraussetzungen zur schnellen Umsetzung der Investitionen weiter verbessert werden.

---

<sup>75</sup> In dem Sondervermögen sind Maßnahmen mit einem Ausgabevolumen von 1,6 Mrd. € abgebildet. Davon entfallen 689 Mio. € auf Investitionen und Investitionsförderungen sowie auf Baumaßnahmen. Zur Gesamtfinanzierung tragen neben Zuweisungen aus dem Kernhaushalt für Investitionen (539,1 Mio. €) und für konsumtive Zwecke (556,3 Mio. €) auch Bundesmittel z. B. zur Umsetzung des „Zukunftsprogramms Krankenhäuser“, aus dem ÖPNV-Rettungsschirm und zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden bei.

<sup>76</sup> § 11 Abs. 2 LHO sowie Nr. 1.1 zu § 11 VV-LHO.

<sup>77</sup> Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität.

<sup>78</sup> Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau.

<sup>79</sup> Zur Relevanz staatlicher Investitionen siehe die Pressemitteilung des RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V., erstellt von Feld, Schmidt, Wieland vom 9. Dezember 2022. Diese stellt heraus, dass staatliche Investitionen in die Infrastruktur - Energie, Verkehr, Digitalisierung sowie für Grundlagenforschung und Bildung - eine wesentliche Vorleistung für die jetzt dringender denn je benötigte private Investitionstätigkeit seien.

<sup>80</sup> Eine Übersicht über Handlungsfelder, Chancen, Risiken und Praxisbeispiele enthält der Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages „Technikfolgenabschätzung (TA), Künstliche Intelligenz und Distributed-Ledger-Technologie in der öffentlichen Verwaltung“, Bundestags-Drucksache 20/3651.

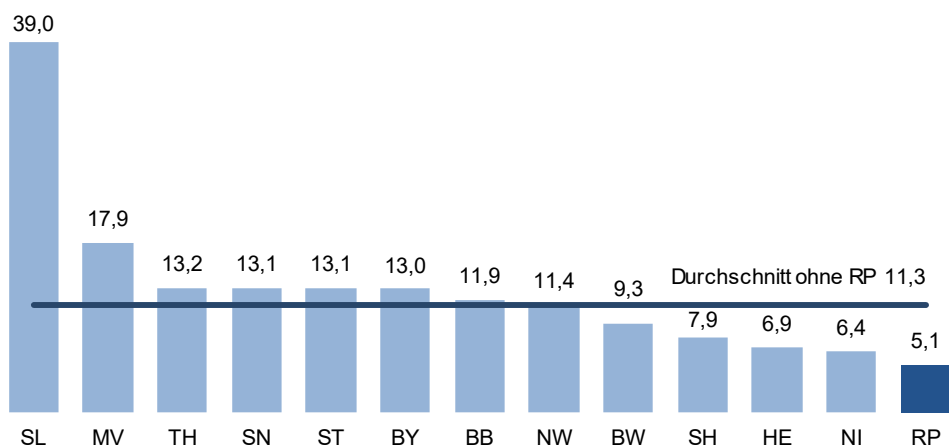
<sup>81</sup> Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 15. Oktober 2019.

In den vorgenannten Investitionsausgaben sind die Investitionen der Landesbetriebe nicht berücksichtigt. Außerdem werden seit 1994 öffentliche Investitionsmaßnahmen (Hochbau-, Straßenbau- und Deichbaumaßnahmen<sup>82</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>83</sup>

Bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums erwartet die Landesregierung für die Landesbetriebe auf 384 Mio. € steigende eigenfinanzierte Investitionsausgaben. Werden diese den Investitionen des Kernhaushalts hinzugerechnet, ergeben sich in den einzelnen Planjahren um etwa 1,5 bis 1,6 Prozentpunkte höhere Investitionsquoten.

Im Ländervergleich wies Rheinland-Pfalz 2022 die geringste Investitionsquote auf.

### Investitionsquote 2022 in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

Rheinland-Pfalz lag mit einer Investitionsquote<sup>84</sup> von 5,1 % unter der durchschnittlichen Quote der anderen Flächenländer von 11,3 %.<sup>85, 86</sup> Selbst bei vereinfachter Hinzurechnung der eigenfinanzierten Investitionen der Landesbetriebe von 299 Mio. € erreicht Rheinland-Pfalz mit einer Investitionsquote von dann 6,5 % den

<sup>82</sup> U. a. Jahresbericht 2015, Nr. 22 (Drucksache 16/4650).

<sup>83</sup> Siehe Ausführungen zu Tz. 1 dieses Beitrags. Zulasten dieses Programms wurden Investitionsausgaben von 58,0 Mio. € geleistet.

<sup>84</sup> Zur Vergleichbarkeit und Kohärenz von Investitionen sowie der Einbeziehung der außerhalb des Kernhaushalts getätigten Investitionen siehe Beitrag Nr. 3, Tz. 2.4, Fußnote 80 des Jahresberichts 2023 (Drucksache 18/5500).

<sup>85</sup> Augenfällig ist die hohe Investitionsquote des Saarlandes. Sie resultiert aus einer Zuführung von 2,75 Mrd. € an das Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ (Kapitel 21 02 Titel 884 70).

<sup>86</sup> Die durchschnittliche Investitionsquote der anderen westlichen Flächenländer betrug 10,8 %. Wird Rheinland-Pfalz in die Berechnungen einbezogen, ergibt sich eine Durchschnittsquote von 11,0 % für alle Flächenländer und von 10,8 % für die westlichen Flächenländer.

Die unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit von Rheinland-Pfalz spiegelt sich auch in den Investitionsausgaben je Einwohner wider. Danach lagen die Pro-Kopf-Ausgaben 2022 mit 379 € um 60,1 % unter dem Durchschnittswert der anderen Flächenländer (Anlage 4).



Durchschnittswert nicht.<sup>87</sup> Hierzu hätte das Land 973 Mio. € mehr im Jahr 2022 investieren müssen, ohne das Volumen der bereinigten Ausgaben zu erhöhen.

Zum Investitionsbedarf beim Landesstraßennetz wird auf die Äußerungen des Rechnungshofs im Jahresbericht 2023<sup>88</sup> sowie auf Beitrag Nr. 9, Tz. 2.2 dieses Jahresberichts verwiesen.

Investitionen in den Erhalt des öffentlichen Infrastrukturvermögens wie auch der Schuldenabbau leisten wesentliche Beiträge zu einer gegenüber künftigen Generationen gerechten Haushaltspolitik. Bei unzureichenden öffentlichen Investitionen droht ein dauerhafter realer Vermögensverzehr. Dies stellt für die öffentlichen Haushalte ein Risiko dar.<sup>89</sup>

---

<sup>87</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 Ausgaben nicht berücksichtigt sind.

<sup>88</sup> Nr. 3, Tz. 2.4 (Drucksache 18/5500).

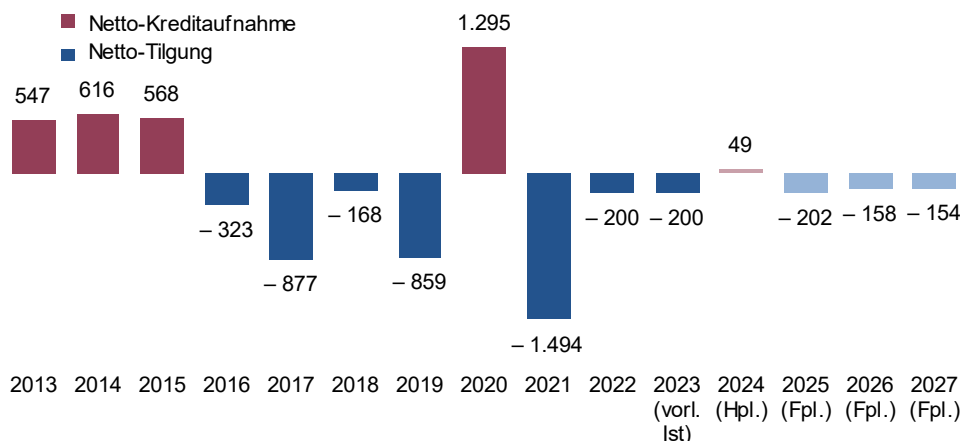
<sup>89</sup> Siehe hierzu auch Hinweise der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder - Pressemitteilung des Landesrechnungshofs Brandenburg vom 30. September 2014: „Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben unzureichend“ sowie Pressemitteilung des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz vom 25. April 2018 zur Frühjahrskonferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in Weimar: „Erklärung zum Schuldenabbau“.

## 2.5 Kreditfinanzierung

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

Zur Sicherstellung des Haushaltsausgleichs werden entweder Netto-Kreditaufnahmen am Kreditmarkt benötigt oder es können Mittel zur Netto-Tilgung eingesetzt werden.

#### Netto-Kreditaufnahmen und Netto-Tilgungen am Kreditmarkt in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltplan und Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.<sup>90</sup>

Im Jahr 2022 schloss der Kernhaushalt mit einem Finanzierungsüberschuss von 1.188 Mio. € ab.<sup>91</sup> Dieser wurde zur Netto-Tilgung von 200 Mio. € und einer Rücklagenzuführung von per saldo 988 Mio. € genutzt. Davon wurden 994 Mio. € der Haushaltssicherungsrücklage und 41 Mio. € den Rücklagen im Hochschulbereich zugeführt, zugleich wurden im Hochschulbereich 47 Mio. € entnommen. Aus der Haushaltssicherungsrücklage soll ein Betrag von 500 Mio. € in den Jahren 2023 und 2024 der Finanzierung der von der Landesregierung angestrebten hälftigen Übernahme der Liquiditätskredite hoch verschuldeter Kommunen dienen. Weitere 250 Mio. € wurden für ein kommunales Investitionsprogramm mit dem Schwerpunkt Klima und Innovation (KIPKI) in den Jahren 2023 und 2024 zur Verfügung gestellt.<sup>92</sup> Von dem genannten Betrag entfallen 10 Mio. € auf die administrative Abwicklung des Förderprogramms, u. a. für eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe unter der Leitung der Staatskanzlei.<sup>93</sup>

Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2023 lag der Finanzierungssaldo bei 990 Mio. €. Der Überschuss wurde zur Netto-Tilgung von 200 Mio. € und für eine Netto-Rücklagenzuführung von 790 Mio. € verwendet. Letztere setzte sich folgendermaßen zusammen: Der Haushaltssicherungsrücklage wurden 794 Mio. € und den Rücklagen im Hochschulbereich 35 Mio. € zugeführt. Weiterhin wurden den

<sup>90</sup> Die Haushaltsrechnung 2017 weist eine Netto-Tilgung von 872 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Die Netto-Tilgung war daher eigentlich höher und betrug 877 Mio. €. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

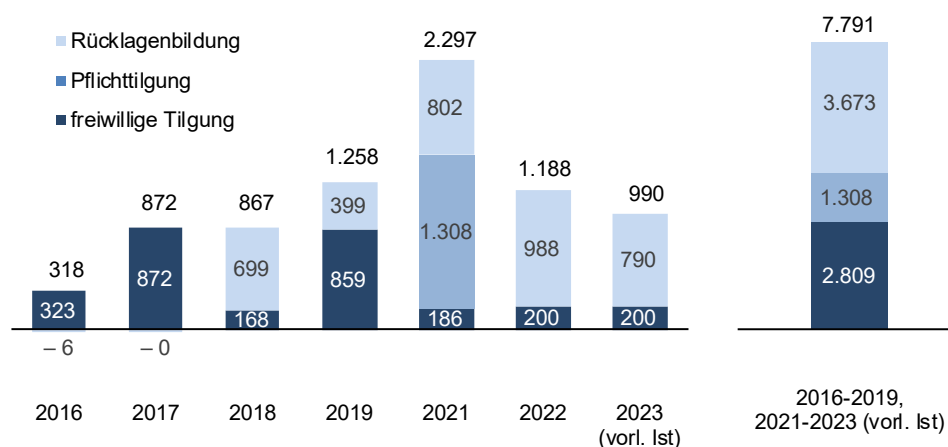
<sup>91</sup> Siehe auch Nr. 2, Tz. 3.1 dieses Jahresberichts.

<sup>92</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 2. Februar 2022 sowie Pressemitteilung der Landesregierung vom 29. November 2022. Siehe auch Kapitel 08 78 und 14 78 des Haushaltsplans 2023/2024.

<sup>93</sup> Landesgesetz zur Ausführung des Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation vom 24. Mai 2023 (GVBl. S. 141). Siehe auch Drucksache 18/5846.

Rücklagen im Hochschulbereich 38 Mio. € entnommen. Die Schuldenregel hätte eine Kreditaufnahme von 9 Mio. € erlaubt, welche nicht erfolgte.

### Verwendung der Finanzierungsüberschüsse in Mio. €



Erläuterung: Die negativen Werte der Jahre 2016 und 2017 beziehen sich auf Rücklagenentnahmen. Im Jahr 2022 tilgte das Land freiwillig Schulden von 200 Mio. €. Zusätzlich nutzte es eine Kreditaufnahmemöglichkeit von 45 Mio. € nicht. Nach dem vorläufigen Ergebnis für das Jahr 2023 wurden ebenfalls 200 Mio. € freiwillig Schulden getilgt; ebenso wurde eine Kreditaufnahmemöglichkeit von 9 Mio. € nicht genutzt.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen des Landes Rheinland-Pfalz.<sup>94</sup>

Damit hat das Land die verfügbaren Finanzierungsüberschüsse seit 2016 überwiegend zur Rücklagenbildung statt zum Schuldenabbau verwendet. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten Überschüsse hingegen vorrangig für die Schuldentilgung genutzt werden.

Das Ministerium begründete die Rücklagenzuführungen des Jahres 2021 damit, dass der Landeshaushalt auch in Zukunft gerüstet sein müsse, flexibel auf Krisen bzw. nicht absehbare Ereignisse zu reagieren. Die vergangenen Jahre, insbesondere die noch immer spürbaren Auswirkungen der Corona-Pandemie, die Flutkatastrophe im Ahrtal und nicht zuletzt die aktuellen Herausforderungen infolge der Kriegereignisse in der Ukraine zusammen mit den weiteren absehbaren, aber auch teilweise noch nicht bezifferbaren Belastungen des Landeshaushalts würden es mehr denn je erfordern, zur Herstellung einer ausreichenden Krisenresilienz und vor dem Hintergrund der einzuhaltenden Schuldenregel Vorsorge in Form von Rücklagen zu treffen bzw. diese soweit wie möglich zu schonen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Landesverfassung für schwere Krisen wie die Corona-Pandemie das Instrument der notsituationsbedingten Kreditaufnahme vorsieht.

<sup>94</sup> Die Haushaltsrechnung 2017 weist Tilgungsausgaben von 872 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4.253.916,67 € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Damit hätte sich die Tilgung auf 877 Mio. € erhöht, eine Korrekturbuchung fand nicht statt, daher wird hier die realisierte Tilgung ausgewiesen. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

Auch wenn in Jahren ohne Netto-Kreditaufnahme der Rücklage Mittel zugeführt wurden, beeinträchtigt dies die Transparenz.<sup>95</sup> Zur Stärkung solider Landesfinanzen sind Tilgungen der Ermöglichung künftiger Mehrausgaben vorzuziehen.<sup>96</sup> Angesichts steigender Zinsen gilt umso mehr, dass Tilgungen auch mittelfristig die Krisenresilienz der Landesfinanzen stärken.

Die Zuführung von Rücklagen bei gleichzeitiger Kreditaufnahme ist noch kritischer zu bewerten. Der Doppelhaushalt 2023/2024 sieht für das Haushaltsjahr 2024 eine konjunkturbedingte Netto-Kreditaufnahme von 49 Mio. € vor. Gleichzeitig sollen 148 Mio. € der Haushaltssicherungsrücklage zugeführt werden.

In der Haushaltssicherungsrücklage wird, anders als es die Bezeichnung nahelegen mag, kein Geld zurückgelegt. Sie ist vielmehr ein Instrument zur buchungsmäßigen Verschiebung von Kreditmitteln über Jahresgrenzen hinweg. Denn durch die Buchung einer Ausgabe für die Zuführung an die Rücklage müssen in anteilig kreditfinanzierten Haushalten Kredite verbucht werden. Die Entnahme aus der Rücklage in späteren Jahren wird als Einnahme des Haushalts verbucht und vermeidet so eine entsprechende Verbuchung der Kredite in Folgejahren.<sup>97</sup>

Das BVerfG hat im November 2023 in einer Grundsatzentscheidung<sup>98</sup> die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit betont:<sup>99</sup> „Jährigkeit erfordert, dass Kreditermächtigungen, die in den Rahmen der zulässigen Nettokreditaufnahme für ein bestimmtes Jahr fallen und auf die zulässige Kreditaufnahme in diesem Jahr angerechnet werden, grundsätzlich auch in eben diesem Jahr tatsächlich genutzt werden müssen, die Kredite also aufzunehmen sind.“<sup>100</sup> Dies spricht nach einer ersten Einschätzung des Urteils gegen die Verlagerung von Kreditermächtigungen in künftige Jahre durch kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen.<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> Dazu hat sich der Bundesrechnungshof im Hinblick auf den Bundeshaushalt ausführlicher geäußert, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, 1. September 2022, S. 13-17. Ebenso hat der Bundesrechnungshof in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 25. August 2023 kritisch zu Sondervermögen und der damit verbundenen Intransparenz auch im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Schuldenregel Stellung genommen.

<sup>96</sup> Daher empfahl der Rechnungshof beispielsweise auch im Jahresbericht 2022, Nr. 3, Tz. 2.5.1 der Schuldentilgung den Vorrang vor Rücklagenzuführungen einzuräumen (Drucksache 18/2400).

<sup>97</sup> Ausführlicher zum Ganzen Tappe in Gröpl, BHO/LHO, 2. Auflage 2019, § 62 Anh. Rn. 11-18.

<sup>98</sup> BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, Az.: 2 BvF 1/22.

<sup>99</sup> Rn. 164 des Urteils, unter Verweis darauf, dass der (auch für die Länder geltende) Artikel 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz als Grundnorm des grundgesetzlichen Staatsschuldenrechts diese Grundsätze mit den Vorgaben zur Kreditaufnahme verknüpft.

<sup>100</sup> Rn. 167 des Urteils.

<sup>101</sup> So auch der Bundesrechnungshof in der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 21. November 2023 zu seiner schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Bundestags-Drucksache 20/7800) und Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes (Bundestags-Drucksache 20/8298) sowie im stenografischen Protokoll 20/69 der Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. Dezember 2023, S. 21; im Protokoll der Anhörung auch näher zur Gegenansicht bzw. dazu, dass die Auswertung des Urteils in dieser Frage noch nicht abgeschlossen sei.

Zudem sieht Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung ein grundsätzliches Verbot der Kreditaufnahme vor. Die neue Schuldenregel sollte die Defizite der alten investitionsbezogenen Schuldenregel beheben und engere Voraussetzungen für Schulden aufstellen.<sup>102</sup> Die Rechtsprechung stufte in anderen Ländern bereits bisher kreditfinanzierte Zuführungen zu allgemeinen Rücklagen als verfassungswidrig ein.<sup>103</sup>

Die als Ausnahme zugelassenen konjunkturbedingten Kredite haben zudem einen anderen Zweck als die Finanzierung von Rücklagen. Damit sollen die Ausgaben im Abschwung stabil gehalten werden.<sup>104</sup> Die so finanzierten Ausgaben sollen die Wirtschaft im Abschwung stärken. Werden Kredite stattdessen über Rücklagen für Ausgaben in künftige Jahre transferiert, verfehlen sie ihren Zweck.<sup>105</sup> Dadurch wird der Ausnahmetatbestand unzulässig erweitert. Auch dies spricht gegen kreditfinanzierte Rücklagenzuführungen.<sup>106</sup>

Das Ministerium hat hierzu ausgeführt, entscheidend sei die strukturelle Betrachtung, welche die Anforderungen der Schuldenregel operationalisiere. Im Jahr 2024 erfolge eine strukturelle Nettotilgung. Weiterhin stiegen die bereinigten Gesamtausgaben im Doppelhaushalt 2023/2024 um mehr als 10 % im Jahr 2024 gegenüber 2022, wodurch die ökonomisch intendierte Stabilisierung der staatlichen Nachfrage erreicht werde. Darüber hinaus sei in diesen - auch ökonomisch - außergewöhnlichen Zeiten eine zusammengefasste Perspektive auf beide Haushaltsjahre einzunehmen. Dies sei hinsichtlich der auf beide Haushaltsjahre ausstrahlenden Energiekrise und der zeitlichen Verwerfungen durch unterschiedliche time-lags bei den Inflationswirkungen ökonomisch vernünftig und im Sinne einer vorausschauenden Finanzpolitik auch geboten.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass der Grundsatz der Jährlichkeit (Artikel 116 Abs. 2 Satz 1 Landesverfassung) jahresübergreifenden Betrachtungen entgegensteht. Zudem wirkt sich die Rücklagenbildung im Jahr 2024 nicht auf das Vorjahr, sondern auf die darauffolgenden Jahre aus. Erst bei einer Rücklagenentnahme in den Jahren 2025 ff. wird die in das Jahr 2024 vorverlagerte Kreditaufnahme für Ausgaben genutzt, sodass der Blick auf beide Jahre des Doppelhaushalts 2023/2024 auch inhaltlich nicht trägt. Der geplante strukturelle Haushaltsausgleich im Jahr 2024 würde bei einer tatsächlichen Verwendung der Mittel im Jahr 2024 genügen. Der

---

<sup>102</sup> Laut Kube in Maunz/Dürig, Grundgesetz Artikel 109 Rn. 113 f. (Stand: Mai 2011) zog die Föderalismusreform II mit der Neufassung des Artikels 109 Abs. 3 Grundgesetz die Konsequenz aus dem über Jahrzehnte angestiegenen, kaum noch tragbaren Volumen der Gesamtverschuldung und zielt auf eine wirkungsvolle Begrenzung der Verschuldung des Gesamtstaats.

<sup>103</sup> Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH NRW), Urteil vom 2. September 2003 (VerfGH- 6/02) -, juris, fortgeführt mit Urteil des VerfGH NRW vom 15. März 2011 (VerfGH 10/20); zu Rücklagenzuführungen und -entnahmen siehe auch juris-Rn. 166 ff. des Urteils des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 16. Dezember 2011 (StGH 1/2010).

<sup>104</sup> Auch nach Nebel in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Grundgesetz-Artikel 109 Rn. 15, S. 15 (Stand: Januar 2011) soll sich die Kreditnutzung auf den Ausgleich konjunktureller Wirkungen beschränken und nicht zur Finanzierung fachpolitischer oder administrativer Ausgaben herangezogen werden.

<sup>105</sup> Nach Korioth widerspricht eine kreditfinanzierte vorsorgliche Bereitstellung von Haushaltsmitteln der Limitierungsfunktion von Schuldenregeln, siehe „Die Reichweite notlagenbedingter struktureller Nettokreditaufnahme nach der Bremischen Landesverfassung (Art. 131a Abs. 3 BremLV) und die Bedeutung des „begründeten Ausnahmefalls“ nach dem Sanierungshilfengesetz (§ 2 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 Satz 2 SanG) angesichts der COVID-19-Pandemie“, S. 29, unter [https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20201020\\_Prof.%20Korioth%20-%20Rechtsgutachten%20HB\\_Zur%20Reichweite%20notlagenbedingter%20Kreditaufnahme.pdf](https://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20201020_Prof.%20Korioth%20-%20Rechtsgutachten%20HB_Zur%20Reichweite%20notlagenbedingter%20Kreditaufnahme.pdf).

<sup>106</sup> Zum gleichen Ergebnis kommt - unter Rekurs auf das Wirtschaftlichkeitsgebot, die Grundgedanken der Schuldenregel, den Jährlichkeitsgrundsatz sowie die bisherige Rechtsprechung - Gröpl, „Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 - Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 - mit haushaltsverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse“, S. 24 ff., 28, 43 unter [https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user\\_upload/Presseinformationen/2020/BdSt\\_Rechtsgutachten\\_Verfassungswidrigkeit\\_Nachtragshaushalt.pdf](https://www.steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Presseinformationen/2020/BdSt_Rechtsgutachten_Verfassungswidrigkeit_Nachtragshaushalt.pdf).

Transfer der Mittel über die Jahresgrenze hinweg, stößt jedoch wegen der Zwecksetzung der Kredite zur Verwendung im laufenden Haushaltsjahr auf Bedenken. Eine ggf. unzulässige Rücklagenzuführung stellt die Verwendbarkeit der Rücklage zur Erzielung eines verfassungsmäßigen Haushalts in Folgejahren infrage.

Aus Sicht des Rechnungshofs sollte im Haushaltsvollzug 2024 auf eine Rücklagenzuführung verzichtet werden, soweit dafür eine Netto-Kreditaufnahme erforderlich wäre. Angesichts der zusätzlichen Rücklagenzuführung von 988 Mio. € zum Haushaltsabschluss 2022 sowie des Ende 2023 erreichten Rücklagenbestands von 3,6 Mrd. € könnte auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die für 2024 geplante Zuführung um 49 Mio. € reduziert werden.

Beim Haushaltsvollzug sollten in Anbetracht der hohen Verschuldung<sup>107</sup> und der Belastungen des Landeshaushalts durch den Schuldendienst Möglichkeiten, Kredite zu verringern, konsequent genutzt werden.

## 2.5.2 Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote weist das Verhältnis der Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt (Krediteinnahmen abzüglich Tilgungsausgaben) zu den bereinigten Ausgaben aus. Überschreiten die Tilgungsausgaben die Kreditaufnahmen, so ergibt sich eine Quote mit einem negativen Vorzeichen.

### Kreditfinanzierungsquote

Haushaltsjahr	Bereinigte Ausgaben	Netto-Kreditaufnahme am Kreditmarkt	Kreditfinanzierungsquote	Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften	Kreditfinanzierungsquote inkl. Netto-Kreditaufnahme bei anderen Gebietskörperschaften
	Mio. €	Mio. €	%	Mio. €	%
2013	14.364	547	3,8	- 45	3,5
2014	15.193	616	4,1	- 29	3,9
2015	15.809	568	3,6	- 36	3,4
2016	15.999	- 323	- 2,0	- 44	- 2,3
2017	16.410	- 877	- 5,3	- 24	- 5,5
2018	16.422	- 168	- 1,0	- 33	- 1,2
2019	17.211	- 859	- 5,0	- 21	- 5,1
2020	20.329	1.295	6,4	- 12	6,3
2021	20.688	- 1.494	- 7,2	- 16	- 7,3
<b>2022</b>	<b>20.522</b>	<b>- 200</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 5</b>	<b>- 1,0</b>
2023 (vorl. Ist)	21.197	- 200	- 0,9	- 6	- 1,0
2024 (Hpl.)	22.733	49	0,2	- 18	0,1
2025 (Fpl.)	23.002	- 202	- 0,9	-	- 0,9
2026 (Fpl.)	23.613	- 158	- 0,7	-	- 0,7
2027 (Fpl.)	24.245	- 154	- 0,6	-	- 0,6

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.<sup>108</sup>

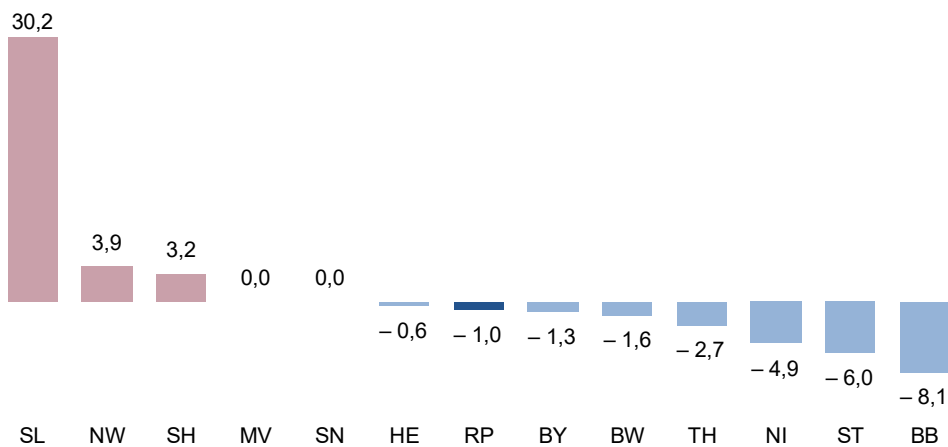
<sup>107</sup> Siehe Ausführungen zu Tz. 2.8 dieses Beitrags.

<sup>108</sup> Die Haushaltsrechnung 2017 weist bereinigte Ausgaben von 16.415 Mio. € aus. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen von 4,3 Mio. € irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Der Betrag hätte von den Zinsausgaben abgesetzt werden müssen. Dementsprechend waren die bereinigten Ausgaben eigentlich niedriger. Siehe hierzu auch Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts und Tz. 2.8.1 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022. Aufgrund der Fehlbuchung weist die Haushaltsrechnung 2017 eine Netto-Kreditaufnahme von - 872 Mio. € aus.

Die Kreditfinanzierungsquote - in Bezug auf den Kreditmarkt - erhöhte sich 2022 gegenüber dem Vorjahr um 6,2 Prozentpunkte auf - 1,0 %. Berücksichtigt man zusätzlich die Netto-Kreditaufnahmen bei den anderen Gebietskörperschaften, ergibt sich eine identische Kreditfinanzierungsquote.

Rheinland-Pfalz wies 2022 wie sieben weitere Flächenländer eine negative Kreditfinanzierungsquote auf. Diese Länder tilgten 2022 Schulden. Zwei Länder hatten eine Netto-Kreditaufnahme von null, drei weitere Länder nahmen Kredite auf. Dies trug zu Durchschnittsquoten von 0,2 % bei allen anderen Flächenländern und von 1,0 % bei den anderen westlichen Flächenländern bei.<sup>109</sup> Allerdings sind die Zahlen nur eingeschränkt vergleichbar, da sie in mehreren Ländern durch Sondervermögen und Rücklagenbewegungen verzerrt werden. Insbesondere die hohe Quote des Saarlandes resultiert aus einer Kreditaufnahme von 2,7 Mrd. € im Nachtragshaushalt und steht im Zusammenhang mit Zuführungen zum Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“.

### Kreditfinanzierungsquote 2022 in %



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes Rheinland-Pfalz, Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts des Statistischen Bundesamts.

<sup>109</sup> Bei Einbeziehung von Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlungen beträgt die Quote der Flächenländer 0,2 % und die der westlichen Flächenländer 0,8 %.

## 2.6 Schuldenregel

Seit 2020 müssen die Länder ihre Haushalte so aufstellen, dass diese ohne strukturelle Verschuldung ausgeglichen werden.<sup>110, 111</sup> Artikel 117 der Landesverfassung sieht vor, dass der Haushaltsplan grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist. Abweichungen hiervon sind zulässig, soweit sie zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite oder eines erheblichen vorübergehenden Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder anderen außergewöhnlichen Notsituationen notwendig sind.<sup>112</sup>

Das Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz<sup>113</sup> und die Landesverordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 3 Abs. 2 Satz 1 des Ausführungsgesetzes<sup>114</sup> enthalten nähere Bestimmungen insbesondere zur Ermittlung der strukturellen Netto-Kreditaufnahme des Landeshaushalts sowie des zulässigen Saldos.<sup>115</sup> Letzterer zeigt die zulässige Netto-Kreditaufnahme des Landes am Kreditmarkt bzw. die vorgeschriebene Netto-Tilgung von Schulden im jeweiligen Haushaltsjahr auf. Dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs ist dann entsprochen, wenn die strukturelle Netto-Kreditaufnahme Null oder negativ ist.

Für 2022 ermittelte das Ministerium der Finanzen eine strukturelle Netto-Tilgung von 246 Mio. €. <sup>116</sup> Diese ergibt sich, indem die Netto-Tilgung (200 Mio. €) um den Saldo finanzieller Transaktionen (40 Mio. €) und um konjunkturelle Einflüsse (Konjunkturkomponente - 86 Mio. €) bereinigt wird. Nach der Haushaltsplanung war eine strukturelle Netto-Tilgung von 1 Mio. € erwartet worden.

Das vorläufige Rechnungsergebnis weist für das Jahr 2023 eine strukturelle Netto-Tilgung von 210 Mio. € aus.

---

<sup>110</sup> Artikel 109 i. V. m. Artikel 143d Grundgesetz.

<sup>111</sup> Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hat in seiner Stellungnahme vom 12. Juni 2017 zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Abs. 2 HGrG vorgeschlagen, dass künftig zur Vermeidung von Fehlentwicklungen 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>112</sup> Zu Einzelheiten und Problempunkten siehe Jahresbericht 2011, Nr. 3, Tz. 2.6.3 (Drucksache 15/5290), sowie Jahresberichte 2012 und 2013, jeweils Nr. 3 Tz. 2.6.2 (Drucksachen 16/850 und 16/2050).

<sup>113</sup> Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz. 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.

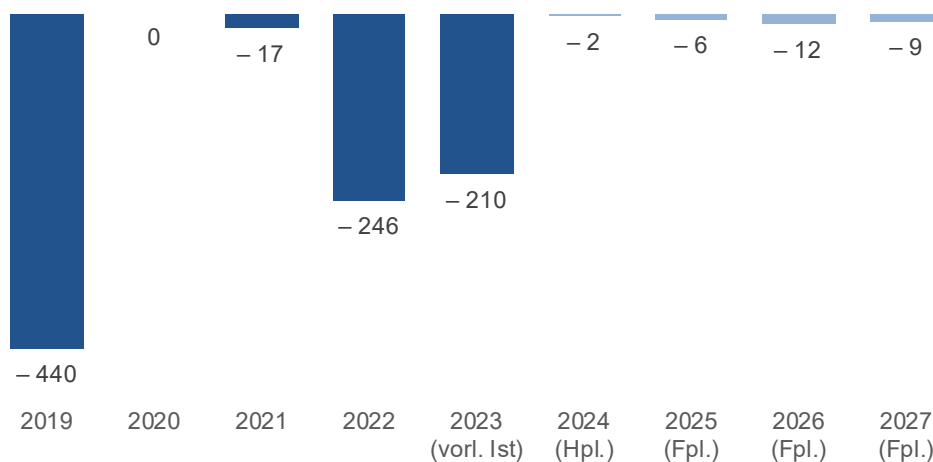
<sup>114</sup> Drucksachen 16/2924, 16/5285 und 17/5101.

<sup>115</sup> Ob und inwieweit diese Regelungen nach der Entscheidung des BVerfG, Urteil vom 15. November 2023, Az.: 2 BvF 1/22, Rn. 161 - juris -, anzupassen sind, gilt es zu überprüfen.

<sup>116</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 2022 als Summe aller jahresbezogenen Konjunkturkomponenten seit 2012 einen Bestand von 3,144 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 (Drucksache 17/5101).



### Schuldenbremse - strukturelle Netto-Kreditaufnahme in Mio. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat im April 2023 festgestellt, dass die Schuldenbremse eine fortwährende Belastungsprobe erlebt. Um die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zukünftig und langfristig zu sichern, fordern die Rechnungshöfe, die Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung zu nutzen. Die verfassungsrechtliche Schuldenbremse sei einzuhalten und dürfe nicht aufgeweicht werden. Auch eine Umgehung der Schuldenbremse durch Auslagerung der Kreditaufnahme aus den Kernhaushalten, etwa in Fonds, Nebenhaushalte oder andere Konstruktionen, gelte es zu vermeiden. Eine wirksame Schuldenbegrenzung sei Garant einer finanziell nachhaltigen und generationengerechten Haushaltspolitik.<sup>117</sup>

## 2.7 Frühwarnsystem zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen

Der Stabilitätsbericht des Landes Rheinland-Pfalz kommt für das Berichtsjahr 2022 unter Anwendung der bisher vom Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung zugrunde gelegten Kennziffern zu dem Ergebnis, dass dem Land keine Haushaltsnotlage drohe. Dieser Bewertung schloss sich der Stabilitätsrat an.<sup>118</sup>

Detailliertere Informationen hierzu, Hinweise zu den aus Sicht der externen Finanzkontrolle vorhandenen Schwachstellen des derzeitigen Überwachungssystems und Ausführungen zu der ab 2020 zur Anwendung kommenden Systematik können der **Anlage 2** entnommen werden.

<sup>117</sup> Münchner Erklärung, Notlagenkredite nicht überdehnen, Schuldenbremse einhalten, Schwachstellen bei der Krisenbewältigung beseitigen, Pressemitteilung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 25. April 2023.

<sup>118</sup> Sitzung vom 18. Dezember 2023.

## 2.8 Verschuldung

### 2.8.1 Entwicklung der Schulden des Landes

Die Verschuldung des Landes nahm bis 2015 zu. Im Jahr 2016 wurden aufgrund des ersten Finanzierungsüberschusses seit 1969 Schulden getilgt.<sup>119</sup> Weiterhin wird der Schuldenstand durch strukturelle Einschnitte wie die Auflösung des Pensionsfonds und die Übernahme von Liquiditätskrediten der Kommunen deutlich beeinflusst.

#### Schuldenstand des Landes

Haushaltsjahr	Schulden des Landes <sup>a</sup>	darunter entfallen auf			
		den Landesbe- trieb LBB	den Lan- desbetrieb Mobilität	den Pensions- fonds	die Über- nahme kom- munaler Liqui- ditätskredite <sup>b</sup>
Mio. €					
2013	36.955	694	1.924	3.132	-
2014	37.680	701	2.055	3.758	-
2015	38.292	676	2.160	4.428	-
2016	38.007	676	2.242	4.639	-
2017	32.353	676	2.242	-	-
2018	32.152	676	2.242	-	-
2019	31.417	676	2.242	-	-
2020	32.700	676	2.242	-	-
2021	31.189	676	2.242	-	-
<b>2022</b>	<b>30.984<sup>c</sup></b>	<b>676</b>	<b>2.242</b>	-	-
2023 (vorl. Ist.)	30.778	676	2.242	-	-
2024 (Hpl.)	33.809	676	2.242	-	3.000
2025 (Fpl.)	33.607	676	2.242	-	-
2026 (Fpl.)	33.449	676	2.242	-	-
2027 (Fpl.)	33.295	676	2.242	-	-

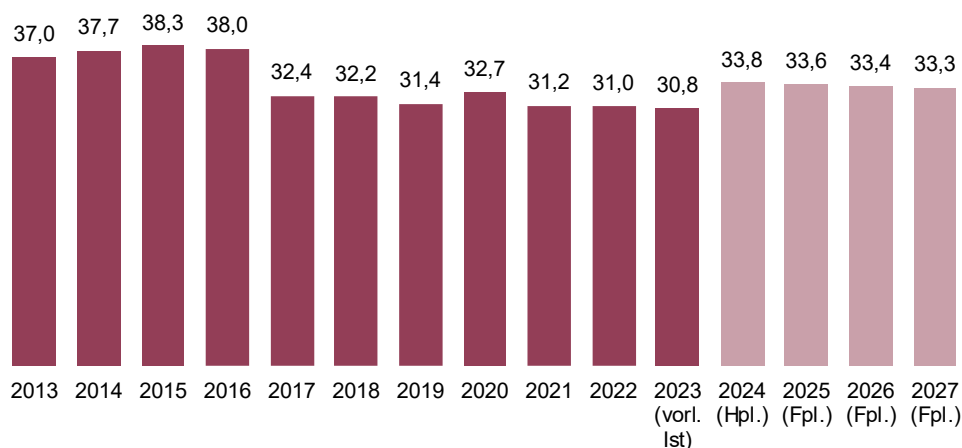
- a Die Tabelle umfasst die Schulden des Landes:  
- aus Kreditmarktmitteln (nicht-öffentlicher Bereich),  
- bei öffentlichen Haushalten (Schulden gegenüber dem Pensionsfonds bis zu dessen Auflösung mit Ablauf des 14. Dezembers 2017, gegenüber der Versorgungsrücklage und bei Ländern sowie Wohnungsbauschulden beim Bund).
- b § 2 Abs. 13 LHG 2023/2024 ermächtigt das Ministerium der Finanzen in den Haushaltsjahren 2023 und 2024 Liquiditätskredite der Kommunen zum Stand vom 31. Dezember 2021 bis zur Höhe von insgesamt 3 Mrd. € zu übernehmen. Die zeitliche Verteilung der Inanspruchnahme bleibt abzuwarten.
- c Das Bundesministerium der Finanzen weist in der Übersicht „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2022“ vom 5. April 2023 (Az.: V A 2 - FV 4037/220/10001 :004) für Rheinland-Pfalz Schulden aus Kreditmarktmitteln von 27.853 Mio. € aus. In diesem Betrag ist die nach dem 31. Dezember zulasten des Haushaltsjahrs 2022 gebuchte Kreditaufnahme nicht enthalten.  
Zudem weist die Haushaltsrechnung 2022 einen Betrag von 132,9 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabereste“ aus.

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 24. Januar 2017.

<sup>120</sup> Der Schuldenstand des Jahres 2022 wurde um 4,3 Mio. € nach unten korrigiert. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Dementsprechend war der Schuldenstand des Landes seitdem zu hoch ausgewiesen. Siehe Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts, Tz. 2.3 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

## Verschuldung des Landes (Kernhaushalt und Landesbetriebe) in Mrd. €



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnungen, Haushaltsplan, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz.

Die Schulden verringerten sich 2022 gegenüber 2021 um 205 Mio. € auf 31,0 Mrd. €. <sup>121</sup> Darin sind Schuldscheindarlehen von 59 Mio. € bei der Versorgungsrücklage enthalten. <sup>122</sup>

Nach dem vorläufigen Rechnungsabschluss 2023 wurden Schulden von 206 Mio. € getilgt. Davon entfielen 200 Mio. € auf Kreditmarktschulden und 6 Mio. € auf Schulden bei anderen Gebietskörperschaften, sodass der Schuldenstand zum Jahresende auf 30,8 Mrd. € zurückging.

Die Landesregierung erwartet zwar bis Ende 2027 Netto-Tilgungen, dennoch sollen die Schulden auf 33,3 Mrd. € steigen. Grund dafür ist, dass § 2 Abs. 13 Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 das Land ermächtigt, Liquiditätskredite der Kommunen von bis zu 3,0 Mrd. € in die Landesschuld zu übernehmen.

Die Regelung ist aufgrund eines möglichen Verstoßes gegen die Schuldenregel des Artikels 117 Abs. 1 Satz 1 Landesverfassung verfassungsrechtlich bedenklich. <sup>123</sup> Dies zeigt ein Vergleich mit Tilgungszuschüssen. Würde das Land - statt der Schuldübernahme - die Kredite der Kommunen durch unmittelbare Zahlungen tilgen, würden für die Finanzierung der Maßnahme die Kreditaufnahmegrenzen der Schuldenregel überschritten und das Landeshaushaltsgesetz 2023/2024 wäre insoweit verfassungswidrig.

<sup>121</sup> Zudem weist die Haushaltsrechnung 2022 einen Betrag von 132,9 Mio. € als „aufgeschobene Anschlussfinanzierungen aus vorübergehenden Tilgungen aufgrund des Aufwuchses der Ausgabe-reste“ aus (Übersicht 6, S. 749).

<sup>122</sup> Übersicht 2.4 zur Haushaltsrechnung 2022.

<sup>123</sup> Vorlage 18/3089; ausführlich zum Ganzen aus Sicht des Rechnungshofs einschließlich Fragen der Wirtschaftlichkeit unter <https://rechnungshof.rlp.de/de/schuldenbremse-und-uebernahme-kommunaler-liquiditaetskredite/>.

Die vom Land gewählte Gestaltung wird von den bislang verfügbaren Einschätzungen aus der Rechtswissenschaft überwiegend als verfassungswidrige Umgehung der Schuldenregel des Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz<sup>124</sup> eingestuft.<sup>125</sup>

Der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats betrachtet Versuche der Aufweichung der Schuldenbremse wie in Rheinland-Pfalz mit Sorge. Die Schuldenbremse des Grundgesetzes in Artikel 109 binde die Haushalte des Bundes und der Länder gleichermaßen unmittelbar. Die Schuldübernahme werde kraft Fiktion nicht als Einnahme des Landes aus Krediten gewertet.<sup>126</sup> Die gesamtstaatliche Bindungswirkung der Schuldenbremse werde durch diese Umdefinition unterlaufen. Deutlich verwies der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrats darauf, dass das Land Schulden übernehme, die auf der Gemeindeebene in den Vorjahren unter der Kommunalaufsicht des Landes entstanden seien.<sup>127</sup>

Indiz für eine rechtswidrige Umgehung der Schuldenregel ist, dass die Schuldübernahme wirtschaftlich wie eine Krediteinnahme wirkt. Die Landesschulden steigen, das Land muss künftig Zins und Tilgung zahlen. Das Land erweitert durch die Schuldübernahme seinen Ausgabenspielraum. Ohne die Schuldübernahme hätte das Land, um den ausdrücklichen entsprechenden Mahnungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz<sup>128</sup> Folge zu leisten, Barmittel für Tilgungszuschüsse bereitstellen müssen. Diese Mittel zur Entschuldung der Kommunen hätten zugleich durch Einsparungen gegenfinanziert werden müssen. Insofern erspart sich das Land die Gegenfinanzierung der 3 Mrd. € im Doppelhaushalt 2023/2024 und erweitert stattdessen seinen Handlungsspielraum durch die Schuldübernahme beträchtlich.

Die Nähe der Schuldübernahme zur Finanzierung durch auszahlende Tilgungshilfen zeigt sich auch darin, dass in bestimmten Fällen dem Land in der Umsetzung im Einzelfall ein Wahlrecht zwischen Tilgungshilfe und Schuldübernahme eingeräumt worden ist. § 11 Abs. 1 des Landesgesetzes über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP) stellt das Vorgehen in das Ermessen des Landes.<sup>129</sup> Nach der Rechtsauffassung der Landesregierung kann sie also in den in § 11 LGPEK-RP geregelten Fällen wählen, ob die Schuldenregel greift oder nicht.

Ist die Schuldübernahme aus Umgehungsgesichtspunkten als Krediteinnahme i. S. d. Artikels 109 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz zu werten, räumt auch Artikel 117

---

<sup>124</sup> Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 Grundgesetz, Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 Grundgesetz Rn. 68, Stand 1. Mai 2022.

<sup>125</sup> So Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 Grundgesetz Rn. 93; Henneke, Zeitschrift für Gesetzgebung, 2022, S. 167 ff., der auch Bezug auf die kritischen Äußerungen von Kyrill-Alexander Schwarz und Hanno Kube nimmt; Reimer in Epping/Hillgruber Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Artikel 109, Rn. 54-58; Schmidt NVwZ 2022, S. 756 ff.; kritisch auch Heintzen, NVwZ 2022, S. 1505, 1506 Fußnote 15; in einem ähnlichen Fall in Hessen bejaht das Rechtsgutachten vom Mai 2019 von Oebbecke Krediteinnahmen, S. 31 f. und S. 21 ff., unter [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten\\_oebbecke.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/2022-03/gutachten_oebbecke.pdf); zur Zulässigkeit des Vorgehens unter Hinweis auf die Vertretbarkeit der Gegenansicht gelangen hingegen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Sachstand, WD 44 - 3000 - 070/22, S. 12) und der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz (Gutachten 52-1735 vom 23. März 2022, S. 17). Die Verfassungsmäßigkeit ausdrücklich bejahend dagegen Droege, NVwZ 2022, S. 770 ff.

<sup>126</sup> 18. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenzen für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit nach § 51 Abs. 2 HGrG des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 26. April 2022, S. 21.

<sup>127</sup> 19. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenzen für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit nach § 51 Abs. 2 HGrG des Unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 9. Dezember 2022, S. 22.

<sup>128</sup> Urteil vom 16. Dezember 2020, Az.: VGH N 12/19, VGH N 13/19, VGH N 14/19, Rn. 121 - juris -.

<sup>129</sup> Drucksache 18/4937 S. 13.

Abs. 4 Landesverfassung die rechtlichen Bedenken nicht aus. Dieser sieht zwar eine Schuldübernahme ausdrücklich vor: Allerdings greift Artikel 109 Abs. 3 Satz 1, 5 Grundgesetz auch gegenüber der Landesverfassung durch.<sup>130</sup>

Die Schuldübernahme belastet die Landesfinanzen langfristig. Im Doppelhaushalt 2023/2024 sind für jedes Haushaltsjahr Mittel von 250 Mio. € für Tilgungen der übernommenen Schulden veranschlagt. Im Finanzplanungszeitraum bis 2027 wird eine jährliche Belastung von 100 Mio. € angenommen. Als Tilgungszeitraum sind 30 Jahre vorgesehen.<sup>131</sup> Während bei der Verfassungsänderung u. a. die vom Rechnungshof vorgeschlagene<sup>132</sup> Normierung einer Pflicht zur endgültigen Tilgung aufgegriffen<sup>133</sup> wurde, fehlt im Entwurf des LGPEK-RP eine klare Tilgungsregelung<sup>134</sup> in dem Sinne, dass ein jährlicher Tilgungsbetrag vorgeschrieben wird. Durch die Vorgabe einer Tilgungsspanne kann dabei Flexibilitätsanforderungen Rechnung getragen werden.<sup>135</sup> Ohne jährliche Vorgabe ist nicht gewährleistet, dass die übernommenen Kredite wie angestrebt zum Jahr 2053 tatsächlich getilgt sein werden.

Jenseits der gewählten Umsetzung begrüßt der Rechnungshof, dass das Problem der kommunalen Verschuldung gelöst werden soll.<sup>136</sup> Mit der Schuldübernahme geht das Land indessen in Vorleistung. Damit der hohe Mitteleinsatz zur Entschuldung nicht wirkungslos bleibt, muss verhindert werden, dass die Kommunen neue Liquiditätskreditbestände aufbauen. Dazu sollten auch die Regelungen zur Kommunalaufsicht nachgeschärft werden. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht in dem erforderlichen Maße geschehen.<sup>137</sup>

Der Rechnungshof erachtet den seit 2016 in Summe vollzogenen Abbau der Landesschulden und die vorzeitige Tilgung der notsituationsbezogenen Kredite im Jahr 2021 als Schritt in die richtige Richtung, dem vor dem Hintergrund der Schuldübernahme weitere zu folgen haben. Er empfiehlt, in den nächsten Jahren Möglichkeiten zur Vermeidung konsumtiver Ausgaben und zur Verringerung der geplanten Neuverschuldung konsequent zu nutzen. Nach Überwindung der Folgen der Corona-Pandemie sowie der damit verbundenen wirtschaftlichen Verwerfungen sollten die kumulierten Altschulden schrittweise zurückgeführt werden.

Zu diesem Zweck wäre es angezeigt gewesen, 2023 der Haushaltssicherungsrücklage Mittel zu entnehmen, dies ist jedoch nicht erfolgt. Die Rücklage erreichte Ende

---

<sup>130</sup> Zur Prüfung des Landesverfassungsrechts am Maßstab des Artikels 109 Grundgesetz Gröpl, in Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Artikel 109 Grundgesetz Rn. 68.

<sup>131</sup> Pressemitteilung des Ministeriums der Finanzen vom 21. September 2022, Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 39 und S. 64 sowie Haushaltsplan 2023/2024, Kapitel 20 27 Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz, Titel 591 01 Tilgungsausgaben an öffentliche Unternehmen und Einrichtungen. Über die genannten 500 Mio. € hinaus sind jeweils für die beiden Haushaltsjahre 5 Mio. € für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Übernahme der Liquiditätskredite veranschlagt; Kapitel 20 27, Titel 526 02.

<sup>132</sup> Vorlage 18/1499.

<sup>133</sup> Vorlage 18/1636. In dem anzufügenden Absatz des Artikels 117 wird folgender neuer Satz eingefügt: „Das Land verpflichtet sich zur Tilgung der übernommenen Schulden.“

<sup>134</sup> Zur Pflicht des Landesgesetzgebers, klare Regelungen zur Tilgung zu treffen, siehe Droege in Brocker/Droege/Jutzi, Handkommentar zur Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Artikel 117 Rn. 29d.

<sup>135</sup> Dies hatte der Rechnungshof empfohlen, Vorlage 18/3089.

<sup>136</sup> Siehe bereits den Vorschlag zur Prüfung eines Entschuldungsprogramms aus dem Jahr 2018, Nr. 3, Tz. 3.2, Ergänzende Bemerkungen des Rechnungshofs zur kommunalen Finanzlage und zur Entwicklung der Schlüsselzuweisungen vom 17. August 2018 (Vorlage 17/3573).

<sup>137</sup> Vorlage 18/3089.

2023 einen Stand von 3,6 Mrd. €. § 9 Abs. 3 des Landeshaushaltsgesetzes 2023/2024 ermächtigt das Ministerium der Finanzen, Mittel aus der Rücklage zu entnehmen, soweit dies zur Reduzierung oder Vermeidung von Netto-Kreditaufnahmen dient oder Schulden getilgt werden.

Bezüglich der Tilgung von Altschulden in anderen Ländern wird auf den Jahresbericht 2023 verwiesen.<sup>138</sup>

Neben der Verschuldung und dem hieraus resultierenden Schuldendienst sind bei der Beurteilung der Finanzlage weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, die den finanziellen Handlungsspielraum einengen:

- Im Haushaltsplan 2023/2024 wurden zwar aufgrund der allgemeinen Preissteigerung Ansatzserhöhungen vorgenommen. Inwieweit sich aufgrund der hohen Inflation zusätzliche Risiken realisieren, bleibt indes abzuwarten.<sup>139</sup>
- Verpflichtungen von 41,2 Mio. € aus der privaten Vorfinanzierung von Deichbaumaßnahmen belasten künftige Haushalte gleichermaßen wie Kredite.
- Das Land leistete Schuldendiensthilfen für Kredite, die von der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz für die Beschaffung von Großgeräten sowie für Baumaßnahmen und Ersteinrichtungen aufgenommen wurden. Im Jahresabschluss 2022 wies die Universitätsmedizin Forderungen gegen das Land aus der Kreditfinanzierung von allgemeinen Investitionen von 101 Mio. € aus.
- Zins- und Tilgungsleistungen erbringt das Land auch für vom Landeskrankenhaus aufgenommene Darlehen für Baumaßnahmen. Die Kapitalrestschuld für Krankenhausinvestitionen belief sich Ende 2022 auf 12 Mio. €.
- Ausgabereise in Höhe von mittlerweile 3,3 Mrd. €<sup>140</sup> und die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen führen regelmäßig zu Haushaltsvorbelastungen. Allein durch die 2022 eingegangenen Verpflichtungen sind für die Haushaltsjahre ab 2024 Mittel von 569 Mio. € gebunden.
- In Aussicht gestellte Fördermittel, z. B. für Baumaßnahmen in Ganztagschulen, stellen de facto kaum revidierbare Förderungsverpflichtungen dar.<sup>141</sup>
- Aufgrund der Inanspruchnahme der Zinszuschussprogramme in den Kapiteln 14 02<sup>142</sup>, 14 12<sup>143</sup> und 14 13<sup>144</sup> werden in den Jahren 2024 bis 2060 bei einem Zinssatz von 3 % Verpflichtungen von insgesamt 209 Mio. € fällig.
- Das Wohngeld, das Bund und Länder je zur Hälfte finanzieren, wird künftig dynamisiert, d. h. alle zwei Jahre an die Mieten- und Einkommensentwicklung angepasst. Die Bundesregierung hat eine weitere Wohngeldreform angekündigt.

---

<sup>138</sup> Siehe Jahresbericht 2023 (Drucksache 18/5500).

<sup>139</sup> Vergleiche Divergenz der im Finanzplan unterstellten Inflationsrate für das Jahr 2022 von 5,8 % (Tz. 2.3) und der tatsächlichen, jahresdurchschnittlichen Inflationsraten 2023 von 5,8 % für das Land und von 5,9 % für den Bund (Fußnote 36).

<sup>140</sup> Siehe Nr. 2, Tz. 6 dieses Jahresberichts.

<sup>141</sup> Jahresbericht 2016, Nr. 14 (Drucksache 16/6050) und Jahresbericht 2017, Nr. 13 (Drucksache 17/2200).

<sup>142</sup> Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms der Wasserwirtschaftsverwaltung Rheinland-Pfalz - KFA-Mittel.

<sup>143</sup> Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogrammes aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe.

<sup>144</sup> Titel 623 51 Zinszahlungen im Rahmen des Zinszuschussprogramms aus dem Aufkommen des Wasserentnahmeentgelts.

Es soll eine dauerhafte Klimakomponente und eine dauerhafte Heizkostenkomponente enthalten; zudem soll der Kreis der Wohngeldberechtigten stark erweitert werden. Die Kosten stehen derzeit noch nicht fest und sind deshalb in der Finanzplanung nicht enthalten.<sup>145</sup>

- Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung fordert eine Überprüfung und Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Dies müsse sowohl die Verteilung des Steueraufkommens als auch die Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund betreffen.<sup>146, 147</sup>
- Mit dem Urteil des BVerfG steht fest, dass notsituationsbedingte Kredite zur Überwindung der Corona-Pandemie nicht umgewidmet werden durften, um für Zwecke des Klima- und Transformationsfonds eingesetzt zu werden.<sup>148</sup> Welche Auswirkungen sich für den Landeshaushalt ergeben, bleibt abzuwarten.

Darüber hinaus bestehen Risiken für den Haushaltsvollzug:

- Bis Ende 2022 hatte das Land Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen von 1,5 Mrd. € übernommen, aus denen es noch in Anspruch genommen werden kann.
- Der Bund hat 2008 einen Finanzmarktstabilisierungsfonds eingerichtet.<sup>149</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 Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH 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. €.

---

<sup>145</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 45.

<sup>146</sup> Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Stellungnahme zur Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2024 und die Finanzplanung 2025 bis 2027 sowie für das Haushaltsaufstellungsverfahren, Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern, Verkrustung des Haushalts aufbrechen, 1. März 2023, S. 12. Der Bundesrechnungshof hatte gefordert, alle bestehenden Leistungen des Bundes gegenüber Ländern und Kommunen auf den Prüfstand zu stellen und spätestens für 2024 Vorschläge für einen Abbau vorzulegen. Weitere Zugeständnisse dürfe es sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts nicht mehr geben. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023, 1. September 2022.

<sup>147</sup> Protokoll 18/45 des Haushalts- und Finanzausschusses, S. 41 f.

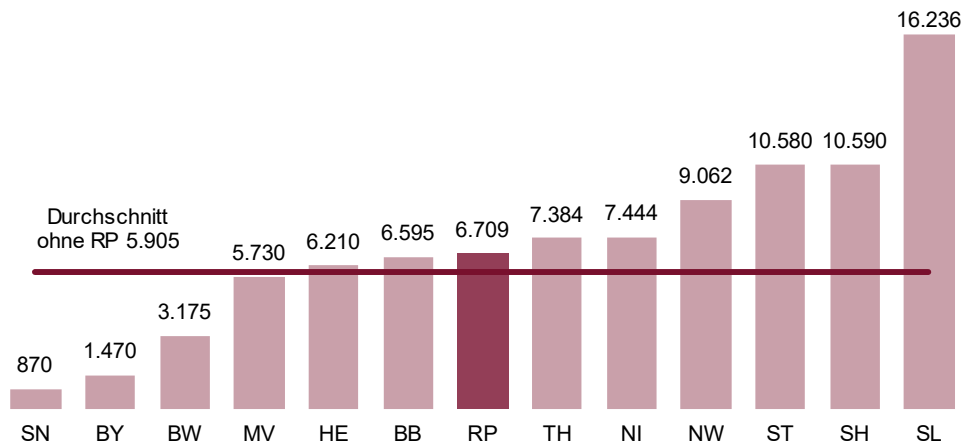
<sup>148</sup> BVerfG, Urteil vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, juris.

<sup>149</sup> Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds (Finanzmarktstabilisierungsfondsgesetz - FMStFG). Neue Bezeichnung: Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarkt- und eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Stabilisierungsfondsgesetz - StFG).

## 2.8.2 Schulden der Flächenländer

Für den Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Rheinland-Pfalz mit den übrigen Flächenländern wurden die Wertpapierschulden sowie die Kredite beim öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereich zugrunde gelegt.

### Schulden zum 31. Dezember 2022 in € je Einwohner



Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quelle: Übersicht des Bundesministeriums der Finanzen „Der Schuldenstand der Länder am Ende des Monats Dezember 2022“ vom 5. April 2023, VA 2 - FV 4037/2020/1001 :01.<sup>150</sup>

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes lag 2022 mit 6.709 €

- um 13,6 % über dem Durchschnitt der anderen Flächenländer (5.905 €) und
- um 11,8 % über dem Durchschnitt der anderen westlichen Flächenländer (5.999 €).<sup>151</sup>

Würde sich das Land zum Ziel setzen, innerhalb von 30 Jahren seine Pro-Kopf-Verschuldung auf den o. g. stichtagsbezogenen Durchschnittswert der anderen Flächenländer zu begrenzen, müsste Rheinland-Pfalz 3,3 Mrd. € Schulden tilgen. Das entspricht einer jährlichen Tilgung von 111 Mio. €<sup>152</sup>.

<sup>150</sup> Der Schuldenstand des Jahres 2022 wurde um 4,3 Mio. € nach unten korrigiert. Im Haushaltsjahr 2017 wurden Zinseinnahmen aufgrund von Negativzinsen irrtümlich als Tilgungsausgaben gebucht. Dementsprechend war der Schuldenstand des Landes seitdem zu hoch ausgewiesen. Siehe Nr. 1, Tz. 2.1 dieses Jahresberichts, Tz. 2.3 dieses Beitrags sowie Übersicht 6 der Haushaltsrechnung 2022.

<sup>151</sup> Wird Rheinland-Pfalz in die Durchschnittswertermittlung einbezogen, beträgt die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung aller Flächenländer 5.948 € und die der westlichen Flächenländer 6.044 €.

<sup>152</sup> Bei dieser Ermittlung wurde die stichtagsbezogene Verschuldung des Landes von 27.849 Mio. € angesetzt. Wird die haushalterische Verschuldung von 30.984 Mio. € zugrunde gelegt, würde sich die Tilgung rechnerisch auf 216 Mio. € jährlich belaufen.



## 2.9 Ausblick auf den Haushaltsvollzug 2024

Nachfolgend sind Kennziffern aus den Abschlussergebnissen 2022 den Daten für das Haushaltsjahr 2024 aus dem Haushaltsplan 2023/2024 gegenübergestellt:

### Zusammenfassende Darstellung

Ausgaben/Einnahmen	2022	2024	Veränderung		2023
	Mio. €	(Hpl.) Mio. €	2024 zu 2022 Mio. €	%	(vorl. Ist.) Mio. €
Personalausgaben (HGr. 4)	7.519	8.518	999	13,3	7.702
Sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54)	997	1.106	110	11,0	1.029
Zinsausgaben (OGr. 56 und 57)	370	437	67	18,2	334
Tilgungsausgaben an öffentlichen Bereich (OGr. 58)	5	18	13	276,2	6
Ausgaben für Zuweisungen und Zu- schüsse mit Ausnahme für Investitio- nen (HGr. 6)	10.586	11.215	628	5,9	11.001
Investitionen (HGr. 7 und 8)	1.045	1.440	395	37,8	1.125
<b>Bereinigte Ausgaben</b>	<b>20.522</b>	<b>22.733</b>	<b>2.211</b>	<b>10,8</b>	<b>21.197</b>
<b>Bereinigte Einnahmen</b>	<b>21.711</b>	<b>22.833</b>	<b>1.123</b>	<b>5,2</b>	<b>22.188</b>
Finanzierungssaldo (Über- schuss/Fehlbetrag (-))	1.188	100	- 1.089	- 91,6	990
Tilgungen abzüglich Kreditaufnah- men (OGr. 59 - OGr. 32)	200	- 49	- 249	- 124,2	200
Rücklagenzuführungen abzüglich -entnahmen (OGr. 91 - OGr. 35)	988	148	- 840	- 85,0	790

Darstellung: Rechnungshof Rheinland-Pfalz. Quellen: Haushaltsrechnung des Landes 2022, vorläufiges Rechnungsergebnis 2023, Haushaltsplan 2023/2024.

Die Haushaltsrechnung 2022<sup>153</sup> wies einen Finanzierungsüberschuss von 1,2 Mrd. € aus; für 2024 wird mit einem Finanzierungsüberschuss von 100 Mio. € geplant. Hierzu trägt ein Anstieg der bereinigten Einnahmen um 5,2 % bei, dem ein höherer Zuwachs von 10,8 % der bereinigten Ausgaben gegenübersteht. Geplant sind insbesondere Zunahmen bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen.<sup>154</sup>

Ob der Haushaltsvollzug 2024 planmäßig erfolgen wird, bleibt abzuwarten. Insbesondere die teilweise Inanspruchnahme der hohen Ausgabereste kann ein Risiko für Planabweichungen darstellen. Bei den höheren Ansätzen für Investitionen ist darauf hinzuweisen, dass diese erfahrungsgemäß nicht ausgeschöpft werden.

<sup>153</sup> Anlage 3.

<sup>154</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.

### 3 Zusammenfassende Betrachtung und Folgerungen

Im Haushaltsjahr 2022 tilgte das Land Schulden von 205 Mio. €. Dadurch verringerte sich die Verschuldung auf 31,0 Mrd. €. Bezogen auf die Einwohnerzahl lag auch 2022 die Verschuldung über den Durchschnittswerten der anderen Flächenländer.

Die Vorgabe der neuen Schuldenregel, den Haushalt ohne strukturelle Neuverschuldung auszugleichen, wurde 2022 im Vollzug mit einer strukturellen Netto-Tilgung von 246 Mio. € eingehalten.

Hohe zusätzliche Belastungen ergeben sich für den Landeshaushalt weiterhin durch die Inflationsentwicklung, die Hochwasserschadensbeseitigung und infolge des Angriffs auf die Ukraine. Insbesondere zum Ausgleich von konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen sind 2024 Kreditaufnahmen vorgesehen, die, zusammen mit der Übernahme der kommunalen Liquiditätskredite, zu einem Anstieg der Verschuldung auf 33,3 Mrd. € im Jahr 2027 beitragen und künftige Haushalte mit Schuldendienstleistungen belasten werden. Ferner besteht ein zunehmend hoher Investitionsbedarf u. a. im Bereich der Landesstraßen und der Liegenschaften.<sup>155</sup> Die Voraussetzungen zur Umsetzung geplanter Investitionen sollten konsequent verbessert werden.

Die Haushalts- und Finanzpolitik sollte sich angesichts der Unsicherheit über künftige Krisen verstärkt auf die Konsolidierung des Landeshaushalts konzentrieren. Dies erfordert inhaltliche Prioritäten und Maßnahmen zur strukturellen Entlastung der Haushalte.<sup>156</sup> Im Haushaltsplan 2023/2024 ist eine Globale Minderausgabe für das Haushaltsjahr 2024 von 53,2 Mio. € ausgebracht. In der Finanzplanung sind folgende Konsolidierungsbedarfe vorgesehen:

120 Mio. € im Jahr 2025, 145 Mio. € im Jahr 2026 und 170 Mio. € im Jahr 2027.<sup>157</sup> Nach Angaben der Landesregierung können diese Größenordnungen im Rahmen der jeweiligen Haushaltsaufstellungen bewältigt werden.<sup>158</sup>

Das Land steht vor Herausforderungen bei der Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur<sup>159</sup>, der Digitalisierung und Dekarbonisierung. Daher sollte geprüft werden, die Investitionen im Haushalt stärker zu priorisieren und konsumtive Ausgaben zurückzufahren. Bereiche, in denen Rheinland-Pfalz im Ländervergleich der Kernhaushalte überdurchschnittlich hohe Belastungen aufweist, bieten Anlass für eine Aufgabenkritik.<sup>160</sup> Finanzhilfen, die weder gesetzlich noch vertraglich geregelt sind und für die zweckgebundene Einnahmen nicht zur Verfügung stehen, sollten verstärkt auf

---

<sup>155</sup> Nr. 9, Tz. 2.2 dieses Jahresberichts.

<sup>156</sup> Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Analyse zur Lage der Bundesfinanzen vom 10. November 2021, S. 7.

<sup>157</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 43.

<sup>158</sup> Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2022 bis 2027, S. 1.

<sup>159</sup> Siehe auch Saarbrücker Leitlinien zum Erhalt der Gebäude- und Straßeninfrastruktur der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 10. Oktober 2023.

<sup>160</sup> Kennzahlenüberblick in Anlage 4.

ihre Abbaumöglichkeiten untersucht werden.<sup>161</sup> Rücklagenzuführungen aus Überschüssen sollten sorgfältig gegen Netto-Tilgungen abgewogen werden und ein Einsatz der Bestände der Haushaltssicherungsrücklage zur Reduzierung von Netto-Kreditaufnahmen geprüft werden.

Die Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften wird zunehmend schwieriger. Durch die demografische Entwicklung werden dem Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz 330.000 Arbeitskräfte bis 2035 fehlen.<sup>162</sup> Ein verstärkter Wettbewerb mit der Privatwirtschaft, aber auch der öffentlichen Arbeitgeber untereinander ist die Folge. Um die Erledigung notwendiger Landesaufgaben dennoch zu gewährleisten, sind insbesondere die verstärkte Optimierung und Automation der Verwaltungsprozesse sowie eine regelmäßige Aufgabenkritik erforderlich. Die Voraussetzungen hierfür zu schaffen, duldet angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels keinen Aufschub.

Zur Wahrung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Landes bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung sollten neben Maßnahmen zur Verminderung der Ausgabe-  
reste<sup>163</sup> auch im Hinblick auf die bestehenden Haushaltsrisiken<sup>164</sup> folgende Handlungsempfehlungen beachtet werden:

- Für den Haushaltsvollzug ist in allen Aufgabenbereichen eine strenge Ausgabendisziplin sicherzustellen. Möglichkeiten zur Minderung der Netto-Kreditaufnahme sind konsequent zu nutzen.
- Die Geschäftsprozesse zur Erledigung der Aufgaben sind regelmäßig auf Effizienz und Effektivität zu prüfen. Der Einsatz von wirtschaftlichen IT-Verfahren und die Möglichkeit zur Bündelung von Aufgaben sind zu nutzen.
- 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.
- Der Anstieg der Personalausgaben - auch soweit sie nicht in der Hauptgruppe 4 abgebildet werden - ist insbesondere durch Abbau entbehrlicher Stellen weiter zu begrenzen.
- Die Unterhaltung und Instandsetzung des Landesvermögens sollte, soweit möglich auf der Grundlage einer detaillierten - auch den Maßnahmenstau ausweisenden - Planung verstärkt werden.
- 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 regelmäßig überprüft werden,

---

<sup>161</sup> Nach Ansicht des ifo-Instituts ist eine systematische Überprüfung und Evaluierung der öffentlichen Ausgaben und der Subventionen im Hinblick auf das, was sie leisten und was sie kosten, erforderlich; Fuest, Potrafke, Steuer- und Finanzpolitik: Auf Wachstum ausrichten, ifo Schnelldienst 7/2021, S. 23. So wurde in Sachsen durch eine Förderkommission eine Bestandsaufnahme der Förderlandschaft vorgenommen. Sie empfahl der Landesregierung, eine ressortübergreifende Förderstrategie zu entwickeln, gemeinsame Prioritäten zu definieren und Maßnahmen zur besseren Koordinierung der Förderpolitik festzulegen. Der Bericht enthält auch konkrete Empfehlungen, um die Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen. Medieninformation des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen vom 7. Juni 2022 sowie Bericht der Kommission zur Konsolidierung von Förderprogrammen und Weiterentwicklung der sächsischen Förderstrategie; Fundstelle: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/40072/documents/61499>. Nach einer weiteren Medieninformation des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen wurde am 4. Juli 2023 die Neuausrichtung der Förderpolitik eingeleitet; Fundstelle: <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/1067807>.

<sup>162</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Rheinland-Pfalz 2060 - Erwerbspersonenvorausberechnung, Statistische Analysen Nr. 38, Juli 2016.

<sup>163</sup> Nr. 2, Tz. 6 dieses Jahresberichts.

<sup>164</sup> Tz. 2.8.1 dieses Beitrags.

- 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 wirtschaftlicher von Dritten - auch Privaten - wahrgenommen werden können,
  - ob privatisierte oder auf andere selbstständige Rechtsträger übertragene Aufgaben - soweit weiterhin mit einer Belastung des Haushalts verbunden - nicht wirtschaftlicher selbst erledigt werden können.