



# JAHRESBERICHT 2021

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des  
Saarlandes

mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2020



# **JAHRESBERICHT 2021**

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des  
Saarlandes mit Bemerkungen zur Haushalts-  
rechnung 2020

Saarbrücken, 7. November 2022

## Impressum

Herausgegeben von	Rechnungshof des Saarlandes – Die Präsidentin –
Verantwortlich für den Inhalt	Das Kollegium des Rechnungshofs des Saarlandes
Anschrift	Rechnungshof des Saarlandes Bismarckstraße 39 – 41 66121 Saarbrücken Postfach 10 24 62 66024 Saarbrücken
Telefon	+49 681 501-5794
Fax	+49 681 501-5799
E-Mail	poststelle@rechnungshof.saarland.de
E-Mail Presse	presse@rechnungshof.saarland.de
Internet	<a href="http://www.rechnungshof.saarland.de">www.rechnungshof.saarland.de</a>

# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>TEIL 1 ALLGEMEINER TEIL</b>	
<b>I. Einleitung</b>	<b>1</b>
1 Allgemeines	1
2 Entlastung	2
<b>II. Ergebnisse der Rechnungslegung 2019</b>	<b>3</b>
3 Haushaltssoll	3
4 Haushaltsrechnung (§ 81 LHO)	4
5 Kassenmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis (§ 82 Nr. 1 LHO)	7
6 Finanzierungsrechnung (§ 82 Nr. 2 LHO)	8
7 Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)	10
8 Kreditermächtigungen	11
9 Übersichten zur Haushaltsrechnung, Vermögensnachweis (§§ 85, 86 LHO)	13
10 Feststellungen gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	26
<b>III. Finanzielle Entwicklung</b>	<b>27</b>
11 Allgemeines	27
12 Entwicklung der fortdauernden und einmaligen Einnahmen und Ausgaben	38
13 Entwicklung der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und der daraus entstehenden Verpflichtungen sowie Veränderungen des Schuldenstandes im Kernhaushalt	49
14 Entwicklung der Forderungen und Schulden sowie der Bürgschaften	53
15 Haushaltskennzahlen zum Kernhaushalt	55
16 Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt 2020	60
17 Schulden der Länder (Kernhaushalte und Extrahaushalte) beim nicht-öffentlichen Bereich am 31. Dezember 2020	62

<b>IV. Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts</b>	<b>66</b>
18 Haushaltssituation 2020	66
19 Entwicklung ab 2021	73
20 Stabilitätsrat, Konsolidierungshilfen, Sanierungsprogramm, Sanierungshilfen, Schuldenbremse, Fiskalvertrag	83
21 Fazit und Empfehlungen	100
<b>TEIL 2 BEWÄLTIGUNG DER COVID-19-PANDEMIE</b>	<b>111</b>
22 Darstellung der Abläufe	112
23 Würdigung	124
24 Exemplarische Überprüfungen einzelner Maßnahmen anhand der Kriterien des Veranlassungszusammenhangs	156
25 Zusammenfassende Bewertung/Feststellungen des Rechnungshofs	182
<b>TEIL 3 BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE</b>	<b>184</b>
<b>Ministerium für Inneres, Bauen und Sport</b>	<b>184</b>
26 Bau eines neuen Klinikgebäudes auf dem Gelände der Saarländischen Klinik für Forensische Psychiatrie in Merzig	184
<b>Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft</b>	<b>190</b>
27 Umsatzsteuer-Sonderprüfung	190
28 Bearbeitung von Haftungsfällen in den Körperschaftssteuerstellen	198
29 Beschaffungsmanagement und Zentrale Materialbeschaffung (ohne Informations- und Kommunikationstechnik) in der saarländischen Landesverwaltung	202
<b>Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit</b>	<b>208</b>
30 Förderung des Ehrenamts in Zusammenhang mit der Betreuung von Flüchtlingen und im Sozialbereich allgemein	208
<b>Ministerium für Bildung und Kultur</b>	<b>211</b>
31 Finanzhilfen und Zuschüsse an Privatschulen; Montessori-Grundschule Humes sowie Montessori-Grundschule Am Hasenfels in St. Ingbert (Oberwürzbach)	211
32 Stiftung Saarländischer Kulturbesitz – Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Umgang mit Schenkungen	215

<b>Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie</b>	<b>225</b>
33 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer des Saarlandes (HWK) sowie Zuwendungen des Landes an die HWK	225
34 Sondervermögen zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie (hier: „Kleinunternehmer-Soforthilfe Land“ und „Mittelstandshilfe Corona Saarland“)	241
<b>Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz</b>	<b>249</b>
35 Sanierungs- und Umbauarbeiten an Bahnhöfen	249
36 Niederschlagswassergebühren an Kommunen aus versiegelten Flächen des Straßeninfrastrukturvermögens	256
<b>Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes</b>	<b>262</b>
37 Kompensationsmittel für entfallene Studiengebühren	262
<b>Universitätsklinikum des Saarlandes</b>	<b>266</b>
38 Zielvereinbarungen im nichtärztlichen Bereich am Universitätsklinikum des Saarlandes	266
<b>Beteiligungen</b>	<b>271</b>
39 Übersicht über die unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen des Saarlandes	271

## Anlagen

Anlage 1	Erklärungen gemäß § 8 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 2019/2020
Anlage 2	Unternehmensbeteiligungen des Saarlandes (Stand 31. Dezember 2020) – grafische Darstellung –

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Amtsbl.	Amtsblatt des Saarlandes
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Drs.	Drucksache
Epl.	Einzelplan
EU	Europäische Union
FPI.	Finanzplan
GG	Grundgesetz
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt Saarland
Gr.	Gruppe
HBeglG	Haushaltsbegleitgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
IT	Informationstechnik
LHO	Haushaltsordnung des Saarlandes
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
OGr.	Obergruppe
p. a.	pro anno
Rj.	Rechnungsjahr
SGB	Sozialgesetzbuch
SVerf	Verfassung des Saarlandes
Tn., Tz.	Textnummer, -ziffer
v. H.	vom Hundert
VV	Verwaltungsvorschriften



## TEIL 1

### ALLGEMEINER TEIL

#### I. Einleitung

<b>1</b>	<b>Allgemeines</b>
----------	--------------------

Der Rechnungshof des Saarlandes legt hiermit dem Landtag und der Landesregierung seinen Jahresbericht für das Rechnungsjahr 2020 vor (Artikel 106 Abs. 2 Satz 4 SVerf). Gegenstand des Berichts sind die zusammengefassten Ergebnisse der Rechnungsprüfung, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung hinsichtlich der Haushaltsrechnung 2020 von Bedeutung sein können (§ 97 LHO).

Der Bericht enthält nur eine Auswahl aus den vielfältigen Prüfungsergebnissen. Verallgemeinerungen in Bezug auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Verwaltungen können weder aus den in den Bericht aufgenommenen Beiträgen noch daraus hergeleitet werden, dass Prüfungsergebnisse nicht in den Bericht aufgenommen wurden. Auch der unterschiedliche Umfang der Prüfungsfeststellungen sagt allein noch nichts über eine bessere oder schlechtere Haushalts- und Wirtschaftsführung der geprüften Verwaltung im Verhältnis zu anderen Verwaltungen aus. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der Rechnungshof Prüfungen nach seinem Ermessen beschränken oder Rechnungen ungeprüft lassen kann (§ 89 Abs. 2 LHO) und sich im Übrigen die Schwerpunkte, die er sich für seine Prüfungen setzt, von Jahr zu Jahr verlagern.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass Verfahren und zeitlicher Ablauf von Prüfungen, damit aber auch die Entscheidung über die Berichtsnotwendigkeit gegenüber dem Landtag unterschiedlich sind. Die besonderen Prüfungsergebnisse (vgl. Teil 3 des Jahresberichts) geben also nicht zwingend den jährlichen Prüfungsschwerpunkt des Rechnungshofs wieder. Andererseits haben die erhobenen Feststellungen ihre Bedeutung nicht nur gegenüber der gerade geprüften Dienststelle. Vielmehr gelten sie von bereichsspezifischen Umständen einmal abgesehen größtenteils auch für andere Dienststellen. Dies ergibt sich immer wieder aus Prüfungen der Vorjahre bzw. aus Folgeprüfungen.

Die geprüften Stellen erhielten Gelegenheit, sich zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern (§ 96 Abs. 1 LHO). Wesentliche Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über den Jahresbericht vorgelegen haben.

Neben dem im Allgemeinen Teil enthaltenen Vermerk zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung ist besonders auf die zusammenfassende Haushaltsanalyse in der Betrachtung des Landeshaushalts 2020 und der voraussichtlichen weiteren Entwicklung hinzuweisen.

## **2 Entlastung**

Der Landtag wird voraussichtlich am 17. November 2022 für die Haushaltsrechnung 2019 über die Entlastung der Landesregierung beschließen.

Der Minister der Finanzen hat bei der Vorlage der Haushaltsrechnung 2020 an den Präsidenten des Landtages am 25. Januar 2022 beantragt, die Entlastung der Landesregierung gemäß Artikel 106 SVerf durch den Landtag durchzuführen.

## II. Ergebnisse der Rechnungslegung 2019

Der Minister der Finanzen hat die Haushaltsrechnung 2020 gemäß Artikel 106 Abs. 2 der Verfassung des Saarlandes (SVerf)<sup>1</sup> in Verbindung mit § 114 Abs. 1 der Haushaltsordnung des Saarlandes (LHO)<sup>2</sup> dem Landtag vorgelegt.

Die Buchführung für das Rechnungsjahr 2020 wurde am 4. März 2021 abgeschlossen.<sup>3</sup> Die 1.018 Seiten umfassende Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020 ist dem Rechnungshof am 10. Januar 2022 zugegangen.

Der Rechnungshof hat die vorgelegte Haushaltsrechnung 2020 geprüft.

<b>3</b>	<b>Haushaltssoll</b>
----------	----------------------

Laut Haushaltsplan <sup>4</sup>	4.794.684.500,00 €
Ausgabereste aus dem Haushaltsjahr 2019	309.331.402,40 €
Vorgriffe auf das Haushaltsjahr 2020	<u>- 8.797,60 €</u>
Haushaltssoll	5.104.007.104,80 €
Haushaltssoll des Vorjahres	4.798.058.590,91 €
Erhöhung gegenüber dem Vorjahr	305.948.513,89 €
Dies entspricht	6,4 v. H.

<sup>1</sup> Verfassung des Saarlandes (SVerf) vom 15. Dezember 1947 (Amtsbl. S. 1077), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes Nr. 1961 vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446).

<sup>2</sup> Gesetz Nr. 938 betreffend Haushaltsordnung des Saarlandes (LHO) vom 3. November 1971 in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 1999 (Amtsbl. 2000 S. 194), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes Nr. 1961 vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446).

<sup>3</sup> Mitteilung des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 17. März 2021.

<sup>4</sup> Nachtrag zum Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020.

<b>4</b>	<b>Haushaltsrechnung (§ 81 LHO)</b>
----------	-------------------------------------

Nach der Haushaltsrechnung  
ergeben sich

- Ist-Einnahmen	4.826.429.468,32 €
- veranschlagte Einnahmen	<u>4.794.684.500,00 €</u>

Mehrbetrag der Ist-Einnahmen	<u>31.744.968,32 €</u>
Einnahmereste sind nicht ge- bildet worden.	

- Ist-Ausgaben	4.826.429.468,32 €
- zu übertragende Ausgabe- reste (nach 2021)	322.325.151,61 €
- Vorgriffe auf das Haushalts- jahr 2021	<u>- 0,00 €</u>

Summe hieraus:	5.148.754.619,93 €
----------------	--------------------

- veranschlagte Ausgaben	4.794.684.500,00 €
- übertragene Ausgabere- ste (aus 2019)	309.331.402,40 €
- Vorgriffe aus dem Haus- haltsjahr 2019	<u>- 8.797,60 €</u>

Summe hieraus:	5.104.007.104,80 €
----------------	--------------------

Mehrbetrag der Ist-Ausgaben zu den veranschlagten Ausga- ben (jeweils mit Ausgaberes- ten und Vorgriffen)	44.747.515,13 €
--	-----------------

Mehrbetrag der Ist-Einnahmen	<u>31.744.968,32 €</u>
------------------------------	------------------------

Gesamtergebnis nach der Haushaltsrechnung einschließ- lich Ausgabere- ste und Vor- griffe	<u>-13.002.546,81 €</u>
---	-------------------------

Da die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben ausgeglichen sind, handelt es sich beim Gesamtergebnis um die Differenz der zu übertragenden Ausgabere-  
ste (nach 2021) zu den übertragenen Ausgabere-  
sten (aus 2019) unter Berücksichtigung der Vorgriffe.

Die Überschreitungen des Haushaltssolls bei einzelnen Ausgabtiteln belaufen sich unter Berücksichtigung der Ausgabereste auf insgesamt 154,5 Mio. € (Vorjahr: 131,7 Mio. €). Sie ergeben sich aus Spalte 9 der Gesamtrechnung gemäß § 81 LHO für das Jahr 2020.<sup>1</sup>

Die Unterschreitungen des Haushaltssolls bei einzelnen Ausgabtiteln betragen gemäß Spalte 10 der Gesamtrechnung 109,8 Mio. € (Vorjahr: 85,4 Mio. €), sodass sich nach Saldierung mit den Überschreitungen (154,5 Mio. €) rechnerisch ein Mehrbetrag der Ist-Ausgaben von rund 44,7 Mio. € ergibt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe beliefen sich auf insgesamt 28,3 Mio. € und lagen damit über denen des Vorjahres (10,4 Mio. €). Sie werden in der Anlage 2 zur Haushaltsrechnung im Einzelnen aufgeführt.<sup>2</sup> Zusammenstellungen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden dem Landtag gemäß § 37 Abs. 4 LHO halbjährlich vom Ministerium für Finanzen und Europa vorgelegt. Die Haushaltsüberschreitungen 2020 betrafen in Höhe von 26,4 Mio. € Personalausgaben und konsumtive Zwecke<sup>3</sup> (Vorjahr: 9,6 Mio. €). Zur Finanzierung von Investitionen<sup>4</sup> waren rund 1,9 Mio. € an über- und außerplanmäßigen Ausgaben erforderlich (Vorjahr 0,8 Mio. €).

Betragsmäßig von besonderem Gewicht waren überplanmäßige Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände in Höhe von rund 9 Mio. € im Rahmen der Spitzabrechnung des Kommunalen Finanzausgleichs für das Haushaltsjahr 2018.<sup>5</sup> Dem SaarForst Landesbetrieb mussten zur Aufrechterhaltung des dortigen Geschäftsbetriebs 3,2 Mio. € überplanmäßig zugeführt werden.<sup>6</sup> Aufgrund nicht vorhersehbarer Personalwechsel vom Landesbetrieb für Straßenbau zum Fernstraßen-Bundesamt waren nach dem Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag überplanmäßig 2,4 Mio. € an den Bund zu erstatten.<sup>7</sup> Zur Sicherstellung der Unterrichtsversorgung im Bereich verschiedener Schulformen wurden im Schuljahr 2019/2020 Zeitverträge mit 52 Lehrkräften abgeschlossen, die überplanmäßige Ausgaben in Höhe von insgesamt 2,9 Mio. € erforderlich machten.<sup>8</sup> Infolge bundesgesetzlicher Regelungen sowie eines zahlenmäßigen Anstiegs der Bezugsberechtigten mussten für die Zahlung von Unterhaltsvorschüssen rund 1,1 Mio. € überplanmäßig aufgewendet werden.<sup>9</sup> Bei der Saarländischen Klinik für Forensische Psychiatrie verursachten erhöhte Personal- und Sachkosten im Zusammenhang mit der erforderlichen Eröffnung einer neuen Aufnahmestation zur Sicherstellung des Maßregelvollzugs überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 1 Mio. €.<sup>10</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Seite 23.

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Seite 889 ff.

<sup>3</sup> Hauptgruppen 5 und 6.

<sup>4</sup> Hauptgruppen 7 und 8.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 21 01 Titel 613 71.

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 09 13 Titel 682 01.

<sup>7</sup> Vgl. Kapitel 21 04 Titel 631 72.

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel 06 04, 06 05, 06 06 und 06 08 jeweils Titel 427 21.

<sup>9</sup> Vgl. Kapitel 05 05 Titel 633 02.

<sup>10</sup> Vgl. Kapitel 10 10 Titel 541 02.

Die Höhe der über- und außerplanmäßigen Ausgaben in den letzten zehn Jahren ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle.

Haushalts- jahr	Haushaltsvolumen Soll	Über- und außerplanmä- ßige Ausgaben einschl. Vorgriffe	Anteil
	in Mio. €		in v. H.
2011	3.713,6	19,1	0,51
2012	3.945,7	19,9	0,50
2013	3.874,0	20,3	0,52
2014	3.907,7	13,6	0,35
2015	3.948,9	29,5	0,75
2016	4.035,7	20,7	0,51
2017	4.100,5	13,0	0,32
2018	4.178,6	13,7	0,33
2019	4.579,1	10,4	0,23
2020	4.794,7	28,3	0,59

Die hierdurch bedingten Abweichungen vom Haushaltsplan lagen, gemessen am Soll des Haushaltsvolumens, im Zeitraum 2011 bis 2020 jährlich bei durchschnittlich 0,46 v. H., d. h. zwischen 0,23 v. H. (2019) und 0,75 v. H. (2015).

**5 Kassenmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis (§ 82 Nr. 1 LHO)**

Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben im Rechnungsjahr 2020 betragen je 4.826.429.468,32 €. Damit ist das kassenmäßige Jahresergebnis ausgeglichen. Dieses ausgeglichene Ergebnis ist erreicht worden durch entsprechende Buchung der Einnahmen aus Kreditaufnahmen auf der Grundlage des Haushaltsvermerks zu Kapitel 21 02 Titel 325 02. Die Zulässigkeit dieser Regelung ergibt sich aus § 72 Abs. 6 LHO.

Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre sind nicht vorhanden. Das kassenmäßige Gesamtergebnis entspricht damit dem kassenmäßigen Jahresergebnis; es ist ebenfalls ausgeglichen.

<b>6</b>	<b>Finanzierungsrechnung (§ 82 Nr. 2 LHO)</b>
----------	---

Das Ministerium für Finanzen und Europa stellt die Finanzierungsrechnung nach § 82 Nr. 2 LHO in der Haushaltsrechnung 2020 wie folgt dar:<sup>1</sup>

a) Summe der Ist-Einnahmen	4.826.429.468,32 €
----------------------------	--------------------

davon ab:

Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	94.622.125,37 €
--	-----------------

Entnahmen aus Rücklagen: Grundstücksfonds	5.159.565,67 €
---	----------------

Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	0,00 €
--	--------

ergibt	4.726.647.777,28 €
--------	--------------------

b) Summe der Ist-Ausgaben	4.826.429.468,32 €
---------------------------	--------------------

davon ab:

Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt (der Nettowert ist bei den Einnahmen aus Krediten abgebildet)	0,00 €
---	--------

Zuführung an Rücklagen:	22.051.891,64 € <sup>2</sup>
-------------------------	------------------------------

Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrages	0,00 €
---	--------

bleiben:	4.804.377.576,68 €
----------	--------------------

c) Finanzierungssaldo aus a) und b)	-77.729.799,40 €
-------------------------------------	------------------

Die Finanzierungsrechnung weist eine Neuverschuldung (Netto-Kreditaufnahme) also einen **Schuldenzuwachs** von

94.622.125,37 €

aus. Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 LHO wurden die Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt und die hiermit zusammenhängenden Tilgungsausgaben nicht getrennt voneinander im Haushalt veranschlagt. Der o. a. Betrag stellt demnach

<sup>1</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Seite 6 - 7.

<sup>2</sup> Hierbei handelt es sich um die Zuführungen zum Grundstücksfonds (597.591,64 €) und erstmals zur Zinsausgleichsrücklage (21.454.300 €).



dar, inwieweit die Einnahmen aus der Neuaufnahme von Krediten die Ausgaben zur Tilgung von Krediten überstiegen haben. Anstatt der veranschlagten Netto-Null-Verschuldung wurde eine haushaltsmäßige Netto-Kreditaufnahme im Kernhaushalt realisiert<sup>1</sup>.

Zur S c h u l d e n t i l g u n g sind nach dem Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung im Jahr 2020 insgesamt

1.898.916.473,20 €

aufgewandt worden. Unter Berücksichtigung der Finanzierungslücke im Rechnungsjahr 2020 war haushaltsmäßig eine B r u t t o - K r e d i t a u f n a h m e von

1.993.538.598,57 €<sup>2</sup>

erforderlich.

---

<sup>1</sup> Veranschlagt war eine Nettokreditaufnahme von 506 Mio. €.

<sup>2</sup> Unter Berücksichtigung der Nettokreditaufnahme für die rechtlich unselbständigen Extrahaushalte betrug die Nettokreditaufnahme rd. 186,8 Mio. €.

<b>7</b>	<b>Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)</b>
----------	--------------------------------------

Das kassenmäßige Jahresergebnis und das kassenmäßige Gesamtergebnis waren 2020 ausgeglichen (Tn. 5, § 83 Nr. 1 LHO).

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis und rechnungsmäßiges Gesamtergebnis (§ 83 Nr. 2 LHO):

	€
Die aus dem Vorjahr übertragenen Ausgabereste betragen	309.331.402,40
Die in das folgende Jahr zu übertragenden Ausgabereste betragen	322.325.151,61
Einnahmereste sind nicht gebildet worden.	
Unterschiedsbetrag = rechnungsmäßiges Jahresergebnis	<u>-12.993.749,21</u>
rechnungsmäßiges Gesamtergebnis	<u>322.325.151,61</u>

Das negative rechnungsmäßige Jahresergebnis ergibt sich aus der Zunahme der Ausgabereste. Das positive rechnungsmäßige Gesamtergebnis resultiert aus den in das Rechnungsjahr 2021 übertragenen Ausgaberesten.

<b>8</b>	<b>Kreditermächtigungen</b>
----------	-----------------------------

## 8.1 Landeshaushalt (Kernhaushalt)

Die nach § 2 des Haushaltsgesetzes (HG 2019/2020<sup>1</sup>) in Verbindung mit § 1 des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 (NHG 2020<sup>2</sup>) und nach § 18 Abs. 3 LHO zulässige Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2020 errechnet sich wie folgt:

<b>Kernhaushalt:</b>	<b>€</b>
- Weitergeltende Kreditermächtigung gemäß § 18 Abs. 3 LHO	844.274.336,88
- Kreditermächtigung nach § 1 Abs. Nr. 2 NHG	506.000.000,00
- Erhöhung um den Betrag der tatsächlich getilgten Schulden (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 3 HG)	1.898.916.473,20
<b>Zulässige Kreditaufnahme</b>	<b>3.249.190.810,08</b>

Die tatsächliche Kreditaufnahme stellt sich wie folgt dar:

<b>Kernhaushalt:</b>	<b>€</b>
- Kapitalmarktkredite (lt. Abschlussbericht Ziffer 3.3.2 zur Haushaltsrechnung)	1.993.538.598,57
- Kredite vom Bund (Titel 311 11 und 311 13)	0,00

Die Unterschreitung der zulässigen Kreditaufnahme um 1.255.652.211,51 € führt unter Berücksichtigung der Vorgaben des § 18 Abs. 3 LHO zu einer weitergeltenden Kreditermächtigung für das Rechnungsjahr 2021 in Höhe von:

1.255.652.211,51

<sup>1</sup> Vom 12. Dezember 2018 (Amtsbl. I S. 833).

<sup>2</sup> Vom 24. Juni 2020 (Amtsbl. I S. 449).

8.2 Extrahaushalte

8.2.1 Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“

Restliche Tilgung	130.000.000,00 €
-------------------	------------------

8.2.2 Sondervermögen „Saarlandpakt“

Kreditermächtigung	1.000.000.000,00 €
--------------------	--------------------

Kreditaufnahme	405.894.155,95 €
----------------	------------------

Tilgung	30.000.000,00 €
---------	-----------------

8.2.3 Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“

Kreditermächtigung gemäß § 1 Abs. 3 NHG 2020	690.720.000,00 €
--	------------------

Kreditaufnahme	260.815.663,76 €
----------------	------------------

**9 Übersichten zur Haushaltsrechnung, Vermögensnachweis (§§ 85, 86 LHO)**

Nach § 85 Absatz 1 LHO sind der Haushaltsrechnung Übersichten beizufügen über

1. die über- und außerplanmäßigen Ausgaben einschließlich der Vorgriffe und ihre Begründung (Anlage 2 zur Haushaltsrechnung 2020),
2. die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand an Rücklagen und Sondervermögen (Anlage 3 zur Haushaltsrechnung 2020),
3. den Jahresabschluss bei Landesbetrieben,
4. die Gesamtbeträge der nach § 59 erlassenen Ansprüche nach Geschäftsbereichen (Anlage 4 zur Haushaltsrechnung 2020),
5. die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen (Anlage 5 zur Haushaltsrechnung 2020).

Zu den vorbezeichneten Darstellungen ist Folgendes zu bemerken:

### 1. Rücklagen (Anlage 3)

- **Grundstücksfonds (Kapitel 97 01)**

Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sind einem Grundstock (Grundstücksfonds) zuzuführen, der vom Ministerium der Finanzen verwaltet wird. Die Mittel des Grundstocks dürfen nur in einer die Vermögenssubstanz des Landes erhaltenden Weise eingesetzt werden, soweit der Haushaltsplan nichts anderes bestimmt (§ 64 Abs. 6 LHO). Im Haushaltsplan 2020 wurden die Zuführungen an bzw. die Entnahmen aus dem Grundstücksfonds veranschlagt.<sup>1</sup>

Der Bestand des Grundstücksfonds hat sich zum Jahresende 2020 nach der Zuführung von Veräußerungserlösen in Höhe von rund 0,6 Mio. € und Entnahmen in Höhe von 5,2 Mio. € von 13,6 Mio. € auf 6,9 Mio. € verringert.

- **Zinsausgleichsrücklage (Kapitel 97 15)**

Die im Haushaltsplan 2020 ursprünglich als Zuführung an das „Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage“ vorgesehene Zuführung von 21,5 Mio. €<sup>2</sup> wurde im haushaltsmäßigen Vollzug in der genannten

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 916 01 und 356 01.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 21 03 Titel 919 01.

Höhe an die im Rechnungsjahr 2020 neu gebildete Zinsausgleichsrücklage geleistet.

- **Rücklage ex ante Konjunkturausgleich / ex ante Konjunkturausgleichsrücklage 2019 (Kapitel 97 30)**

Der dieser Rücklage bereits im Rechnungsjahr 2019 aus dem „Sondervermögen Zukunftsinitiative“ über den Kernhaushalt zugeführte Bestand in Höhe von 47,8 Mio. € blieb in 2020 unverändert.<sup>1</sup>

- **Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ (Kapitel 96 81)**

Der im Rechnungsjahr 2020 zur Finanzierung noch bestehender Zahlungsverpflichtungen des aufgelösten Sondervermögens „Zukunftsinitiative II“ neu gebildeten Rücklage wurden die diesem Sondervermögen noch verbliebenen Restmittel in Höhe von 28,8 Mio. € zugeführt.

### Entwicklung des Bestandes der Rücklagen im Zeitraum 2018 – 2020

Bezeichnung	2018	2019	2020
	- in Mio. € -		
Grundstücksfonds	13,6	11,5	6,9
Zinsausgleichsrücklage	0,0	0,0	21,5
Rücklage ex ante Konjunkturausgleich	0,0	47,8	47,8
Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“	0,0	0,0	28,8
<b>Summe</b>	<b>13,6</b>	<b>59,3</b>	<b>105,0</b>

Mit 105 Mio. € hat sich der Bestand der Rücklagen nach 2019 im Rechnungsjahr 2020 gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich – und zwar um 45,7 Mio. € oder 77,1 v. H. – erhöht.

## 2. Sondervermögen (Anlage 3)

Sondervermögen sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Landesvermögens mit eigener Wirtschaftsführung. Sie können nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes errichtet werden und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt.

Sondervermögen sind im jeweiligen Haushaltsplan nur mit den Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt.

Für jedes Wirtschaftsjahr (Kalenderjahr) ist von der das Sondervermögen verwaltenden Stelle ein Wirtschaftsplan aufzustellen. Der Wirtschaftsplan enthält alle im Wirtschaftsjahr zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben.

Am Ende des Rechnungsjahres haben die Sondervermögen ihren Bestand einschließlich Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben in einer eigenen Jahresrechnung nachzuweisen.

<sup>1</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2019, Kapitel 95 88 Titel 632 01, Kapitel 21 02 Titel 234 01 und 915 02, Kapitel 97 30 Titel 361 01.

Diese Rechnungen sind die Grundlage für die nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO geforderte Übersicht zur Haushaltsrechnung.

Die Schuldverpflichtungen der Sondervermögen sind im Landesschuldbuch dargestellt.

Zum Ende des Jahres 2020 bestanden im Saarland die folgenden zwölf Sondervermögen:

1. „Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch“ (Kapitel 97 02)
2. „Versorgungsrücklage Saarland“ (Kapitel 97 03 und 97 10)
3. „Sondervermögen Zukunftsinitiative“ (Kapitel 95 88)
4. „Ausfallfonds nach § 8 des Saarländischen Hochschulgebührengesetzes“
5. „Zukunftsinitiative II“ (Kapitel 95 86)
6. „Sondervermögen Kommunalen Entlastungsfonds“ (Kapitel 95 90 und 97 16)
7. Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“ (Kapitel 97 14)
8. „Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage“ (Kapitel 97 17)
9. „Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage“ (Kapitel 97 15)
10. „Sondervermögen Saarlandpakt“ (Kapitel 97 11)
11. Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ (Kapitel 97 12)
12. Sondervermögen „Krankenhausfonds“ (Kapitel 97 13).

Die Haushaltsrechnung enthält die ihr nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO beizufügende Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand der zum Ende des Rechnungsjahres 2020 bestehenden Sondervermögen. Ausgenommen hiervon sind die durch das Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung zum 1. Januar 2020 errichteten „Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage“ und „Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage“<sup>1</sup>, da für diese im Rechnungsjahr 2020 keine Buchungen erfolgt sind, so dass sich Anfangs- und Endbestand jeweils auf 0,00 € belaufen.<sup>2</sup>

#### **Feststellungen hierzu:**

- **„Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch“**

Nach Bestandsveränderungen in Höhe von 2,9 Mio. € standen dem Sondervermögen am Ende des Rechnungsjahres 2020 rund 16,6 Mio. € zur Verfügung (Vorjahr: 13,7 Mio. €).

<sup>1</sup> Vgl. Artikel 4 und 5 des Gesetzes zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446).

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020 Seite 16 und 936.

Zur Arbeits- und Berufsförderung Schwerbehinderter sowie zur begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben wurden rund 4,2 Mio. € an Zuschüssen ausgezahlt.

- **„Versorgungsrücklage Saarland“**

Der „Versorgungsrücklage Saarland“ flossen im Jahr 2020 Zinseinnahmen in Höhe von 2,3 Mio. € zu. Diesen standen auf der Ausgabe Seite lediglich 73 T€ gegenüber, da – wie bereits im Jahr zuvor – auch im Rechnungsjahr 2020 die geplante Abführung von 40,7 Mio. € (2019: 40,3 Mio. €) an den Landeshaushalt zur Reduzierung der dortigen Versorgungsausgaben nicht vorgenommen wurde.<sup>1</sup>

Zum 31. Dezember 2020 weist das Sondervermögen somit einen Bestand in Höhe von 210,5 Mio. € aus (31. Dezember 2019: 208,2 Mio. €).

- **„Sondervermögen Zukunftsinitiative“**

Aufgrund der dem Ministerium für Finanzen und Europa mit dem Haushaltsgesetz – HG – 2019/2020 erteilten Ermächtigung<sup>2</sup> wurden dem Sondervermögen im Haushaltsvollzug erneut übertragbare Minderausgaben in der Größenordnung von insgesamt 84,3 Mio. €<sup>3</sup> zugeführt.<sup>4</sup> Darüber hinaus vereinnahmte das Sondervermögen eine zweckgebundene Zuführung in Höhe von 13 Mio. € aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“.<sup>5</sup> Diesen Einnahmen standen Ausgaben in Höhe von 41,9 Mio. € gegenüber, von denen 37,8 Mio. € auf Investitionen entfielen.

Der Bestand zum Ende des Rechnungsjahres 2020 erhöhte sich von 672,7 Mio. € um 55,5 Mio. € auf 728,2 Mio. €. Ausweislich der der Haushaltsrechnung ebenfalls als Anlage beigefügten Übersicht „Festlegungen und Verbindlichkeiten zum 31.12.2020“ beliefen sich die Verpflichtungen des „Sondervermögens Zukunftsinitiative“ aus Bewilligungen von Fördermitteln für Projekte (nach Beiratsbeschluss), dem „Zukunftsinvestitionspaket 2020“, der „Investitionsoffensive Saar“ und zweckgebundenen Festlegungen zum Ende des Rechnungsjahres 2020 auf insgesamt 560,7 Mio. €.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Vgl. § 6 HG 2019/2020 und Wirtschaftsplan 2019/2020 der „Versorgungsrücklage Saarland“.

<sup>2</sup> Vgl. § 4 Abs. 3 HG 2019/2020.

<sup>3</sup> 2019: 139,4, 2018: 151,5 Mio. €, 2017: 146,5 Mio. €, 2016: 200,1 Mio. €, 2015: 94,1 Mio. €, 2014: 19,7 Mio. € und 2013: 101,6 Mio. €.

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 884 01 und Kapitel 95 88 Titel 332 00.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 97 12 Titel 884 02 und Kapitel 95 88 Titel 332 03.

<sup>6</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Seite 937 - 939.



- **„Zukunftsinitiative II“**

Nach Zuführung von 170,9 Mio. € aus dem Kernhaushalt<sup>1</sup> wurden aus Mitteln des Sondervermögens im Jahr 2020 Investitionen in Höhe von rund 1,0 Mio. € (Vorjahr: 3,2 Mio. €) finanziert. Für Zins- und Tilgungsleistungen wurden im Rechnungsjahr 2020 insgesamt 141 Mio. € aufgewandt, wodurch die noch bestehenden Darlehensverbindlichkeiten vollständig getilgt und das Sondervermögen gemäß § 8 seines Errichtungsgesetzes<sup>2</sup> aufgelöst werden konnte. Zur Finanzierung noch bestehender Zahlungsverpflichtungen wurden 28,8 Mio. € in eine „Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen Zukunftsinitiative II“ (Kapitel 96 81) eingestellt.

- **„Sondervermögen Kommunalen Entlastungsfonds“**

Aus dem Kernhaushalt wurden dem Sondervermögen 13 Mio. € zugewiesen<sup>3</sup> und in gleicher Höhe den saarländischen Kommunen zur Finanzierung von Auszahlungen für Investitionen und für die Unterhaltung des Anlagevermögens zur Verfügung gestellt.<sup>4</sup> Insgesamt hat das Sondervermögen damit seit seiner Errichtung im Jahr 2011 den Städten und Gemeinden im Saarland Entlastungshilfen in Höhe von 132 Mio. € zur Verfügung gestellt.<sup>5</sup>

- **Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“**

Dem zum 1. Januar 2020 zur zusätzlichen Absicherung der Finanzierung der Versorgungsausgaben der Beamten und Richter des Landes errichteten Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“ wurden im ersten Wirtschaftsjahr 3 Mio. € aus dem Kernhaushalt zugeführt<sup>6</sup>, die gemäß den Bestimmungen des Errichtungsgesetzes in Schuldscheindarlehen des Landes<sup>7</sup> angelegt wurden.

- **„Sondervermögen Saarlandpakt“**

Zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände und zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft übernimmt das Saarland im Rahmen des Saarlandpakts kommunale Liquiditätskredite in Höhe von 1 Mrd. €. Diese werden dadurch zu Landesschulden, die vom Land binnen 45 Jahren vollständig getilgt werden. Die bei den Kommunen verbleibenden Liquiditätskredite sind von diesen ebenfalls innerhalb eines Zeitraumes von 45 Jahren vollständig zu tilgen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 634 06.

<sup>2</sup> Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Zukunftsinitiative II“ vom 5. Mai 2010 (Amtsbl. I S. 75).

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 21 01 Titel 634 72.

<sup>4</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 des Gesetzes über das Sondervermögen „Kommunalen Entlastungsfonds“ vom 1. Dezember 2011 (Amtsbl. I S. 507) und § 12 Abs. 2 des Gesetzes über den Saarlandpakt vom 30. Oktober 2019 (Amtsbl. I S. 1033).

<sup>5</sup> Quelle: Jahresrechnungen Kapitel 95 90 und 97 16.

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 424 02.

<sup>7</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Pensionsfonds Saarland“ vom 12. Dezember 2018 (Amtsbl. I S. 832).

Zur Abwicklung der an das Land übertragenen kommunalen Liquiditätskredite hat das Saarland zum 1. Januar 2020 das „Sondervermögen Saarlandpakt“ errichtet, das sich aus Zuweisungen aus dem Kernhaushalt und durch die Aufnahme von Krediten finanziert.<sup>1</sup>

Auf Grundlage dessen hat das Land bis Ende 2020 408,5 Mio. € an kommunalen Liquiditätskrediten übernommen.<sup>2</sup>

- **Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“**

Zur Finanzierung der sich aus der Covid-19-Pandemie ergebenden direkten und indirekten finanziellen Folgen hat das Saarland – nach vorangegangener Feststellung des Landtages, dass es sich bei der Covid-19-Pandemie um eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation nach § 2 Absatz 1 des Haushaltsstabilisierungsgesetzes (HStabG) handelt<sup>3</sup> – das vom Kernhaushalt getrennte Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ errichtet.<sup>4</sup> Das Sondervermögen finanziert sich zu Lasten einer Kreditermächtigung von bis zu 1.400 Mio. €, die bis einschließlich 2024 zur Verfügung stehen. Die tatsächlich in Anspruch genommene Kreditermächtigung ist ab dem Haushaltsjahr 2025 über einen Zeitraum von 30 Jahren in Höhe von jährlich einem Dreißigstel zurückzuführen.

Nach der in der Haushaltsrechnung veröffentlichten Jahresrechnung 2020 verausgabte das Sondervermögen im ersten Jahr der Pandemie rund 732,3 Mio. €. Finanziert wurden diese durch eine Darlehensaufnahme in Höhe von 260,8 Mio. €, Erstattungen des Bundes in Höhe von rund 470,7 Mio. € und in Höhe von 0,8 Mio. € durch sonstige Einnahmen.

- **Sondervermögen „Krankenhausfonds“**

Zur Förderung von Investitionskosten der saarländischen Krankenhausträger hat das Saarland ein Sondervermögen „Krankenhausfonds“ in Höhe von 125 Mio. € errichtet.<sup>5</sup> Die Mittel werden im Zeitraum 2020 bis 2022 aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen ab dem Jahr 2020 Zuführungen in Höhe von jährlich 20 Mio. € aus den bisherigen Ansätzen des Kernhaushaltes sowie Mittel des Bundes aus dem „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“.

---

<sup>1</sup> Vgl. Gesetz zur Errichtung eines „Sondervermögens Saarlandpakt“ vom 30. Oktober 2019 (Amtsbl. I S. 1037).  
<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020“ vom 28. Juli 2021, Seite 10.  
<sup>3</sup> Vgl. Landtag des Saarlandes, 39. Sitzung am 24. Juni 2020, Pl. 16/39 und Haushaltsstabilisierungsgesetz (HStabG) vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446).  
<sup>4</sup> Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ vom 24. Juni 2020 (Amtsbl. I S. 446).  
<sup>5</sup> Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Krankenhausfonds“ vom 24. Juni 2020 (Amtsbl. I S. 448).

Planmäßig wurde dem „Krankenhausfonds“ aus dem Sondervermögen „zur Beseitigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ ein erster Teilbetrag in Höhe von 75 Mio. € zugeführt.<sup>1</sup> Darüber hinaus erhielt der Fonds die vorgesehene Zuweisung aus dem Kernhaushalt in Höhe von 20 Mio. €.<sup>2</sup> Da im Rechnungsjahr 2020 keine Ausgaben zu Lasten des „Krankenhausfonds“ geleistet wurden, wurde der Bestand in Höhe von 95 Mio. € als Überschuss ins Wirtschaftsjahr 2021 übertragen.<sup>3</sup>

### Zahlungen aus dem Landeshaushalt an Sondervermögen und von Sondervermögen an den Landeshaushalt im Rechnungsjahr 2020

Bezeichnung	Zahlungen an Sondervermögen <sup>4</sup>	Zahlungen an den Landeshaushalt <sup>5</sup>	Saldo
	- in Mio. € -		
"Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch"	0,0	0,0	0,0
"Versorgungsrücklage Saarland"	0,0	0,0	0,0
"Sondervermögen Zukunftsinitiative"	84,3 <sup>6</sup>	0,0	-84,3
"Ausfallfonds nach § 8 des Saarländischen Hochschulgebührengesetzes"	0,0	0,0	0,0
"Zukunftsinitiative II"	170,9	0,0 <sup>7</sup>	-170,9
"Sondervermögen Kommunalen Entlastungsfonds"	13,0	0,0	0,0
Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“	3,0	0,0	-3,0
„Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage“	0,0	0,0	0,0
„Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage“	0,0	0,0	0,0
„Sondervermögen Saarlandpakt“	30,0	0,0	0,0
Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“	0,0	0,0	0,0
Sondervermögen „Krankenhausfonds“	20,0 <sup>8</sup>	0,0	-20,0
<b>Summe:</b>	<b>321,2<sup>9</sup></b>	<b>0,0<sup>10</sup></b>	<b>-321,2</b>

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 97 12 Titel 884 01.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 05 12 Titelgruppe 71.

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 97 13 Titel 961 01.

<sup>4</sup> Gruppe 424, 434, 564, 584, 614, 624, 634, 854 und 884.

<sup>5</sup> Gruppe 154, 174, 214, 224, 234, 314 und 334.

<sup>6</sup> Darüber hinaus wurden 13 Mio. € aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ zugeführt; vgl. Kapitel 95 88 Titel 332 03.

<sup>7</sup> 28,3 Mio. € wurden an die Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ abgeführt; vgl. Kapitel 96 81 Titel 000 00.

<sup>8</sup> Darüber hinaus wurden 75 Mio. € aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ zugeführt; vgl. Kapitel 97 13 Titel 234 02.

<sup>9</sup> Darüber hinaus leistete das Saarland 2020 zur Anteilsfinanzierung der Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) eine Zahlung in Höhe von 11.530 €; vgl. Kapitel 09 09 Titel 634 74.

<sup>10</sup> Aus dem Investitionsprogramm „Kinderbetreuungsfinanzierung“ 2017 – 2020 des Bundes wurden rund 2,1 Mio. € zum weiteren Ausbau der Infrastruktur zur Kinderbetreuung vereinnahmt; vgl. Kapitel 06 29 Titel 334 04.

### Entwicklung des Bestandes der Sondervermögen im Zeitraum 2016 – 2020

Bezeichnung	2016	2017	2018	2019	2020
"Sondervermögen Ausgleichsabgabe nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch"	5,7	7,6	10,5	13,7	16,6
"Versorgungsrücklage Saarland"	239,1	238,9	205,3	208,2	210,5
"Sondervermögen Zukunftsinitiative"	373,6	474,1	612,1	672,7	728,2
"Ausfallfonds nach § 8 des Saarländischen Hochschulgebührengesetzes"	0,2	0,2	0,2	0,2	
"Zukunftsinitiative II"	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
"Sondervermögen Kommunaler Entlastungsfonds"	70,3	36,3	19,3	2,3	2,3
Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0
„Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage“	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
„Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage“	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
„Sondervermögen Saarlandpakt“	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sondervermögen „Krankenhausfonds“	0,0	0,0	0,0	0,0	95,0
<b>Summe:</b>	<b>688,9</b>	<b>757,1</b>	<b>847,4</b>	<b>897,1</b>	<b>1.055,8</b>

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen möglich.

Mit insgesamt 1.055,8 Mio. € hat der Bestand der Sondervermögen zum Ende des Rechnungsjahres 2020 einen neuen Höchststand erreicht. Der Zuwachs von 158,7 Mio. € entspricht einer prozentualen Steigerung in Höhe von 17,7 v. H. (Vorjahr: 5,9 v. H.).

### 3. Abschlüsse der Landesbetriebe

Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, abgegrenzte Teile der Landesverwaltung, deren Tätigkeit in der Regel erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist.<sup>1</sup>

Im Haushaltsplan sind nur die Zuführungen oder die Ablieferungen zu veranschlagen.

Landesbetriebe haben für jedes Geschäftsjahr einen Wirtschaftsplan aufzustellen. In den ersten drei Monaten des nachfolgenden Geschäftsjahres ist ein Jahresabschluss zu erstellen, der nach § 85 Abs. 1 Nr. 3 LHO der Haushaltsrechnung als Übersicht beizufügen ist.

Im Jahr 2020 bestanden folgende zehn Landesbetriebe im Sinne von § 26 Abs. 1 LHO:

1. Landesverwaltungsamt – Staatliche Hochbaubehörde (Kapitel 03 32)
2. Landesamt für Zentrale Dienste – Statistisches Amt (Kapitel 04 13)
3. Landesamt für Soziales (Kapitel 05 13)
4. Landesbetrieb für Straßenbau (Kapitel 08 12)
5. Landesamt für Vermessung, Geoinformation und Landentwicklung (Kapitel 09 11)
6. SaarForst Landesbetrieb (Kapitel 09 13)
7. Landesamt für Verbraucherschutz (Kapitel 09 14)
8. Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz (Kapitel 09 23)
9. Saarländische Klinik für forensische Psychiatrie (Kapitel 10 10)
10. Landesamt für IT-Dienstleistungen (IT-Dienstleistungszentrum, IT-DLZ) (Kapitel 16 22).

---

<sup>1</sup> Vgl. VV zu § 26 LHO.

**Feststellungen hierzu:**

Die Haushaltsrechnung 2020 enthält je Landesbetrieb die geforderte Übersicht in Form einer Bilanz und einer Finanz- und Erfolgsrechnung mit Soll-/Ist-Vergleich. Ausgenommen hiervon ist nach wie vor der Landesbetrieb „Landesverwaltungsamt – Staatliche Hochbaubehörde“ (LaVa - SHB), für den die Haushaltsrechnung nach 2017, 2018 und 2019 auch für 2020 keinen Jahresabschluss beinhaltet.<sup>1</sup>

Nach der VV Nr. 1.10.1 zu § 26 LHO und den für die Abschlüsse der Landesbetriebe 2020 geltenden Regelungen<sup>2</sup> hätte der Jahresabschluss des LaVa - SHB innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres von der Geschäftsleitung aufgestellt und innerhalb von sechs Monaten nach dessen Ablauf in geprüfter Form dem Ministerium für Inneres, Bauen und Sport als zuständigem Fachressort und dem Ministerium für Finanzen und Europa vorgelegt werden müssen.

Die vom LaVa – SHB seit nunmehr vier Jahren praktizierte Verfahrensweise widerspricht fortdauernd einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung und macht die Finanzlage dieses Landesbetriebes in höchstem Maße intransparent.

Die vorliegenden Jahresabschlüsse der übrigen neun Landesbetriebe weisen nach Verbuchung von Erträgen aus Verlustübernahmen aus dem Landeshaushalt in Höhe von 427,8 Mio. €<sup>3</sup> (Vorjahr ohne LaVa - SHB: 406,5 Mio. €) für das Geschäftsjahr 2020 einen Jahresfehlbetrag in Höhe von -4,6 Mio. € (Vorjahr ohne LaVa – SHB: -4,3 Mio. €). Die Bilanzen schließen zum 31. Dezember 2020 auf der Aktiv- und der Passivseite mit einer Gesamtbilanzsumme von jeweils rund 1.043,3 Mio. € (Vorjahr ohne LaVa - SHB: 1.015,1 Mio. €) ab.

Am Ende des Geschäftsjahres 2020 stand den genannten neun Landesbetrieben ein Eigenkapital in Höhe von 82,3 Mio. € (Vorjahr ohne LaVa – SHB: 86,9 Mio. €) zur Verfügung. Darin enthalten sind Gewinnrücklagen und Gewinnvorträge von insgesamt 9,3 Mio. € (Vorjahr ohne LaVa - SHB: 13,5 Mio. €).

- Das Landesamt für Zentrale Dienste – Statistisches Amt wird seit dem 1. Januar 2009 als Landesbetrieb nach § 26 LHO geführt. Die Erfolgsrechnung weist nach Gegenüberstellung von Erträgen (0,5 Mio. €) und Aufwendungen (5,7 Mio. €) für das Geschäftsjahr 2020 ein ausgeglichenes Jahresergebnis (0 €) aus, das auf außerordentlichen Erträgen aus Verlustübernahme durch das Land (6,6 Mio. €) basiert. Die

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2020, Tz. 9, Seite 20.

<sup>2</sup> Vgl. Erlasse des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 13. November 2020, Az.: C/4, C/3 H 1200-148#0012020/171796 und vom 16. Juni 2021.

<sup>3</sup> Insgesamt wurden den Landesbetrieben laut Haushaltsrechnung 2020 aus dem Kernhaushalt für laufende Zwecke (Gruppe 682) und für Investitionen (Gruppe 891 und 892) 497,4 Mio. € (Vorjahr: 462,4 Mio. €) aus dem Landeshaushalt zugeführt. 1,2 Mio. € (Vorjahr: 1,3 Mio. €) wurden an den Landeshaushalt abgeliefert (Gruppe 121). Darüber hinaus wurden den Landesbetrieben aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ 1,4 Mio. € zugeführt.

somit 2020 entstandene „Überzahlung“ von 1,4 Mio. € wurde als Verbindlichkeit gegenüber dem Land in die Bilanz eingestellt. Mit 0,8 Mio. € blieben die bilanzierten Gewinnrücklagen gegenüber dem Vorjahr unverändert.

- Das Landesamt für Soziales wird seit dem 1. Januar 2011 in Form eines Landesbetriebes nach § 26 LHO geführt. Der Jahresabschluss weist für das Geschäftsjahr 2020 nach Verbuchung von Erträgen aus Zuführungen aus dem Landeshaushalt in Höhe von insgesamt 343,1 Mio. €<sup>1</sup> (Vorjahr: 328,8 Mio. €) und der Zuführung von 11,4 Mio. € in die Verbindlichkeiten gegenüber dem Land (Vorjahr: 12,9 Mio. €) ein ausgeglichenes Jahresergebnis (0 €) aus.
- Die Straßenbauverwaltung des Saarlandes wird seit dem 1. Januar 2003 in Form eines Landesbetriebes (Landesbetrieb für Straßenbau) nach § 26 LHO geführt. Dieser schließt das Geschäftsjahr 2020 nach dem Defizitausgleich durch das Saarland in Höhe von 29,2 Mio. € (Vorjahr: 28,4 Mio. €) mit einem ausgeglichenen Ergebnis (0 €) ab. Aktiva und Passiva erhöhten sich gegenüber dem Vorjahr um jeweils rund 10,8 Mio. € auf 778,2 Mio. €. Das zum 31. Dezember 2020 mit einem „Startwert“ von 674,7 Mio. € bilanzierte Infrastrukturvermögen des Saarlandes<sup>2</sup> valuiert dabei zum Ende des Geschäftsjahres 2020 mit einem Wert von 702,8 Mio. € (Vorjahr: 691,3 Mio. €)<sup>3</sup>.
- Das Landesamt für Vermessung, Geoinformation und Landentwicklung (LVGL) wird seit dem 1. Januar 2006 als Landesbetrieb nach § 26 LHO geführt. Es schließt laut Erfolgsrechnung das Geschäftsjahr 2020 nach Verlustübernahme durch das Land in Höhe von 11,1 Mio. € (Vorjahr: 11 Mio. €) mit einem Jahresüberschuss in Höhe von 190 T€ ab. Dieser wurde als Verbindlichkeit gegenüber dem Land verbucht.
- Der SaarForst Landesbetrieb (SFL) schließt das Geschäftsjahr 2020 mit einem Jahresfehlbetrag in Höhe von -3,6 Mio. € (Vorjahr: -3,1 Mio. €) ab. Das Eigenkapital ging dadurch nach Auflösung des noch vorhandenen Gewinnvortrages aus 2019 um rund 3,7 Mio. € auf 57,8 Mio. € zurück. Die Bilanzsumme verringerte sich von 69,5 Mio. € auf 68,8 Mio. €. Aufgrund nicht hinreichend nachgewiesener Nutzungsrechte an unbebautem und bebautem Grund und Boden in Höhe von rund 2,1 Mio. € hat die mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2020 beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ihren Bestätigungsvermerk abermals eingeschränkt.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Davon 310,9 Mio. € für Sozialhilfe (Vorjahr: 297,6 Mio. €).

<sup>2</sup> Hierzu zählen im Wesentlichen die Landstraßen I. und II. Ordnung, die Brückenbauwerke, die Rad- und Gehwege sowie Ausstattungsgegenstände, wie Lichtzeichenanlagen und Schutzeinrichtungen.

<sup>3</sup> Jeweils ohne Anlagen im Bau.

<sup>4</sup> Vgl. Seite 7 des Berichts über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2020 und des Lageberichts für das Geschäftsjahr 2020 des SaarForst Landesbetriebes sowie die Bemerkungen zum SaarForst Landesbetrieb unter Tn. 9.3 der Jahresberichte 2018, 2019 und 2020.

- Das zum 1. Januar 2011 errichtete Landesamt für Verbraucherschutz (LAV) wird als Landesbetrieb nach § 26 LHO geführt. Das Geschäftsjahr 2020 schließt nach Zuführungen aus dem Landeshaushalt zum Ausgleich von Verlusten in Höhe von 7,3 Mio. € (Vorjahr: 7,4 Mio. €) mit einem Jahresüberschuss von 0,3 Mio. € (Vorjahr: 0,5 Mio. €) ab, der den Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland zugeführt wurde.
- Für das seit dem 1. Januar 2006 als Landesbetrieb geführte Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz (LUA) weist der Abschluss zum 31. Dezember 2020 nach Ausgleich des Jahresverlustes in Höhe von 14,6 Mio. € (Vorjahr: 14,7 Mio. €) durch das Land ein ausgeglichenes Ergebnis (0 €) aus.
- Die Saarländische Klinik für Forensische Psychiatrie (SKFP) weist für das Geschäftsjahr 2020 nach einem vom Land zu übernehmenden Verlust<sup>1</sup> in Höhe von 364 T€ (Vorjahr: 24 T€) ein neutrales Ergebnis von 0 € aus. Das Eigenkapital blieb mit 345 T€ gegenüber 2019 unverändert; hierin enthalten ist ein Gewinnvortrag in Höhe von 78 T€.
- Das Landesamt für IT-Dienstleistungen (IT-Dienstleistungszentrum, IT-DLZ) ist zum 1. Januar 2016 als eigenständiger Landesbetrieb nach § 26 LHO aus der früheren Zentralen Datenverarbeitungsstelle für das Saarland (ZDV-Saar) hervorgegangen. Das IT-DLZ schließt sein fünftes Geschäftsjahr (2020) mit einem Jahresverlust in Höhe von -0,9 Mio. € (Vorjahr: -1,1 Mio. €) ab. Die Bilanzsumme ging gegenüber dem Vorjahr um 3,7 Mio. € auf 24,1 Mio. € zurück. Die Gewinnrücklage verringerte sich um den Jahresverlust 2019 auf 10,7 Mio. €.

#### 4. Globalhaushalte

- **Universität des Saarlandes (UdS)**

Die Universität des Saarlandes ist seit dem Jahr 2004 mit einem Globalhaushalt ausgestattet. Diesen hat sie analog den Regelungen für Landesbetriebe gemäß § 26 LHO zu bewirtschaften, wobei zwischen der UdS und der Landesregierung Leistungsvorgaben vereinbart wurden.<sup>2</sup> Die Haushaltsrechnung enthält die geprüfte Bilanz zum 31. Dezember 2020.

Dem Rechnungshof wurde mit Schreiben vom 20. Oktober 2021 von der UdS ein Exemplar des geprüften Jahresabschlusses übersandt. Nach diesem schließt die UdS das Geschäftsjahr 2020 mit einem positiven Jahresergebnis in Höhe von 13,5 Mio. € ab (Vorjahr: -7,7 Mio. €). Die Bilanzsumme ist gegenüber 2019 leicht von 646,5 Mio. € auf 646,3 Mio. € zurückgegangen. Das Eigenkapital stieg aufgrund des Jahresergebnisses 2020 von 83,7 Mio. € auf 97,2 Mio. € an. Hiervon entfallen unverändert 17,8 Mio. € auf eine Kapitalrücklage, 72,7 Mio. €

<sup>1</sup> Vgl. § 8 Absatz 4 der Betriebsanweisung für den Landesbetrieb „Saarländische Klinik für Forensische Psychiatrie“ vom 16. Januar 2008.

<sup>2</sup> Zuletzt mit Ziel- und Leistungsvereinbarung VI vom 21. Dezember 2021 für den Zeitraum 2022 – 2025.



auf zweckgebundene Rücklagen (Vorjahr: 58,3 Mio. €) und 6,7 Mio. € auf eine Gewinnrücklage (Vorjahr: 7,6 Mio. €). Der für Investitionen gebildete Sonderposten stieg um 7,8 Mio. € auf 386,5 Mio. € an.

- **Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (htw saar)**

Die Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes ist seit 2008 mit einem Globalhaushalt ausgestattet, den sie analog § 26 LHO zu bewirtschaften hat. Auch zwischen der htw saar und der Landesregierung wurden Leistungsvorgaben festgeschrieben.<sup>1</sup> Die Haushaltsrechnung 2020 beinhaltet die geprüfte Bilanz und die Finanz- und Erfolgsrechnung. Nach dieser schließt das Geschäftsjahr 2020 mit einem Jahresüberschuss in Höhe von 6,1 Mio. € (Vorjahr: rund 2 Mio. €) ab. Nach dem Lagebericht der Hochschulleitung basiert dieser auf dem weiterhin sparsamen Ressourcenverbrauch, der deutlich erhöhten Verwendung von Hochschulpaktmitteln, der Erhöhung der Globalfinanzierung durch das Land und gestiegener Drittmittel für Forschung und Lehre.<sup>2</sup> Der bilanzierte Gewinnvortrag stieg um den Jahresüberschuss 2019 auf 8,6 Mio. € an. Das Eigenkapital erhöhte sich aufgrund des Jahresergebnisses 2020 von rund 10,7 Mio. € auf nunmehr 16,8 Mio. €. Die Bilanzsumme wuchs von 35,1 Mio. € auf 38,5 Mio. € an.

---

<sup>1</sup> Zuletzt mit Ziel- und Leistungsvereinbarung V vom 21. Dezember 2021 für den Zeitraum 2022 – 2025.

<sup>2</sup> Vgl. Lagebericht 2020 der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (htw saar), Seite 21.

<b>10</b>	<b>Feststellungen gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO</b>
-----------	---

Die in der Haushaltsrechnung und den Büchern der Landeshauptkasse aufgeführten Beträge stimmen überein.

Die Belegung der geprüften Einnahmen und Ausgaben gab keinen Anlass zu wesentlichen Beanstandungen.

### III. Finanzielle Entwicklung

#### 11 Allgemeines

Der Abschlussbericht des Ministeriums für Finanzen und Europa zur Haushaltsrechnung (§ 84 LHO) legt insbesondere den Vollzug des Haushalts dar.

Das Ist-Ergebnis des Jahres 2020 liegt mit 4.826,4 Mio. € um rund 31,7 Mio. € (+0,7 v. H.) über dem Soll des Nachtragshaushaltsplans (4.794,7 Mio. €).

#### 1. Bereinigte Gesamtausgaben

##### Entwicklung

Die bereinigten Gesamtausgaben im Kernhaushalt beliefen sich 2020 nach der Planung auf 4.772,5 Mio. € und nach der Haushaltsrechnung auf 4.804,1 Mio. €. Sie veränderten sich in den Haushaltsjahren 2011 bis 2020 wie folgt:

Haushaltsjahr	bereinigte Gesamtausgaben	
	Haushaltsplan <sup>1</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr %	Haushaltsrechnung <sup>2</sup> Veränderung gegenüber Vorjahr %
2011	+1,91	-5,24 <sup>5</sup>
2012	+6,25	+8,04 <sup>6</sup>
2013	-1,81	-1,23 <sup>7</sup>
2014	+0,87	+0,14 <sup>8</sup>
2015	+1,05	+1,67 <sup>9</sup>
2016	+2,20	+3,33 <sup>10</sup>
2017	+1,61	+3,82 <sup>11</sup>
2018	+1,90	+0,78 <sup>12</sup>
2019	+8,42 <sup>3</sup>	+4,12
2020	+5,33 <sup>4</sup>	+7,06

<sup>1</sup> Bis einschließlich 2018 ohne Veranschlagung der Abführung der vom Bund übernommenen Kosten für Unterkunft und Heizung an Kommunale Träger (KdU).

<sup>2</sup> Ist-Ausgaben. Bis 2018 einschließlich Bereinigung um die KdU; 2010: 38,1 Mio. €, 2011: 56,8 Mio. € jeweils aus Kapitel 05 20 Titel 982 01 und 2012: 57,7 Mio. €, 2013: 57,1 Mio. €, 2014: 53,2 Mio. €, 2015: 67,8 Mio. €, 2016: 78,1 Mio. €, 2017: 119,3 Mio. €, 2018: 101,1 Mio. € jeweils aus Kapitel 08 08 Titel 633 01.

<sup>3</sup> Einschließlich erstmaliger Veranschlagung der KdU bereits im Haushaltsplan (2019: 125 Mio. €).

<sup>4</sup> Einschließlich Veranschlagung der KdU mit 120 Mio. €.

<sup>5</sup> Die so bereinigten Gesamtausgaben sanken um 5,24 v. H. Bezieht man dies ein, so ergibt sich ein vorjahresbezogener Rückgang von 4,71 v.H. Nähere Ausführungen hierzu siehe Tn. 18. Jahresbericht 2012.

<sup>6</sup> Die so bereinigten Gesamtausgaben stiegen um 8,04 v. H. Bezieht man dies ein, so ergibt sich ein vorjahresbezogener Anstieg von 6,4 v. H. Nähere Ausführungen hierzu siehe Tn. 18. Jahresbericht 2013.

<sup>7</sup> Die so bereinigten Gesamtausgaben sanken um 1,23 v. H. Bezieht man dies ein, so ergibt sich ein vorjahresbezogener Rückgang von 1,24 v. H. Nähere Ausführungen hierzu siehe Tn. 18. Jahresbericht 2014.

<sup>8</sup> Die so bereinigten Gesamtausgaben stiegen um 0,14 v. H. Bezieht man dies ein, so ergibt sich ein vorjahresbezogener Anstieg von 0,24 v. H. Nähere Ausführungen hierzu siehe Tn. 18. Jahresbericht 2015.

<sup>9</sup> Die so bereinigten Gesamtausgaben stiegen um 1,67 v. H. Bezieht man dies ein, so ergibt sich ein vorjahresbezogener Anstieg von 1,32 v. H. Nähere Ausführungen hierzu siehe Tn. 18. Jahresbericht 2016.

<sup>10</sup> Die so bereinigten Gesamtausgaben stiegen um 3,33 v. H. Bezieht man dies ein, so ergibt sich ein vorjahresbezogener Anstieg von 3,13 v. H. Nähere Ausführungen hierzu siehe Tn. 18. Jahresbericht 2017.

<sup>11</sup> Die so bereinigten Gesamtausgaben stiegen um 3,82 v. H. Bezieht man dies ein, so ergibt sich ein vorjahresbezogener Anstieg von 2,87 v. H. Nähere Ausführungen hierzu siehe Tn. 18. Jahresbericht 2018.

<sup>12</sup> Die so bereinigten Gesamtausgaben stiegen um 0,78 v. H. Bezieht man dies ein, so ergibt sich ein vorjahresbezogener Anstieg von 1,25 v. H. Nähere Ausführungen hierzu siehe Tn. 18. Jahresbericht 2019.

Bei Betrachtung der bereinigten Gesamtausgaben (Ausklammerung haushaltstechnischer Verrechnungen und durchlaufender Gelder, denen entsprechende Einnahmen gegenüberstehen, sowie der Zuführungen an den Grundstücksfonds)<sup>1</sup> von 4.804,1 Mio. € ergibt sich im Haushaltsjahr 2020 eine rechnerische Überschreitung des entsprechenden Ausgabesolls im Kernhaushalt von 4.772,5 Mio. € um 31,6 Mio. €. Dies ist das Resultat von

#### Minderausgaben

- für sächlichen Verwaltungsaufwand	11,6 Mio. €
- für den Schuldendienst	67,6 Mio. €
- Investitionen	3,9 Mio. €
- bei global veranschlagten Ausgaben	62,5 Mio. €

einerseits und

#### Mehrausgaben

- Personalausgaben	17,9 Mio. €
- für Erstattungen und Zuweisungen nichtinvestiver Art	159,4 Mio. €

andererseits.

Unter Berücksichtigung der seit dem Haushaltsjahr 2012 vorgenommenen Umgruppierung der Kosten für Unterkunft und Heizung an die Kommunalen Träger von der HGr. 9 in die HGr. 6<sup>2</sup> ergibt sich indes eine tatsächliche Unterschreitung des Ausgabesolls um 1,1 Mio. €.

Zu den **M i n d e r a u s g a b e n** ist Folgendes zu bemerken:

- Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51 – 54) ergeben sich die Minderausgaben in Höhe von 11,6 Mio. € aus einer Vielzahl von Einzelfaktoren.
- Die gegenüber dem Haushaltssoll von 384,9 Mio. € um 67,6 Mio. € auf 317,3 Mio. € zurückgegangenen Ausgaben<sup>3</sup> für den Schuldendienst (OGr. 56 – 58) sind auf das im Rechnungsjahr 2020 noch günstige Zinsniveau am Kapitalmarkt zurückzuführen.
- Bei den Investitionen (HGr. 7 und 8) ergeben sich die Minderausgaben in Höhe von 3,9 Mio. € aus einer Reihe von Einzelfaktoren.

Für Baumaßnahmen (HGr. 7) wurden 43,6 Mio. € weniger verausgabt als vorgesehen (67,3 Mio. €).

Mit 422,9 Mio. € überschritten dagegen die Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8) die Haushaltsansätze um 39,7 Mio. €.

<sup>1</sup> OGr. 98 und 91.

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2012, Seite 15.

<sup>3</sup> Darüber hinaus wurden 10,8 Mio. € im Rahmen der Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen.

Die investiven Sachausgaben des Landes (OGr. 81 und 82) blieben um 5,5 Mio. € hinter dem Soll von 32 Mio. € zurück.

Rund 4 Mio. € weniger als geplant (52,3 Mio. €) wurden für den Erwerb von Beteiligungen (OGr. 83) eingesetzt.

8,2 Mio. € mehr als geplant (0 €) wurden für Darlehen an Studierende nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) aufgewendet, denen einnahmeseitig Zuwendungen des Bundes in gleicher Höhe gegenüber standen.<sup>1</sup>

Mit 0,2 Mio. € lag die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (OGr. 87) um rund 1,5 Mio. € unter dem geplanten Haushaltsoll.

Bei den Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich (OGr. 88) lagen die Ausgaben mit 194,3 Mio. € um 70,1 Mio. € über den Ansätzen des Haushaltsplans. Die Mehrausgaben sind – wie bereits in Jahren zuvor - im Wesentlichen auf die Zuweisungen an das „Sondervermögen Zukunftsinitiative“ zurückzuführen (84,3 Mio. €).<sup>2</sup> Diesen standen geringere Ausgaben bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden und Gemeindeverbände (11,9 Mio. €), an Krankenhausträger (1,9 Mio. €) sowie an Zweckverbände (0,3 Mio. €) gegenüber.<sup>3</sup>

Die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche (OGr. 89) blieben mit 145,2 Mio. € um rund 27,7 Mio. € hinter den Ansätzen des Haushaltsplans zurück.

- Dem Minderbetrag in Höhe von 62,5 Mio. € bei den global veranschlagten Ausgaben (OGr. 97) liegen im Wesentlichen Minderausgaben in Höhe von 26 Mio. € beim Zentralen Finanzierungsfonds zum Hochschulpakt 2020<sup>4</sup>, bei den global veranschlagten Mehrausgaben für die Betreuung und Unterbringung von Asylbewerbern (32 Mio. €)<sup>5</sup>, EU-Struktur-Förderprogrammen (19,6 Mio. €)<sup>6</sup> und den global veranschlagten Mehrausgaben zur Finanzierung des Landesanteils an Bundesprogrammen (14,5 Mio. €)<sup>7</sup> zugrunde.<sup>8</sup> Die vorsorglich zum Ausgleich der weder der Pandemie noch der konjunkturellen Entwicklung zuzuordnenden Steuermindereinnahmen veranschlagte globale Minderausgabe in Höhe von 38,1 Mio. € konnte – wie ursprünglich erhofft – durch geringere Zinsausgaben erwirtschaftet werden.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 05 02 Titel 863 86 und Titel 331 72.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 884 01.

<sup>3</sup> Vgl. Gruppe 883, 886 und 887.

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 02 12 Titel 971 02.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 971 03.

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 08 06 und 08 09.

<sup>7</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 971 04.

<sup>8</sup> Es wurden jedoch Mittel im Rahmen der Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen.

<sup>9</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 972 01, Kapitel 21 03 OGr. 57 und Protokoll über die 60. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen am 16. Juni 2020.

Eine Betrachtung der **Mehrausgaben** führt zu nachstehendem Ergebnis:

- Die Personalausgaben (HGr. 4) lagen mit insgesamt 1.698,7 Mio. € rund 17,9 Mio. € über dem im Haushalt veranschlagten Ausgabevolumen. Mehrausgaben bei den Bezügen und Nebenleistungen (OGr. 42) in Höhe von 27,6 Mio. € standen Einsparungen bei den Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige (OGr. 41) in Höhe von 0,4 Mio. €, den Versorgungsbezügen (OGr. 43) in Höhe von 2,5 Mio. €, den Beihilfen und Unterstützungen (OGr. 44) in Höhe von 4,8 Mio. € und den sonstigen personenbezogenen Ausgaben (OGr. 45) in Höhe von 0,5 Mio. € gegenüber. Auch wurden die global für Mehrausgaben im Personalbereich bereitgestellten Mittel in Höhe von insgesamt 1,3 Mio. € nicht in Anspruch genommen.<sup>1</sup>
- Bei den Erstattungen und Zuweisungen nichtinvestiver Art (HGr. 6) ist der Saldo in Höhe von 159,4 Mio. € das Ergebnis einer Vielzahl von Unter- bzw. Überschreitungen des Haushaltssolls von 2.023,6 Mio. €.

So flossen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs 8,9 Mio. € mehr als geplant (621,4 Mio. €) an allgemeinen Zuweisungen an die saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände.<sup>2</sup>

Bei den sonstigen (zweckgebundenen) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (OGr. 63) lagen die Ausgaben mit 484,2 Mio. € um 116,2 Mio. € über dem Haushaltssoll. Minderausgaben bei den sonstigen Zuweisungen an den Bund (Gr. 631) in Höhe von 0,4 Mio. € standen Mehrausgaben in Höhe von 0,8 Mio. € bei den sonstigen Zuweisungen an Länder (Gr. 632) gegenüber. Die sonstigen Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 633) überstiegen mit 280,6 Mio. € die Haushaltsansätze um 28,8 Mio. €. Mit 183,9 Mio. € lagen ferner die sonstigen Zuweisungen an Sondervermögen (Gr. 634) über dem Haushaltssoll in Höhe von 97,2 Mio. €. Den diesbezüglichen Mehrausgaben in Höhe von 86,7 Mio. € liegt die um die Schlusszahlung der Konsolidierungshilfen (1/3 von 260 Mio. €) erhöhte Zuweisung an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ zugrunde.<sup>3</sup> Auch bei den sonstigen Zuweisungen an Zweckverbände (Gr. 637) lagen die Ausgaben 5,1 Mio. € um rund 0,4 Mio. € über dem Haushaltssoll.

Für Erstattungen an sonstige Bereiche (OGr. 67) wurden 4 Mio. € mehr als veranschlagt (40,4 Mio. €) benötigt, die im Saldo ausschließlich auf Mehrausgaben für schulvorbereitenden Förderunterricht zurückzuführen sind.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 461 01 und 461 02.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 21 01 Titel 613 71.

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 634 06 und Kapitel 95 86 Titel 222 01.

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 06 02 Titel 671 04.

Bei den Ausgaben der OGr. 68 (Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche) überschritten die Ausgaben die Haushaltsansätze von 986,5 Mio. € um 31,2 Mio. €.

Mit 33,4 Mio. € lagen die Erstattungen für Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen (Gr. 681) um 18,9 Mio. € über den Ansätzen des Haushaltsplans. Ursächlich hierfür waren in erster Linie die um insgesamt 21 Mio. € höheren Aufwendungen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)<sup>1</sup> und Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)<sup>2</sup>. Dagegen blieben die Ausgaben für Leistungen an Asylbewerber, die in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften des Landes untergebracht sind, mit 5,3 Mio. € um 1,2 Mio. € hinter dem Haushaltssoll zurück.<sup>3</sup>

Um 19,7 Mio. € überstiegen die Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen (Gr. 682) die Ansätze des Haushaltsplans (675,3 Mio. €). Minderausgaben in Höhe von insgesamt 9,1 Mio. € (u. a. für Ausgleichszahlungen öffentliche Verkehrsunternehmen (4,1 Mio. €)<sup>4</sup>, Zuführungen des Landes zu den Kosten des Darlehens für das neue Gebäude der Inneren Medizin (IMED) im Universitätsklinikum in Homburg (2,5 Mio. €)<sup>5</sup>, Personalkosten des Landesamtes für Umwelt und Arbeitsschutz (1,3 Mio. €)<sup>6</sup> und laufende Aufwendungen des Landesamts für Verbraucherschutz (0,6 Mio. €)<sup>7</sup>), standen Mehrausgaben in Höhe von 28,8 Mio. € gegenüber. Hierbei handelt es sich um Zuführungen für laufende Zwecke an die Universität des Saarlandes (16,3 Mio. €)<sup>8</sup>, die Hochschule für Technik und Wirtschaft (9,3 Mio. €)<sup>9</sup> und den SaarForst Landesbetrieb (3,2 Mio. €)<sup>10</sup>.

Die Zuschüsse für laufende Zwecke an private Unternehmen (Gr. 683) überstiegen mit 28,6 Mio. € die Haushaltsansätze um 7,2 Mio. €. Zugrunde liegen hier um 4,9 Mio. € höhere Ausgleichszahlungen an private Verkehrsunternehmen im Ausbildungsverkehr<sup>11</sup>, um 1,6 Mio. € höhere Zuschüsse an private Unternehmen aus dem EU-kofinanzierten Teil des Saarländischen Entwicklungsplans für den Ländlichen Raum 2014 – 2020 (SEPL)<sup>12</sup> und dem Förderprogramm „Digital-Starter-Saar“ (0,7 Mio. €)<sup>13</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 05 02 Titel 681 84.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 05 02 Titel 681 85 und 681 86.

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 03 31 Titel 681 81.

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 08 04 Titel 682 82.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 02 12 Titel 682 04.

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 09 23 Titel 682 04.

<sup>7</sup> Vgl. Kapitel 09 14 Titel 682 04.

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel 02 14 Titel 682 01; die erforderliche Deckung erfolgte gemäß Haushaltsvermerk aus dem Zentralen Finanzierungsfonds zum Hochschulpakt 2020, vgl. Kapitel 02 12 Titel 971 02.

<sup>9</sup> Vgl. Kapitel 02 13 Titel 682 01; auch hier erfolgte die erforderliche Deckung gemäß Haushaltsvermerk aus dem Zentralen Finanzierungsfonds zum Hochschulpakt 2020, vgl. Kapitel 02 12 Titel 971 02.

<sup>10</sup> Vgl. Kapitel 09 13 Titel 682 01.

<sup>11</sup> Vgl. Kapitel 08 04 Titel 683 82.

<sup>12</sup> Vgl. Kapitel 09 05 Titel 683 96.

<sup>13</sup> Vgl. Kapitel 08 03 Titel 683 73.

Die Ausgaben der Gruppe 684 (Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale und ähnliche Einrichtungen) unterschritten mit 162,1 Mio. € das Haushaltssoll von 165,6 Mio. €. Hier standen Mehrausgaben bei den Zuschüssen an sonstige Träger für die bilinguale Erziehung in Kindertageseinrichtungen und Schulen (0,5 Mio. €)<sup>1</sup> Minderausgaben beim Landesprogramm Schoolworker und der Kooperation Jugendhilfe und Schule (1,9 Mio. €)<sup>2</sup>, den Zuwendungen für die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im Rahmen des operationellen ESF-Programms 2014 – 2020 – „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (0,8 Mio. €)<sup>3</sup>, den Zuschüssen zu den Personalkosten an sonstige Träger von Kindertageseinrichtungen (0,7 Mio. €)<sup>4</sup> und den Finanzhilfen und Zuschüssen an Privatschulen (0,6 Mio. €)<sup>5</sup> gegenüber.

Mit insgesamt 62,4 Mio. € blieben die Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Einrichtungen (Gr. 685) um 7,6 Mio. € hinter dem Ausgaben-Soll zurück. Die titelbezogenen Minderausgaben sind überwiegend auf den Bereich „Förderung von Wissenschaft, Forschung und Technologie“ zurückzuführen.<sup>6</sup>

Bei den sonstigen Zuschüssen für laufende Zwecke im Inland (Gr. 686) fiel das Rechnungsergebnis um 3,4 Mio. € geringer aus als geplant (39,5 Mio. €). In diesem Ausgabenbereich wurden Haushaltsmittel im Rahmen der Gesundheitsvorsorge (1,0 Mio. €)<sup>7</sup>, für Leistungen nach dem KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz (0,9 Mio. €)<sup>8</sup>, für Zuschüsse an Forschungseinrichtungen außerhalb von Hochschulen (0,7 Mio. €)<sup>9</sup> und Finanzierungsanteile der EU im Rahmen des operativen ESF-Programms 2014 – 2020 mit dem Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung“ (0,5 Mio. €)<sup>10</sup> nicht verausgabt. Dagegen wurden aus dem Anteil des Landes an Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) 0,8 Mio. € mehr an Zuschüssen zur Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben an Private und Institutionen ausgereicht.<sup>11</sup>

Mit 5,2 Mio. € blieben die Ausgaben für Anpassungsbeihilfen im Rahmen der sozialen Flankierung des Ausstiegs aus dem Steinkohlenbergbau um 0,8 Mio. € hinter dem Haushaltsansatz zurück.<sup>12</sup>

Die bereinigten Ausgaben betragen im Kernhaushalt 4.804,1 Mio. € und sind gegenüber dem Vorjahr (4.487,1 Mio. €) um 317 Mio. € (7,1 v. H.) gestiegen.

Unter Berücksichtigung von Investitionszuweisungen und -zuschüssen in Höhe von 94,7 Mio. € beliefen sich im Rechnungsjahr 2020 die Ausgaben für

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 06 29 Titel 684 72.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 05 05 Titel 684 04.

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 08 08 Titel 684 84.

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 06 29 Titel 684 73.

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 06 02 Titel 684 21.

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 02 12.

<sup>7</sup> Vgl. Kapitel 05 08 Titel 686 81.

<sup>8</sup> Vgl. Kapitel 06 29 Titel 686 01.

<sup>9</sup> Vgl. 02 12 Titel 686 78.

<sup>10</sup> Vgl. Kapitel 08 06 Titel 686 84.

<sup>11</sup> Vgl. Kapitel 02 12 Titel 686 84.

<sup>12</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 698 77.



eigenfinanzierte Investitionen auf 351,8 Mio. €. Im Kernhaushalt war eine notlagenbedingte Nettokreditaufnahme in Höhe von 94,6 Mio. € erforderlich, der Tilgungsleistungen in Höhe von 30 Mio. € gegenüberstanden, sodass sich ein Überschuss in Höhe von 287 Mio. € errechnet (Tn. 12).

## 2. Ausgabereste im Kernhaushalt

Die Ausgabereste im Kernhaushalt sind im Rechnungsjahr 2020 um 13 Mio. € auf 322,3 Mio. € gestiegen (+4,2 v. H.). Die 2020 nach 2021 übertragenen Ausgabereste verteilen sich auf die Einzelpläne wie folgt:

Einzelplan	Haushaltssoll	Ausgabereste	v. H. der Ausgabereste insgesamt
01	22.600.800,00 €	112.917,51 €	0,04
02	371.608.400,00 €	33.807.416,92 €	10,49
03	338.936.000,00 €	39.166.715,93 €	12,15
04	117.212.800,00 €	328.382,57 €	0,10
05	437.807.500,00 €	19.570.756,20 €	6,07
06	1.109.121.100,00 €	60.621.720,56 €	18,81
08	388.011.400,00 €	69.988.536,15 €	21,71
09	80.592.000,00 €	39.667.581,32 €	12,31
10	210.693.900,00 €	1.161.597,26 €	0,36
16	58.024.000,00 €	17.582.122,82 €	5,45
17	39.957.000,00 €	2.537.323,23 €	0,79
18	25.500,00 €	0,00 €	0,00
19	3.450.600,00 €	0,00 €	0,00
20	83.227.500,00 €	16.819.198,89 €	5,22
21	1.533.416.000,00 €	20.960.882,22 €	6,50
Summe	4.794.684.500,00 €	322.325.151,61 €	100,00

Die Entwicklung der Ausgabereste im Verhältnis zu den Ist-Ausgaben der letzten fünf Jahre stellt sich wie folgt dar:

### Ausgabereste insgesamt

Bezeichnung	2016	2017	2018	2019	2020
	Mio. €				
Ist-Ausgaben	4.121	4.278	4.310	4.535	4.826
Ausgabereste für Folgejahr	211	214	219	309	322
= v. H. der Ist-Ausgaben	5,1	5,0	5,1	6,8	6,7

### Ausgabereste für Investitionen

Von den Ausgaberesten im Kernhaushalt entfallen in 2020 auf Investitionen (HGr. 7 + 8) rund 180 Mio. € (55,8 v. H. der Gesamtereste). Die Entwicklung der Ausgabereste zeigt folgende Tabelle:

Bezeichnung	2016	2017	2018	2019	2020
	Mio. €				
Ist-Ausgaben für Investitionen	367	390	392	411	447
Ausgabereste für Folgejahr	134	140	145	175	180
= v. H. der Ist-Ausgaben	37	36	37	43	40

#### Ausgabereste im Baubereich

Von den für Investitionen (HGr. 7 + 8) übertragenen Ausgaberesten im Kernhaushalt aus dem Rechnungsjahr 2020 in Höhe von 180 Mio. € entfallen 17 Mio. € auf den Baubereich (Epl. 20 zuzüglich HGr. 7 der übrigen Einzelpläne). Diese machen damit 53 v. H. der entsprechenden Ist-Ausgaben aus. Die Entwicklung dieser Ausgabereste ergibt sich aus nachstehender Tabelle:

Bezeichnung	2016	2017	2018	2019	2020
	Mio. €				
Ist-Ausgaben im Baubereich	37	36	39	39	32
Ausgabereste für Folgejahr	8	8	13	22	17
= v. H. der Ist-Ausgaben	22	22	33	56	53

#### Ausgabereste im nichtinvestiven Bereich

Diese kraft Gesetzes (§ 19 Abs. 1 Satz 1 LHO) oder durch Haushaltsvermerk (§ 19 Abs. 1 Satz 2 LHO) oder Zulassung einer Ausnahme durch das Ministerium der Finanzen (§ 45 Abs. 4 LHO) übertragbaren Reste haben in den letzten fünf Jahren im Kernhaushalt folgende Entwicklung genommen:

Bezeichnung	2016	2017	2018	2019	2020
	Mio. €				
Ist-Ausgaben im nichtinvestiven Bereich	3754	3.888	3.919	4.124	4.378
Ausgabereste für Folgejahr	78	74	74	134	142
= v. H. der Ist-Ausgaben	2,1	1,9	1,9	3,3	3,2

Vorjahresbezogen sind die Ausgabereste – in absoluten Zahlen – um rund 13 Mio. € im Kernhaushalt gestiegen. Ihr Volumen in Höhe von 322 Mio. €, das einer Restequote von 6,7 v. H. der Ist-Ausgaben des Jahres 2020 (Vorjahr 6,8 v. H.) entspricht, resultiert aus dem Anstieg der Reste sowohl im investiven Bereich (+5 Mio. €) als auch im nichtinvestiven Bereich (+8 Mio. €).

Das Resteaufkommen ist gegenüber 2019 um 4,2 v. H. gestiegen. Im Investitionsbereich beliefen sich die Reste auf einen Umfang von 40 v. H. (Vorjahr 43 v. H.) der jährlichen Investitionsausgaben. Das Volumen der Ausgabereste hat sich damit 2020 im Kernhaushalt – wenn auch nur geringfügig – abermals erhöht.

Hinsichtlich der Inanspruchnahme der Ausgaberechte im Rechnungsjahr 2020 hatte das Ministerium für Finanzen und Europa bereits im Mai 2020 entschieden, aufgrund der zu diesem Zeitpunkt bereits absehbaren Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Landeshaushalt sowie zur Vorbereitung auf den noch zu verabschiedenden Nachtragshaushalt 2020 alle übertragbaren bzw. für übertragbar erklärten Ausgaberechte aus dem Rechnungsjahr 2019 vollständig und titelgenau in das Jahr 2020 zu übertagen.<sup>1</sup>

### 3. Verpflichtungsermächtigungen

Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, sind gemäß § 38 Abs. 1 Satz 1 LHO nur zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt. Mit Hilfe der im Haushaltsplan ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen wird die Landesverwaltung in die Lage versetzt, rechtlich verpflichtende Bindungen zulasten künftiger Haushaltsjahre einzugehen. Die Regelung zielt darauf ab, Vorbelastungen kommandierender Haushalte nicht dem parlamentarischen Budgetrecht zu entziehen. Ausnahmen hiervon kann das Finanzministerium unter Nutzung des Notbewilligungsrechts (§ 38 Abs. 1 Satz 2 LHO) zulassen, wenn es sich um einzugehende Verpflichtungen für unvorhergesehene und unabweisbare Maßnahmen handelt. In diesen Fällen können Verpflichtungen eingegangen werden, für die keine Ermächtigung im Haushaltsplan besteht (über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen).

Nach Prüfung der dem Rechnungshof vom Ministerium für Finanzen und Europa zur Verfügung gestellten Unterlagen stellt sich die Bewirtschaftung der Verpflichtungsermächtigungen im Rechnungsjahr 2020 wie folgt dar:

- im Haushaltsplan <sup>2</sup> veranschlagt	472,3 Mio. €
- in den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe veranschlagt	0,0 Mio. €
- über- oder außerplanmäßig bewilligt	<u>45,3 Mio. €</u>
<b>zusammen:</b>	<b>517,6 Mio. €</b>
- davon freigegeben	237,3 Mio. €
- <b>tatsächlich in Anspruch genommen</b>	<b>149,7 Mio. €</b>

Die eingegangenen Verpflichtungen verteilen sich im Hinblick auf ihre Fälligkeit wie folgt:

2021	87,7 Mio. €
2022	39,4 Mio. €
2023	17,6 Mio. €
2024	3,6 Mio. €
2025 ff.	<u>1,4 Mio. €</u>
zusammen:	149,7 Mio. €

<sup>1</sup> Erlass des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 7. Mai 2020, C/6-6 - H 1218 – Schm.

<sup>2</sup> Einschließlich Nachtrag zum Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020.

Mit 28,9 v. H. wurde der Verpflichtungsrahmen in 2020 wiederum geringer als in den Vorjahren (2019: 34,2 v. H., 2018: 38,3 v. H., 2017: 58,5 v. H., 2016: 52,5 v. H. und 2015: 43,7 v. H.) ausgeschöpft. Hierzu stellt das Ministerium für Finanzen und Europa selbst fest, dass das Volumen der in den Haushaltsplänen ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen – gemessen an der tatsächlichen Inanspruchnahme – weiterhin viel zu hoch ist.<sup>1</sup>

In der folgenden Übersicht hat der Rechnungshof die im Rechnungsjahr 2020 insgesamt bewilligten Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme durch die Ressorts zusammengefasst:

Epl.	Verpflichtungsermächtigungen 2020					
	veranschlagt	üpl.	apl.	gesamt	Inanspruchnahme	
	in €				in €	in %
01	0	0	0	0	0	0,0
02	57.000.000	0	8.200.000	65.200.000	9.333.113	14,3
03	21.993.000	150.238	19.889.250	42.032.488	23.552.488	56,0
04	0	0	0	0	0	0,0
05	0	0	0	0	0	0,0
06	79.304.700	2.690.200	0	81.994.900	27.446.362	33,5
08	130.381.800	2.682.628	460.000	133.524.428	65.729.183	49,2
09	10.947.200	0	3.485.390	14.432.590	7.496.804	51,9
10	0	0	0	0	0	0,0
16	4.446.000	0	0	4.446.000	0	0,0
17	123.964.200	0	5.337.500	129.301.700	2.099.954	1,6
18	0	0	0	0	0	0,0
19	0	0	0	0	0	0,0
20	44.275.000	1.800.708	631.133	46.706.841	14.083.888	30,2
21	0	0	0	0	0	0,0
	<b>472.311.900</b>	<b>7.323.774</b>	<b>38.003.273</b>	<b>517.638.947</b>	<b>149.741.792</b>	<b>28,9</b>

Eine Analyse der Einzelpläne zeigt, dass die Abweichungen im Einzelplan 16 (Datenverarbeitung und Digitalisierung) – wie bereits im Vorjahr – besonders deutlich ausfallen. Hier blieben die für Datenverarbeitung und Digitalisierung zur Verfügung stehenden Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 4,4 Mio. € gänzlich ungenutzt.

Im Einzelplan 17 (Zentrale Dienstleistungen) waren Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 129,3 Mio. € veranschlagt, von denen lediglich 2,1 Mio. € in Anspruch genommen wurden.

<sup>1</sup> Vgl. u. a. Ministerium für Finanzen und Europa vom 16. Januar 2018, C/4-1 - H 1105 – Pfa (Tz. 2.1) und vom 2. Januar 2020, C/4-1-H 1010 (Tz. 9), zuletzt vom 4. Januar 2021, C/4-1 – H 1100-10 (Tz. 9).

Ebenfalls ungenutzt blieben Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 55,9 Mio. € im Einzelplan 02 (Ministerpräsident und Staatskanzlei) zur Förderung von Wissenschaft, Forschung und Technologie.<sup>1</sup>

Von den zur Weiterfinanzierung begonnener Baumaßnahmen in den Jahren 2021 ff. im Einzelplan 20 zur Verfügung stehenden Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 46,7 Mio. € wurden 32,6 Mio. € nicht belegt.

Im Einzelplan 06 (Ministerium für Bildung und Kultur) standen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von rund 82 Mio. € zur Verfügung, von denen nur 27,4 Mio. € in Anspruch genommen wurden.

Mit 65,7 Mio. € wurden im Einzelplan 08 (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr) rund die Hälfte der dort veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 133,5 Mio. € genutzt. Gleiches gilt für den Einzelplan 09 (Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz), wovon Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 14,4 Mio. € rund 7,5 Mio. € in Anspruch genommen wurden.

Das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport ließ von den ihm im Einzelplan 03 zur Verfügung stehenden Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 42 Mio. € rund 18,5 Mio. € ungenutzt, die für Maßnahmen zur Förderung der Stadtentwicklung und Stadterneuerung<sup>2</sup> vorgesehen waren.

---

<sup>1</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020 einschließlich Nachtrag, Kapitel 02 12.

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Kapitel 03 06.

## 12 Entwicklung der fortdauernden und einmaligen Einnahmen und Ausgaben

### 12.1 Fortdauernde Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt

Haupt- bzw. Obergruppe	2015	Änderung gegen- über Vor- jahr v. H.	2016	Änderung gegen- über Vor- jahr v. H.	2017	Änderung gegen- über Vor- jahr v. H.	2018	Änderung gegen- über Vor- jahr v. H.	2019	Änderung gegen- über Vor- jahr v. H.	2020	Änderung gegen- über Vor- jahr v. H.
	Mio. €		Mio. €		Mio. €		Mio. €		Mio. €		Mio. €	
0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	2.760	+ 7,7	2.924	+ 5,9	3.045	+ 4,1	3.219	+ 5,7	3.305	+ 2,7	3.356	+ 1,5
1 Verwaltungseinnahmen	108	+ 3,8	105	- 2,8	111	+ 5,7	109	- 1,8	113	+ 3,7	111	- 1,8
2 Übertragungseinnahmen	828	+ 0,1	875	+ 5,7	1.055	+ 20,6	999	- 5,3	995	- 0,4	1.165	+ 17,0
35 + 38 Entnahmen aus Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen	<u>0</u>		<u>3</u>		<u>3</u>		<u>1</u>		<u>3</u>		6	
<b>Fortdauernde Einnahmen</b>	<b>3.696</b>	<b>+ 5,8</b>	<b>3.907</b>	<b>+ 5,7</b>	<b>4.214</b>	<b>+ 7,9</b>	<b>4.328</b>	<b>+ 2,7</b>	<b>4.416</b>	<b>+ 2,0</b>	<b>4.637</b>	<b>+ 5,0</b>
	=====		=====		=====		=====		=====		=====	
4 Personalausgaben	1.475	+ 2,1	1.520	+ 3,1	1.573	+ 3,5	1.584	+ 0,7	1.634	+ 3,2	1.699	+ 3,9
51 – 54 Sächliche Verwaltungsausgaben	172	+ 2,4	174	+ 1,2	166	- 4,6	176	+ 6,0	161	- 8,5	158	- 1,3
56 – 57 Ausgaben für den Schuldendienst (Zinsen)	427	- 9,3	393	- 8,0	378	- 3,8	361	- 4,5	316	- 12,5	287	- 9,1
6 Übertragungsausgaben	1.573	+ 7,6	1.663	+ 5,7	1.767	+ 6,3	1.796	+ 1,6	1.966	+ 9,5	2.183	+ 11,1
9 Besondere Finanzierungsausgaben	<u>1</u>		<u>2</u>		<u>2</u>		<u>1</u>		<u>48</u>		22	
<b>Fortdauernde Ausgaben</b>	<b>3.648</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>3.752</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>3.886</b>	<b>+ 3,6</b>	<b>3.917</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>4.124</b>	<b>+ 5,3</b>	<b>4.350</b>	<b>+ 5,5</b>
	=====		=====		=====		=====		=====		=====	
<b>Fehlbetrag (Unterdeckung) bzw. Überschuss (Überdeckung) der fortdauernden Rechnung</b>	<b>+ 48</b>		<b>+ 155</b>		<b>+ 328</b>		<b>+ 410</b>		<b>+ 292</b>		<b>+ 287</b>	
	=====		=====		=====		=====		=====		=====	

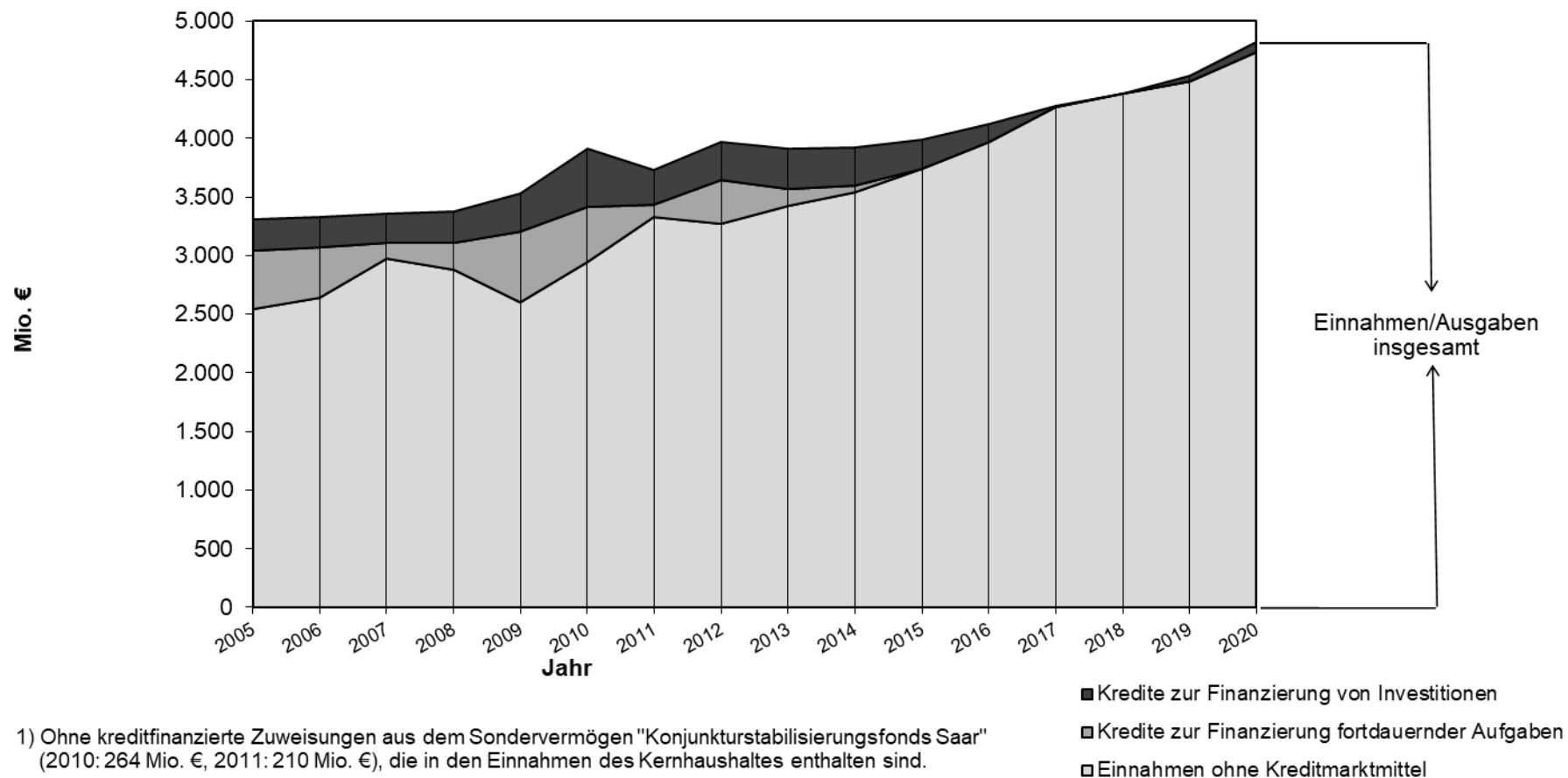
Hinweis: Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen möglich.

## 12.2 Einmalige Einnahmen und Ausgaben im Kernhaushalt

Haupt- bzw. Obergruppe	2015	Änderung gegen- über Vorjahr v. H.	2016	Änderung gegen- über Vorjahr v. H.	2017	Änderung gegen- über Vorjahr v. H.	2018	Änderung gegen- über Vorjahr v. H.	2019	Änderung gegen- über Vorjahr v. H.	2020	Änderung gegen- über Vorjahr v. H.	
	Mio. €		Mio. €		Mio. €		Mio. €		Mio. €		Mio. €		
31, 33 + 34	Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen - ohne Kreditmarktmittel -	49	+ 4,3	64	+ 30,6	55	- 14,1	55	-	73	+ 32,7	95	+ 30,0
32	Einnahmen aus Kreditmarktmitteln	<u>242</u>	- 36,3	<u>150</u>	- 38,0	<u>10</u>	- 93,3	<u>- 73</u>	- 830	<u>46</u>	+ 163,0	<u>95</u>	+ 106,8
	<b>Einmalige Einnahmen</b>	<u>291</u>	- 31,9	<u>214</u>	- 26,5	<u>65</u>	- 69,6	<u>- 17</u>	- 126,2	<u>119</u>	+ 800,0	<u>190</u>	+ 59,7
		===		===		===		===		===		===	
58	Tilgungsausgaben an Gebietskörper- schaften, Sondervermögen und gebiets- körperschaftliche Zusammenschlüsse	5		3		3		2		0		30	
7	Bausausgaben	30	- 11,8	28	- 6,7	28	-	31	+ 10,7	30	- 3,2	24	- 20,0
8	Sonstige Ausgaben für Investitionen	<u>304</u>	- 9,5	<u>338</u>	+ 11,2	<u>362</u>	+ 7,1	<u>360</u>	- 0,6	<u>381</u>	+ 5,8	423	+ 10,9
	<b>Einmalige Ausgaben</b>	<u>339</u>	- 9,8	<u>369</u>	+ 8,8	<u>393</u>	+ 6,5	<u>393</u>	-	<u>411</u>	+ 4,6	<u>477</u>	+ 16,1
		===		===		===		===		===		===	
	Überschuss bzw. Fehlbetrag der einmaligen Rechnung	- 48		- 155		- 328		- 410		- 292		- 287	
	Unterdeckung bzw. Überdeckung der fort-dauern- den Rechnung	<u>48</u>		<u>155</u>		<u>328</u>		<u>410</u>		<u>292</u>		<u>287</u>	
	Gesamtergebnis	-		-		-		-		-		-	
		====		===		===		===		===		===	
	<b>Gesamtsumme</b>	3.987	+ 1,7	4.121	+ 3,4	4.278	+ 3,8	4.310	+ 0,8	4.535	+ 5,2	4.826	+ 6,4
	Einnahmen ohne Kreditmarktmittel	3.745	+ 5,7	3.971	+ 6,0	4.268	+ 7,5	4.383	+ 2,7	4.489	+ 2,4	4.731	+ 5,4
	Kreditmarktmittel												
	- zur Finanzierung fortdauernder Ausgaben	0		0		0		0		0		0	
	- zur Finanzierung einmaliger Ausgaben	<u>242</u>		<u>150</u>		<u>10</u>		<u>- 73</u>		<u>46</u>		<u>95</u>	
		===		===		===		===		===		===	

Hinweis: Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen möglich.

## Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Einnahmen aus Kreditmarktmitteln<sup>1</sup> und Ausgaben zu Schuldentilgung im Kernhaushalt





Nachstehend werden die fortdauernden und einmaligen Einnahmen und Ausgaben analysiert.

### **Fortdauernde Einnahmen**

Die laufenden Einnahmen (Haupt- bzw. Obergruppen 0, 1, 2, 35 und 38) sind gegenüber dem Vorjahr um 221 Mio. €, nämlich von 4.416 Mio. € auf 4.637 Mio. € gestiegen; das ist ein Anstieg von 5,0 v. H. Der veranschlagte Betrag von 4.317 Mio. € wurde um 320 Mio. € überschritten.

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (HGr. 0) sind 2020 gegenüber dem Vorjahr um 50,2 Mio. € (1,5 v. H.) gestiegen. Eine Gesamtbetrachtung der dem Land zugeflossenen Einnahmen aus Steuern (3.340,3 Mio. €) ohne steuerähnliche Abgaben (15,4 Mio. €), Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)<sup>1</sup> (286,9 Mio. €), der Schlusszahlung der Konsolidierungshilfen (86,7 Mio. €), den erstmals gezahlten Sanierungshilfen (400 Mio. €), Bundeszuweisungen als Kfz-Steuerkompensation (119,3 Mio. €) und dem ausgelaufenen Länderfinanzausgleich (- 8 Mio. €) ergibt gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 4.007,9 Mio. € um 217,2 Mio. € auf 4.225,2 Mio. € (5,4 v. H.). Dabei sind die Einnahmen aus Steuern – separat betrachtet – gegenüber 2019 um 52,8 Mio. € gestiegen.

Bei den Verwaltungseinnahmen<sup>2</sup> ist mit 111 Mio. € gegenüber 2019 (113 Mio. €) ein Rückgang um rund 2 Mio. € (- 1,8 v. H.) zu verzeichnen. Dieses Minus wurde im Wesentlichen dadurch geprägt, dass dem Land in 2020 rund 10,1 Mio. € weniger an Verwaltungseinnahmen (OGr. 11) und 2,6 Mio. € weniger an Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (OGr. 12) zugeflossen sind. Dem gegenüber stiegen die Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen und Kapitalrückzahlungen (OGr. 13) um 4,3 Mio. € an. Ebenso überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen (OGr. 14) und die Zins-einnahmen aus sonstigen Bereichen (OGr. 16) das Vorjahresergebnis um jeweils 0,5 Mio. €. Mit 9,5 Mio. € lagen die Darlehensrückflüsse aus sonstigen Bereichen (OGr. 18) um 5,5 Mio. € über dem Ergebnis des Vorjahres. Die im Haushaltsplan 2020 veranschlagten Verwaltungseinnahmen wurden um 12,9 Mio. € überschritten.

Die Übertragungseinnahmen<sup>3</sup> sind in 2020 um 169 Mio. € auf 1.165 Mio. € gestiegen. Klammert man die Bundesergänzungszuweisungen, die Schlussrate der Konsolidierungshilfen, die erstmals gezahlten Sanierungshilfen, die Bundeszuweisungen als Kfz-Steuerkompensation und den ausgelaufenen Länderfinanzausgleich aus<sup>4</sup>, so ergibt sich 2020 ein Anstieg um rund 5 Mio. €. Verantwortlich hierfür sind um 5,1 Mio. € gestiegene sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 23) sowie um 1,1 Mio. € höhere Zuschüsse der EU (OGr. 27). Diesen standen um 0,4 Mio. € geringere Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus sonstigen

<sup>1</sup> Ab 2020 neben Allgemeinen BEZ und Sonderbedarfs-BEZ politische Führung auch Sonderbedarfs-BEZ Gemeindefinanzkraft und Sonderbedarfs-BEZ Forschungsförderung.

<sup>2</sup> HGr. 1 (Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.).

<sup>3</sup> HGr. 2 (Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen).

<sup>4</sup> In 2020 insgesamt 884,9 Mio. €.

Bereichen (OGr. 26) und 0,8 Mio. € weniger an sonstigen Zuschüssen aus sonstigen Bereichen (OGr. 28) gegenüber. Insgesamt überstiegen die der HGr. 2 zuzurechnenden Einnahmen im Jahr 2020 die Ansätze des Haushaltsplans um 22,4 Mio. €.

Bei den Einnahmen aus Rücklagen und aus haushaltstechnischen Verrechnungen (OGr. 35 und 38) ist im Vergleich zu 2019 (2,8 Mio. €) ein Anstieg um 3 Mio. € zu verzeichnen.

### **Fortdauernde Ausgaben**

Die fortdauernden Ausgaben<sup>1</sup> sind um 5,5 v. H. (von 4.124 Mio. € auf 4.350 Mio. €) gestiegen.

Wenn man den steuerabhängigen kommunalen Finanzausgleich ausklammert (ohne Investitionsanteil waren es 652,6 Mio. € in 2019 und 678,5 Mio. € in 2020), sind die übrigen fortdauernden Ausgaben gegenüber dem Vorjahr von 3.471,7 Mio. € um 199,7 Mio. € auf 3.671,4 Mio. € gestiegen (+ 5,8 v. H.).

Bei den Ausgaben sind die Personalausgaben<sup>2</sup> mit 1.699 Mio. € – das sind 35,2 v. H. des Haushaltsvolumens<sup>3</sup> –, eine dominierende Größe. Gegenüber dem Vorjahr sind sie um 64,4 Mio. € (3,9 v. H.) gestiegen. Der Planansatz 2020 wurde um 17,9 Mio. € überschritten.

Unterzieht man die Personalausgaben einer näheren Betrachtung, so ist festzustellen, dass die Bezüge der aktiv Beschäftigten (OGr. 42) im Vorjahresvergleich um 33,6 Mio. € (3,6 v. H.) gestiegen sind. Die Versorgungsbezüge (OGr. 43) stiegen um rund 25 Mio. € (4,6 v. H.) an.

Die Beihilfen für die Aktiven<sup>4</sup> stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,33 Mio. € auf 42,2 Mio. € an. 3,7 Mio. € mehr als 2019 mussten an Beihilfen für Versorgungsempfänger<sup>5</sup> aufgewendet werden (101,7 Mio. €).

Nachstehend die Entwicklung der Personalausgaben im Zeitraum 2016 - 2020:

Rechnungsjahr	Betrag Mio. €	Veränderung zum Vorjahr	
		Mio. €	v. H.
2016	1.520	45	3,1
2017	1.573	53	3,5
2018	1.584	11	0,7
2019	1.634	50	3,2
2020	1.699	65	4,0

<sup>1</sup> Sie unterscheiden sich von den konsumtiven Ausgaben dadurch, dass sie nicht die von Dritten geleisteten und an den Bund weitergeleiteten Tilgungsausgaben für Darlehen miteinbeziehen.

<sup>2</sup> HGr. 4.

<sup>3</sup> Der Anteil der Personalausgaben am Haushaltsvolumen betrug in 2018 rund 37 v. H.; 2019 lag er bei rund 36 v. H.

<sup>4</sup> Gruppe 441.

<sup>5</sup> Gruppe 446.

Der Anstieg der Personalausgaben in den Jahren 2016 bis 2020 wurde im Wesentlichen durch die Versorgungsausgaben<sup>1</sup> bewirkt, die sich in diesem Zeitraum um rund 14 v. H. erhöhten. Die übrigen Personalausgaben stiegen im gleichen Zeitraum nur um rund 11 v. H.

Über die gesamte Zeitachse betrachtet hat sich insgesamt eine Zunahme der Personalausgaben um rund 12 v. H. ergeben. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass durch die Umwandlung von Verwaltungen in Landesbetriebe und die Einführung von Globalhaushalten bei der Universität des Saarlandes (2004) und der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (2008) Personalausgaben aus dem Kernhaushalt ausgelagert worden sind.

Die Ausgaben für Dienstbezüge, Versorgungsbezüge und Beihilfen (damit sind über 99 v. H. der Personalausgaben erfasst) haben im Einzelnen folgende Entwicklung im Kernhaushalt genommen:

Jahr	Dienstbezüge <sup>2</sup>		Versorgungsbezüge <sup>3</sup>		Beihilfen <sup>4</sup>	
	(Beträge in Mio. €/Veränderung zum Vorjahr in v. H.)					
2016	875	2,8	505	3,1	128	4,9
2017	901	3,0	529	4,8	131	2,3
2018	909	0,9	526	-0,6	137	4,6
2019	937	3,1	546	3,8	139	1,5
2020	970	3,5	571	4,6	145	4,3

Die Dienstbezüge haben in diesem Zeitraum um 10,9 v. H. zugenommen; die Versorgungsbezüge sind um 13,1 v. H. gestiegen.

Die Beihilfen sind im genannten Zeitraum um 13,3 v. H. gestiegen. Sie haben in dieser Zeit für die aktiv Beschäftigten um 6,2 v. H. zugenommen; für die Versorgungsempfänger stiegen sie um 16,8 v. H. an. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate von 1,6 v. H. bei den Aktiven (Vorjahr: 1 v. H.) bzw. 4,2 v. H. bei den Versorgungsempfängern (Vorjahr: 4,6 v. H.). Der rechnerische Anteil der Versorgungsempfänger an diesem Ausgabenblock betrug 2016 bereits 68,2 v. H. und kletterte 2020 auf 70,3 v. H. des Gesamtvolumens an.

Der Rechnungshof hat die Problematik der Versorgungsausgaben in einem bereits im September 2012 veröffentlichten Sonderbericht zur Beamtenversorgung vertieft dargestellt.<sup>5</sup> Darin werden wesentliche Feststellungen und Gestaltungsoptionen zur Leistungs- und zur Finanzierungsseite der Alterssicherung der Landesbeamten im Saarland aus Sicht der Finanzkontrolle getroffen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt für verschiedene Funktionsbereiche die unterschiedlichen Steigerungsraten der Personalausgaben der letzten fünf Jahre:

<sup>1</sup> Versorgungsbezüge (OGr. 43) und Beihilfen für Versorgungsempfänger (Gr. 446).

<sup>2</sup> OGr. 42.

<sup>3</sup> OGr. 43.

<sup>4</sup> OGr. 44.

<sup>5</sup> Vgl. LT-Drs. 15/142 vom 21. September 2012 sowie [www.rechnungshof.saarland.de](http://www.rechnungshof.saarland.de).

## Personalausgaben für die Beschäftigten in ausgewählten Aufgabenbereichen

Bezeichnung	2016	2017		2018		2019		2020		Steigerung zum Jahr 2016 v. H.
	Betrag Mio. €	Betrag Mio. €	Steigerung v. H.	Betrag Mio. €	Steigerung v. H.	Betrag Mio. €	Steigerung v. H.	Betrag Mio. €	Steigerung v. H.	
Schulen und vorschulische Einrichtungen	444,2	460,6	+3,7	474,4	+3,0	491,3	+3,6	508,1	+3,4	+14,4
Hochschulen	212,9 <sup>1</sup>	216,6 <sup>2</sup>	+1,7	219,8 <sup>3</sup>	+1,5	227,6 <sup>4</sup>	+3,6	243,8 <sup>5</sup>	+7,1	+14,5
Polizei	134,3	136,7	+1,8	138,3	+1,2	138,9	+0,4	142,7	+2,7	+6,3
Politische Führung	109,9	111,6	+1,5	113,9	+2,1	117,5	+3,2	121,1 <sup>6</sup>	+3,1	+10,2
Rechtsschutz	87,7	89,0	+1,5	88,8	-0,2	90,7	+2,1	93,8	+3,4	+7,0
Finanzverwaltung	61,6	61,9	+0,5	61,7	-0,3	62,9	+1,9	64,0	+1,7	+3,9

<sup>1</sup> Der hierin enthaltene Personalaufwand der Universität des Saarlandes in Höhe von 172,6 Mio. € ist dem geprüften Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2016 vom 24. August 2017 entnommen. Ferner ist der Personalaufwand der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes nach dem testierten Jahresabschluss 2016 vom 14. Juni 2017 enthalten: 31 Mio. €.

<sup>2</sup> Der hierin enthaltene Personalaufwand der Universität des Saarlandes in Höhe von 173,9 Mio. € ist dem geprüften Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2017 vom 22. Juni 2018 entnommen. Ferner ist der Personalaufwand der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes nach dem testierten Jahresabschluss 2017 vom 22. Juni 2018 enthalten: 32,6 Mio. €.

<sup>3</sup> Der hierin enthaltene Personalaufwand der Universität des Saarlandes in Höhe von 176,1 Mio. € ist dem geprüften Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2018 vom 14. August 2019 entnommen. Ferner ist der Personalaufwand der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes nach dem testierten Jahresabschluss 2018 vom 7. Juni 2019 enthalten: 33,5 Mio. €.

<sup>4</sup> Der hierin enthaltene Personalaufwand der Universität des Saarlandes in Höhe von 181,2 Mio. € ist dem geprüften Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2019 vom 9. Oktober 2020 entnommen. Ferner ist der Personalaufwand der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes nach dem testierten Jahresabschluss 2019 vom 16. Juni 2020 enthalten: 35,5 Mio. €.

<sup>5</sup> Der hierin enthaltene Personalaufwand der Universität des Saarlandes in Höhe von 193,7 Mio. € ist dem geprüften Jahresabschluss für das Geschäftsjahr 2020 vom 30. Juli 2021 entnommen. Ferner ist der Personalaufwand der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes nach dem testierten Jahresabschluss 2020 vom 8. Juni 2021 enthalten: 39 Mio. €.

<sup>6</sup> 10 Bundesländer, darunter das Saarland, erhielten 2020 wie in den Vorjahren wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen. Das Saarland vereinnahmte diesbezüglich 66,3 Mio. €; vgl. § 11 Absatz 4 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001.

Die in der Tabelle für einzelne Aufgabenbereiche genannten Beträge enthalten keine Versorgungsausgaben.

Auf eine vergleichende Betrachtung der Personalausgaben mit den Werten anderer Bundesländer wird verzichtet, da ein derartiger Zahlenvergleich im Hinblick auf die länderweise sehr unterschiedlichen, von hier aus nicht überschaubaren Ausgliederungseffekte eine ganz erheblich eingeschränkte Aussagekraft hätte.

Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben<sup>1</sup> ist gegenüber 2019 ein Rückgang von 161 Mio. € auf 158 Mio. € (- 1,3 v. H.) zu verzeichnen, dem eine Vielzahl von Einzelfaktoren zugrunde liegt. Die insgesamt 2020 veranschlagten Mittel an sächlichen Verwaltungsausgaben wurden um 11,6 Mio. € unterschritten.

Trotz des auch 2020 günstigen Zinsniveaus am Kapitalmarkt muss das Land weiterhin einen erheblichen Anteil seiner Einnahmen für fällige Zinsen ausgeben. Die Ausgaben für den Schuldendienst (Zinsausgaben)<sup>2</sup> sind dabei 2020 im Vergleich zu 2019 um 28,6 Mio. € gesunken. Insgesamt wurden die in 2020 für Zinsausgaben veranschlagten Mittel (364,9 Mio. €) im Haushaltsvollzug um 77,6 Mio. € unterschritten (287,3 Mio. €)<sup>3</sup>.

Die Übertragungsausgaben<sup>4</sup> sind gegenüber dem Vorjahr um rund 217 Mio. € (+ 11,1 v. H.) auf 2.183 Mio. € gestiegen. Der Kommunale Finanzausgleich (ohne den investiven Anteil) fiel mit 678,5 Mio. € um 25,9 Mio. € höher aus als im Vorjahr (652,6 Mio. €).

Insgesamt sind im Jahr 2020 die fortdauernden Einnahmen um rund 221 Mio. € und die fortdauernden Ausgaben um rund 226 Mio. € gestiegen, sodass sich die Überdeckung aus dem Jahr 2019

von	292 Mio. €
um 226 Mio. € - 221 Mio. € =	<u>5 Mio. €</u>
auf rund	287 Mio. €

Überdeckung im Kernhaushalt reduziert hat.

Daraus resultierte, dass auch 2020 im Kernhaushalt keine laufenden Ausgaben durch Kredite finanziert wurden (Vorjahr: 0 v. H.).

---

<sup>1</sup> OGr. 51 – 54.

<sup>2</sup> OGr. 56 – 57.

<sup>3</sup> Zzgl. der Zinsausgaben der Sondervermögen (rund 0,5 Mio. €) waren es in 2020 insgesamt 287,8 Mio. €.

<sup>4</sup> HGr. 6.

### Einmalige Einnahmen

Die einmaligen Einnahmen ohne Kreditmarktmittel sind mit rund 95 Mio. € gegenüber dem Vorjahr um 22 Mio. € gestiegen. 58,4 Mio. € hiervon entfallen auf Investitionszuweisungen vom Bund<sup>1</sup> (2019: 54,7 Mio. €) und 8,5 Mio. € (Vorjahr: 9,2 Mio. €) auf derartige Zuweisungen von Gemeinden/Gemeindeverbänden und von Sondervermögen.<sup>2</sup> An Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen<sup>3</sup> wurden weitere 27,3 Mio. € (Vorjahr: 8,9 Mio. €) vereinnahmt. Die Mittel wurden in voller Höhe zur Finanzierung der einmaligen Ausgaben (477 Mio. €) verwandt. Der danach verbleibende Fehlbetrag in Höhe von 382 Mio. € wurde durch die Überdeckung der laufenden Rechnung und eine, durch die Covid-19-Pandemie notlagenbedingte Nettokreditaufnahme in Höhe von 95 Mio. € (Vorjahr: 46 Mio. €) ausgeglichen.

### Einmalige Ausgaben

Die Entwicklung der Investitionsausgaben im Kernhaushalt und ihrer Finanzierung im Zeitraum von 2011 bis 2020 (Ist-Ergebnisse) ist nachstehend dargestellt:

Rj.	Investitionsausgaben (HGr. 7 + 8)		Finanzierungsbeitrag Dritter (OGr. 31, 33 + 34)		Finanzierung durch Kapital- marktkredite	Kapitalmarkt- kredite insge- samt (netto)
	Mio. €	Anteil an den Gesamtausga- ben in v. H.	Mio. €	Anteil an den Investitionen in v. H.	Mio. €	Mio. €
2011	347	9,3	53	15,3	294	403
2012	386	9,7	69	17,9	317	693
2013	406	10,4	66	16,3	340	490
2014	370	9,4	47	12,7	323	380
2015	334	8,4	49	14,7	242	242
2016	366	8,9	64	17,5	150	150
2017	390	9,1	55	14,1	10	10
2018	392	9,1	55	14,2	0	0
2019	411	9,1	73	17,7	46	46
2020	447	9,3	95	21,3	95	95

Die Investitionsausgaben des Landes sind im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr um 36 Mio. € im Kernhaushalt gestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von 8,8 v. H und ergibt für 2020 eine Investitionsquote von 9,3 v. H. (2019: 9,1). Als wesentliche Veränderungen sind hervorzuheben:

<sup>1</sup> Gr. 331.

<sup>2</sup> Gr. 333 und 334.

<sup>3</sup> OGr. 34.

- Mit rund 23,7 Mio. € gingen 2020 die Ausgaben für Baumaßnahmen des Landes<sup>1</sup> einschließlich der Universität und des Universitätsklinikums im Kernhaushalt gegenüber dem Vorjahr (29,6 Mio. €) um 5,9 Mio. € zurück.
- Die Beschaffung von beweglichen Sachen<sup>2</sup>, wie zum Beispiel Fahrzeugen und Geräten stieg gegenüber 2019 (13,4 Mio. €) um 3,6 Mio. € an.
- Auch der Erwerb von unbeweglichen Sachen<sup>3</sup> lag mit 9,6 Mio. € über dem Ergebnis des Vorjahres (5,9 Mio. €).
- Der Erwerb von Beteiligungen<sup>4</sup> ging von 61,6 Mio. € auf 48,4 Mio. € zurück.
- Mit 8,3 Mio. € lag 2020 die Gewährung von Darlehen an öffentliche und sonstige Bereiche<sup>5</sup> rund 0,6 Mio. € über dem Volumen des Vorjahres (7,7 Mio. €).
- Die Inanspruchnahme des Landes aus Gewährleistungen<sup>6</sup> ging auf 0,2 Mio. € zurück (Vorjahr: 0,8 Mio. €).
- Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich<sup>7</sup> sind 2020 um 2,7 Mio. € (von 191,6 Mio. € auf 194,3 Mio. €) angestiegen.
- Die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche<sup>8</sup>, wie öffentliche und private Unternehmen und Einrichtungen, stiegen um 44,9 Mio. € auf 145,2 Mio. € an.

Pro Einwohner ergeben sich im Jahr 2020 im Saarland Investitionsausgaben aus dem Landeshaushalt<sup>9</sup> in Höhe von 453 € (Vorjahr: 416 €).<sup>10</sup> Bundesweit gesehen wurden in den Länderhaushalten je Einwohner 554 € verausgabt (Vorjahr: 509 €), in den westdeutschen Flächenländern waren es 505 € je Einwohner (Vorjahr: 423 €) und in den ostdeutschen Flächenländern 753 € je Einwohner (2019: 782 €).<sup>11</sup> Dabei ist anzumerken, dass ein Vergleich mit den Haushaltsdaten anderer Länder trotz grundsätzlich bundeseinheitlicher Haushaltssystematik nicht unproblematisch ist. Beispielsweise beeinträchtigen die Auslagerungen von Ausgaben aus den Kernhaushalten in Sondervermögen/Betriebshaushalte<sup>12</sup>, landesspezifische Besonderheiten und teilweise unterschiedliche Abgrenzungen zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben die Aussagekraft.

---

<sup>1</sup> HGr. 7.

<sup>2</sup> OGr. 81.

<sup>3</sup> OGr. 82.

<sup>4</sup> OGr. 83.

<sup>5</sup> OGr. 85 und 86.

<sup>6</sup> OGr. 87.

<sup>7</sup> OGr. 88.

<sup>8</sup> OGr. 89.

<sup>9</sup> Dabei ist anzumerken, dass das Saarland im Jahr 2017 mit 33,4 % den drittniedrigsten Kommunalisierungsgrad unter den Flächenländern aufgewiesen hat; der Durchschnitt aller Flächenländer lag bei 38,0 % (vgl. Bertelsmann Stiftung, „Kommunaler Finanzreport 2019“, Seite 10).

<sup>10</sup> Kernhaushalt; eigene Berechnungen unter Zugrundelegung der Einwohnerzahlen am 30. Juni 2019 (nach Zensus) und am 30. Juni 2020 (nach Zensus).

<sup>11</sup> Eigene Berechnungen; Basis: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Vierteljahreskassenstatistik (SFK 3) – Einnahmen und Ausgaben der Länder (Kernhaushalte) seit 1995 – Jahreswerte vom 6. Juli 2022.

<sup>12</sup> Im Saarland 2020: „Sondervermögen Ausgleichsabgabe“, „Sondervermögen Zukunftsinitiative“, Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ und Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“.

Bei einer aufgabenbezogenen Betrachtung der 2020 getätigten Investitionsausgaben ergibt sich folgendes Bild:

Aufgabenbereich <sup>1</sup>	2020	Anteil an den Gesamt-in- vestitionen
	Mio. €	v. H.
0 Allgemeine Dienste (Politische Führung und zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Finanzverwaltung)	37,9	8,5
1 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	80,0	17,9
2 Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik	6,6	1,5
3 Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	36,7	8,2
4 Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	12,1	2,7
5 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	6,1	1,4
6 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	36,2	8,1
7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen	68,8	15,4
8 Finanzwirtschaft (Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen, Steuern und Finanzzuweisungen, Schulden, Beihilfen, Unterstützungen u. ä., Rücklagen, Sonstiges, Abwicklung der Vorjahre, Globalposten, Haushaltstechnische Verrechnungen)	162,1	36,3
<b>Gesamt</b>	<b>446,5</b>	<b>100,0</b>

Die Übersicht lässt erkennen, dass über drei Viertel (78,1 v. H.) der Investitionsausgaben im Kernhaushalt für finanzwirtschaftliche Zwecke, Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur, Verkehr und Allgemeine Dienste wie Politische Führung und zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz sowie die Finanzverwaltung aufgewandt worden sind.<sup>2</sup> Der Rest verteilt sich im Wesentlichen auf die Bereiche Gesundheitswesen, Regionale Fördermaßnahmen, Städtebauförderung, Kindertagesbetreuung sowie Landwirtschaft und Ernährung.<sup>3</sup>

Das Volumen im Bereich Kultur wird maßgeblich durch die investive Einordnung der Fehlbetragsfinanzierung des Saarländischen Staatstheaters<sup>4</sup> ab 2004 verursacht (2004 und 2005: 18,9 Mio. €; 2006: 22,4 Mio. €; 2007: 21,4 Mio. €; 2008 und 2009: 22,3 Mio. €; 2010 und 2011: 24,3 Mio. €, 2012: 24,9 Mio. €, 2013: 25,5 Mio. €, 2014: 27 Mio. €, 2015: 27,8 Mio. €, 2016: 27,7 Mio. €, 2017: 28,3 Mio. €, 2018: 29,1 Mio. €, 2019: 29,8 Mio. €, 2020: 30,5 Mio. €).

<sup>1</sup> Gemäß Funktionenplan.

<sup>2</sup> Hauptfunktionen 0, 1, 7 und 8.

<sup>3</sup> Oberfunktionen 27, 31, 42, 52 und 69.

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 21 02 Titel 831 28.



### 13 Entwicklung der Kreditaufnahme am Kreditmarkt und der daraus entstehenden Verpflichtungen sowie Veränderungen des Schuldenstandes im Kernhaushalt

Rechnungs- jahr	Bruttokredit- aufnahme	Tilgung	Nettokredit- aufnahme	Zinsausgaben (OGr. 57)	Kreditmarktschulden am Jahresende
Mio. €					
2010	1.765	806	959 <sup>1</sup>	496	11.289 <sup>2</sup>
2011	1.276	873	403	467	11.535 <sup>3</sup>
2012	1.868	1.175	693	505	13.026 <sup>4</sup>
2013	1.685	1.195	490	480	13.739 <sup>5</sup>
2014	1.792	1.412	380	471	13.969 <sup>6</sup>
2015	1.574	1.332	242	427	14.118 <sup>7</sup>
2016	1.788	1.638	150	393	14.207 <sup>8</sup>
2017	1.397	1.387	10	378	14.002 <sup>9</sup>
2018	1.160	1.233	-73	361	13.552 <sup>10</sup>
2019	1.409	1.363	46	316	13.959 <sup>11</sup>
2020	1.994	1.899	95	287	13.968 <sup>12</sup>

<sup>1</sup> Einschließlich der Kreditaufnahme der Sondervermögen „Konjunkturfonds Saar“, „Konjunkturstabilisierungsfonds Saar“, „Zukunftsinitiative II“, „Fonds Kommunen 21“ und für den Landesbetrieb „Amt für Bau und Liegenschaften“ rd. 1.353 Mio. €.

<sup>2</sup> Lt. Stabilitätsbericht 2011 (Anhang 2 a): Ist-Schulden am 31. Dezember 2010. Einschließlich der Kreditaufnahme der Sondervermögen „Konjunkturfonds Saar“, „Konjunkturstabilisierungsfonds Saar“, „Zukunftsinitiative II“ und für den Landesbetrieb „Amt für Bau und Liegenschaften“ (395 Mio. €) sowie einschließlich des Schuldenstandes des Sondervermögens „Fonds Kommunen 21“ (70 Mio. €) wären es rd. 11.754 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2010.

<sup>3</sup> Lt. Stabilitätsbericht 2012 (Anhang 2 a): Ist-Schulden am 31. Dezember 2011. Einschließlich der Kreditaufnahme der Sondervermögen „Konjunkturfonds Saar“, „Konjunkturstabilisierungsfonds Saar“, „Zukunftsinitiative II“ und für den Landesbetrieb „Amt für Bau und Liegenschaften“ (732,5 Mio. €) sowie einschließlich des Schuldenstandes des Sondervermögens „Fonds Kommunen 21“ (55 Mio. €) wären es rd. 12.322 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2011.

<sup>4</sup> Lt. Stabilitätsbericht 2013 (Anhang 2 a): Ist-Schulden am 31. Dezember 2012. Einschließlich der Kreditaufnahme der Extrahaushalte (206,5 Mio. €), einschließlich des Schuldenstandes des Sondervermögens „Fonds Kommunen 21“ (35 Mio. €) wären es rd. 13.267 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2012.

<sup>5</sup> Lt. Stabilitätsbericht 2014 (Anhang 2 a): Ist-Schulden am 31. Dezember 2013. Einschließlich der Kreditaufnahme der Extrahaushalte (46 Mio. €), einschließlich des Schuldenstandes des Sondervermögens „Fonds Kommunen 21“ (25 Mio. €) wären es rd. 13.810 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2013 (Bericht des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 26. Februar 2014).

<sup>6</sup> Lt. Stabilitätsbericht 2015 (Anhang 2a): Ist-Schulden am 31. Dezember 2014. Einschließlich der Kreditaufnahme der Extrahaushalte (189 Mio. €), einschließlich des Schuldenstandes des Sondervermögens „Fonds Kommunen 21“ (10 Mio. €) wären es 14.168 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2014 (Bericht des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 26. Februar 2015).

<sup>7</sup> Einschließlich der Kreditaufnahme der Extrahaushalte (188 Mio. €) und des Schuldenstandes des Sondervermögens „Fonds Kommunen 21“ (10 Mio. €) waren es 14.316 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2015 (Bericht des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 22. Februar 2016).

<sup>8</sup> Lt. Stabilitätsbericht 2017 (Anhang 2a): Ist-Schulden am 31. Dezember 2016. Einschließlich der Kreditaufnahme der Extrahaushalte (202 Mio. €) waren es 14.409 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2016 (Bericht des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 23. Februar 2017).

<sup>9</sup> Lt. Stabilitätsbericht 2018 (Anhang 2a): Ist-Schulden am 31. Dezember 2017. Einschließlich der Kreditaufnahme der Extrahaushalte (206 Mio. €) waren es 14.208 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2017 (Bericht des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 26. Februar 2018).

<sup>10</sup> Lt. Stabilitätsbericht 2019 (Anhang 2a): Ist-Schulden am 31. Dezember 2018. Einschließlich der Kreditaufnahme der Extrahaushalte (210,5 Mio. €) waren es 13.763 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2018 (Bericht des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 27. Februar 2019).

<sup>11</sup> Lt. Stabilitätsbericht 2020: Ist-Schulden am 31. Dezember 2019. Einschließlich der Kreditaufnahme der Extrahaushalte (130 Mio. €) waren es 14.089 Mio. €; lt. Landesschuldbuch am 31. Dezember 2019 (Bericht des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 18. Februar 2020).

<sup>12</sup> Einschließlich der Kreditaufnahme der Extrahaushalte (581 Mio. €) waren es 14.549 Mio. €; lt. Stabilitätsbericht 2021 und Landesschuldbuch am 31. Dezember 2020 (Bericht des Ministeriums für Finanzen und Europa vom 24. Februar 2021).

Die Verschuldung des Landes im Kernhaushalt ist im Haushaltsjahr 2020 weiter angestiegen; mit 13.968 Mio. € ist im Vergleich zum Vorjahr ein Aufwuchs um 9 Mio. € (rund 0,1 v. H.) zu verzeichnen.

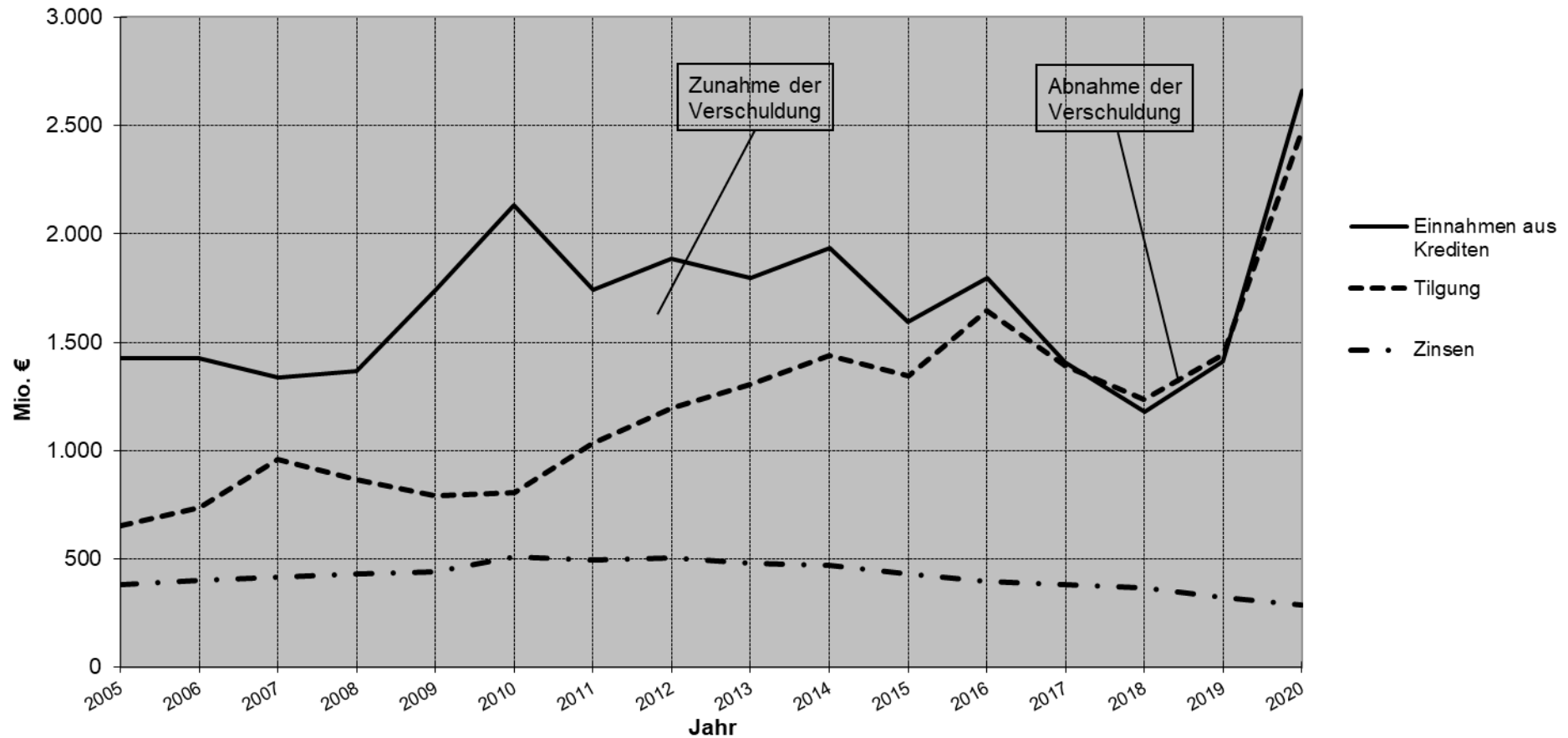
Der Umstand, dass die für die vergangenen Jahre in der Haushaltsrechnung jeweils ausgewiesene Neuverschuldung (Nettokreditaufnahme) und die entsprechende Zunahme bzw. Abnahme des Schuldenstandes nicht gleich hoch sind, hängt damit zusammen, dass dem Schuldenstand eine stichtagsbezogene (31.12.) Betrachtung zugrunde liegt, während die Neuverschuldung in entsprechender Anwendung des Vermerks zu Kapitel 21 02 Titel 325 02<sup>1</sup> haushalts(jahr)bezogenen Ausgleichscharakter hat.

Nachdem im Jahr 2018 im Kernhaushalt erstmals ein Finanzierungsüberschuss in Höhe von 73 Mio. € erzielt werden konnte, verzeichnete das Saarland nach 2019 (46 Mio. €) auch im Jahr 2020 wieder ein Finanzierungsdefizit, das sich auf rund 95 Mio. € belief. Die Kreditfinanzierungsquote lag dabei bei 2 v. H.

---

<sup>1</sup> Kreditaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt.

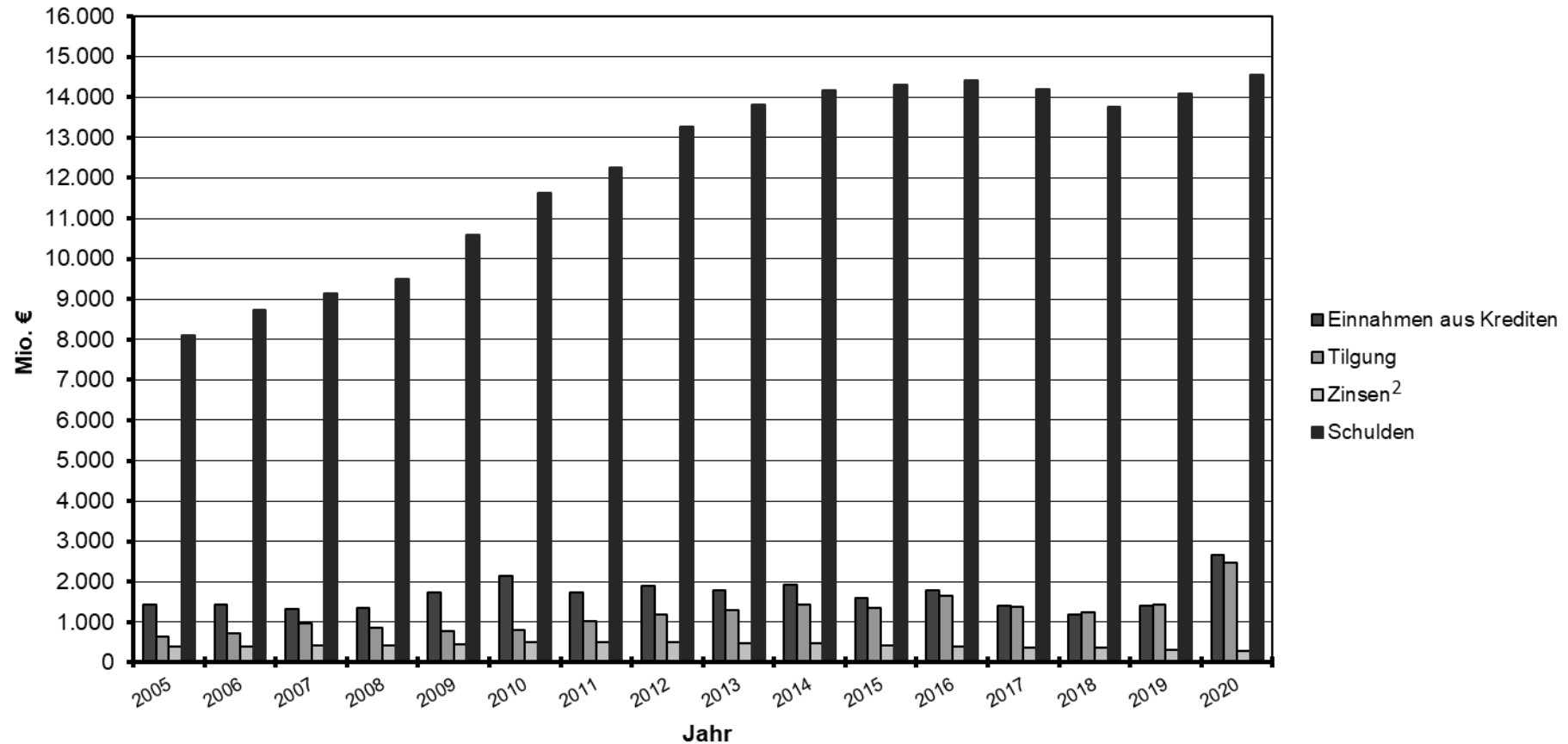
### Entwicklung der Einnahmen aus Krediten (brutto) und der Ausgaben für den Schuldendienst (Kreditmarkt)<sup>1</sup>



1) Kernhaushalt und Extrahaushalte. Ohne Schulden beim Bund (1,5 Mio. € am 31.12.2017; vollständig getilgt in 2018) und ohne Kassenkredite (31.12.2017: 76,3 Mio. €; 31.12.2018: 249,1 Mio. €; 31.12.2019 Guthaben 10,41 Mio. €; 31.12.2020: 108,3 Mio. €).

2) Zinsaufwand für Kreditaufnahmen des Kernhaushaltes und der Sondervermögen sowie des Landesbetriebes "Amt für Bau und Liegenschaften" (bis 2011).

### Entwicklung der Einnahmen aus Krediten (brutto) und der Ausgaben für den Schuldendienst sowie des Schuldenstandes (Kreditmarkt)<sup>1</sup>



1) Kernhaushalt und Extrahaushalte. Ohne Schulden beim Bund (1,5 Mio. € am 31.12.2017; vollständig getilgt in 2018) und ohne Kassenkredite (31.12.2017: 76,3 Mio. €; 31.12.2018: 249,1 Mio. €; 31.12.2019 Guthaben 10,41 Mio. €; 31.12.2020: 108,3 Mio. €).

2) Zinsaufwand für Kreditaufnahmen des Kernhaushaltes und der Sondervermögen sowie des Landesbetriebes "Amt für Bau und Liegenschaften" (bis 2011).

## 14 Entwicklung der Forderungen und Schulden sowie der Bürgschaften

Nach § 86 LHO ist dem Landtag zusammen mit der Haushaltsrechnung ein Vermögensnachweis insbesondere über die Forderungen und Verpflichtungen (Schulden) des Landes vorzulegen. Dieser Nachweis ist der Haushaltsrechnung 2020 als Anlage 6 beigefügt.

Die nachfolgende Gegenüberstellung der Forderungen und Schulden unter Ausweisung der Vomhundertsätze der Steigerung sowie der Verpflichtungen des Landes aus Bürgschaften, Gewährleistungen und ähnlichen Zwecken dienenden Verträgen<sup>1</sup> jeweils zum Ende der Rechnungsjahre 2010 bis 2020 ergibt folgendes Bild:

Rechnungsjahr	Forderungen insgesamt (fundierte) Mio. €	Schulden insgesamt (fundierte) <sup>2</sup> Mio. €	Veränderung der Schulden zum Bezugsjahr 2010 v. H.	Bürgschaften <sup>3</sup> Mio. €
2010	201	11.668	./.	1.742
2011	198	12.300	5,4	1.778
2012	182	13.258	13,6	1.859
2013	173	13.802	18,3	1.960
2014	165	14.170	21,4	2.103
2015	161	14.313	22,7	2.103
2016	155	14.413	23,5	1.761
2017	147	14.209	21,8	1.999
2018	144	13.763	18,0	2.008
2019	140	14.089	20,8	1.888
2020	134	14.549	24,7	1.973

<sup>1</sup> Laut Abteilung II – Bürgschafts-/Garantiepflichtungen des Landes gemäß Schuldenbericht 2020 (Bericht gemäß § 8 des Gesetzes über die Schuldenordnung des Saarlandes) vom 24. Februar 2021.

<sup>2</sup> Schulden auf dem Kapitalmarkt und beim Bund ohne Kassenkredite.

<sup>3</sup> Angegeben ist das Bürgschaftsvolumen.

Ende 2020 beliefen sich die fundierten Schulden auf rund 14,5 Mrd. € (Ende 2019: 14,1 Mrd. €).

Die Forderungen sind in 2020 von 140,2 Mio. € um 6,5 Mio. € auf 133,7 Mio. € zurückgegangen. Im Vergleich zum Vorjahr ergeben sich insbesondere folgenden Veränderungen:

1. Die Ansprüche aus Baudarlehen haben um 0,8 Mio. € auf 4,7 Mio. € abgenommen.
2. Der Stand der Darlehen zur Wirtschaftsförderung fällt mit 7,6 Mio. € um 4,6 Mio. € niedriger aus als im Vorjahr (12,1 Mio. €).
3. Die Bürgschaftsleistungen des Saarlandes und die auf das Land übergegangenen bzw. zurückübertragenen Darlehensforderungen blieben mit rund 78,2 Mio. € gegenüber dem Vorjahr unverändert.
4. Die Darlehen zur Förderung von Studierenden gingen um 1,3 Mio. € auf 43,1 Mio. € zurück.

Das Volumen der bestehenden Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen des Landes ist gegenüber dem Vorjahr um rund 85 Mio. € gestiegen. Davon entfallen 1,950 Mrd. € auf Gewährleistungen für Darlehen an die saarländische Wirtschaft. Das Volumen der Bürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaus blieb mit 23 Mio. € unverändert.

Aus dem Gewährleistungstitel (Kapitel 21 02 Titel 871 01) wurden 2020 197.207,72 € verausgabt.<sup>1</sup> Die jährlichen Ausfallzahlungen unterliegen naturgemäß starken Schwankungen. Leistete das Land im Betrachtungszeitraum in 2020 die geringsten Ausfallzahlungen, so ist 2011 ein negativer Höchststand erreicht worden. Betragsmäßig bedeutsam waren insbesondere auch die hohen Zahlungen der Jahre 2010 und 2012.

Aus Inanspruchnahmen früherer Jahre sind durch Abzahlungen von Schuldern und der Verwertung von Sicherheiten in 2020 insgesamt 1.073.794,16 € an das Land zurückgeflossen (Vorjahr: 623.697,26 €).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 2019: 786.592,66 €, 2018: 1.480.017,78 €, 2017: 602.942,17 €, 2016: 718.943,94 €, 2015: 4.464.540 €, 2014: 2.096.057 €, 2013: 1.212.167 €, 2012: 10.993.791 €, 2010: 7.172.336 € (1.586.168 € im Kapitel 21 02 Titel 871 01 zuzüglich 5.586.168 € aus dem Sondervermögen „Konjunkturstabilisierungsfonds Saar“). 2011 sind hieraus keine Mittel verausgabt worden; jedoch wurden aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen „Konjunkturstabilisierungsfonds Saar“ 15.524.302 € für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen gezahlt.

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Kapitel 21 02 Titel 141 01.

## 15 Haushaltskennzahlen zum Kernhaushalt

Das unterschiedliche Vorgehen der Bundesländer bei der Bewältigung der Corona-Pandemie schlägt sich systematisch bedingt in den Kennzahlen zum Kernhaushalt nieder. Dass die Haushaltlage des Saarlandes im ersten Corona-Jahr 2020 weiterhin angespannt war, zeigen auch die nachstehenden Haushaltskennzahlen.

### Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote als Verhältnis der Nettokreditaufnahme am Kapitalmarkt zu den bereinigten Gesamtausgaben ist für die Beurteilung der Haushaltlage von Bedeutung. Sie gibt an, in welchem Ausmaß der betrachtete Haushalt durch die Aufnahme neuer Schulden fremdfinanziert wird. Diese Kennziffer hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zum Vorliegen einer Haushaltsnotlage in einzelnen Ländern herangezogen. Das Saarland hatte im Jahr 2019 eine Quote von 1,02 v. H., Bremen hingegen -0,53 v. H. Bundesweit lag sie bei -1,31 v. H. und für die westdeutschen Flächenländer bei -1,72 v. H.

Die saarländische Kreditfinanzierungsquote fiel 2020 mit 1,88 v. H. etwas ungünstiger aus; Bremen verschlechterte sich auf 5,07 v. H. Die gesamtdeutsche Quote fiel gegenüber dem Vorjahr mit 11,44 v. H., wie in den westdeutschen Flächenländern mit 11,46 v. H., deutlich schlechter aus.<sup>1</sup> Anzumerken ist jedoch, dass ein diesbezüglicher Ländervergleich der Kernhaushalte hier wenig aussagekräftig ist. So finanziert beispielsweise das Saarland seine Covid-19 bedingten Zusatzbelastungen über Kredite des Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“, die hier nicht berücksichtigt sind.

### Kreditfinanzierungsquote (Auslaufperiode nach Abschluss Kalenderjahr)

Die Aussagekraft dieses Indikators erhöht sich bei Berücksichtigung der Auslaufperiode nach Abschluss des Kalenderjahres. Danach hat sich die Kreditfinanzierungsquote des Saarlandes (Kernhaushalt) in 2020 gegenüber 2019 von 6,4 v. H. auf 5,9 v. H. verbessert und in Bremen von 4,4 v. H. auf 6,9 v. H. verschlechtert. In Schleswig-Holstein lag sie 2020 – auch durch Stützungsmaßnahmen für die ehemalige HSH Nordbank AG bedingt – bei 39,4 v. H. (2019: -0,3 v. H.). Im Länderdurchschnitt lag diese Kennziffer bei 12,9 v. H. (2019: -1,2 v. H.).<sup>2</sup> Für einen vorjahresbezogenen, derzeit wenig aussagekräftigen Vergleich, gilt aber auch hier die vorstehende Einschränkung.

### Schuldenstand

Der Schuldenstand misst die Schulden am 31. Dezember eines Jahres. Er ist eine zentrale Größe zur Bewertung der Lage der öffentlichen Haushalte. Die Schulden des Saarlandes am Kreditmarkt im Kernhaushalt stiegen zum 31.

<sup>1</sup> Eigene Berechnungen. Berechnungsgrundlagen: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister; SFK-3-Einnahmen und Ausgaben der Länder Kernhaushalte (Jahreswerte 2020).

<sup>2</sup> Quelle: Übersicht der Kennziffern Stabilitätsrat, Haushaltsjahre 2019 und 2020 (Ist).

Dezember 2020 rechnerisch um 460 Mio. €<sup>1</sup> auf 14.548,6 Mio. €<sup>2</sup> (+3,26 v. H.). Zudem fielen die hierin nicht enthaltenen Kassenkredite zum 31. Dezember 2020 gegenüber dem Stand zum 31. Dezember 2019 (-10,4 Mio. €) um 118,7 Mio. € höher aus und führten zu einem stichtagsbezogenen Bestand von 108,3 Mio. €. Bezieht man diese ein, so beträgt der vorjahresbezogene Schuldenanstieg im Kernhaushalt insgesamt 578,7 Mio. € (+4,11 v. H.).

Im Einzelnen war die Entwicklung bei den Ländern unterschiedlich.

### Schuldenstand je Einwohner<sup>3</sup>

Für die Länder wird der Schuldenstand am Kreditmarkt im Kernhaushalt im Verhältnis zur Einwohnerzahl betrachtet.

Die Pro-Kopf-Verschuldung (ohne Kassenkredite) lag im Saarland zum Ende des Jahres 2019 mit 14.125 € finanzwirtschaftlich deutlich entfernt von Schleswig-Holstein (9.846 €). Im Jahr 2020 stieg die Pro-Kopf-Verschuldung im Saarland vorjahresbezogen um 647 € (+4,6 v. H.) auf 14.772 €<sup>4</sup>. Im Sanierungshilfenland Bremen stieg die Pro-Kopf-Verschuldung bis Ende 2020 um 2.200 € (+7,5 v. H.) auf 31.646 €. Bei 10.331 € lag sie in Schleswig-Holstein. Die Pro-Kopf-Verschuldung der Länder belief sich in den Kernhaushalten auf durchschnittlich 7.454 € (2019: 6.689 €). Bundesweit lag das Saarland damit auf dem drittletzten Platz.

### Zins-Steuer-Quote

Die Zins-Steuer-Quote misst den Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern. Die Steuereinnahmen der Länder ergeben sich abzüglich der Leistungen zum Länderfinanzausgleich und zuzüglich der erhaltenen Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich, der allgemeinen Ergänzungszuweisungen des Bundes, der Förderabgabe und der Kfz-Steuer-Kompensation. Mit der Zins-Steuer-Quote wird die Belastung des laufenden Haushalts durch die Folgen der Verschuldung früherer Jahre in Relation zur Steuerkraft zum Ausdruck gebracht. Bei einer überdurchschnittlich hohen Zins-Steuer-Quote ist ein großer Anteil der Steuereinnahmen bereits für Zinszahlungen gebunden. Neben der Kreditfinanzierungsquote hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zu Haushaltsnotlagen auch die Zins-Steuer-Quote als Maßstab verwendet. Für die Länder kann die Zins-Steuer-Quote am Länderdurchschnitt zu Vergleichszwecken herangezogen werden.

Die Zins-Steuer-Quote hat sich im Saarland im Vergleich zum Vorjahr von 8,5 v. H. auf 8 v. H. verbessert, wobei die Zinsausgaben gegenüber 2019 im Kernhaushalt um 28,8 Mio. € auf 287,3 Mio. € gesunken sind. Das Sanierungshilfenland Bremen weist im Kernhaushalt für das Haushaltsjahr 2020 eine Quote von 14,2 v. H. auf (2019: 13,4 v. H.). In Schleswig-Holstein lag sie bei 3,1 v. H.

<sup>1</sup> Vgl. Schuldenbericht 2020 (Kapitalmarktschulden zum 31. Dezember 2020 sowie Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Schuldenstand 2020: Kreditmarktschulden Kernhaushalt Saarland, Pos. 1.5)

<sup>2</sup> Ohne Extrahaushalte.

<sup>3</sup> Vgl. Kennziffern Stabilitätsrat 2020 unter Zugrundelegung der Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2019/2020.

<sup>4</sup> Ohne Extrahaushalte.

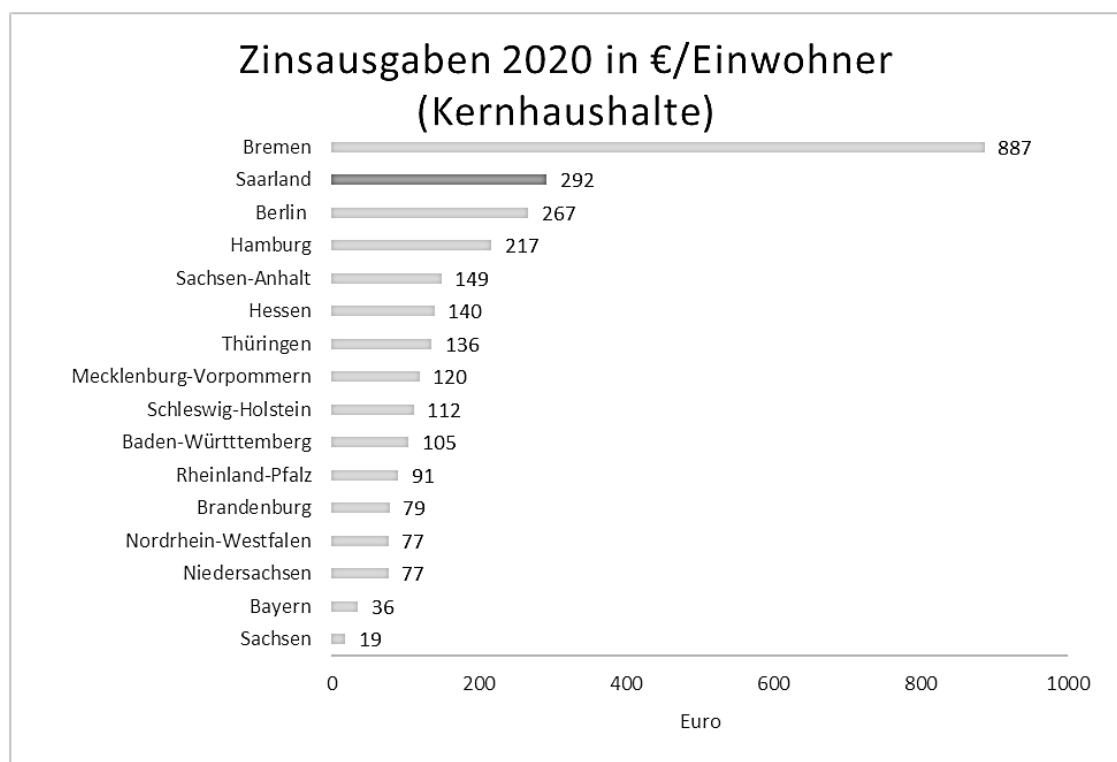


(2019: 3,9 v. H.) Im Durchschnitt der Bundesländer belief sich diese Quote auf 2,7 v. H. (2019: 3,2 v. H.).<sup>1</sup>

### Zinsausgaben pro Kopf für Kreditmarktmittel

Infolge seiner Altschulden wird der Landeshaushalt mit hohen Zinsausgaben belastet. Entlastend wirkt ein historisch weiterhin niedriges Zinsniveau, das eine günstige Refinanzierung des Altschuldenbestandes ermöglicht. So hat das Saarland 287,2 Mio. € in 2020 für Zinszahlungen an den Kreditmarkt im Kernhaushalt aufwenden müssen (2019: 316,1 Mio. €)<sup>2</sup>.

Ein Vergleich der Zinsausgaben (OGr. 57) belegt, dass sich diese je Einwohner in den westdeutschen Flächenländern 2020 auf 86 € und im Saarland auf 292 € beliefen. Demzufolge betrug die zusätzliche überdurchschnittliche Belastung im Saarland hierfür 206 € je Einwohner. In Schleswig-Holstein wurden diesbezüglich 112 € je Einwohner verausgabt. Bezieht man in diese Betrachtung alle Länderhaushalte ein, so ergibt sich bundesweit eine Belastung von diesbezüglich 103 € an Zinsausgaben für Kreditmarktmittel pro Kopf (alte Bundesländer 106 €, ostdeutsche Flächenländer 87 €, Flächenländer insgesamt 86 €, Stadtstaaten 320 €/Einwohner).



<sup>1</sup> Quelle: Übersicht der Kennziffern Stabilitätsrat Haushaltsjahr 2020 (Ist).

<sup>2</sup> Die Zinsausgaben beliefen sich 2020 auf 287,2 Mio. €, zuzüglich der Zinsausgaben des Sondervermögens „Zukunftsinitiative II“ auf insgesamt 288,5 Mio. €.

Nach dem vorstehenden Diagramm weist das Saarland<sup>1</sup> hinter Bremen (887 €) die zweithöchste Zinsbelastung im Kernhaushalt auf. Die Zinsausgaben je Einwohner lagen 2020 mit 292 € (2019: 320 €) um das 2,75-fache über dem Durchschnitt der alten Bundesländer von 106 € (2019: 128 €).

### Struktureller Finanzierungssaldo<sup>2</sup> in € je Einwohner

Der „strukturelle Finanzierungssaldo“ ist eine weitere wichtige Kennziffer zur Beurteilung der Lage öffentlicher Haushalte. Er belief sich 2020 (nicht konjunkturbereinigt) auf -174 Mio. €.<sup>3</sup> Einwohnerbezogen war dies im Saarland mit -210 € vor Bremen mit -568 € bundesweit gesehen der letzte Platz. Der strukturelle Finanzierungssaldo fiel dagegen in Schleswig-Holstein je Einwohner mit -50 € aus. Im Bundesdurchschnitt lag der strukturelle Finanzierungssaldo einwohnerbezogen bei -492 € (2019: +163 €).

### Schuldenstandsquote

Ein Indikator zur Abbildung der Verschuldungssituation ist die Schuldenstandsquote, die das Verhältnis der Kapitalmarktschulden zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) ausdrückt. Mit ihr kann die Belastung des Landeshaushalts durch die öffentliche Verschuldung verdeutlicht werden. Ein Anstieg zeigt dabei eine zunehmende Belastung durch die öffentliche Schuld im Verhältnis zur Wirtschaftskraft eines Landes an, ein Absinken eine Verbesserung. Landespolitisches Ziel ist ein substanzieller Schuldenabbau, wie sich auch aus der zwischen dem Bund und dem Saarland am 12. Juni 2019 abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz erschließt.

Bei einer Verminderung des Bruttoinlandsproduktes auf 33,608 Mrd. €<sup>4</sup> stieg die Schuldenstandsquote des Saarlandes gegenüber dem Vorjahr bei auf 14,549 Mrd. € gestiegenen Schulden am Kreditmarkt<sup>5</sup> in 2020 von 38,5 v. H. auf 43,3 v. H. Im anderen Sanierungshilfenland Bremen lag diese Quote bei 68,1 v. H. und in Schleswig-Holstein bei 32,9 v. H.

### Ergänzende finanzanalytische Belastungsindikatoren

Neben den Kennzahlen, die der Stabilitätsrat in seine Betrachtungen einbezogen hat, ist finanzwissenschaftlich gesehen ein weiterer Belastungsindikator von wesentlicher Bedeutung. Als ergänzende Größe drückt die Differenz aus steuerabhängigen Einnahmen und Zinsausgaben sowie Versorgungsausgaben je Einwohner die Einschränkung des Handlungsspielraums des Saarlandes deutlich aus.

Bei diesem aussagekräftigen Belastungsindikator liegt das Saarland im Länderranking des Jahres 2020 (Länder und Kommunen) nach wie vor mit Abstand auf dem letzten Platz der Bundesländer. Auch hieraus wird ersichtlich,

<sup>1</sup> Eigene Berechnungen unter Zugrundelegung der Zinsausgaben in den Länderkernhaushalten, Landesamt für Zentrale Dienste, Statistisches Amt Saarland sowie der Einwohnerzahlen am 30. Juni 2020.

<sup>2</sup> Finanzierungssaldo in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, bereinigt um den Saldo finanzieller Transaktionen (noch nicht bereinigt um konjunkturelle Einflüsse).

<sup>3</sup> Vgl. Stabilitätsbericht Saarland 2021 (Anlage 2 a).

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Amt Saarland vom 30. März 2021.

<sup>5</sup> Vgl. Stabilitätsbericht 2021 Saarland (Anlage 2).

dass das Saarland (mit seinen Kommunen) bei seiner Haushaltskonsolidierung weiterhin vor großen finanzpolitischen Herausforderungen steht. Positiv ist allerdings, dass sich der Rückstand des Saarlandes gemessen an der den Bundesländern durchschnittlich verbleibenden Finanzkraft je Einwohner gegenüber den beiden Vorjahren leicht verringert hat (2020: -627 €; 2019: -671 €, 2018: -705 €).<sup>1</sup>

Einen erheblichen Beitrag zur Lückenschließung in 2020 haben die Sanierungshilfen geleistet und so auch die negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Finanzkraft des Saarlandes abgemildert. Für eine weitere Niveauangleichung wären weitere begleitende Maßnahmen des Bundes zur Förderung des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedeutsam, die haushaltsentlastend wirken könnten.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch die Jahrbücher für öffentliche Finanzen 2021, Seiten 106 - 107 und 2020, Seiten 69-70, Berliner Wissenschafts-Verlag.

<b>16</b>	<b>Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt 2020</b>
-----------	---

Land	Nettokredit- aufnahme Kernhaushalt <sup>1</sup> Mio. € <sup>2</sup>	Einwohner <sup>3</sup>	€ je Ein- wohner <sup>4</sup>
Flächenländer (West) insgesamt	39.882,7	64.425.946	619
davon:			
Saarland	94,6	984.851	96
Rheinland-Pfalz	1.294,9	4.092.650	316
Schleswig-Holstein	6.062,0	2.906.316	2.086
Hessen	180,5	6.288.710	29
Niedersachsen	5.064,3	7.996.046	633
Nordrhein-Westfalen	11.378,8	17.931.816	635
Baden-Württemberg	10.925,8	11.101.991	984
Bayern	4.881,8	13.123.566	372
Stadtstaaten insgesamt	8.273,7	6.187.268	1.337
davon:			
Bremen	334,5	679.538	492
Hamburg	1.714,2	1.845.229	929
Berlin	1.203,9	3.662.501	329
Alte Bundesländer zusammen	48.156,4	70.613.214	682
Flächenländer (Ost) insgesamt	6.412,6	12.509.675	513
davon:			
Thüringen	1.203,9	2.125.406	566
Sachsen-Anhalt	779,0	2.186.684	356
Sachsen	0,0	4.063.400	0
Mecklenburg-Vorpommern	2.850,0	1.609.367	1.771
Brandenburg	1.579,7	2.524.818	626
Flächenländer insgesamt	46.295,3	76.935.621	602
Bundesländer insgesamt	54.569,0	83.122.889	656

<sup>1</sup> Saldo der Aufnahme und der Tilgung von Schulden aus Kreditmarktmitteln.

<sup>2</sup> Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (SFK 3-Einnahmen und Ausgaben der Länder 2020, Pos. 5 der Kassenstatistik).

<sup>3</sup> Daten der Statistischen Landesämter; Einwohnerstand: 30. Juni 2020.

<sup>4</sup> Eigene Berechnungen.

Vergleicht man die erfolgte Neuverschuldung in den Kernhaushalten der anderen Bundesländer mit der des Saarlandes und stellt zudem die pro-Kopf-bezogene Entwicklung gegenüber, so wird – im Gegensatz zu den Vorjahren – sichtbar, dass sich hieraus für 2020 keine schlüssige Relation zu den übrigen Bundesländern herstellen lässt. Ursächlich hierfür ist die unterschiedliche Ausgestaltung sowie Finanzierung der pandemiebedingten Lasten über Kern- und/oder Extrahaushalte in den Bundesländern im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie. Zudem wird die Übertragung von pandemiebedingten Ausgabeverpflichtungen aus 2020 nach 2021 das Ergebnis für die einzelnen Bundesländer im Folgejahr 2021 unterschiedlich beeinflussen; ähnliches ist auch noch für 2022 zu erwarten.

Die Ländergesamtheit nahm 2020 neue Schulden von 54,57 Mrd. € in den Kernhaushalten auf. Dies entspricht 656 € je Einwohner. Im Vorjahr konnten die Bundesländer hingegen 5,13 Mrd. € an Schulden abbauen.<sup>1</sup> Die Neuverschuldung in den Flächenländern (West) belief sich in 2020 auf 619 € je Einwohner.

Das Saarland hat 2020 im Kernhaushalt neue Schulden von 94,6 Mio. € aufgenommen; pro-Kopf-bezogen waren dies 96 €. Unter Berücksichtigung der Extrahaushalte „Sondervermögen Zukunftsinitiative II“ und „Pandemie“<sup>2</sup>, ohne das Sondervermögen „Saarlandpakt“, betrug die Neuverschuldung 186,8 Mio. €.

Die Kern- und Extrahaushalte bilden auch die Grundlage für die nachfolgende Betrachtung der Schulden der Länder am 31. Dezember 2020. Der Vergleich basiert auf der ab 2011 neu abgegrenzten Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

---

<sup>1</sup> Endgültiges Ergebnis für die Haushaltsjahre 2019 und 2020, BMF und ZDL a. a. O.

<sup>2</sup> Für das nicht rechtsfähige Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ könnten insgesamt möglicherweise Kredite von bis zu 1,4 Mrd. € aufgenommen werden; in 2020 waren es 260,8 Mio. €.

<b>17</b>	<b>Schulden der Länder (Kernhaushalte und Extrahaushalte) beim nicht-öffentlichen Bereich am 31. Dezember 2020</b>
-----------	--

Die Erhebung der jährlichen Schuldenstatistik wurde infolge der finanzstatistischen Neuabgrenzung im Zusammenhang mit den Anforderungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010)<sup>1</sup> vom Statistischen Bundesamt (Destatis) grundlegend verändert. Das ESGV 2010 bildet die Grundlage für die Überwachung der Haushaltslage in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach den Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts (EU-Konvergenzkriterien)<sup>2</sup>. Seit dem Berichtsjahr 2010 werden daher die Ergebnisse der jährlichen Schuldenstatistik des Öffentlichen Gesamthaushalts (Kernhaushalte des Bundes, der Länder, der Gemeinden/Gemeindeverbände und der gesetzlichen Sozialversicherung einschließlich deren Extrahaushalte<sup>3</sup>) nach dem sogenannten Schalenkonzept abgegrenzt.

Der nachstehende Vergleich der Schulden der Kern- und Extrahaushalte der Länder und der Pro-Kopf-Verschuldung – jeweils ohne Gemeinden/Gemeindeverbände – basiert daher auf dem neuen Begriff der „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“, der den bis 2010 verwendeten Begriff „Kreditmarktschulden“ ersetzt und nur noch begrenzt mit diesem vergleichbar ist.

Die „Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich“ umfassen dabei folgende Schuldentatbestände:

- Kassenkredite
  - bei Kreditinstituten
  - beim sonstigen inländischen Bereich
  - beim sonstigen ausländischen Bereich
- Wertpapiersschulden
  - Geldmarktpapiere
  - Kapitalmarktpapiere
- Kredite
  - bei Kreditinstituten
  - beim sonstigen inländischen Bereich
  - beim sonstigen ausländischen Bereich

Im Folgenden wurde auf diese systematisch angepasste amtliche Schuldenstatistik abgestellt, um eine Datengrundlage für belastbare Betrachtungen im Ländervergleich zu erlangen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union L 174 vom 26. Juni 2013, S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Maastrichter Vertrag), Amtsblatt der Europäischen Union C 202 vom 7. Juni 1992, S. 1 (Konsolidierte Fassung).

<sup>3</sup> Öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des ESGV 2010 zum Sektor Staat zählen.

<sup>4</sup> Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020“ vom 28. Juli 2021 sowie eigene Berechnungen.

### Schulden der Länder beim nicht-öffentlichen Bereich

Land	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich am 31.12.2019 in Mio. € <sup>1</sup>	Einwohner <sup>2</sup>	€ je Einwohner	Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich am 31.12.2020 in Mio. €	Einwohner <sup>3</sup>	€ je Einwohner
Flächenländer insgesamt davon:	461.353	76.894.062	6.000	501.613	76.935.621	6.520
Baden-Württemberg	44.382	11.087.408	4.003	48.080	11.101.991	4.331
Bayern	12.926	13.097.202	987	17.839	13.123.566	1.359
Brandenburg	16.644	2.516.200	6.615	18.602	2.524.818	7.368
Hessen	40.475	6.275.691	6.449	45.882	6.288.710	7.296
Mecklenburg-Vorpommern	7.541	1.609.062	4.687	8.445	1.609.367	5.247
Niedersachsen	58.166	7.990.991	7.279	64.949	7.996.046	8.123
Nordrhein-Westfalen	170.187	17.929.679	9.492	178.552	17.931.816	9.957
Rheinland-Pfalz	29.833	4.089.583	7.295	30.852	4.092.650	7.539
Saarland	13.825 <sup>4</sup>	988.258	13.989	14.514 <sup>5</sup>	984.851	14.737
Sachsen	1.138	4.072.660	279	5.053	4.063.400	1.244
Sachsen-Anhalt	20.894	2.200.288	9.496	21.221	2.186.684	9.705
Schleswig-Holstein	30.764	2.899.885	10.609	31.974	2.906.316	11.002
Thüringen	14.580	2.137.155	6.822	15.650	2.125.406	7.363
Stadtstaaten insgesamt davon:	117.656	6.179.000	19.041	134.409	6.187.268	21.723
Berlin	53.959	3.652.640	14.773.	59.723	3.662.501	16.307
Bremen	30.006	683.184	43.921	39.293	679.538	57.823
Hamburg	33.691	1.843.176	18.279	35.393	1.845.229	19.181
Bundesländer insgesamt	579.009	83.073.062	6.970	636.022	83.122.889	7.652

<sup>1</sup> Die vom Statistischen Bundesamt (Destatis) vorgenommene komplette Überarbeitung der Datengrundlage (Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2019“ vom 13. August 2020, revidiert am 28. Juli 2021 wurde berücksichtigt.

<sup>2</sup> Einwohnerstand: 30. Juni 2019 (nach Zensus).

<sup>3</sup> Einwohnerstand: 30. Juni 2020 (nach Zensus).

<sup>4</sup> Davon 6.947 Mio. € Wertpapiersschulden und 6.878 Mio. € Kredite.

<sup>5</sup> Davon 109 Mio. € Kassenkredite, 7.674 Mio. € Wertpapiersschulden und 6.731 Mio. € Kredite.

Feststellungen:

- Die vorstehenden Schulden der Länder beim nicht-öffentlichen Bereich am 31. Dezember 2020 in Höhe von insgesamt 636,022 Mrd. € setzen sich aus denen ihrer Kernhaushalte (578,587 Mrd. €) und ihrer Extrahaushalte (57,436 Mrd. €) zusammen.<sup>1</sup> Im Saarland entfallen von den 14,514 Mrd. € Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich 13,907 Mrd. € auf den Kernhaushalt und 607 Mio. € auf Extrahaushalte.<sup>2</sup>
- Die Ende 2020 zu verzeichnenden Schulden des Saarlandes beim nicht-öffentlichen Bereich sind vorjahresbezogen um 5 v. H. (689 Mio. €) gestiegen. In der Gesamtheit der Flächenländer belief sich der Anstieg auf 8,7 v. H. (rund 40,3 Mrd. €).
- Betrachtet man alle Bundesländer einschließlich der drei Stadtstaaten, so erhöhte sich deren Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich 2020 um 9,9 v. H. (57 Mrd. €). Der Anstieg steht überwiegend mit der Corona-Pandemie im Zusammenhang; lediglich in Bremen ist er in erster Linie auf die Besicherung von Derivatgeschäften zurückzuführen.<sup>3</sup>
- In 2020 stieg die Pro-Kopf-Verschuldung gegenüber dem Vorjahr in den Ländern insgesamt um 682 € pro Kopf an (Vorjahr: 84 € je Einwohner). Dabei betrug der Anstieg in den Flächenländern 520 € je Einwohner. In den Stadtstaaten erhöhte sich die Pro-Kopf-Verschuldung gegenüber 2019 um 2.682 €.

Im Einzelnen stellt sich die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung im Jahr 2020 in den Bundesländern wie folgt dar:

Flächenländer	€/Einwohner	Stadtstaaten	€/Einwohner
Sachsen	+965	Bremen	+13.902
Hessen	+847	Berlin	+1.534
Niedersachsen	+844	Hamburg	+902
Brandenburg	+753		
Saarland	+748		
Mecklenburg-Vorpommern	+560		
Thüringen	+541		
Nordrhein-Westfalen	+465		
Schleswig-Holstein	+393		
Bayern	+372		
Baden-Württemberg	+328		
Rheinland-Pfalz	+244		
Sachsen-Anhalt	+209		

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020“ vom 28. Juli 2021, Tabelle 17.2.

<sup>2</sup> Wie vor.

<sup>3</sup> Vgl. Pressemitteilung Nr. 357 des Statistischen Bundesamtes (Destatis) vom 28. Juli 2021.



Nach Rückgängen in den Jahren 2016 und 2018 ist die Pro-Kopf-Verschuldung im Saarland nach 2019 (+69 €/Einwohner) auch im Jahr 2020 wieder angestiegen. Prozentual bedeutet die Zunahme der Schulden je Einwohner beim nicht-öffentlichen Bereich um 748 € gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um 5,4 v. H. (2018: 0,5 v. H.). In den Flächenländern belief sich der Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung auf 8,7 v. H. In den Stadtstaaten stieg die Verschuldung pro Kopf sogar um 14,1 v. H.<sup>1</sup>; in der Gesamtheit aller Bundesländer belief sich der Anstieg auf 9,8 v. H.

Insgesamt ist festzustellen, dass das Saarland mit 14.737 € je Einwohner auch weiterhin die höchste Pro-Kopf-Verschuldung unter den Flächenländern aufweist; mit großem Abstand folgen Schleswig-Holstein (11.002 €/Einwohner), Nordrhein-Westfalen (9.957 €/Einwohner) und Sachsen-Anhalt (9.705 €/Einwohner).

---

<sup>1</sup> Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Stadtstaaten im Gegensatz zu den Flächenländern auch kommunale Aufgaben wahrnehmen.

## IV. Zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts

### 18 Haushaltssituation 2020

Im Verhältnis zu 2019 und der Ländergesamtheit (+8,3 v. H.) sind die bereinigten Einnahmen im Kernhaushalt des Saarlandes mit 4.940 Mio.€ um 453,5 Mio. € höher ausgefallen (+10,4 v. H.). In Schleswig-Holstein sind sie um 10,7 v. H. gestiegen, in Bremen haben sie sich um 5,3 v. H. erhöht. In den Flächenländern West fielen sie um 6,7 v. H. höher aus<sup>1</sup>. Die jeweilige Ausprägung der Finanzierungsabwicklung der Bundesländer zur Bewältigung der Corona-Pandemie über Kernhaushalte/Sondervermögen schlägt sich systematisch bedingt in den Vergleichszahlen der bereinigten Ausgaben der Kernhaushalte nieder. So sind diese im Kernhaushalt des Saarlandes mit 5.018,1 Mio. € um vorjahresbezogen 531,1 Mio. € (+11,8 v. H.) gestiegen. In der Ländergesamtheit betrug der Anstieg hingegen 21,9 v. H. (Bremen: +12,2 v. H., Schleswig-Holstein: +11,3 v. H.) und in den Flächenländern West erhöhten sich die bereinigten Ausgaben der Kernhaushalte um 21,2 v. H.<sup>2</sup>

#### Einnahmenentwicklung

Nach stetigem Wachstum in den Vorjahren konnte die positive Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen<sup>3</sup> im Landeshaushalt aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie nicht fortgeführt werden. Der befürchtete massive Einbruch ist im Rechnungsjahr 2020 jedoch nicht eingetreten. Das Saarland musste lediglich ein geringfügiges Absinken um -9,5 Mio. € (-0,25 v. H.) verkraften. So sanken die steuerabhängigen Einnahmen gegenüber 2019 nur leicht um 0,25 v. H. von 3.747,9 Mio. € auf 3.738,5 Mio. €. Ferner wurden in 2020 die letzte Teilrate der Konsolidierungshilfen für 2019 (86,7 Mio. €) und erstmals Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. € vereinbart. Berücksichtigt man diese Einnahmen bei einem Vergleich des ersten Jahres der Covid-19-Pandemie mit dem Vorjahr, so war diese Finanzbasis mit 4,225 Mrd. € um 217 Mio. € stärker als in 2019 (4,008 Mrd. €).

Im Einzelnen wurde beispielsweise in 2020 die restliche Teilerstattung des Bundes über 9,1 Mio. € für in der Vergangenheit über die Aufnahmeverpflichtung des Saarlandes hinausgehende Aufnahme von betreuten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen vereinnahmt. Zinseinnahmen durch Negativzinsen wurden im Kernhaushalt in Höhe von 0,711 Mio. € (2019: 0,253 Mio. €) und in den Sondervermögen in Höhe von 0,731 Mio. € („Pandemie“ 0,568 Mio. €, „Saarlandpakt“ 0,163 Mio. €) erzielt; 2020 waren es insgesamt 1,442 Mio. €. 152,7 Mio. €<sup>4</sup> wurden an Kostenerstattungen des Bundes (Kos-

<sup>1</sup> ZDL: Einnahmen der Länder 2019 und 2020; eigene Berechnungen.

<sup>2</sup> ZDL: Ausgaben der Länder 2019 und 2020; eigene Berechnungen.

<sup>3</sup> Steuereinnahmen ohne steuerähnliche Abgaben einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, Kompensationsbetrag (Wegfall der Kfz-Steuer) und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Ohne Konsolidierungshilfen.

<sup>4</sup> Kapitel 08 08, Titel 231 01.

ten von Unterkunft und Heizung) vom Land aufkommensneutral an die Kommunen weitergeleitet; für diese ein Plus von 53,2 Mio. € gegenüber 2019 (99,5 Mio. €)<sup>1</sup>.

Zu Beginn der Covid-19-Pandemie ging die Landesregierung für den Zeitraum 2020 bis 2022 von 1,015 Mrd. € einzukalkulierenden Mindereinnahmen aus (2020: 540 Mio. €; 2021: 248 Mio. €; 2022: 227 Mio. €). Anstatt der im Nachtragshaushalt 2020 gegenüber dem ursprünglichen Haushalt veranschlagten Mindereinnahmen von -540 Mio. € beliefen sich diese jedoch nur auf -127,5 Mio. €. Gegenüber dem Nachtragshaushaltsplan bedeutet dies eine enorme Verbesserung von um 412,5 Mio. € geringeren Mindereinnahmen in 2020 als eingeplant.

### Investitionsausgaben

Die im Kernhaushalt verausgabten Investitionen stiegen gegenüber dem Vorjahr (410,81 Mio. €) in 2020 um 35,69 Mio. € auf 446,53 Mio. € (+8,7 v. H.). Dabei sanken die Ausgaben für Baumaßnahmen gegenüber 2019 um 5,9 Mio. € auf 23,66 Mio. €. Die sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen fielen mit rd. 422,87 Mio. € im Kernhaushalt um 41,63 Mio. € höher aus. Für Beteiligungen wurden 13,2 Mio. € weniger verausgabt. Die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen fiel um 0,6 Mio. € geringer aus.

Über die Extrahaushalte „Sondervermögen Pandemie“, „Sondervermögen Zukunftsinitiative“ und „Sondervermögen Zukunftsinitiative II“ wurden 2020 Investitionen in Höhe von 318,73 Mio. € verausgabt (Bauausgaben: 25,38 Mio. €; sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen: 293,35 Mio. €). Insgesamt waren es 765,26 Mio. €.

### Neuverschuldung

Bei einer für 2020 geplanten Neuverschuldung von 1.116,7 Mio. € wurde eine um 929,9 Mio. € geringere Nettokreditaufnahme von 186,8 Mio. € im Landeshaushalt (Kernhaushalt einschließlich Extrahaushalte) realisiert. Diese setzt sich wie folgt zusammen: Im Kernhaushalt wurden bis zum Haushaltsabschluss am 31. März 2021 neue Schulden von 94,6 Mio. € und im Sondervermögen „Pandemie“ von 260,8 Mio. € aufgenommen; die Nettotilgung im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ betrug 168,6 Mio. €. Diese Nettokreditaufnahme hätte durch Verzicht oder geringere Zuführungen an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ (Bestandserhöhung in 2020 um 55,5 Mio. €), Vereinnahmung der im Haushaltsplan veranschlagten Entnahme aus der Versorgungsrücklage (40,7 Mio. €), Verwendung der Konjunkturausgleichsrücklage (47,8 Mio. €) und Verzicht auf Zuführungen zur Zinsausgleichsrücklage (21,5 Mio. €) sowie zum „Pensionsfonds“ (3 Mio. €) auf 18,1 Mio. € verringert werden können.

---

<sup>1</sup> Kapitel 08 08, Titel 231 01.

## Rücklagen und Sondervermögen

Die Rücklagen im Kernhaushalt erhöhten sich<sup>1</sup> um 45,7 Mio. € (+77,1 %) und beliefen sich zum 31. Dezember 2020 auf 105 Mio. € (31.12.2019: 59,3 Mio. €). Bei Betrachtung der Haushalts- und Finanzlage sind auch alle Extrahaushalte des Saarlandes zu berücksichtigen. Der positive Bestand der Sondervermögen stieg um 158,7 Mio. € (+17,7 %) an und belief sich zum 31. Dezember 2020 auf 1.056 Mio. € (31.12.2019: 897,1 Mio.€). Das Eigenkapital der Landesbetriebe betrug 82,3 Mio. € (31.12.2019: 86,9 Mio. €)<sup>2</sup>.

Durch Zuführungen der Vorjahre belief sich der hohe Rücklagenbestand des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ zum 31. Dezember 2019 auf 672,71 Mio. €<sup>3</sup>. Von grundsätzlicher haushaltspolitischer Bedeutung ist hierbei, dass aus dem Sondervermögen<sup>4</sup> auch „Zahlungsverpflichtungen aufgrund besonderer Belastungen des Landes“ erfüllt werden können. Das waren vor der Covid-19-Pandemie migrationsbedingte Ausgaberrisiken/Flüchtlingskosten/Vorsorge im Bereich Asyl des Landes und damit korrespondierende Zahlungen an die Kommunen über die Spitzabrechnung im kommunalen Finanzausgleich. Insbesondere sollen jedoch Bauprojekte finanziert werden, auch im Rahmen der „Investitionsoffensive Saar“. Im Zuge der Errichtung des neuen Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ (kurz: „Pandemie“) am 24. Juni 2020 ist die Zweckbestimmung dieses Sondervermögens dahingehend ergänzt worden, dass aus ihm auch Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit Ausgaberrisiken aus dem Sondervermögen „Pandemie“ erfüllt werden können.<sup>5</sup> In 2020 wurde das Sondervermögen zur Vorfinanzierung durch die Folgen der „Covid-19-Pandemie“ bedingter Ausgaben genutzt und ist aufgrund weiterer Zuführungen zum 31. Dezember 2020 auf einen neuen Höchststand von 728,2 Mio. € angewachsen.

Auf Vorschlag des Rechnungshofs<sup>6</sup> zur Verstärkung der Haushaltswirtschaft sind dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ in 2019 Mittel entnommen und als Zuführung an den Kernhaushalt der neu gebildeten Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt worden (47,8 Mio. €). Deren Bestand belief sich Ende 2020 unverändert auf 47,8 Mio. €, da der weiteren Empfehlung des Rechnungshofs, diesen Betrag zur Absenkung der Neuverschuldung in 2020 zu verwenden, nicht gefolgt wurde.

Als „Ausgleichstopf“ für zukünftige Zinsausgabenmehrbelastungen soll das zum 1. Januar 2020 errichtete Sondervermögen „Zinsausgleichsrücklage“, dem planmäßig Mittel zugeführt werden können, dienen. Zuführungen oder Entnahmen errechnen sich aus der Differenz zwischen den bei Haushaltsaufstellung erwarteten Zinsausgaben und den Zinsausgaben, die mit einem nor-

<sup>1</sup> Einschließlich der Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ (28,8 Mio. €).

<sup>2</sup> Ohne die staatliche Hochbaubehörde.

<sup>3</sup> 31. Dezember 2011: 117,2 Mio. €, 31. Dezember 2012: 77,1 Mio. €, 31. Dezember 2013: 159,9 Mio. €, 31. Dezember 2014: 139,9 Mio. €, 31. Dezember 2015: 194,7 Mio. €, 31. Dezember 2016: 373,57 Mio. €, 31. Dezember 2017: 474,06 Mio. €, 31. Dezember 2018: 612,13 Mio. €.

<sup>4</sup> Gesetz über das Sondervermögen Zukunftsinitiative vom 23. Oktober 2001, zuletzt geändert durch Artikel 7, Gesetz über die Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2020 vom 24. Juni 2020.

<sup>5</sup> Art. 7, Gesetz über die Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2020 vom 24. Juni 2020 (Amtsbl. I S.449).

<sup>6</sup> Siehe Jahresbericht 2017, Seite 72; zudem im Erörterungstermin mit dem Ministerium für Finanzen und Europa vor Jahresabschluss 2019 am 31. Januar 2020 vorgeschlagen.

mierten Referenzzinssatz von 2,618 % aus dem erwarteten Landesschuldenstand zum Vorjahresende ermittelt werden. Im Haushaltsplan 2020 war eine Zuführung aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen „Zinsausgleichsrücklage“ (21,5 Mio. €) veranschlagt, im Haushaltsplan 2022 eine Entnahme aus dem Sondervermögen (21 Mio. €).

Der Rechnungshof hat hierzu darauf hingewiesen, dass eine Mittelzuführung zur „Zinsausgleichsrücklage“ nach § 7 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz zwar in Frage kommen „könnte“. Allerdings würde die Rücklage über Pandemie- bzw. konjunkturell bedingt neu aufgenommene Schulden finanziert. Mit der Feststellung einer Naturkatastrophe und außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz wurde durch den Landtag zwar eine Ausnahmeregelung von der Schuldenbremse für 2020 bis 2022 in Kraft gesetzt und aufgrund der Auswirkungen der Pandemie die Aufnahme „neuer Schulden“ erst ermöglicht; eine kreditfinanzierte Rücklagenbildung aus diesen neuen Schulden dürfte aber auch damit nicht in Einklang stehen.

Aufgrund der vom Rechnungshof geäußerten haushaltsrechtlichen Bedenken gegenüber neuen schuldenfinanzierten Zuführungen an dieses Sondervermögen in der Verschuldungsphase 2020 bis 2022 hat das Ministerium für Finanzen und Europa erklärt, hiervon abzusehen. Die im Haushaltsplan 2020 hierfür veranschlagte Summe wurde im Haushaltsvollzug jedoch nicht zur Absenkung der Neuverschuldung genutzt, sondern im Kernhaushalt in eine neu gebildete Zinsausgleichsrücklage eingestellt (Bestand zum 31. Dezember 2020: 21,5 Mio. €).

Das Sondervermögen der „Versorgungsrücklage Saarland“<sup>1</sup> belief sich zum Ende 2020 auf 210,5 Mio. €. Dies resultiert daraus, dass nicht nur 2019, sondern auch 2020 auf die in den Haushaltsplänen zur Entlastung von Versorgungsaufwendungen veranschlagten Einnahmen aus Zuführungen an den Kernhaushalt verzichtet worden ist (2020: 40,7 Mio. €, 2019: 40,3 Mio. €).

Zum 1. Januar 2020 wurde das Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“ errichtet. Dieses soll zur zusätzlichen, langfristigen Finanzierung von Versorgungsausgaben mittels Zuführungen aus dem Kernhaushalt dienen. Obwohl dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage Saarland“ weder in 2019 noch in 2020 Mittel entnommen worden sind und dieses noch über ein „unverbraucht Guthaben“ von 210,5 Mio. € verfügt, erfolgte in 2020 eine erste kreditfinanzierte Zuführung an dieses Sondervermögen, so dass sich dessen Bestand zum 31. Dezember 2020 auf 3 Mio. € belief.

Die Zweckbestimmung des Extrahaushalts „Kommunaler Entlastungsfonds“<sup>2</sup> (Bestand zum 31. Dezember 2020: 2,3 Mio. €) besteht in der finanziellen Ent-

<sup>1</sup> Es speiste sich bis 2017 durch jährliche Zuführungen aus dem kreditfinanzierten Landeshaushalt.

<sup>2</sup> Artikel 7, HBegIG 2012. In 2011 wurden dem Sondervermögen durch eine Zuführung 55,1 Mio. € und in 2012 durch eine weitere „einmalige Zuführung“ aus dem kreditfinanzierten Landeshaushalt 120 Mio. € zugewiesen. Diese waren festverzinslich in Schuldscheinen des Landes zu marktconformen Zinssätzen nach Maßgabe der Verfügung der Mittel anzulegen.

lastung der saarländischen Kommunen als Unterstützung zum zahlungsbezogenen Haushaltsausgleich<sup>1</sup>. Den Kommunen werden (nach vorherigen Mittelzuführungen) hieraus zur Finanzierung von Auszahlungen für Investitionen und für die Unterhaltung des Anlagevermögens zur Verfügung gestellt (13 Mio. € in 2020).

Zur weiteren Entlastung der Kommunen hat das Saarland zum 1. Januar 2020 das Sondervermögen „Saarlandpakt“ gegründet. Hierüber werden jährlich 30 Mio. € Zins- und Tilgungsausgaben abgewickelt, da das Saarland im Zeitraum 2020 bis 2023 (spätestens bis 2024) 1 Milliarde € an kommunalen Kassenkrediten in den eigenen Schuldenbestand übernommen haben wird<sup>2</sup>. Im Jahr 2025 soll dieses Volumen erreicht werden.<sup>3</sup> Diese Schuldenbelastung soll innerhalb von 45 Jahren bis zum Jahr 2064 getilgt werden. Darüber hinaus werden die Gemeinden 2020 bis 2064 mindestens zusätzliche jährliche Investitionszuschüsse von 20 Mio. € erhalten.

Um die direkten und indirekten Folgen der Pandemie für das Land bis einschließlich 2024 zu finanzieren, wurde im Zuge des Nachtragshaushalts 2020 das nicht rechtsfähige Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ errichtet<sup>4</sup>. Für dieses dürfen in den Jahren 2020 bis 2022 Kredite von bis zu 1,4 Mrd. € aufgenommen werden. (2020: 690,72 Mio. €, 2021: 408,64 Mio. €, 2022: 295,51 Mio. €.). Da der Landeshaushalt ab 2020 grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen ist<sup>5</sup>, hat der Landtag am 24. Juni 2020 das Vorliegen einer Naturkatastrophe und außergewöhnlichen Notsituation festgestellt<sup>6</sup>, um die Kreditaufnahme zu ermöglichen. Die verbindliche Schuldentilgung soll ab 2025 in einem Zeitraum von 30 Jahren erfolgen. Überschlägig gerechnet wurden hierfür jährlich 46,67 Mio. € an Tilgungen sowie Zinsausgaben kalkuliert.

Ferner wurde im Verlaufe der Covid-19-Pandemie am 24. Juni 2020 das Sondervermögen „Krankenhausfonds“ errichtet. Aus den bisherigen Ansätzen im Haushaltsplan (Kernhaushalt) wurden diesem 20 Mio. € in 2020 zugeführt. Weitere Zuführungen von 75 Mio. € erfolgten in 2020 aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“. Der Bestand des „Krankenhausfonds“ belief sich am 31. Dezember 2020 auf 95 Mio. €.

### Schulden und Zinslasten

Nach dem Landesschuldenbericht lagen die Schulden des Landes einschließlich der Kassenkredite zum Jahresende 2020 bei 14,657 Mrd. €. Vorjahresbezogen war dies ein stichtagsbezogener Schuldenanstieg von +578,675 Mio. €.

<sup>1</sup> Begründung zu Artikel 7, HBegIG 2012.

<sup>2</sup> § 3 Abs. 1 Gesetz über den Saarlandpakt.

<sup>3</sup> Vgl. Sitzungsprotokoll des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen vom 21. August 2019 (TOP 1).

<sup>4</sup> Die im jeweiligen Wirtschaftsjahr nicht verausgabten Wirtschaftsplanansätze können dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ mit der entsprechenden Zweckbindung zugeführt werden, soweit mit einem Mittelabfluss in späteren Haushaltsjahren zu rechnen ist (§ 6 Abs. 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“).

<sup>5</sup> § 1 Abs.1 HStabG.

<sup>6</sup> § 2 Abs. 1 HStabG.

Die Ausgaben für den Schuldendienst sind aufgrund des für die Schuldenbewirtschaftung (Refinanzierung) nach wie vor historisch niedrigen Zinsniveaus 2020 im Kernhaushalt um 28,6 Mio. € von 315,8 Mio. € auf 287,2 Mio. € gesunken (-9,1 v. H.). Unter Hinzurechnung des im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ verausgabten Betrages fielen Zinsausgaben in Höhe von 288,5 Mio. € an (2019: 320,7 Mio. €), also 32,2 Mio. € weniger als im Vorjahr.

### Personalausgaben

Die Personalausgaben bilden bei den Ländern aufgrund der Zuständigkeit für personalintensive Aufgaben wie Bildung und innere Sicherheit den größten Ausgabenblock. Sie sind 2020 um 64,36 Mio. € auf 1.698,7 Mio. € gestiegen; ihr Anteil am Haushaltsvolumen sank 2020 von 36,04 v. H. auf 35,19 v. H.<sup>1</sup>

Mit dem vorjahresbezogenen Anstieg von 3,8 v. H. liegt das Saarland, wie bereits in allen Jahren seit 2009, erneut deutlich unter dem Anstieg der Ländergesamtheit von 4,6 v. H. und unter dem Niveau der westdeutschen Flächenländer (+4,45 v. H.). Auch im 5-Jahres-Vergleich belegt es gegenüber einer bundesdeutschen Zuwachsrate von +17,7 v. H. mit einer Steigerungsrate von +11,6 v.H. und einem erheblichen Abstand zum Nachbarland Rheinland-Pfalz (+18,6 v.H.) hinter Sachsen-Anhalt den zweitletzten Platz. Beim Länder-ranking in der nachstehenden Tabelle ist zudem auch zu berücksichtigen, dass hierin nicht nur die Bezüge für das aktive Personal, sondern auch die Versorgungsbezüge der Ruheständler und die Beihilfen für beide Personengruppen enthalten sind. Im Einzelnen stellt sich die Entwicklung in den Länder(kern)haushalten nach den Haushaltsrechnungen von 2016 bis 2020 wie folgt dar<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> 2019: 36,04 v. H., 2018: 36,73 v. H., 2017: 36,77 v. H., 2016: 36,9 v. H., 2015: 37 v. H., 2014: 36,8 v. H., 2013: 35,7 v. H., 2012: 36,7 v. H., 2011: 36,2 v. H., 2010: 34,1 v. H., 2009: 36,8 v. H., 2008: 37,2 v. H., 2007: 36,9 v. H., 2006: 37,1 v. H.

<sup>2</sup> ZDL: Einnahmen und Ausgaben der Länder (Pos. 2.11 der Kassenstatistik, SFK 3); eigene Berechnungen.

## Personalausgabenentwicklung in den Kernhaushalten der Bundesländer<sup>1</sup>

Bundesländer	2016		2017		2018		2019		2020		Veränderung gegenüber 2016 v. H.
	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr v. H.	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr v. H.	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr v. H.	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr v. H.	Mio. €	Veränderung gegenüber Vorjahr v. H.	
Baden-Württemberg	16.093	2,5	16.808	4,4	17.142	2,0	18.174	6,0	18.747	3,1	16,5
Bayern	20.984	3,5	21.861	4,2	22.592	3,3	23.677	4,8	24.742	4,5	17,9
Brandenburg	2.546	4,6	2.713	6,5	2.833	4,4	2.978	5,1	3.144	5,6	23,5
Hessen	9.219	2,1	9.491	2,9	9.937	4,7	10.371	4,4	11.089	6,9	20,3
Mecklenburg-Vorpommern	1.933	1,3	1.961	1,4	2.034	3,7	2.110	3,7	2.232	5,8	15,5
Niedersachsen	11.340	2,7	11.843	4,4	12.253	3,5	12.809	4,5	13.375	4,4	18,0
Nordrhein-Westfalen	24.366	3,2	25.388	4,2	25.929	2,1	27.155	4,7	28.311	4,3	16,2
Rheinland-Pfalz	5.955	3,4	6.188	3,9	6.310	2,0	6.704	6,2	7.063	5,3	18,6
Saarland	1.520	3,0	1.573	3,5	1.584	0,7	1.635	3,2	1.696	3,8	11,6
Sachsen	4.257	6,5	4.356	2,3	4.607	5,8	4.761	3,3	4.951	4,0	16,3
Sachsen-Anhalt	2.562	2,8	2.549	-0,5	2.573	0,9	2.638	2,5	2.741	3,9	7,0
Schleswig-Holstein	3.887	3,5	4.059	4,4	4.149	2,2	4.342	4,6	4.505	3,8	15,9
Thüringen	2.573	3,3	2.660	3,4	2.694	1,3	2.799	3,9	2.913	4,1	13,2
Berlin	7.807	4,3	8.221	5,3	8.854	7,7	9.310	5,1	9.859	5,9	26,3
Bremen	1.589	3,4	1.657	4,3	1.726	4,1	1.830	6,0	1.929	5,4	21,4
Hamburg	4.246	3,2	4.434	4,4	4.502	1,5	4.724	4,8	4.942	4,6	16,4
<b>Länder zusammen</b>	<b>120.877</b>	<b>3,2</b>	<b>125.760</b>	<b>4,0</b>	<b>129.719</b>	<b>3,1</b>	<b>136.015</b>	<b>4,9</b>	<b>142.236</b>	<b>4,6</b>	<b>17,7</b>

In den Haushaltsplänen 2021 werden die Personalausgaben der Bundesländer durchschnittlich mit einem vorjahresbezogenen Anstieg von +6,4 v. H.<sup>2</sup> veranschlagt (Saarland: +6,3v. H.).

<sup>1</sup> Aktuelle Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Einnahmen und Ausgaben der Länder, Pos. 2.11 der Kassenstatistik SFK-3); eigene Berechnungen.

<sup>2</sup> BMF, Finanzbericht 2022 vom August 2021 (Seite 332).



**19 Entwicklung ab 2021**

Nachdem die steuerabhängigen Einnahmen<sup>1</sup> im Saarland 2020 im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie gegenüber 2019 nur leicht um -9,6 Mio. € (-0,25 v. H.) von 3.747,9 Mio. € auf 3.738,5 Mio. € abgesunken waren, sind sie in 2021 um 206,8 Mio. € auf 3.945,3 Mio. € angestiegen. Für 2022 wurden im Doppelhaushaltsplan vom 9. Dezember 2020 steuerabhängige Einnahmen in Höhe von 3.914,3 Mio. € veranschlagt.

Im Haushalt 2021 wurden Sanierungshilfen von 400 Mio. € vereinnahmt, mit denen auch in den Folgejahren gerechnet wird.

In der nachstehenden Übersicht wird die Entwicklung der steuerabhängigen Ist-Einnahmen bis 2021 und die mögliche Entwicklung bis 2026 dargestellt; 2018 bis 2020 zudem einschließlich der Einnahmen aus Konsolidierungshilfen und ab 2020 mit den Sanierungshilfen. Dabei hat der Rechnungshof die Daten mit den Ergebnissen der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2022 fortgeschrieben.

Darauf basierend könnten sich gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplanansatz 2022 prognostische Mehreinnahmen für den Landeshaushalt in Höhe von 348 Mio. € (2022) ergeben. Dies ist aufgrund der Auswirkungen des Ukraine-Krieges und den damit einhergehenden Unwägbarkeiten jedoch nicht endgültig zu beantworten.

Die Prognose mit den Daten der Steuerschätzung vom 27. Oktober 2022 hat der Rechnungshof in seiner Darstellung im vorliegenden Jahresbericht nicht berücksichtigt. Zum einen sind hierin die von der Bundesregierung beabsichtigten Entlastungsmaßnahmen nicht vollständig enthalten und zum anderen muss abgewartet werden, inwieweit der saarländische Landtag das regionalisierte Ergebnis dieser Steuerschätzung im Rahmen seiner laufenden, voraussichtlich am 8. Dezember 2022 abgeschlossenen Haushaltsberatungen berücksichtigen wird. Die Annahme der zukünftigen Entwicklung ab 2023 ist zudem unsicher und mit erheblichen Risiken behaftet.

---

<sup>1</sup> Steuereinnahmen ohne steuerähnliche Abgaben einschließlich Bundesergänzungszuweisungen, Kompensationsbetrag (Wegfall der Kfz-Steuer) und Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich. Ohne Konsolidierungshilfen und ohne Sanierungshilfen.

## Entwicklung der steuerabhängigen Einnahmen bis 2021 im Landeshaushalt mit Prognose ab 2022 in Mio. €<sup>1</sup>

	2018 Ist	2019 Ist	2020 Ist	2021 Ist	2022	2023	2024	2025	2026
Steuereinnahmen <sup>2</sup>	3.202,2	3.287,4	3.340,3	3.534,2	3.868,7	3.977,9	4.121,1	4.231,6	4.377,5
./. Glob. Steuermindereinn. <sup>3</sup>	--	--	--	--	43,6	45,7	74,3	104,6	134,7
+ Einnahmen LFA <sup>4</sup>	212,8	189,1	-8,0	-1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
+ allgemeine BEZ <sup>5</sup>	92,2	88,7	220,6	227,4	247,2	261,3	276,7	290,8	297,8
=	3.507,2	3.565,2	3.552,9	3.759,7	4.072,3	4.193,5	4.323,3	4.417,8	4.540,7
+ Bundeszuweisungen <sup>6</sup>									
als Kfz-Steuerkompensation	119,3	119,3	119,3	119,3	119,3	119,3	119,3	119,3	119,3
=	3.626,5	3.684,5	3.672,2	3.879,0	4.191,6	4.312,8	4.442,6	4.537,1	4.660,0
+ Sonder-BEZ <sup>7</sup>	63,4	63,4	66,3	66,3	66,3	66,3	66,3	66,3	66,3
nachrichtlich: BEZ insgesamt	(155,6)	(152,1)	(286,9)	(293,7)	(313,5)	(327,6)	(342,8)	(357,1)	(364,2)
<b>= Steuerabh. Einnahmen</b>	<b>3.689,9</b>	<b>3.747,9</b>	<b>3.738,5</b>	<b>3.945,3</b>	<b>4.257,9</b>	<b>4.379,1</b>	<b>4.508,9</b>	<b>4.603,4</b>	<b>4.726,3</b>
<b>mit Konsolidierungshilfen<sup>8</sup></b>	<b>260,0</b>	<b>260,0</b>	<b>86,7</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>
<b>bzw. mit Sanierungshilfen</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>400,0</b>	<b>400,0</b>	<b>400,0</b>	<b>400,0</b>	<b>400,0</b>	<b>400,0</b>	<b>400,0</b>
ergeben sich	3.949,9	4.007,9	<b>4.224,9</b>	<b>4.345,3</b>	<b>4.657,9</b>	<b>4.779,1</b>	<b>4.908,9</b>	<b>5.003,4</b>	<b>5.126,3</b>

<sup>1</sup> Die regionalisierten Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2022 wurden berücksichtigt.

<sup>2</sup> Steuereinnahmen (Gr. 0) ohne (./.) steuerähnliche Abgaben (OGr. 09).

<sup>3</sup> Berücksichtigung von (Gr. 371) globalen Steuermehreinnahmen (+) bzw. (Gr. 372) globalen Steuermindereinnahmen (./.).

<sup>4</sup> Zuweisungen im Länderfinanzausgleich (Gr. 212 01 und 02).

<sup>5</sup> Allgem. BEZ einschl. (seit 2020) Sonder-BEZ Gemeindefinanzkraft und Forschungsförderung; § 11 Abs. 5 und 6 FAG (Gr. 211 07 und 08).

<sup>6</sup> Zuweisungen des Bundes für den Übergang der Ertragshoheit der Kfz-Steuer auf den Bund ab dem 1. Juli 2009; Kfz-Steuerkompensation Artikel 106 b GG (Gr. 211 04).

<sup>7</sup> Zu den Kosten der politischen Führung.

<sup>8</sup> Gr. 211 02.

In eine Betrachtung der tatsächlichen bzw. möglichen weiteren finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Landeshaushalts müssen sodann zunächst der Kernhaushalt sowie die kreditfinanzierten Extrahaushalte einbezogen werden:

Rj. <sup>1</sup>	Bruttokredit <sup>2</sup>	Tilgung	Nettokredit	Zinsaufwand	Kreditmarktschulden zum Jahresende
Mio. €					
2021	1.241,5	1.321,5	-80,0	251,7 <sup>4</sup>	13.583,2 <sup>5</sup>
2022			2.746,3 <sup>3</sup>	297,3	16.329,5
2023			-80,0	254,2	16.249,5
2024			-80,0	282,2	16.169,5
2025			-80,0	293,2	16.089,5
2026			-80,0	324,2	16.009,5
Unter Berücksichtigung der Extrahaushalte Sondervermögen „Pandemie“ und „Saarlandpakt“.					
2021			228,8	249,3	14.592,2 <sup>7</sup>
2022			3.510,9 <sup>6</sup>	303,3	18.103,1 <sup>8</sup>
2023			-100,0	272,2	18.003,1 <sup>9</sup>
2024			-100,0	306,2	17.903,1
2025			-146,7	317,2	17.756,4
2026			-146,7	348,2	17.609,7

### Feststellungen:

Bei einer für 2021 geplanten Neuverschuldung von 413,6 Mio. € ergab sich unterm Strich eine Nettokreditaufnahme von 228,8 Mio. €, die sich wie folgt zusammensetzt: Im Kernhaushalt wurden bis zum Haushaltsabschluss am 31. März 2022 Schulden in Höhe von 80 Mio. € getilgt. Im Sondervermögen „Pandemie“ wurden Schulden in Höhe von 338,8 Mio. € aufgenommen (Stand laut Landeschuldenbericht: 500 Mio. € zum 31. Dezember 2021). Ausgabeverpflichtungen aus dem Sondervermögen „Pandemie“ wurden in Höhe von 499,1 Mio. € in das Jahr 2022 übertragen. Im Sondervermögen „Saarlandpakt“ wurden 30 Mio. € getilgt.

<sup>1</sup> Soll-Zahlen des Haushaltsplans 2022; 2021: Abschlusszahlen.

<sup>2</sup> Kernhaushalt; ohne Kassenkredite und Schulden beim Bund.

<sup>3</sup> 2.826,3 Mio. € (Gr. 321) – vgl. Regierungsentwurf zum Nachtragshaushaltsplan 2022 – abzüglich der Tilgung von 80 Mio. € (Gr 595) gemäß dem Sanierungshilfengesetz.

<sup>4</sup> Tatsächlicher Zinsaufwand 2021 (Soll-Zahl: 298,2 Mio. €).

<sup>5</sup> Die hierin nicht enthaltenen Kassenkredite haben sich zum 31. Dezember 2021 gegenüber dem Stand zum 31. Dezember 2020 (108,3 Mio. €) stichtagsbezogen um 2,8 Mio. € auf 111,1 Mio. € erhöht (siehe Landeschuldenbericht vom 24. Februar 2022).

<sup>6</sup> Einschließlich der Kreditaufnahmeermächtigung des Sondervermögens „Pandemie“ (295,5 Mio. €) und der übertragenen Ausgabeverpflichtungen aus 2021 (499,1 Mio. €) abzüglich 30 Mio. € angenommener Schuldentilgung im Sondervermögen „Saarlandpakt“.

<sup>7</sup> Darin enthalten sind 509 Mio. € des Sondervermögens „Saarlandpakt“.

<sup>8</sup> Nettokreditaufnahme 2022 zuzüglich angenommener Übernahme kommunaler Schulden (300 Mio. €).

<sup>9</sup> Nettokreditaufnahme 2023 zuzüglich angenommener Übernahme kommunaler Schulden (191 Mio. €).

Die Kreditmarktschulden zum Jahresende 2021 beliefen sich einschließlich der Kassenkredite (111,1 Mio. €) laut Landesschuldbuch auf 14,703 Mrd. €. Vorjahresbezogen war dies ein stichtagsbezogener Schuldenanstieg von +46,415 Mio. €.

Das Saarland hat erheblich von der anhaltenden Niedrigzinsphase für Kreditmarktschulden profitiert, was sich bei der Ablösung von höher verzinsten Krediten durch Kredite mit niedrigeren Zinssätzen äußerst günstig auswirkt. Trotz hoher Schuldenlast hat das Land auf der Zeitachse deutlich sinkende Zinsausgaben zu leisten. Diese sanken seit 2010 von 496 Mio. € über 320,7 Mio. € in 2019 und 288,5 Mio. € in 2020 auf 249,3 Mio. € in 2021 ab. Dabei konnten seit 2019 (0,25 Mio. €) wachsende Zinsgewinne durch Negativzinsen erzielt werden, die in 2020 auf 1,44 Mio. € und in 2021 auf 14,18 Mio. € angestiegen sind (Sondervermögen „Pandemie“: 1,475 Mio. €, „Saarlandpakt“: 927.171 €, Kernhaushalt: 11,774 Mio. €). Dies ergab per Saldo für 2021 eine rechnerische Halbierung der Zinsbelastung gegenüber 2010. Auch die für 2022 mit 303,3 Mio. €<sup>1</sup> veranschlagten Zinsausgaben werden im Ergebnis um mindestens 30 Mio. € geringer als veranschlagt ausfallen und dabei voraussichtlich letztmalig Zinseinnahmen aus Negativzinsen erwirtschaftet werden.

Die Rücklagen im Kernhaushalt blieben<sup>2</sup> im Wesentlichen unverändert (+0,188 Mio. €); sie beliefen sich zum 31. Dezember 2021 auf 105,21 Mio. € (31. Dezember 2020: 105,02 Mio. €). Bei Betrachtung der Haushalts- und Finanzlage sind auch alle Extrahaushalte des Saarlandes zu berücksichtigen. Der positive Bestand der Sondervermögen stieg um 147,67 Mio. € (+13,99 %) an und belief sich zum 31. Dezember 2021 auf 1.203,47 Mio. € (31.12.2020: 1.055,8 Mio.€).

Durch Zuführungen in Vorjahren war der Bestand des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ bis zum 31. Dezember 2020 auf den beträchtlichen Rücklagenbestand von 728,2 Mio. €<sup>3</sup> angestiegen. Zum 31. Dezember 2021 ist es nach weiteren, zweckgebundenen Zuführungen<sup>4</sup> und Verausgabungen auf 741,872 Mio. € angewachsen.

Das Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ wies zum 31. Dezember 2021 eine gegenüber 2020 (28,83 Mio. €) um 0,35 Mio. € abgeschmolzene Rücklage in Höhe von 28,49 Mio. € zur Finanzierung fortbestehender Ausgabeverpflichtungen aus<sup>5</sup>.

Die 2019 gebildete ex-ante Konjunkturausgleichsrücklage hatte zum 31. Dezember 2021 einen gegenüber dem Vorjahr unveränderten Bestand von 47,8 Mio. €, da die für 2021 im Haushaltsplan veranschlagte Entnahme von

---

<sup>1</sup> Laut Haushaltsplan 2022 und Wirtschaftsplan 2022 des Sondervermögens „Pandemie“.

<sup>2</sup> Einschließlich der Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ (31. Dezember 2021: 28,49 Mio. €, 31. Dezember 2020: 28,83 Mio. €).

<sup>3</sup> 31. Dezember 2011: 117,2 Mio. €, 31. Dezember 2012: 77,1 Mio. €, 31. Dezember 2013: 159,9 Mio. €, 31. Dezember 2014: 139,9 Mio. €, 31. Dezember 2015: 194,7 Mio. €, 31. Dezember 2016: 373,57 Mio. €, 31. Dezember 2017: 474,06 Mio. €, 31. Dezember 2018: 612,13 Mio. €, 31.12.2019: 672,71 Mio. €.

<sup>4</sup> 20 Mio. € aus dem Kernhaushalt und 62,5 Mio. € zweckgebundene Zuweisung aus dem Sondervermögen „Pandemie“

<sup>5</sup> Siehe Konsolidierungsbericht, Tabelle 4 und Sanierungsbericht I/2021, Anlage 2: Nettokreditaufnahme rund 169 Mio. €.

22 Mio. € nicht realisiert worden ist; für 2022 weist der Haushaltsplan eine Entnahme hieraus von 26 Mio. € aus. Ferner wurden dem zum 1. Januar 2020 errichteten Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage“, in dem die „Konjunkturkomponente“ der neuen Schuldenregel abgebildet wird, in 2021 Mittel in Höhe von 99,61 Mio. € zugeführt.

Das Sondervermögen „Zinsausgleichsrücklage“ wies Ende 2020 und Ende 2021 keinen Bestand aus. Für 2021 und 2022 wurden im Doppelhaushalt keine Zuführungen an diesen Extrahaushalt veranschlagt (Haushaltsplan 2020: Zuführung 21,45 Mio. €; Haushaltsplan 2022: Entnahme 21 Mio. €). Der Bestand der im Kernhaushalt in 2020 stattdessen neu gebildeten „Zinsausgleichsrücklage“ belief sich zum 31. Dezember 2021, vorjahresbezogen unverändert, auf 21,45 Mio. €. Aus dieser „Haushaltsrücklage“ sollte nach Auffassung des Rechnungshofs die Neuverschuldung im Landeshaushalt (Kernhaushalt mit Sondervermögen) während der Ausnahmesituation begrenzt werden.

Das Sondervermögen „Versorgungsrücklage Saarland“ hatte als „Haushaltsrücklage“ zum 31.12.2021 noch einen Bestand von 212,8 Mio. €. Ursächlich hierfür ist, dass die in den Haushaltsplänen 2019 und 2020 veranschlagten Zuführungen an den Kernhaushalt (2019: 40,3 Mio. €, 2020: 40,7 Mio. €) nicht umgesetzt worden sind. Auch 2021 wurde – trotz Beanstandung dieser Haushaltspraxis durch den Rechnungshof – die vorgesehene Entnahme von 54,8 Mio. €<sup>1</sup> zur Entlastung des Landeshaushalts von Versorgungsausgaben nicht planmäßig, entsprechend der beschlossenen Entnahmestrategie, realisiert. Folglich wurde weder die Nettotilgung im Kernhaushalt erhöht noch die pandemiebedingte Neuverschuldung des Landeshaushalts reduziert.

Das neue Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“ wies zudem mittels Zuführungen aus dem Kernhaushalt (2010 und 2021 jeweils 3 Mio. €) zum 31. Dezember 2021 einen Bestand von 6 Mio. € aus. Der Haushaltsplan sieht eine weitere Zuführung in 2022 (3 Mio. €) vor.

Die kreditfinanzierten Zuführungen erfolgten, obwohl das Sondervermögen „Versorgungsrücklage Saarland“ noch über ein „unverbrauchtes Guthaben“ von 212,18 Mio. € verfügt. Der Rechnungshof drängt erneut darauf, diese Mittel zur Absenkung der Neuverschuldung in 2022 im Kernhaushalt und zur finanziellen Entlastung der Haushalte in den Folgejahren „aufzuzehren“.

Das Sondervermögen „Kommunaler Entlastungsfonds“ betrug zum 31. Dezember 2021 2,3 Mio. €. Den Kommunen wurden hieraus in 2021 für Investitionen und die Unterhaltung des Anlagevermögens 19 Mio. € zur Verfügung gestellt; für 2022 sind nach vorheriger Zuführung aus dem Kernhaushalt 4 Mio. € veranschlagt.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 2022: 48 Mio. €, 2023: 27,5 Mio. €, 2024: 27,5 Mio. €, 2025: 27,5 Mio. €, 2026: 27,5 €.

<sup>2</sup> § 12 Gesetz über den Saarlandpakt vom 30. Oktober 2019; § 2 Gesetz über das Sondervermögen „Kommunaler Entlastungsfonds“; § 10 Gesetz über die Konsolidierungshilfen aus dem Sondervermögen „Kommunaler Entlastungsfonds“ ab dem Jahr 2015.

Im Sondervermögen „Saarlandpakt“ wurden laut Landesschuldbuch bis zum 31. Dezember 2021 509 Mio. € an kommunalen Kassenkrediten in den Schuldenbestand des Landes übernommen<sup>1</sup>. Ferner erhalten die Kommunen seit 2020 bis 2064 jährlich mindestens zusätzliche Investitionszuschüsse von 20 Mio. €.

Für das Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ wurden in 2020 Kredite in Höhe von 260,8 Mio. € und in 2021 in Höhe von 338,8 Mio. € aufgenommen<sup>2</sup>; das sind bis dahin 599,6 Mio. €. Für 2022 sind hierfür Kreditaufnahmen von 295,51 Mio. € veranschlagt. Ausgabeverpflichtungen aus 2021 wurden in Höhe von 499,1 Mio. € übertragen, die dessen Kreditvolumen im Jahr 2022 auf 794,6 Mio. € erhöhen könnten. Insgesamt wären dies bei einer vollen Inanspruchnahme dann 1.394,2 Mio. €.

Der Bestand des „Krankenhausfonds“ belief sich am 31. Dezember 2021 auf 122,56 Mio. € (31.12.2020: 95 Mio. €). In 2021 wurden ihm 20 Mio. € aus dem Kernhaushalt und 35 Mio. € aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ zugeführt; verausgabt wurden 27,44 Mio. €. Zuführungen von 15 Mio. € sind für 2022 veranschlagt.

Unter Berücksichtigung der mit dem „Saarlandpakt“ von den Kommunen zu übernehmenden Kassenkreditschulden könnte sich der Schuldenstand des Landes einschließlich des mit 2,8 Mrd. € angekündigten Kreditvolumens im Kernhaushalt für das in 2022 neu zu errichtende Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ möglicherweise Ende 2022 auf 18,1 Mrd. € belaufen und bis Ende 2026 auf 17,6 Mrd. € absinken.

#### „Aufbauhilfefonds“

Im Zuge der Hochwasserkatastrophe 2013 wurde ein nationaler Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ errichtet, an dem sich Bund und Länder mit 8 Mrd. € beteiligen. Die Länder leisten hierzu ihren Beitrag in Höhe von 3,25 Mrd. € über 20 Jahre, indem 2014 bis 2019 ein jährlicher Festbetrag an der Umsatzsteuer in Höhe von 202 Mio. €<sup>3</sup> von den Ländern an den Bund übertragen wurde; 2020 bis 2033 erfolgt die Mitfinanzierung im Rahmen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> § 3 Abs. 1 Gesetz über den Saarlandpakt.

<sup>2</sup> Die im jeweiligen Wirtschaftsjahr nicht verausgabten Wirtschaftsplanansätze können dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ mit der entsprechenden Zweckbindung zugeführt werden, soweit mit einem Mittelabfluss in späteren Haushaltsjahren zu rechnen ist (§ 6 Abs. 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“).

<sup>3</sup> Zirka 2,4 Mio. € jährlich entfallen auf das Saarland.

<sup>4</sup> Pressemitteilung Nr. 46 des BMF vom 24. Juni 2013.

Haushaltsrisiken1. Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung des Bundes

Nach Auskunft des Ministeriums für Finanzen und Europa waren Stützungsmaßnahmen des Fonds zugunsten der SaarLB<sup>1</sup> bisher nicht erforderlich. Der Rechnungshof weist vorsorglich darauf hin, dass die Schlussabwicklung des Fonds durch die Bundesrepublik Deutschland-Finanzagentur GmbH erfolgt und das Saarland bei evtl. Stützungsmaßnahmen der SaarLB daraus resultierende finanzielle Lasten entsprechend seinem Anteil an der Landesbank am 18. Oktober 2008<sup>2</sup> tragen müsste. Bislang ist das Saarland auch im Hinblick auf eine mögliche Länderbeteiligung gemäß § 13 Abs. 2 und 3 FMStFG<sup>3</sup> nicht in Anspruch genommen worden.

2. Nationaler Fonds „Aufbauhilfe 2021“ zur Bewältigung der Hochwasserschäden

Bund und Länder haben zur Bewältigung der Folgen der Flutkatastrophe und Hochwasserereignisse im Juli 2021 einen nationalen Aufbaufonds in Höhe von bis zu 30 Mrd. € aufgelegt, um den zügigen Wiederaufbau in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen sowie in Bayern und Sachsen zu ermöglichen. Er wurde als Sondervermögen des Bundes eingerichtet. Davon entfallen 2 Mrd. € auf Infrastrukturmaßnahmen des Bundes und bis zu 28 Mrd. € werden für Wiederaufbaumaßnahmen den betroffenen Ländern<sup>4</sup> durch den Fonds bereitgestellt. An der Finanzierung sind der Bund und die Länder hälftig beteiligt. Hierbei leisten die Länder ihren Beitrag von 14 Mrd. € über die vertikale Verteilung des Umsatzsteueraufkommens während der nächsten 30 Jahre. Bei einer vollen Verausgabung rechnet das Ministerium für Finanzen und Europa nach dem beschlossenen Aufbauhilfefonds-Gesetz mit einer zukünftigen jährlichen Belastung des Saarlandes von rd. 5,6 Mio. €.

3. Ungedeckte Migrations- und Flüchtlingskosten

Der Ukraine-Krieg hat seit dem 24. Februar 2022 die größte Flüchtlingskrise nach dem 2. Weltkrieg ausgelöst. Da auch das Saarland Geflüchtete nach dem Königsteiner Schlüssel wegen des Ukraine-Krieges aufnimmt, hat die Migration insgesamt wieder stark zugenommen. So wurden hierzulande bis September zusätzlich zur sonstigen Migration (3.000) bereits 13.200 ukrainische Kriegsflüchtlinge in den Kommunen aufgenommen, wegen der Aufnahmeverpflichtung mit weiter ansteigenden Zahlen. Das sind innerhalb von sieben Monaten schon mehr Migranten als während der gesamten Flüchtlingskrise 2015/2016. Dies zieht

---

<sup>1</sup> Gemäß § 13 Abs. 3 FMStFG.

<sup>2</sup> 10 v. H.

<sup>3</sup> Gesetz zur Errichtung eines Finanzmarktstabilisierungsfonds – FinanzmarktstabilisierungsfondsG vom 17. Oktober 2008, zuletzt geändert am 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1633).

<sup>4</sup> Rheinland-Pfalz (54,53 v. H.), Nordrhein-Westfalen (43,99 v. H.), Bayern (1 v. H.), Sachsen (0,48 v. H.).

zwangsläufig hohe Folgekosten für die Aufnahme, Versorgung und Betreuung nach sich. Für das hoch verschuldete Saarland und seine Kommunen stellt die Finanzierung von nicht durch Bundesmittel abgedeckte Ausgaben für die Unterstützung, Versorgung und Integration von Flüchtlingen/Migranten ein dynamisch wachsendes Haushaltsrisiko dar. Dieses hat sich seit 2022 erneut deutlich verstärkt. Ein vollständiger und transparenter Gesamtüberblick über die saarländischen Einnahmen und Ausgaben im Bereich der Asyl- und Flüchtlingsthematik ist dem Rechnungshof jedoch bis heute nicht möglich, da die nach Gegenrechnung mit Zahlungen des Bundes selbst zu tragenden finanziellen Lasten nicht aus den Haushaltsplänen/Haushaltsrechnungen/Finanzplänen oder anderen Berichten/Dokumentationen nachvollziehbar sind.<sup>1</sup> Für die Haushaltsberatungen und Verhandlungen über finanzielle Entlastungen des Landes und seiner Gemeinden/Gemeindeverbände wären jedoch, gerade im Hinblick auf die aktuelle Entwicklung, entsprechende Zahlen von enormer Bedeutung.

Der Rechnungshof hält an seiner Empfehlung, die für diese Zwecke verwandten Haushaltsmittel in geeigneter Form offenzulegen<sup>2</sup>, fest. Dabei verweist er auf das andere Sanierungshilfenland Bremen, in dem die jährliche Haushaltsbelastung seit der Flüchtlingskrise offengelegt wird.<sup>3</sup>

4. Wirtschaftsentwicklung, Ukraine-Krieg, Investitionsstau/Transformation (Industrie, Infrastruktur, energetische Maßnahmen, Innovation), Energiekosten, Covid-19-Pandemie, Zinsniveau, Gewährleistungen

Nach Mitteilung des Statistischen Amtes des Saarlandes ist das reale Bruttoinlandsprodukt 2021 um 1,4 Prozent gestiegen (2020: minus 6,7 Prozent); das ist erneut das zweitniedrigste Wirtschaftswachstum unter den Bundesländern. Für Deutschland insgesamt wurde die Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2021 auf plus 2,9 Prozent beziffert (2020: minus 4,9 Prozent).

Zum von der saarländischen Wirtschaft zu bewältigenden Transformationsprozess („grüne Stahlindustrie“, „E-Autos“, „Digitalisierung“) im Rahmen des Strukturwandels war im zweiten Quartal 2020 die Covid-19-Pandemie hinzugekommen. Diese bereits schwierige Ausgangslage wird seit 2022 durch die (ersten) Folgen des Ukraine-Krieges massiv erschwert. Insgesamt werden vor allem durch den Ukraine-Krieg und dessen Folgewirkungen äußerst negative gesamtwirtschaftliche und sozialpolitische Auswirkungen zu bewältigen sein, da auf der Einnahmen- wie

<sup>1</sup> Im Gegensatz zu den Einnahmen/Ausgaben für die Europäische Union und Saar-Lor-Lux (Übersicht 7 zum Haushaltsplan) und der ressortbezogenen Darstellung der durch die Covid-19-Pandemie verursachten Einnahmen/Ausgaben im Nachtragshaushaltplan 2020 sowie im Haushaltsplan 2021/2022.

<sup>2</sup> Vgl. Jahresbericht vom 23. September 2021, Seite 83, 116.

<sup>3</sup> Nachweis der flüchtlingsbezogenen Haushaltseffekte im jeweiligen Haushaltsjahr. Methodische Anhaltspunkte hierfür bietet die Darstellung der „Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf die bremischen Haushalte im Geschäftsbericht mit Haushaltsrechnung des Landes und Stadtgemeinde Bremen“, die auf Grundlage des von der Finanzsenatorin erstellten „Dokumentations- und Darlegungsberichtes über die Entwicklung der flüchtlingsbedingten Einnahmen und Ausgaben“ basiert. Bremen praktiziert ferner ein Monatscontrolling mit halbjährlicher Berichterstattung und hat neue flüchtlingsbezogene Haushaltsstellen eingerichtet. Die Netto-Mehrausgaben hat Bremen auch in seinen Sanierungsberichten offengelegt.



Ausgabenseite des Landeshaushalts in erheblichem Maße und über einen längeren Zeitraum hin absehbar hohe zusätzliche Haushaltbelastungen entstehen dürften.

Angesichts der historisch geänderten Rahmenbedingungen aufgrund des Ukraine-Krieges und der politischen Entwicklung bestehen ferner aktuell und zukünftig erhebliche finanzielle Risiken aus gravierenden Energieausgabensteigerungen für das Land, seine Unternehmen und die Bevölkerung. Auch deshalb wird die Energiewende beschleunigt zu bewältigen sein. Die Landesregierung hat dem Landtag daher vorgeschlagen, einen nahezu vollständig kreditfinanzierten Transformationsfonds für den Strukturwandel in Form eines Sondervermögens ohne eigene Kreditermächtigung in Höhe von bis zu 3 Mrd. € in Anwendung der Notfallklausel des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG und des § 2 Abs. 1 HStabG im Rahmen eines Nachtragshaushalts 2022 zu errichten. Im Kernhaushalt soll hierfür im Haushaltsjahr 2022 eine Kreditermächtigung von bis zu 2,826 Mrd. € ausgebracht werden. Die Mittel sollen für einen Bewilligungszeitraum von zehn Jahren zur Verfügung stehen. Die Tilgung soll über 40 Jahre im Zeitraum von 2035 bis 2075 erfolgen.

Als Grundlage dieses Vorhabens hat der saarländische Landtag am 13. Oktober 2022 eine außergewöhnliche Notsituation gem. § 2 Abs. 1 HStabG festgestellt.

Während der langjährigen Niedrigzinsphase konnte das Land bei neuen Kreditaufnahmen sogar von 2019 bis 2021 deutlich steigende Zinsgewinne durch negative Schuldzinsen erzielen. Der Schuldenabbau wurde zudem über eine Dekade mit einer um 50 Prozent gesunkenen Zinsbelastung durch ein stetig fallendes Zinsniveau unterstützt. Solche Effekte sind für die Zukunft nicht mehr zu erwarten. Vielmehr wird der Landeshaushalt durch ansteigende Zinsausgaben wieder deutlich stärker belastet werden. Aufgrund der langfristigen Zinsbindung des jeweils rezufinanzierenden jährlichen Kreditvolumens wird der Anstieg der Zinsausgabenbelastung dabei nicht sprunghaft, sondern jährlich sukzessive erfolgen; so wird für die Jahre 2023 bis 2026 von einem Anstieg von 272,2 Mio. € auf 348,2 Mio. € ausgegangen.

Ansonsten muss mit einzukalkulierenden Preissteigerungen als weiterem Haushaltsrisiko gerechnet werden, da sich in der Vergangenheit unbeachtliche inflationäre Effekte aufgrund der hohen Inflationsraten zunehmend negativ auf der Ausgabenseite auswirken. Ob diese durch inflationär bedingt steigende Steuereinnahmen kompensiert werden können, lässt sich derzeit diesseitig noch nicht beurteilen.

Letztlich ist auch mit höheren Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen infolge der Auswirkungen des Ukrainekrieges und Nachwirkungen der Corona-Krise zu rechnen.

Aus dem Kernhaushalt, dem Bestand des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ und aus den Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen

Folgen der Covid-19-Pandemie“ sowie „Krankenhausfonds“ werden Investitionen zur Absicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Saarlandes und zur Bewältigung der Folgen der Covid-19-Pandemie finanziert. Zum Abbau des bestehenden Investitionsstaus beim Infrastrukturvermögen des Landes, zur Realisierung von Zukunftsprojekten und zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie ist das Investitionsvolumen deutlich angehoben worden. Nur mit einer ausreichenden Personalisierung und Prozessoptimierung in den Bau- und Genehmigungsbehörden sowie ergänzenden Strukturen werden sich die ins Auge gefassten Investitionsvorhaben zügig umsetzen lassen. Dies gilt insbesondere auch angesichts des zukünftig beabsichtigten, gravierenden Investitionsvolumens aus dem von Regierungsseite angekündigten, in Kürze zu errichtenden neuen Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“.

**20 Stabilitätsrat, Konsolidierungshilfen, Sanierungsprogramm, Sanierungshilfen, Schuldenbremse, Fiskalvertrag**
**20.1 Haushaltsüberwachungsfunktion des Stabilitätsrates bei Bund und Ländern**

Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrates<sup>1</sup> ist die laufende Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder, um drohende Haushaltsnotlagen zu erkennen und Gegenmaßnahmen einzuleiten. Das erfolgt mittels jährlicher Stabilitätsberichte an den Stabilitätsrat.<sup>2</sup> Diese enthalten eine Darstellung der Haushaltslage des Saarlandes anhand von vier Kennziffern<sup>3</sup>, Ausführungen zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze und eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen. Zuletzt hatte der Stabilitätsrat am 10. Dezember 2021 die Schwellenwerte als Warnsignale für drohende Haushaltsnotlagen beschlossen; Tz. 21.3 beinhaltet die Ausführungen zu deren Einhaltung im Berichtszeitraum. Der Stabilitätsrat überwacht<sup>4</sup> ab dem Jahr 2020 zudem die Einhaltung der Vorgaben des Artikel 109 Abs. 3 GG für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr durch Ausweis und Kenntnisnahme der Ergebnisse der landesrechtlichen Schuldenbremse. Ferner trifft er nach einem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem eine Feststellung dazu, ob Bund und Länder die Verschuldungsregel einhalten<sup>5</sup>. Letzteres erfolgt aufgrund Artikel 109a Abs. 2 Satz 2 GG, wonach sich der Stabilitätsrat neben nationalem Recht an europäischen Rechtsakten zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin in der Europäischen Union orientiert (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalvertrag).

**20.2 Gesamtstaatliche Überwachung der Einhaltung des Fiskalvertrages durch den Stabilitätsrat bei maßgeblicher Mitwirkung des unabhängigen Beirates**

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit dem Europäischen Fiskalvertrag<sup>6</sup> als Gesamtstaat (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen)<sup>7</sup> zu Vorgaben für innerstaatliche Fiskalregeln verpflichtet. Demnach ist die Einhaltung von gesamtstaatlichen mittelfristigen Haushaltszielen von einer unabhängigen nationalen Institution zu überwachen. Obwohl die Vorgaben des Fiskalpaktes weitgehend denen der grundgesetzlichen Schuldenbremse entsprechen, gilt die nationale Schuldenbremse weder für die Sozialversicherungen noch die Kommunen. Die Aufgabenstellung des Stabilitätsrates ist daher zur Sicherung der Haushaltsdisziplin um deren Haushaltsüberwachung erweitert worden.

---

<sup>1</sup> Mitglieder des Stabilitätsrates sind die Bundesministerin/der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Ministerinnen/Minister der Länder sowie die Bundeswirtschaftsministerin/der Bundeswirtschaftsminister. Den Vorsitz führen gemeinsam die Bundesministerin/der Bundesminister der Finanzen und der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz.

<sup>2</sup> §§ 2, 3 StabiRatG.

<sup>3</sup> Finanzierungssaldo (in Abgrenzung des Stabilitätsrates), Kreditfinanzierungsquote, Zins-Steuer-Quote, Schuldenstand je Einwohner.

<sup>4</sup> § 5a Abs. 1 StabiRatG.

<sup>5</sup> § 5a Abs. 2 Satz 2 StabiRatG.

<sup>6</sup> Vom 2. März 2012.

<sup>7</sup> § 51 Abs. 2 HGrG.

Als Gremium zur Unterstützung des Stabilitätsrates fungiert ein „unabhängiger Beirat“<sup>1</sup>, der das Rahmenwerk zur Haushaltsüberwachung in Bund und Ländern auf gesamtstaatlicher Ebene ergänzt.<sup>2</sup> Dieser gibt zweimal jährlich eine Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze des (um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigten) strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits<sup>3</sup> nach § 51 Abs. 2 HGrG für das laufende und die vier folgenden Jahre<sup>4</sup> ab. Bei einer Überschreitung im abgelaufenen Jahr oder einer drohenden Überschreitung im Schätzzeitraum empfiehlt der Stabilitätsrat unter Berücksichtigung der Ursachen konkrete gesamtstaatliche Maßnahmen auf der zukünftigen Ausgaben- und/oder Einnahmenseite.<sup>5</sup> Dazu nimmt der Vorsitzende des unabhängigen Beirates an den Sitzungen des Stabilitätsrates teil und bringt hierin die Stellungnahme des Beirats ein. Etwaige Abweichungen des Stabilitätsrats zu den Bewertungen und Empfehlungen des Beirats sind öffentlich zu begründen. Vom Stabilitätsrat sodann beschlossene Empfehlungen sind der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente zuzuleiten. Deren Umsetzung liegt hierbei in der jeweiligen Kompetenz der Gesetzgeber von Bund und Ländern. Sollte kein Beschluss über eine Empfehlung zustande kommen, werden die Vorsitzenden des Stabilitätsrates Bundesregierung und Landesregierungen einen Prüfungsbericht unter Darlegung der erörterten Maßnahmen zur Weiterleitung an die Parlamente zuleiten. Diesem sind die Einschätzungen und Empfehlungen des unabhängigen Beirats beizufügen<sup>6</sup>. Das gesamtstaatliche strukturelle Defizit darf in Deutschland im Regelfall die Grenze von 0,5 v. H. des Bruttoinlandsproduktes zu Marktpreisen nicht überschreiten.

Am 21. Juni 2021 und am 28. April 2022 hat der Stabilitätsrat eine deutliche Überschreitung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos nach § 51 Abs. 2 HGrG gem. § 6 StabiRatG in den Jahren 2020 und 2021 festgestellt und war der Ansicht, dass für 2022 weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne von Artikel 109 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes je nach landesspezifischer Gegebenheit festgestellt werden kann.<sup>7</sup> Er hat das Vorgehen in der europäischen Haushaltsüberwachung begrüßt, die Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auch für 2022 beizubehalten und hält die Absicht der Europäischen Kommission für nachvollziehbar, die Deaktivierung der allgemeinen Ausweichklausel für 2023 zu überprüfen.

Zuletzt ist er zu der Einschätzung gekommen, dass die Obergrenze auch in den Jahren 2022 bis 2025 überschritten werden könnte und diese Abweichung zulässig wäre. Daher sieht er derzeit davon ab, Maßnahmen zur Rückführung

---

<sup>1</sup> § 7 StabiRatG.

<sup>2</sup> Mitglieder des Beirats sind je ein Vertreter der deutschen Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Forschungsinstitute, je zwei von Bund und Ländern durch deren Vertreter im Stabilitätsrat benannte Sachverständige und je ein von den kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenorganisationen der Sozialversicherung benannter Sachverständiger.

<sup>3</sup> 0,5 v. H. des Bruttoinlandsprodukts im laufenden Jahr und im weiteren Projektionszeitraum.

<sup>4</sup> § 6 StabiRatG.

<sup>5</sup> Siehe Eckpunktepapier zur Konkretisierung der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, Tz. I. (Beschluss des Stabilitätsrates zu TOP 1 am 5. Dezember 2013).

<sup>6</sup> § 7 Abs. 3 StabiRatG.

<sup>7</sup> Vgl. die jeweiligen Beschlussfassungen des Stabilitätsrates zu TOP 1.

des überhöhten Finanzierungsdefizits zu empfehlen, unterstreicht jedoch die Notwendigkeit, die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zu bewahren.

Angesichts der Folgen des Krieges gegen die Ukraine stünden die öffentlichen Haushalte kurz- und mittelfristig vor immensen Herausforderungen, die hinsichtlich ihres Ausmaßes aktuell noch kaum abschätzbar seien. Die Entwicklung sei mit diversen neuen Belastungen von steigender Unsicherheit geprägt. Hierzu gehören die Notwendigkeit die Bundeswehr zu stärken, die Sicherung der Energieversorgung und die Abfederung der Folgen steigender Energiepreise bis hin zur Finanzierung der Kosten für Geflüchtete und dies bei weiter andauernden pandemischen Unsicherheiten und ihren ökonomischen Folgen.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats teilt die Einschätzung, dass die Finanzprojektion insbesondere angesichts der nicht abschätzbaren weiteren Entwicklung des Krieges in der Ukraine und seiner Auswirkungen mit sehr hoher Unsicherheit behaftet ist. Vor diesem Hintergrund hält er es für nicht notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, um den jährlichen Schuldenabbau zu verstärken. Er hält die vom Bundesfinanzminister bereits angekündigte Ausdehnung der Notfallklausel auf die Finanzierung von Maßnahmen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit den Folgen des russischen Angriffskrieges stehen, für nachvollziehbar. Es widerspräche jedoch der Intention der Schuldenbremse, die geltende Ausnahmeklausel dafür zu nutzen, nicht unmittelbar krisenbezogene Maßnahmen zu finanzieren oder vorzufinanzieren.

Entwicklung/Schätzung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos in % des BIP (Quelle: Stabilitätsrat)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Struktureller gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo</b>	-2,10	-2,10	-3,50	-2,25	-2,00	-1,00	-0,50
<b>Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo</b>	-4,30	-3,70	-3,75	-2,00	-1,75	-1,00	-0,50
davon:							
<b>Bund</b>	-2,60	-4,00	-3,00	-1,50	-1,50	-1,00	-1,00
<b>Länder</b>	-0,90	-0,10	-0,25	0,00	0,00	0,25	0,25
<b>Gemeinden</b>	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25
<b>Sozialversicherungen</b>	-1,00	-0,10	-0,25	-0,50	-0,50	-0,25	-0,25

### 20.3 Überwachung der Haushaltswirtschaft des Saarlandes durch den Stabilitätsrat

Zu den Stabilitätsberichten 2012 bis 2020 hat der Rechnungshof in den Jahresberichten der Vorjahre Stellung bezogen.

#### Stabilitätsbericht 2021 des Saarlandes an den Stabilitätsrat

Der Stabilitätsbericht gibt keinen Hinweis auf eine drohende Haushaltsnotlage. Eine Auffälligkeit ergibt sich nur bei den Kennziffern Zins-Steuer-Quote und

Schuldenstand je Einwohner. Die aktuelle Mittelfristprojektion weist keine Überschreitung der Schwellenwerte aus. Die im Stabilitätsbericht dargestellten finanzwirtschaftlichen Daten belegen die im Analysezeitraum massiven Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Kennziffern auch im Saarland. Die Landesregierung stellt zusammenfassend fest, dass „erst im Anschluss an die Krise die außerordentliche Verschuldung gemäß den jeweiligen Tilgungsplänen sukzessive zurückzuführen sein wird“.<sup>1</sup>

Die Beschlussfassung mit den festgestellten Daten sieht wie folgt aus:

TOP 2 der 22. Sitzung des Stabilitätsrates am 10. Dezember 2021

## Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung SAARLAND

### 1. Kennziffern zur aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung

Saarland	Aktuelle Haushaltslage			Überschreitung in mehr als einem Jahr	Finanzplanung				Überschreitung in mehr als einem Jahr
	Ist 2019	Ist 2020	Soll 2021		Entwurf 2022	FPL 2023	FPL 2024	FPL 2025	
<b>Struktureller Finanzierungssaldo</b> € je Einw.	-176	-210	-411	nein	-276	115	140	142	nein
<i>Schwellenwert</i>	-37	-692	-703		-753	-753	-753	-753	
<i>Länderdurchschnitt</i>	163	-492	-503						
<b>Kreditfinanzierungsquote</b> %	6,4	5,9	8,6	nein	5,8	-1,3	-1,8	-1,8	nein
<i>Schwellenwert</i>	1,8	15,9	14,4		16,4	16,4	16,4	16,4	
<i>Länderdurchschnitt</i>	-1,2	-1,2	20,2						
<b>Zins-Steuer-Quote</b> %	8,5	8,0	8,4	ja	8,3	7,1	6,9	6,9	ja
<i>Schwellenwert</i>	4,5	3,8	4,7		5,7	5,7	5,7	5,7	
<i>Länderdurchschnitt</i>	3,2	3,2	3,5						
<b>Schuldenstand</b> € je Einw.	14.125	14.772	15.357	ja	15.657	15.633	15.655	15.734	ja
<i>Schwellenwert</i>	8.696	10.026	10.558		11.177	11.320	10.523	11.784	
<i>Länderdurchschnitt</i>	6.689	7.454	8.122						
<b>Auffälligkeit im Zeitraum</b>	ja			nein					
<b>Ergebnis der Kennziffern</b>	Eine Haushaltsnotlage droht nicht.								

### Nachrichtlicher Ausweis:

Ergebnisse ohne die einnahmeseitige Berücksichtigung der Sanierungshilfen (400 Mio. €):

<b>Finanzierungssaldo</b> € je Einw.	-	-616	-817	-662	-292	-266	-265
<b>Kreditfinanzierungsquote</b> %	-	13,8	16,3	13,5	6,9	6,3	6,1

<sup>1</sup> Stabilitätsbericht 2021, Seite 8.

## 2. Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen

### a) Standardprojektion

<b>Standardprojektion Saarland</b>	Zuwachsrate	Schwellenwert	Länderdurchschnitt
2020 – 2027 % <sup>1</sup>	0,8	-1,2	1,8
2021 – 2028 % <sup>2</sup>	1,5	0,2	3,2
<b>Ergebnis der Projektion</b>	<b>Eine Haushaltsnotlage droht nicht.</b>		

### b) Qualitative Bewertung

Die Projektion ergibt keine Entwicklung, die auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist.

## 3. Bewertung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat

Eine Haushaltsnotlage droht nicht.

### Der Rechnungshof stellt fest:

- Die Kennziffern zur Haushaltslage und zur Finanzplanung liegen im Stabilitätsbericht 2021 ab 2020 bei den tatsächlichen sowie den geplanten strukturellen Finanzierungssalden und Kreditfinanzierungsquoten nicht mehr über den Schwellenwerten.
- Die finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie belasten das Saarland absehbar zumindest bis einschließlich 2022 erheblich. Hinzugekommen sind bisher ungeahnte, gravierende Haushaltsrisiken aufgrund der Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die öffentlichen Haushalte (Land, Kommunen). Die finanzielle Dimension an möglichen Ausfällen bei den steuerabhängigen Einnahmen und an Ausgabensteigerungen ist für die nahe und mittelfristige Zukunft aktuell schwerlich zu quantifizieren.

## 20.4 Konsolidierungshilfen und Konsolidierungsverpflichtungen bis 2020

Das Saarland erhielt von der bundesstaatlichen Gemeinschaft bis zum 1. Juli 2020 Konsolidierungshilfen für die Jahre 2011 bis 2019 nach Artikel 143d des Grundgesetzes in Höhe von insgesamt 2,34 Mrd. €, um ab 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt gemäß Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes zu erreichen.<sup>3</sup> Zu berücksichtigen waren der Kernhaushalt sowie alle Einrichtungen des Landes mit eigener Kreditemächtigung, die dem Sektor Staat ge-

<sup>1</sup> Grundlage: Haushalts-Ist-Ergebnis 2019.

<sup>2</sup> Grundlage: Haushalts-Soll 2020.

<sup>3</sup> Vgl. Präambel der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund vom 15. April 2011 zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2705).

mäß Definition der Verordnung EG Nr. 2223/96, Anhang A, Kapitel 2 zuzurechnen sind. Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds<sup>1</sup> blieben unberücksichtigt. Neben dem Kernhaushalt waren 2020 das Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ und die Sondervermögen „Saarlandpakt“ und „Pandemie“ in die Berechnungen einzubeziehen.<sup>2</sup>

#### Der Rechnungshof stellt fest:

Die letzte Teilrate (1/3) der Konsolidierungshilfen für 2019 wurde vereinbarungsgemäß im Landeshaushalt in 2020 vereinnahmt (86,7 Mio. €). Der dem Stabilitätsrat vorgelegte Konsolidierungsbericht des Saarlandes für 2020 hat ein strukturelles Finanzierungsdefizit von 40,3 Mio. € ausgewiesen. Der Stabilitätsrat hat nach § 2 Abs. 2 KonsHilfG festgestellt, dass das Saarland die Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 aufgrund der außergewöhnlich hohen Belastungen durch die Covid-19-Pandemie für den Landeshaushalt zwar nicht eingehalten hat. Er hat jedoch die besondere Ausnahmesituation anerkannt und festgestellt, dass die Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos nach § 2 Abs. 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich war. Somit ist dieses Verfahren abgeschlossen. Vergleiche hierzu die einschlägigen Ausführungen im Jahresbericht 2020, Seiten 91 ff.

#### 20.5 Sanierungsprogramm Saarland bis 2020 (§ 5 Stabilitätsratsgesetz)

Die Verantwortung für die Umsetzung des Sanierungsprogramms und Einhaltung des Sanierungspfades lag in der alleinigen Kompetenz und Verantwortung des Saarlandes.<sup>3</sup> Die parlamentarischen Rechte des Landeshaushaltsgesetzgebers blieben unberührt.<sup>4</sup>

Auf Basis seines Sanierungsprogramms für 2012 bis 2016 hatte das Saarland als Haushaltsnotlagenland mit dem Stabilitätsrat am 1. Dezember 2011 ein Sanierungsverfahren<sup>5</sup> vereinbart, das am 11. Dezember 2017 bis 2020 verlängert worden war. Einbezogen waren neben dem Kernhaushalt auch die kreditfinanzierten Extrahaushalte des Landes. In Anlehnung an das Sanierungshilfengesetz war für das letzte vereinbarte Sanierungsjahr 2020 die Leistung einer haushaltsmäßigen Tilgung in Höhe von mindestens einem Achtel der gewährten Sanierungshilfe, d. h. von 50 Mio. €, vereinbart<sup>6</sup> worden. Die das Sanierungsverfahren abschließende Prüfung erfolgte nach Vorlage des letzten Sanierungsberichtes am 21. Juni 2021.

Der Stabilitätsrat hat die Haushaltslage des Saarlandes hinsichtlich der Einhaltung des Sanierungsprogramms 2012 bis 2020 abschließend geprüft<sup>7</sup> und folgende Feststellungen getroffen:

<sup>1</sup> Im Saarland bis einschließlich 2019 nicht vorhanden.

<sup>2</sup> Vgl. §§ 1 Abs. 5 letzter Satz und 5 Abs. 6 VV zum KonsHilfG.

<sup>3</sup> § 4 Abs. 1 der Vereinbarung vom 1. Dezember 2011 zum Sanierungsprogramm.

<sup>4</sup> § 1 der Vereinbarung vom 1. Dezember 2011 zum Sanierungsprogramm.

<sup>5</sup> § 5 StabiRatG.

<sup>6</sup> Siehe Punkt 2 der Vereinbarung vom 11. Dezember 2017 über die Verlängerung des Sanierungsprogramms.

<sup>7</sup> § 5 der Vereinbarung vom 1. Dezember 2011 zum Sanierungsprogramm.



- Das Saarland hat sein Sanierungsprogramm umgesetzt; die im Sanierungsprogramm enthaltenen Maßnahmen wurden im Wesentlichen durchgeführt.
- Im Jahr 2020 wurde die vorgegebene Obergrenze aufgrund der finanziellen Belastung des Landeshaushalts durch die Folgen der Covid-19-Pandemie verfehlt. Vor dem Hintergrund dieser besonderen Ausnahmesituation ist die Abweichung von der Tilgungsvorgabe gemäß § 4 Abs. 3 der Vereinbarung zum Sanierungsprogramm zulässig gewesen.
- Trotz der Sanierungserfolge ist die finanzielle Situation des Saarlandes weiterhin angespannt. Insgesamt hat das Kennziffersystem wegen der Zahlen für die Jahre 2018 bis 2020 auf eine drohende Haushaltsnotlage hingewiesen. Für den Finanzplanungszeitraum 2021 bis 2024 sowie die Standardprojektion zur mittelfristigen Haushaltsüberwachung bestanden hingegen keine Auffälligkeiten. Die Indikation einer drohenden Haushaltsnotlage ist bei der nach Abschluss des Sanierungsprogramms gemäß § 5 Abs. 4 Stabilitätsratsgesetz vorzunehmenden Prüfung der Haushaltslage des Saarlandes durch hinreichende Argumente entkräftet worden. Dazu zählten insbesondere die Haushaltsverbesserungen durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 sowie die pandemiebedingte eingeschränkte Aussagekraft der Kennziffern im Jahr 2020. Vor diesem Hintergrund ist das Sanierungsverfahren abgeschlossen und droht aktuell im Saarland keine Haushaltsnotlage mehr.
- Unterstrichen wurde, dass in den nächsten Jahren weiterhin erhebliche Anstrengungen notwendig sein werden, um angesichts der hohen Pro-Kopf-Verschuldung, der Tilgung der Notlagenkredite sowie der demografischen Entwicklung eine erneute Auffälligkeit im Rahmen der jährlichen Haushaltsüberwachung zu vermeiden und die Vorgaben der Landesschuldenbremse und des Sanierungshilfengesetzes einhalten zu können. Dem Saarland wurde daher empfohlen, die Sanierung des Haushalts weiterhin konsequent im Blick zu behalten und nach Überwindung der unmittelbaren Folgen der Pandemie die Konsolidierungsanstrengungen verstärkt wiederaufzunehmen.

#### Der Rechnungshof stellt fest:

- Nach Erfüllung der Voraussetzungen wurde die letzte Teilrate der Konsolidierungshilfen für 2019 über 86,7 Mio. € in 2020 vereinnahmt.
- Die im Sanierungsprogramm und den Umsetzungsberichten aufgeführten Maßnahmen sind umgesetzt oder durch andere gleichwertige Maßnahmen ersetzt worden. Für 2020 ergibt sich eine Entlastungswirkung in Höhe von 477,6 Mio. €. Dieser Betrag hätte sich bei Realisierung der planmäßigen Zuführung aus der Versorgungsrücklage um 40,7 Mio. € erhöht.
- Im Haushaltsjahr 2020 wurde anstatt der beabsichtigten Nettoschuldentilgung von 80 Mio. €, was der jahresdurchschnittlich angestrebten Schuldentilgung gemäß Sanierungshilfengesetz entsprochen hätte, eine Nettokreditaufnahme von 186 Mio. € realisiert.

- Aufgrund Geltendmachung der finanziellen Belastung des Landeshaushalts durch die Folgen der Covid-19-Pandemie wurde die vorgegebene Obergrenze der Nettokreditaufnahme im Sanierungsverfahren für dieses Jahr – d. h. eine Mindestschuldentilgung gemäß Sanierungshilfengesetz von 50 Mio. €<sup>1</sup> – zwar verfehlt, vom Stabilitätsrat jedoch nicht beanstandet.
- Im Jahr 2020 erfolgte zum zweiten Mal im Sanierungszeitraum ein Rücklagenaufbau in Höhe von netto 46 Mio. €.<sup>2</sup>
- Vergleiche hierzu im Übrigen die einschlägigen Ausführungen im Jahresbericht 2020, Seiten 95 ff.

## 20.6 Sanierungshilfen und Sanierungsverpflichtungen<sup>3</sup>

Das Saarland ist als Sanierungshilfenland auf solidarische Einnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse besonders angewiesen.<sup>4</sup>

Vor der Covid-19-Pandemie hatte sich das Saarland gegenüber dem Bund dazu verpflichtet, seine neue Schuldenregel ab 2020 einzuhalten. Um diese künftig eigenständig einhalten zu können, wurde die Absicht erklärt, die übermäßige Verschuldung abzubauen sowie Maßnahmen zur Stärkung und Stabilisierung der Wirtschafts- und Finanzkraft zu ergreifen. Dabei ist es das Bestreben des Landes, im Zeitraum der Gewährung der Sanierungshilfen steigende positive Überschüsse zu erzielen. Als Hilfe zur eigenständigen Einhaltung der neuen Schuldenregel erhält das Saarland jährlich zum 1. Juli, erstmals in 2020, 400 Mio. € Sanierungshilfen. Diese sind an Tilgungsaufgaben geknüpft. Für den Normalfall ist festgelegt worden, dass im 5-Jahres-Zeitraum 400 Mio. € an Schulden abzubauen sind; jährlich durchschnittlich 80 Mio. €, im Regelfall mindestens 50 Mio. €.<sup>5</sup>

### Sanierungshilfenbericht, Prüfung, begründete Ausnahmefälle<sup>6</sup>

Dem Statistischen Bundesamt wurden die erforderlichen Finanzdaten des Saarlandes übermittelt.<sup>7</sup> Nach dessen Rückmeldung hat das Land dem BMF zum 30. April 2021/2022 die Sanierungshilfenberichte für die Jahre 2020/ 2021 vorgelegt. Darin wurden die Ermittlung der haushaltsmäßigen Tilgung und die ergriffenen Maßnahmen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft dargestellt.

Erstmals musste das BMF bis zum 1. Juni 2022, entscheiden, ob die erforderliche Tilgung in 2020 und 2021 geleistet worden ist. In 2024 wird es sodann

<sup>1</sup> Vgl. Bericht zur Umsetzung des Sanierungsprogramms des Saarlandes I/2021.

<sup>2</sup> Siehe die Bewertung des Sanierungsberichtes I/2021 durch den Evaluationsausschuss (Seite 2).

<sup>3</sup> Gemäß §§ 1 bis 4 Sanierungshilfengesetz (SanG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).

<sup>4</sup> Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern sind neu geordnet. Das Saarland erhält seit 2020 Sanierungshilfen von 400 Mio. € jährlich, die an Tilgungsaufgaben geknüpft sind. Im 5-Jahres-Zeitraum sind 400 Mio. € an Schulden abzubauen; jährlich durchschnittlich 80 Mio. €, im Regelfall mindestens 50 Mio. €.

<sup>5</sup> § 4 Sanierungsgesetz (SanG). Die Definition und Berechnung der Höhe der haushaltsmäßigen Tilgung sowie die weiteren Verfahrensmodalitäten sind in der zwischen dem Bund und dem Saarland am 12. Juni 2019 abgeschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum SanG festgelegt worden.

<sup>6</sup> §§ 2 bis 5 VV vom 12. Juni 2019 zum SanG.

<sup>7</sup> Jährlich bis spätestens zum 15. März; § 2 der VV zum SanG.

prüfen, ob die vorgesehenen Tilgungen in 2022 und 2023 geleistet worden sind. Ebenso ist in 2025 eine Prüfung für den Zeitraum 2020 bis 2024 vorzunehmen. Im Falle einer Unterschreitung der Tilgungsleistung hat das BMF zu entscheiden, ob ein begründeter Ausnahmefall eine Unterschreitung evtl. rechtfertigt bzw. ob unbegründet nicht geleistete Tilgungen im Wege einer Erhöhung zukünftiger Tilgungsbeträge nachgeholt werden müssen, um die vollständige Auszahlung der (jährlichen) Sanierungshilfen sicherzustellen. Dabei könnte eine Unterschreitung in einem Jahr durch eine mindestens ebenso große Überschreitung im Folgejahr ausgeglichen werden. In begründeten Ausnahmefällen könnte auch festgestellt werden, dass eine Unterschreitung der in den beiden Vorjahren oder im 5-Jahreszeitraum zu leistenden Tilgung unbeachtlich wäre. Läge indes kein begründeter Ausnahmefall vor, so würden Differenzbeträge bis zur nachgeholt Tilgung im Folgejahr auf einem Verwahrkonto einbehalten und nachträglich ausgezahlt. Sollte ein solcher Fall nach Ablauf von 5 Jahren festgestellt werden, so müsste die in den 5 Folgejahren jährlich vorzunehmende Tilgung um jeweils ein Fünftel des Differenzbetrages der bisher erforderlichen zu den tatsächlich vorgenommenen Tilgungen erhöht werden.

#### Der Rechnungshof stellt fest:

- Das Land hat mit einer haushaltsmäßigen Tilgung (nach der Sanierungshilfenvereinbarung) von -13,4 Mio. € die Vorgabe des § 2 Abs. 2 Satz 2 SanG zur Leistung einer Mindestschuldentilgung in Höhe von 50 Mio. € im Jahr 2020 zwar nicht eingehalten. Allerdings stellt es – unter Bezugnahme auf eine pandemiebedingte Ausnahmesituation – nach Bereinigung um den notsituationsbedingten Anteil der Nettokreditaufnahme (259 Mio. €) eine notlagenbereinigte strukturelle Nettotilgung von 245,6 Mio. € dar. Auch in 2021 wurde mit einer haushaltsmäßigen Tilgung von -316,1 Mio. € keine Mindestschuldentilgung realisiert. Bereinigt um den notsituationsbedingten Teil der Nettokreditaufnahme (336,3 Mio. €) ergibt sich jedoch eine notlagenbereinigte Nettotilgung von 20,2 Mio. €. Unter Verweis auf seine begründenden Ausführungen in den Sanierungshilfenberichten hat das Land beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Feststellung der Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der in den Jahren 2020 und 2021 zu leistenden Tilgungen beantragt.
- Das BMF hat unter Bezugnahme auf § 4 Abs. 1 SanGVV festgestellt, dass die formale Unterschreitung der Tilgungsverpflichtungen für die Jahre 2020 und 2021 nach § 2 Abs. 2 SanG auf einer besonderen Ausnahmesituation beruhte und deshalb unbeachtlich war. Somit lagen die Voraussetzungen für die Auszahlung der Sanierungshilfen in voller Höhe vor und hat das Saarland seine Tilgungsverpflichtungen in 2021 und 2022 erfüllt. Im Ergebnis verringert sich hierdurch die im verbleibenden Fünf-Jahres-Zeitraum von 2022 bis 2024 vom Saarland noch zu leistende haushaltsmäßige Tilgung (400 Mio. €) um 160 Mio. € auf 240 Mio. €.
- Das Land beabsichtigt nach seinem aktuellen Haushaltsplan und Finanzplan von 2022 bis 2026 eine durchschnittliche jährliche Schuldentilgung von

80 Mio. €. Parallel dazu wird aufgrund der im Rahmen der neuen Schuldenregel festgestellten außergewöhnlichen Notsituation im Zuge der Covid-19-Pandemie zumindest bis 2022 mit einem deutlichen Schuldenzuwachs gerechnet.

- Eine Fortführung der Konsolidierungsbemühungen im Landeshaushalt einschließlich seiner Extrahaushalte (Sondervermögen), Landesbetriebe und Beteiligungsgesellschaften ist angesichts der Haushaltsrisiken auch zukünftig notwendig, allerdings mit der Einschränkung, insoweit dies angesichts der Aus- und Folgewirkungen der Covid-19-Pandemie und seit 2022 aufgrund des Krieges in der Ukraine vertretbar ist. Zwingend bleiben Investitionen in die Sicherung und Fortentwicklung der öffentlichen Infrastruktur zur Bewältigung des Strukturwandels und zur Sicherstellung der Gesundheitsversorgung, der Digitalisierung sowie zur Gewährleistung der Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit des Landes. Dabei wird die Durchführung der geplanten Investitionsvorhaben nur mittels einer ausreichenden Personalisierung auf der Zeitschiene zu realisieren sein.
- Das Saarland hat seine Einnahmenbasis gestärkt, indem es den Steuersatz für die Grunderwerbsteuer auf 6,5 % des Kaufpreises festgelegt hat (Mehreinnahmen 2020: 73,6 Mio. €); das ist mit Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg der höchste Steuersatz auf Grunderwerbsvorgänge unter den Bundesländern. Ferner hat es das Wasserentnahmeentgelt seit 2018 auf 10 Cent pro Kubikmeter erhöht und die vorher geltende jährliche Freimenge von 35 m<sup>3</sup> Wasser je Einwohner gestrichen. Dadurch werden – überschlägig gerechnet – ca. 4 Mio. €<sup>1</sup> Mehreinnahmen jährlich erzielt; deutlich mehr als die veranschlagten 1 Mio. €. Ebenso sind die Gerichtsgebühren erhöht worden (Mehreinnahmen 2020: 4 Mio. €) und wurde ein Verwaltungskostenbeitrag an den Hochschulen eingeführt (Mehreinnahmen 2020: 1,8 Mio. €).
- Die Jahreswirkung des Einsparbeitrages des Personalsektors (ohne Konsolidierungsbeitrag der Landesgesellschaften/-beteiligungen) zur Sanierung des Landeshaushalts wird im Sanierungsbericht I/2021 für 2020 mit 162,01 Mio. € beziffert. Zudem wurden personalbezogene Einsparungen an Sachausgaben und Mietkosten in der Größenordnung von 3,6 Mio. € erzielt. Die Landesbediensteten haben somit bisher den größten Sanierungsbeitrag geleistet.
- Trotz der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, insbesondere wegen des Einbruchs der Umsätze des Flughafens, konnten durch Umstrukturierung von Landesgesellschaften und Reduzierung von Beteiligungsgesellschaften sowie einer Verringerung von Kapitalzuführungen Einsparungen in Höhe von 7,16 Mio. € realisiert werden; geplant waren ursprünglich 14,46 Mio. €.
- Auf der Zeitschiene sollte das Land eine tragfähige Lösung zu einer Fortentwicklung der Eigentümerstruktur der SaarLB für seine 74,9-prozentige Mehrheitsbeteiligung anstreben. Hierbei könnte auch eine Teilveräußerung

---

<sup>1</sup> Grundlage: Einwohnerstand 31. Dezember 2019 und pro Kopf Trinkwasserverbrauch 2018 lt. Wasserstatistik.

der Geschäftsanteile einen Finanzierungsbeitrag zum Landeshaushalt leisten. Mindestens sollte ihm jährlich ein angemessener Ertrag aus dieser Beteiligung zufließen, wobei auch die seit 2014 durch den kreditfinanzierten Hinzuerwerb von Anteilen der SaarLB von der BayernLB für den Kaufpreis von 122,5 Mio. € anfallenden Zinsausgaben mittels Dividendenausschüttungen abzudecken wären.

- Im Sanierungsbericht I/2021 sind auch Subventionsabbaumaßnahmen im „Konsolidierungssegment Förderprogramme“ mit jährlichen Entlastungseffekten – für 2020 sind es 34,61 Mio. €<sup>1</sup> – ausgewiesen. Hiermit wurde einer Forderung des Rechnungshofs nach Intensivierung von Ausgabe einsparungen in diesem Ausgabenbereich entsprochen. Weitere Bemühungen zur Erschließung von Einsparbeiträgen für den Haushalt werden unter Nutzung des Fördermittelcontrollings empfohlen.
- Der Rechnungshof begrüßt die mit jährlichen Einsparungen von 32 Mio. € verbundene Kürzung der Sachkosten und nicht gebundenen Zuschüsse sowie Einsparungen von 1 Mio. € in 2020 durch die in Angriff genommene Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben im Kernhaushalt.<sup>2</sup>
- Da das Saarland in der Vergangenheit deutlich mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aufgenommen hat, als es nach dem Verteilungsschlüssel der Länder verpflichtet war, standen ihm in 2018 Ausgleichsansprüche über 20,235 Mio. € zu. Hiervon wurden ihm von den ausgleichsverpflichteten und deutlich finanzstärkeren Bundesländern erst in 2020 die restlichen 9,1 Mio. € als Einnahmen erstattet. Zukünftig sollte darauf geachtet werden, dass das Saarland als zweitärmstes Sanierungsland keine Zahlungsstreckungen, die quasi Darlehen sind, gewährt. Finanzielle Ansprüche sollten zur eigenen Einnahmenverbesserung unverzüglich geltend gemacht werden.
- Durch eine Verringerung des Finanzierungsanteils des Landes bei den für unbegleitete minderjährige Ausländer anfallenden hohen Ausgaben konnten jährlich 2 Mio. € eingespart werden.<sup>3</sup>

## 20.7 Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht<sup>4</sup>

Seit 2020 gilt die grundgesetzliche neue Schuldenregel („Schuldenbremse“), die am 10. April 2019 vom Landtag einfachgesetzlich in saarländisches Recht übernommen worden ist.<sup>5</sup> Nach dem „Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung“ sind – abgesehen

<sup>1</sup> Ohne Einsparungen bei den Sachkosten und nicht gebundenen Zuschüssen (32 Mio. €).

<sup>2</sup> Pauschale Kürzung aller Sachausgaben um 5 % sowie der nicht gesetzlich oder vertraglich gebundenen Zuwendungen um 10 %.

<sup>3</sup> Siehe Sanierungsberichte II/2020 (Seite 16) und II/2019, Tz. V, Nr. 3.12. Beim Land fallen den Landkreisen zu erstattende Kosten von monatlich ca. 3.180 €/umA (38.160 €/Jahr) an. Der Finanzierungsanteil des Landes bei diesem enormen Kostenblock soll verringert werden.

<sup>4</sup> Vgl. das Compendium zum Beschluss des Stabilitätsrats zu TOP 5 der Sitzung am 6. Dezember 2018.

<sup>5</sup> Hierzu wurden Artikel 108 SVerf und § 18 LHO geändert sowie das HStabG als Ausführungsgesetz verabschiedet. Ergänzend wurde die VO zum Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse (§ 4 Abs. 2 HStabG), welches sich am Verfahren des Stabilitätsrates gemäß Artikel 109a Abs. 2 GG orientiert, von der Landesregierung beschlossen.

vom Regelfall der jährlichen „Nullverschuldung“ – im Bedarfsfall Kreditaufnahmen aus konjunkturellen Gründen bzw. infolge außergewöhnlicher Umstände (Naturkatastrophen und außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen) möglich. Dem landesspezifischen Erfordernis zur Einhaltung des Sanierungshilfengesetzes, d. h. der Sicherstellung der Tilgungsverpflichtung in einem konjunkturellen Abschwung, wurde im Regelwerk Rechnung getragen.<sup>1</sup>

Am 24. Juni 2020 hat der Landtag bezogen auf den Nachtragshaushalt 2020 festgestellt, „dass die Covid-19-Pandemie eine Naturkatastrophe und Notsituation im Sinne von § 2 Abs. 1 HStabG darstellt, welche sich der Kontrolle des Landes entzieht und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt.“ Diese Feststellung wurde am 9. Dezember 2020 auch für die Jahre 2021 und 2022 getroffen. Der Landtag hat sich zu dem Ziel bekannt, die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen auf das zur Krisenbewältigung und -überwindung notwendige Maß zu begrenzen. Die § 1 Abs. 1 HStabG übersteigende und notsituationsbedingt vorgesehene Kreditaufnahme von maximal 1,4 Mrd. € soll ab 2025 über 30 Jahre in Höhe von jährlich einem Dreißigstel der tatsächlich in Anspruch genommenen pandemiebedingten Kreditermächtigung zurückgeführt werden.<sup>2</sup>

Mit Beschlüssen vom 18. Dezember 2020 und 10. Dezember 2021<sup>3</sup> hat der Stabilitätsrat zur Kenntnis genommen, dass das Saarland die Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 GG nach seiner landesrechtlichen Regelung in den Jahren 2020, 2021 und 2022 einhält und sich aus dem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem keine Beanstandungen ergeben.

Der letzten Beschlussfassung des Stabilitätsrats liegt die nachfolgende, standardisierte tabellarische Berechnung zugrunde:

- 
- <sup>1</sup> Jährliche Abweichungen von Schuldenbremse und Sanierungshilfengesetz werden im Haushaltsvollzug auf den Haushaltskontrollkonten „Schuldenbremse“ und „Sanierungshilfen“ erfasst und überjährig ausgeglichen.
  - <sup>2</sup> Sollte im Verlauf der Pandemie ein Nachtragshaushalt mit zusätzlicher Kreditaufnahme beschlossen werden oder sich konjunkturelle Entwicklungen ergeben, welche die Haushaltslage des Landes nachhaltig beeinträchtigen, könnten die Tilgungsregeln an die entsprechende Entwicklung angepasst werden.
  - <sup>3</sup> Siehe die jeweiligen Beschlüsse zu TOP 2.

<b>Überwachung der Schuldenbremse nach dem harmonisierten Analysesystem</b>				
<b>Saarland</b>				
Jahr		2020	2021	2022
Lfd. Nr.		- in Mio € -		
	<b>Kernhaushalt</b>			
1	Bereinigte Einnahmen	4727	4897	5007
2	Bereinigte Ausgaben	4804	4928	5015
3	Finanzierungssaldo	-78	-31	-8
4	<b>Saldo zu berücksichtigender besonderer Finanzierungsvorgänge</b>	17	-26	-26
5	Zuführung an Rücklagen	22	1	1
6	Entnahme aus Rücklagen	5	26	27
	<b>Kernhaushalt</b>			
	NKA:			
7	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	95	5	-18
	<b>Einzubeziehende Extrahaushalte</b>			
8	Finanzierungssaldo	-62	-389	-276
	Länderangabe:			
8a	Saldo zu berücksichtigender besonderer Finanzierungsvorgänge	29	0	0
8b	Zuführung an Rücklagen	29	0	0
8c	Entnahme aus Rücklagen	0	0	0
8d	Länderangabe: NKA	91	389	276
	<b>Kern- und Extrahaushalte</b>			
	NKA:			
9	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	186	394	258
	<b>Bereinigungen</b>			
10	Saldo finanzieller Transaktionen	-45	-61	-55
11	Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	14	3	3
12	Kernhaushalt	14	3	3
13	Extrahaushalte	0	0	0
14	Ausgaben aus finanziellen Transaktionen	59	64	59
15	Kernhaushalt	57	54	54
16	Extrahaushalte	2	10	5
	<b>Kern- und Extrahaushalte</b>			
	Um finanzielle Transaktionen bereinigte NKA			
17	Nettokreditaufnahme (+)/ Nettotilgung (-)	141	333	202

18	<b>Konjunkturkomponente</b>	-165	-85	-62
18a	Abzugsposition von der Konjunkturkomponente (= Konjunkturkomponente abzügl. kumulierter Nettokreditaufnahme (N) seit Gültigkeit der Schuldenbremse)	0	0	0
19	<b>Kern- und Extrahaushalte</b> NKA nach Konjunkturbereinigung ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos (N) (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	-23	248	140
20	<b>Ausgleichskomponente</b>	60	60	60
21	<b>Kern- und Extrahaushalte</b> <b>Strukturelle NKA</b> ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos (Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	-23	188	80
22	<b>Auffälligkeit? (nein, ja)</b> Auffällig, wenn strukturelle NKA (lfd. Nr. 21) > 0.	nein	ja	ja
23	<b>Kreditfinanzierte</b> Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation	261	409	296
23a	Zusätzliche kreditfinanzierte Ausgaben infolge einer anerkannten Notsituation im harmonisierten Verfahren	0	0	0
24	Tilgungsbetrag gem. Tilgungsplan zur lfd. Nr. 23	0	0	0
24a	Tilgungsbetrag gem. Tilgungsplan zur lfd. Nr. 23a	0	0	0
25	<b>Kern- und Extrahaushalte</b> <b>Strukturelle NKA</b> ggf. unter Berücksichtigung des Kreditaufnahmekontos unter Berücksichtigung von Notsituationen (strukturelle Nettokreditaufnahme (+) / Nettotilgung (-))	-284	-221	-216
26	<b>Auffälligkeit? (nein, ja)</b> Auffällig, wenn strukturelle NKA unter Berücksichtigung von Notsituationen (lfd. Nr. 25) > 0.	nein	nein	nein
N	<b>NEBENBEDINGUNG</b> <b>Kreditaufnahmekonto</b> (seit 2020 kumulierte Nettokreditaufnahme / null als Untergrenze)	0	0	0
<b>Kontrollgrößen</b>				
	<b>Extrahaushalte [alle]</b>			
	Finanzierungssaldo	168		
	<b>Kern- und Extrahaushalte</b>			
	Schuldenstand (Veränderung ggü Vorjahr)	689		



Der Rechnungshof stellt fest:

- Im Haushaltsjahr 2020 betrug der strukturelle Finanzierungssaldo -12,7 Mio. €. Darin ist das Ergebnis der Konjunkturbereinigung in Verbindung mit dem Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse in Höhe von -176,7 Mio. € mitberücksichtigt.

In dem Saldo von -12,7 Mio. € ist eine Mehrbelastung des Haushalts zur Bewältigung der besonderen Pandemie-Ausnahmesituation in Höhe von 259 Mio. € enthalten. Bereinigt um das Ausmaß der Notsituation wird ein positiver struktureller Finanzierungssaldo in Höhe von 246,3 Mio. € dargestellt.

- Die realisierte Kreditaufnahme betrug in 2020 185,5 Mio. €; die zulässige Kreditaufnahme betrug 172,8 Mio. €. Nach Erhöhung um den notwendigen Umfang des negativen Finanzierungssaldos (-12,7 Mio. €) betrug die zulässige Kreditaufnahme 185,5 Mio. €. Das Kontrollkonto „Schuldenbremse“ wies dementsprechend zum 31. Dezember 2020 einen Bestand von 0 € aus.
- Der Stand des Kontrollkontos „Sanierungshilfen“ betrug zum 31. Dezember 2020 0 €, da das BMF die notwendige Tilgung für 2020 gemäß Sanierungshilfengesetz mit 0 € festgestellt hat.
- Unter Berücksichtigung der vorliegenden, vom Rechnungshof geprüften Ist-Zahlen der notsituationsbedingten Nettokreditaufnahme, hat eine Überprüfung der Einhaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse für das Haushaltsjahr 2020 zu einigen kritischen Anmerkungen hinsichtlich der Höhe der Verschuldung geführt (vgl. Teil 2 des Jahresberichts). Die Vorgaben des § 2 Abs. 1 und 2 Haushaltsstabilisierungsgesetz, in denen die Ausnahmen von der landesrechtlichen Schuldenbremse normiert sind, sind jedoch eingehalten. Zusammenfassend betrachtet kann daher die Einhaltung der landeseigenen Schuldenbremse für das Haushaltsjahr 2020 festgestellt werden.
- Die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen müssen auf das zur Krisenbewältigung und -überwindung zwingend erforderliche Maß begrenzt werden. Die notsituationsbedingt vorgesehene Kreditaufnahme (maximal 1,4 Mrd. €) sollte nach Möglichkeit nicht vollständig ausgeschöpft bzw. es sollten Haushaltsreserven zu deren Reduzierung genutzt werden. Hierdurch können auch die jährlichen, pandemiebedingten Kreditrückführungsbeträge ab 2025 verringert werden.

## 20.8 Haushaltsrisiko Sanktionszahlungen (Land mit Kommunen) im Fiskalvertrag

Dem Saarland werden im Rahmen des öffentlichen Gesamthaushalts die Gesamtdefizite seiner Kommunen zugerechnet. Zwar besteht seit 2020 ein

potenzielles Anlastungsrisiko der EU gegenüber Deutschland für Sanktionszahlungen auf Grundlage von Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011. Diese müssten zu 65 v. H. vom Bund, der die gesamtstaatliche Einhaltung des Fiskalvertrages zu gewährleisten hat, und zu 35 v. H. von den Bundesländern getragen werden<sup>1</sup>. Bereits aufgrund der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch die Europäische Kommission ist dies jedoch bis 2022 ausgeschlossen.

Der Rechnungshof stellt fest:

- Aufgrund des „Kommunalpakts“ vom 3. Juni 2015 erhalten die Kommunen vom Land bis 2024 zur Haushaltskonsolidierung rund 380 Mio. €. Seit 2020 dürfen sie die aus dem KELF zur Verfügung gestellten Mittel (2020: 13 Mio. €, 2021: 9 Mio. €, 2022: 4 Mio. €) zur Finanzierung von Investitionen und die Unterhaltung des Anlagevermögens verwenden und werden durch den „Saarland-Pakt“ mit 50 Mio. € aus Landesmitteln entlastet. Im Zuge der Covid-19-Pandemie hat das Land zudem einen „kommunalen Schutzschirm“ für 2020 bis 2022 aufgespannt, mit dem sie 120,6 Mio. € als Ersatzleistungen für Steuerausfälle (2021: 45,6 Mio. €, 2022: 50 Mio. €) und 25 Mio. € als Teilausgleich bei den Kosten der Unterkunft für Arbeitslose (2020: 10 Mio. €, 2021: 10 Mio. €, 2022: 5 Mio. €) erhalten. Ergänzend wurde auch der kommunale Finanzausgleich mittels Aufstockung auf „Vor-Corona-Niveau“ eingefroren (2021: +8,8 Mio. €, 2022: +30 Mio. €).<sup>2</sup>
- Die kommunalen Kassenkredite beliefen sich am 31. Dezember 2019 auf rund 1.916.795.932 €<sup>3</sup>. Das Land übernimmt mit dem „Saarland-Pakt“ im Zeitraum von 2020 bis voraussichtlich Ende 2023/2024 davon sukzessive 1 Mrd. €<sup>4</sup>, für deren Amortisation jährlich 30 Mio. € geplant sind. Dadurch werden die Kommunen zu 52,17 Prozent von Tilgungslasten und Kassenkreditzinsen entlastet. Zudem wurden jährliche Zuweisungen von 20 Mio. € zur Stärkung ihrer Investitionskraft zugesichert.
- Die im Zusammenhang mit dem „Saarland-Pakt“ von der Landesregierung angestrebte Übernahme von 1 Mrd. € kommunaler Kassenkredite durch den Bund wurde bisher noch nicht erreicht. Der Koalitionsvertrag der die Bundesregierung stützenden Parteien sieht jedoch eine Entlastung für Kommunen mit hohen Altschulden vor. Dazu bedarf es einer gemeinsamen, einmaligen Kraftanstrengung des Bundes und der Länder, wobei die bisherigen Entschuldungsbemühungen der Länder berücksichtigt werden sollen.
- Ende 2021 beliefen sich die Schulden des Saarlandes<sup>5</sup> beim nichtöffentlichen Bereich auf 14,564 Mrd. € (2020: 14,514 Mrd. €, 2019:

<sup>1</sup> Siehe § 51 Abs. 3 HGrG und § 2 Abs. 1 Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz.

<sup>2</sup> Die Auswirkungen der konjunkturbedingten Steuereinnahmehausfälle des Landes auf den KFA gleicht das Land durch eine Vorfinanzierung zusätzlich bis voraussichtlich 2026 aus.

<sup>3</sup> ZDL (Schuldenstand 2019, Stand 14. August 2020).

<sup>4</sup> § 3 Abs. 1 Satz 1 Gesetz über den Saarlandpakt.

<sup>5</sup> ZDL (Schuldenstand 2021, Stand: 28. Juli 2022); eigene Berechnungen.

13,825 Mrd. €); die entsprechenden Schulden der saarländischen Gemeinden betragen 2,87 Mrd. € (2020: 3,110 Mrd. €, 2019: 3,603 Mrd. €), zusammen also 17,434 Mrd. € (2020: 17,624 Mrd. €, 2019: 17,427 Mrd. €). Im Hinblick auf die Gesamtverschuldung ergibt dies eine Relation von Land 83,54 v. H. (2020: 82,35 v. H., 2019: 79,3 v. H.) zu Kommunen 16,46 v. H. (2020: 17,65 v. H., 2019: 20,7 v. H.). Das ist eine deutliche Verschlechterung beim Land gegenüber einer deutlichen Verbesserung bei den Kommunen

- Eine Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland wird aus eigener Finanzkraft und der vom Sanierungshilfenland Saarland geleisteten Unterstützung ohne eine ergänzende Beteiligung des Bundes an der Sanierung der saarländischen Kommunen nicht erreichbar sein.
- Die Gewährleistung einer effizienten überörtlichen Kommunalprüfung, welche die Finanzen der Kommunen regelmäßig prüft und deren Sanierungsweg begleitet, liegt im Landesinteresse. Die überörtliche Kommunalprüfung ist für 52 Kommunen, 5 Landkreise, den Regionalverband Saarbrücken und deren sämtliche Eigenbetriebe, Zweckverbände und kommunale Beteiligungsgesellschaften zuständig. Angesichts der äußerst geringen Anzahl von Vor-Ort-Prüfungen bei mehreren hundert potenziellen Prüfobjekten dürfte unstrittig sein, dass noch abzustellende Defizite bei der „Prüfungsdichte“ bestehen, die sukzessive zu beheben sind.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vergleiche hierzu auch „Saar-Kommunen kaum unter Kontrolle“, Saarländischer Rundfunk vom 15. November 2018 zur Tätigkeit der Kommunalprüfung: „Vier Vor-Ort-Prüfungen hat die Behörde in den vergangenen beiden Jahren begonnen, eine davon ist abgeschlossen. Rechnerisch müssen jede Kommune und jeder Kreis nur etwa alle 30 Jahre mit einem Besuch der überörtlichen Prüfung rechnen.“

## 21 Fazit und Empfehlungen

Die saarländische Bevölkerungszahl lag Ende 2020 bei 983.991 und ist in 2021 auf 983.348 gesunken.<sup>1</sup> Insbesondere infolge der Zuwanderung aus der Ukraine ist sie in diesem Jahr bisher auf rund 990.000 angestiegen.

In Gesamtdeutschland sanken die reinen Steuereinnahmen im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie 2020, wie in der Ländergesamtheit (-15,004 Mrd. €), auch im Saarland (-52,9 Mio. €)<sup>2</sup>. Hierzulande verlief die Konjunktur nominal und real erneut ungünstiger als im Durchschnitt der Bundesländer. 2020 wie 2021 erreichte das Saarland aufgrund Konjunkturschwäche und negativer Auswirkungen der Corona-Krise mit real -6,7 % (2020) bzw. +1,4 % (2021) gegenüber einer bundesweiten Entwicklung von -4,9 % (2020) bzw. +2,9 % (2021) das zweitniedrigste Wirtschaftswachstum<sup>3</sup>, knapp vor Bremen (2020: -7 %) bzw. Brandenburg (2021: +0,9 %). Die anderen Bundesländer lagen hierbei 2020 zwischen -3,2 % und -5,8 % bzw. 2021 zwischen +9,6 % und +1,7 %. In einem Mehrjahresvergleich zeigen sich starke Schwankungen, die sich auch aus der hohen Exportabhängigkeit der saarländischen Industrie erklären. Lag das Saarland 2011 und 2015 beim Wirtschaftswachstum in der Spitzengruppe und erreichte 2017 einen guten Mittelplatz unter den Bundesländern, so belegte es 2012, 2013, 2016 und 2018 den letzten und in den Jahren 2019 bis 2021 den vorletzten Platz.

Zu Beginn der Covid-19-Pandemie ging die Landesregierung für den Zeitraum 2020 bis 2022 von 1,015 Mrd. € einzukalkulierenden Mindereinnahmen aus (2020: 540 Mio. €; 2021: 248 Mio. €; 2022: 227 Mio. €).

Erfreulicherweise fielen die im Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2020 einkalkulierten Mindereinnahmen (540 Mio. €) jedoch mit minus 127,5 Mio. € um 412,5 Mio. € besser aus. So musste das Saarland im ersten Jahr der Pandemie nur ein leichtes Absinken der steuerabhängigen Einnahmen in 2020 um 9,4 Mio. € (-0,25 %) von 3.747,9 Mio. € auf 3.738,5 Mio. € verbuchen. Letztmals wurden zudem das restliche Drittel der Konsolidierungshilfen 2019 (86,7 Mio. €) und erstmals Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. € vereinnahmt. Berücksichtigt man diese Einnahmen bei einem Vergleich des ersten Jahres der Covid-19-Pandemie mit dem Vorjahr, so war diese Finanzbasis mit 4,225 Mrd. € um 217 Mio. € stärker als in 2019 (4,008 Mrd. €). Hinzu kam das Wirk-

<sup>1</sup> Laut Ausländerstatistik des Statistischen Bundesamtes hat der Anteil der ausländischen Bevölkerung im Saarland im Zuge der Flüchtlingskrise wie folgt zugenommen. 2013: 85.793 (Bevölkerungsanteil 8,66 %); 2014: 90.696 (+4.903, Bevölkerungsanteil 9,17 %); 2015: 104.878 (+14.182, Bevölkerungsanteil 10,53 %); 2016: 114.245 (+9.367, Bevölkerungsanteil 11,46 %); 2017: 119.330 (+5.085, Bevölkerungsanteil 12 %); 2018: 123.265 (+3.935, Bevölkerungsanteil 12,4 %); 2019: 126.095 (+2.830, Bevölkerungsanteil 12,8 %); 2020: 128.425 (+2.330, Bevölkerungsanteil 13,1 %); 2021: 134.350 (+5.925, Bevölkerungsanteil 13,7 %). Für 2022 ist mit einem höheren Zuwachs als in 2015 zu rechnen.

<sup>2</sup> Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Einnahmen und Ausgaben der Länder, Pos. 1.11 der Kassenstatistik SFK-3). Ohne Berücksichtigung der Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der wegfallenden Einnahmen aus der Kfz-Steuer.

<sup>3</sup> Statistisches Amt Saarland (30. März 2021).

samwerden der vor Eintreten der Pandemie ergriffenen einnahmensteigernden Maßnahmen und Sparmaßnahmen, welche das Haushaltsergebnis positiv beeinflussten.

Als haushaltswirtschaftliches Resultat ist für 2020 bei einer eingeplanten Neuverschuldung von 1.116,7 Mio. € eine um 929,9 Mio. € geringere Nettokreditaufnahme von 186,8 Mio. € im Landeshaushalt (Kernhaushalt einschließlich Extrahaushalte) zu bilanzieren. Diese setzt sich wie folgt zusammen: Im Kernhaushalt wurden bis zum Haushaltsabschluss am 31. März 2021 neue Schulden von 94,6 Mio. € und im Sondervermögen „Pandemie“ von 260,8 Mio. € aufgenommen; die Nettotilgung im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ betrug 168,6 Mio. €. Diese Nettokreditaufnahme hätte indes noch auf 18,3 Mio. € verringert werden können, und zwar durch Verzicht auf oder geringere Zuführungen an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ (Bestandserhöhung in 2020 um 55,5 Mio. €), Vereinnahmung der im Haushaltsplan veranschlagten Entnahme aus der Versorgungsrücklage (40,7 Mio. €), Verwendung der Konjunkturausgleichsrücklage (47,8 Mio. €) und Verzicht auf Zuführungen zur Zinsausgleichsrücklage (21,5 Mio. €) sowie zum „Pensionsfonds“ (3 Mio. €).

Für 2021 hatte die Landesregierung im Haushalt steuerabhängige Einnahmen von 3.784,3 Mio. € eingeplant. Das Saarland konnte jedoch im zweiten Pandemiejahr äußerst positive steuerabhängige Einnahmen von 3.945,3 Mio. € verbuchen. Das sind 161 Mio. € mehr als veranschlagt und 206,8 Mio. € (+5,53 %) mehr als 2020. In der Folge ergab sich für 2021 eine Nettokreditaufnahme von 228,8 Mio. €, das sind 184,8 Mio. € weniger als die geplante Neuverschuldung (413,6 Mio. €). Diese setzt sich wie folgt zusammen: Im Kernhaushalt wurden bis zum Haushaltsabschluss am 31. März 2022 Schulden von 80 Mio. € getilgt und im Sondervermögen „Pandemie“ von 338,8 Mio. € aufgenommen; die Nettotilgung im Sondervermögen „Saarlandpakt“ betrug 30 Mio. €.

Nach dem Ergebnis der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2022 könnten die steuerabhängigen Einnahmen (nach Sicherheitsabzügen) in 2022 um 348 Mio. € höher als ursprünglich im Doppelhaushaltsplan veranschlagt ausfallen. Ungefähr ein Fünftel kommt den saarländischen Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich zugute. Die verbleibenden Mehreinnahmen entsprechen in etwa dem in der bisherigen mittelfristigen Finanzplanung für 2022 ausgewiesenen Handlungsbedarf. Dieses Ergebnis steht aufgrund der Auswirkungen des Ukraine-Krieges jedoch nicht endgültig fest. Die Prognose mit den Daten der Steuerschätzung vom 27. Oktober 2022 hat der Rechnungshof in seiner Darstellung im vorliegenden Jahresbericht nicht berücksichtigt. Zum einen sind hierin die von der Bundesregierung beabsichtigten Entlastungsmaßnahmen nicht vollständig enthalten und zum anderen muss abgewartet werden, inwieweit der saarländische Landtag das regionalisierte Ergebnis dieser Steuerschätzung im Rahmen seiner laufenden, voraussichtlich am 8. Dezember 2022 abgeschlossenen Haushaltsberatungen berücksichtigen wird. Die Annahme der zukünftigen Entwicklung ab 2023 ist zudem unsicher und mit erheblichen Risiken behaftet.

Nach einer Neuverschuldung von 186,8 Mio. € in 2020 und von 228,8 in 2021 hätte sich diese in 2022 – nach Abzug der Schuldentilgung im Kernhaushalt gemäß dem Sanierungshilfengesetz (80 Mio. €) und im Sondervermögen „Saarlandpakt“ (30 Mio. €) – möglicherweise auf 684,6 Mio. € belaufen. Darin enthalten ist das mögliche Kreditvolumen des Sondervermögens „Pandemie“ für 2022 mit 794,6 Mio. € (veranschlagt sind 295,5 Mio. €), da das Land nach Mitteilung des für Finanzen zuständigen Ministeriums dessen Ausgabeverpflichtungen in Höhe von rund 499,1 Mio. € aus dem Jahr 2021 übertragen musste. Zwischenzeitlich hat die Landesregierung allerdings im Vorfeld der diesjährigen Haushaltsberatungen des saarländischen Landtages die noch zu beratende und beschließende Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ angekündigt. Dessen Errichtung soll mit einer Kreditaufnahme in einem Nachtragshaushalt für 2022 von 3 Mrd. € verbunden werden. Saldiert könnte sich die Neuverschuldung des Saarlandes sodann in 2022 auf zirka 3,51 Mrd. € belaufen.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage des Saarlandes trifft der Rechnungshof folgende, ergänzende Feststellungen:

- Aus dem nicht rechtsfähigen Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ (kurz: „Pandemie“) können von 2020 bis einschließlich 2024 pandemiebedingte Ausgaben geleistet werden, die über Kredite von bis zu 1,4 Mrd. € finanziert werden dürfen. Die Entschuldung soll ab 2025 in einem Zeitraum von 30 Jahren erfolgen. Überschlägig gerechnet werden hierfür jährlich 47 Mio. € anfallen. Detaillierte Ausführungen zu diesem Sondervermögen werden im Folgenden unter Textnummer 22 getroffen.
- Das Saarland ist nach der einfachgesetzlichen neuen Schuldenregel ab 2020 grundsätzlich dazu verpflichtet seinen Haushalt – abgesehen von Krediten im Rahmen des Konjunkturbereinigungsverfahrens – ohne Kredite auszugleichen. Um die Kreditaufnahme im Sondervermögen „Pandemie“ zu ermöglichen, hat der Landtag das Vorliegen einer Naturkatastrophe und außergewöhnlichen Notsituation für 2020 bis 2022 als Ausnahmetatbestand festgestellt.<sup>1</sup> Unter Berücksichtigung der vorliegenden, vom Rechnungshof geprüften Ist-Zahlen der notsituationsbedingten Nettokreditaufnahme, hat eine Überprüfung der Einhaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse für das Haushaltsjahr 2020 zu einigen kritischen Anmerkungen hinsichtlich der Höhe der Verschuldung geführt (vgl. Teil 2 des Jahresberichts). Die Vorgaben des § 2 Abs. 1 und 2 Haushaltsstabilisierungsgesetz, in denen die Ausnahmen von der landesrechtlichen Schuldenbremse normiert sind, sind jedoch eingehalten. Zusammenfassend betrachtet kann daher die Einhaltung der landeseigenen Schuldenbremse für das Haushaltsjahr 2020 festgestellt werden.
- Das Land konnte das von 2010 bis 2020 laufende Konsolidierungsverfahren und sein bis 2020 laufendes Sanierungsprogramm erfolgreich abschließen. Die in 2020 vereinnahmte restliche Teilrate der Konsolidierungshilfen (86,7 Mio. €) wurde zur Ablösung der Schulden des Sondervermögens

<sup>1</sup> § 2 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz.

„Zukunftsinitiative II“ genutzt. Auch zukünftig ist eine Fortführung der Konsolidierungsbemühungen und eine sparsame Haushaltswirtschaft im Hinblick auf das Erfordernis einer langfristigen Sanierung der Landesfinanzen geboten. Dabei profitiert das Saarland von den im Jahr 2020 in Kraft getretenen Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die aufgrund der Sanierungshilfen von jährlich 400 Mio. € zu einer deutlichen Einnahmenverbesserung führt und das Land zukünftig beim Abbau seines Schuldenbestandes unterstützen kann.

- Die Rücklagen im Kernhaushalt des Saarlandes summierten sich<sup>1</sup> zum 31. Dezember 2021 auf 105,2 Mio. € (31.12.2020: 105 Mio. €). Der Bestand der Sondervermögen als Extrahaushalte des Saarlandes belief sich zum 31. Dezember 2021 auf 1.203,5 Mio. € (31.12.2020: 1.055,8 Mio. €).
- Seit 2009 liegen die Personalausgaben des Saarlandes in jedem Jahr unter dem Anstieg der Ländergesamtheit. In den 16 Bundesländern erhöhten sie sich 2020 um 4,6 Prozent. Das Saarland belegte, wie im Vorjahr, mit +3,8 Prozent erneut den vorletzten Platz. Auch 2020 hat der öffentliche Dienst mit 162 Mio. € den größten Sanierungsbeitrag zur Entlastung des Landeshaushalts geleistet.<sup>2</sup> 2020 wurden zusätzlich mit Personaleinsparmaßnahmen verbundene Einsparungen bei den Sachausgaben und Mietkosten von jährlich 3,6 Mio. € realisiert.
- Das Vermögen der „Versorgungsrücklage Saarland“ hatte Ende 2019 noch 208,2 Mio. € betragen. Zur Entlastung des Haushalts von Versorgungsaufwendungen waren in den Haushaltsplänen 2019, 2020 und 2021 Zuführungen an den Kernhaushalt in Höhe von 40,3 Mio. €, 40,7 Mio. und 54,8 Mio. € aus dem zu diesem Zweck aus Kürzungen der Besoldungsanpassungen der Beamtinnen/Beamten angesparten Sondervermögen „Versorgungsrücklage Saarland“ veranschlagt. Diese Rücklage ist entsprechend § 7 Versorgungsrücklagengesetz Saarland ab 31. Dezember 2017 zur schrittweisen Entlastung von Versorgungsausgaben einzusetzen. Auf Grundlage von Berechnungen des Ministeriums für Finanzen und Europa und der von der Landesregierung beschlossenen Entnahmestrategie waren bzw. sind jährliche Entnahmen hieraus erforderlich. Die für 2019, 2020 und 2021 beschlossenen Zuführungen an den Kernhaushalt (Einnahme) wurden nicht realisiert. Das Ministerium für Finanzen und Europa begründet dies damit, dass sich bereits vor Fertigstellung des Jahresabschlusses 2019 eine pandemiebedingte Verschärfung angedeutet hatte und damit finanzpolitischer Spielraum für eine Stabilisierung des Landeshaushaltes in den Jahren 2021 und 2022 erreicht werden sollte. Allerdings wurde der Landeshaushalt – entgegen dem Monitum des Rechnungshofs – weder in 2020 noch in 2021 mittels der im Haushaltsplan mit 40,7 Mio. € bzw. 54,8 Mio. € veranschlagten Einnahme aus der Versorgungsrücklage von Versorgungsausgaben entlastet und so die Haushaltsrücklage nicht zur Absenkung der Nettokreditaufnahme genutzt. Infolge dessen belief sich der seit 2019 unangetastete, hohe Bestand der „Versorgungsrücklage“ zum 31. Dezember 2021 noch auf 210,5 Mio. €.

<sup>1</sup> Einschließlich der Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ (28,8 Mio. €).

<sup>2</sup> 34 v. H. = 162,01 Mio. € von 477,625 Mio. € (vgl. Sanierungsbericht I/2021).

- Ferner wurde ein weiteres Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“ gegründet. Dieses soll zur späteren, zusätzlichen Finanzierung von Versorgungsausgaben dienen, und wurde parallel zum ursprünglich beabsichtigten – jedoch in den Jahren 2019 bis 2021 nicht vollzogenen – Verbrauch des Sondervermögens „Versorgungsrücklage Saarland“ aufgebaut. In 2020 und 2021 wurden ihm jeweils 3 Mio. € zugeführt; laut Haushaltsplan sind weitere 3 Mio. € in 2022 vorgesehen. Einen kapitalfinanzierten Pensionsfonds hält der Rechnungshof zwar grundsätzlich für sinnvoll. Angesichts der Tatsache, dass die Haushalte 2020 bis 2022 jedoch auch mittels neuer Schulden finanziert werden, hält er es vor dem Hintergrund des Wirtschaftlichkeitsgebotes in diesem Zeitraum nicht für geboten, eine neue Rücklage zu finanzieren, anstatt hiermit die Covid-19 bedingte Neuverschuldung abzusenken. Zudem weist er darauf hin, dass beim zum gleichen Zweck bereits vorhandenen Sondervermögen „Versorgungsrücklage Saarland“ immer noch ein „unverbrauchtes Guthaben“ von 210,5 Mio. € existiert.
- Der vom Rechnungshof zur Verstetigung der Haushaltswirtschaft ausgesprochenen Empfehlung zur Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage aus Zuführungen des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ ist das Ministerium für Finanzen und Europa im Haushaltsabschluss 2019 gefolgt. Die vorhandenen Mittel in Höhe von 47,8 Mio. € sollten jedoch nicht „angespart“, sondern zur Haushaltsstabilisierung und zur Verminderung des Schuldenanstiegs in 2021/2022 verwendet werden. Allerdings wurde die im Haushaltsplan für 2021 mit 22 Mio. € veranschlagte Einnahme hieraus nicht umgesetzt. Die für 2022 im Haushaltsplan ausgewiesene Entnahme von 26 Mio. € sollte nunmehr zur Absenkung der Neuverschuldung in diesem Haushaltsjahr verwendet werden.
- Der Rechnungshof hatte im Vorjahr prognostiziert, dass die mit 301,2 Mio. € veranschlagten Zinsausgaben des Saarlandes in 2021 deutlich niedriger ausfallen würden. Tatsächlich verringerten sich die saldierten Zinsausgaben in 2021 auf 249,3 Mio. €, was Minderausgaben von 49,9 Mio. € bewirkte. Das Saarland hat bei der Refinanzierung auslaufender Kredite nämlich seit vielen Jahren nicht nur ganz erheblich von der Niedrigzinsphase mit sinkenden Zinsausgaben profitiert (2010: 496 Mio. €, 2019: 320,7 Mio. €, 2021: 263,5 Mio. €), sondern konnte seit 2019 bei der Refinanzierung auch deutlich steigende Zinseinnahmen aus Negativzinsen erzielen (2019: 0,253 Mio. €, 2020: 1,442 Mio. €, 2021: 14,18 Mio. €). Zinsminderausgaben und Zinseinnahmen durch Negativzinsen werden nach Auffassung des Rechnungshofs auch in 2022 letztmalig mit zirka 30 Mio. € einen nennenswerten Beitrag zur Haushaltssanierung leisten können. Von einem sukzessiven und deutlichen Anstieg der Zinsausgabenbelastung ist in den Folgejahren auszugehen (2023: 272,2 Mio. €, 2024: 306,2 Mio. €, 2025: 317,2 Mio. €, 2026: 348,2 Mio. €).
- Auch im Hinblick auf die Schuldenbremse hatte der Rechnungshof in der Vergangenheit haushaltsrechtliche Bedenken gegen über neue Schulden finanzierte Zuführungen an das Sondervermögen „Zinsausgleichsrücklage“ in der Covid-19 bedingten Neuverschuldungsphase 2020 bis 2022 erhoben, woraufhin das Ministerium für Finanzen und Europa erklärte, hiervon absehen zu wollen. In der Folge wurden die im Haushaltsplan 2020



veranschlagten Ausgaben von 21,5 Mio. € auch nicht als Zuführung in dieses Sondervermögen verbucht und im Doppelhaushalt 2021/2022 keine Zuführungen veranschlagt. Entgegen der Intention des Rechnungshofs wurde der Betrag jedoch nicht zur Absenkung der Neuverschuldung in 2020 genutzt. Stattdessen wurde im Haushaltsvollzug 2020 im Kernhaushalt eine kreditfinanzierte „Zinsausgleichsrücklage“ als weitere Haushaltsrücklage gebildet, in die 21,5 Mio. € eingestellt wurden. Aus der vorhandenen Rücklage sollte nach Auffassung des Rechnungshofs die Neuverschuldung im Haushaltsvollzug des Jahres 2022 tatsächlich begrenzt werden, da diese Mittel nicht zur Absenkung der Nettokreditaufnahme in 2021 verwendet worden sind.

- Das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ war zum 31. Dezember 2020 durch erneute Zuweisungen aus dem Kernhaushalt auf 728,20 Mio. € (2019: 672,71 Mio. €) angewachsen. Von grundsätzlicher haushaltspolitischer Bedeutung ist, dass aus dem Sondervermögen auch „Zahlungsverpflichtungen aufgrund besonderer Belastungen des Landes“ erfüllt werden können.<sup>1</sup> Dessen Bestand erhöhte sich – nach einer weiteren Zuweisung aus dem Kernhaushalt (20 Mio. €), einer zweckgebundenen Zuweisung aus dem Sondervermögen „Pandemie“ (62,5 Mio. €) und nach erfolgten Mittelabflüssen – Ende 2021 auf 741,87 Mio. €<sup>2</sup>. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten weitgehend die Konsolidierungskräfte des Haushalts zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme ausgeschöpft und diese unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze sowie der „Schuldenbremse“ auf das notwendige Maß begrenzt werden. Rücklagen, die als Haushaltsreserven vorhanden sind, sollten nach Möglichkeit zur Schuldenbegrenzung genutzt werden.
- Im Verlaufe der Covid-19-Pandemie wurde zur Stärkung des Gesundheitswesens am 24. Juni 2020 das Sondervermögen „Krankenhausfonds“ errichtet. Dessen Bestand belief sich am 31. Dezember 2021 auf 122,56 Mio. € (2020: 95 Mio. €).
- Das Saarland hat seine Einnahmen gesteigert, indem es mit 6,5 Prozent den höchsten Grunderwerbsteuersatz in Deutschland erhebt,<sup>3</sup> die Gerichtsgebühren und das Wasserentnahmeentgelt erhöht sowie einen Verwaltungskostenbeitrag an den Hochschulen eingeführt und die Freimenge von 35 m<sup>3</sup> Wasser je Einwohner gestrichen hat (jährliche Mehreinnahmen insgesamt rund 83 Mio. €).
- Erzielte jährliche Ausgabeneinsparungen im „Konsolidierungssegment Förderprogramme“ (2020: 34,6 Mio. €) entsprechen einer Forderung des Rechnungshofs, wobei auch für weitere Konsolidierungsmaßnahmen das Fördermittelcontrolling genutzt werden sollte. Positiv wirken sich Einsparungen bei den Sachkosten und den nicht gebundenen Zuschüssen aus (jährlich 32 Mio. €); ebenso erzielte Einsparungen aus Zentralisierungsmaßnahmen bei Verwaltungsaufgaben sowie dem Liegenschafts-/Ener-

<sup>1</sup> § 2 Satz 2 Gesetz über das Sondervermögen Zukunftsinitiative vom 23. Oktober 2001, zuletzt geändert durch Artikel 7, Gesetz über die Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2020 vom 24. Juni 2020.

<sup>2</sup> Auf die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Fälligkeit (§§ 4, 11 LHO), die nach § 4 Abs. 3 Gesetz über das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ auch hier gelten, weist der Rechnungshof ausdrücklich hin.

<sup>3</sup> Ebenso auch Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein.

giemanagement (jährlich 1,2 Mio. €). 7,2 Mio. € der im Sanierungsprogramm für 2020 bei den Landes- und Beteiligungsgesellschaften beabsichtigten Ausgabeneinsparungen (14,5 Mio. €) konnten trotz der Covid-19-Pandemie verwirklicht werden.

- Das Saarland vereinnahmte als Anteilseigner der SaarLB in 2020 und 2021 Gewinnabführungen in Höhe von 3,3 Mio. €. Solange es 74,9 Prozent der Anteile hält, sollte ihm ein angemessener jährlicher Ertrag zufließen, wobei die Dividendenausschüttungen auch die durch den kreditfinanzierten Hinzuerwerb von Anteilen der SaarLB von der BayernLB für den Kaufpreis von 122,5 Mio. € (2014) anfallenden Zinsausgaben abdecken sollten.
- In der Vergangenheit nahm das Saarland deutlich mehr unbegleitete minderjährige Flüchtlinge auf, als es nach dem Verteilungsschlüssel der Länder kostenseitig verpflichtet gewesen wäre.<sup>1</sup> Daraus resultierte ein restlicher Erstattungsanspruch aus 2018 (9,1 Mio. €), der erst in 2020 vereinnahmt wurde. Erstattungszahlungen von ausgleichsverpflichteten Bundesländern sollten zukünftig zeitnäher vereinnahmt werden.
- Die Höhe der jährlich eigenständig abzudeckenden Netto-Mehrausgaben im Zusammenhang mit Asyl und Flüchtlingen ist im Saarland als Haushaltsbelastung bisher nicht nachvollziehbar. Dabei stellt die Finanzierung von nicht durch Bundesmittel abgedeckten Ausgaben für die Unterstützung, Versorgung und Integration von Geflüchteten ein bedeutsames Haushaltsrisiko dar.

Die aufgrund des Fluchtgeschehens aus der Ukraine und den im Zuge der allgemeinen Migration stetig zunehmenden Flüchtlingszahlen führen zu deutlich ansteigenden und aus dem Landeshaushalt zu finanzierenden Kosten (Lebensunterhalt, Unterbringung, schulische Bildung, vorschulische Betreuung, Sprachkurse, soziale Kosten, Integration).

Wie vom Rechnungshof bereits thematisiert, sollten die für diese Zwecke verwandten Haushaltsmittel in geeigneter Weise offen gelegt<sup>2</sup> und für Finanzverhandlungen mit dem Bund genutzt werden. Legt man beispielsweise die Bremer Daten und die für die Verteilung von Asylbegehrenden auf die Bundesländer maßgeblichen „Königsteiner Schlüssel“<sup>3</sup> einer näherungsweise Berechnung für die Vergangenheit zugrunde, dann könnte sich die jährliche Netto-Mehrbelastung im Saarland mit seinen Kommunen wie folgt belaufen: 2015 auf 221,3 Mio. €; 2016 auf 348,2 Mio. €; 2017 auf 256,3 Mio. €; 2018 auf 202,9 Mio. €; 2019 auf 181,2 Mio. €; 2020 auf 184 Mio. €<sup>4</sup>. Diese Mehrausgaben sind seit 2021 gravierend angestiegen.

<sup>1</sup> Sanierungsbericht I/2021.

<sup>2</sup> Zur Ermittlung der jährlichen flüchtlingsbezogenen Haushaltseffekte bietet die Darstellung der „Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf die bremischen Haushalte der Land- und Stadtgemeinde im Geschäftsbericht (mit Haushaltsrechnung) methodische Anhaltspunkte. Diese basiert auf dem von der Finanzsenatorin erstellten „Dokumentations- und Darlegungsbericht über die Entwicklung der flüchtlingsbedingten Einnahmen und Ausgaben“. Bremen hat seine Netto-Mehrausgaben auch in den Sanierungsberichten offengelegt und praktiziert ein Monatscontrolling mit halbjährlicher Berichterstattung.

<sup>3</sup> Der „Königsteiner Schlüssel“ wird für die Bundesländer jährlich ermittelt; die Quote richtet sich nach den Steuereinnahmen (2/3) und der Bevölkerungszahl (1/3).

<sup>4</sup> Haushaltsbelastung in Bremen: 173,3 Mio. € (2015), 274 Mio. € (2016), 202,5 Mio. € (2017), 162,5 Mio. € (2018), 119,2 Mio. € bzw. ohne Einmaleffekt 145,2 Mio. € (2019), 147 Mio. € (2020).

Im Saarland lag die Aufnahmeverpflichtung seit 2015 jährlich um 25 bis 28 v. H. höher.

- Die Investitionsausgaben sind 2020 auf 765,3 Mio. € (2019: 441,8 Mio.€) angestiegen. 2021 beliefen sie sich auf 685,8 Mio. €; im Kernhaushalt wurden 390,8 Mio. € und in den Sondervermögen 295 Mio. € realisiert (davon im „Zukunftsinitiative I“: 64,77 Mio. €, „Zukunftsinitiative II“: 0,35 Mio. €, „Pandemie“: 199,05 Mio. €, „Krankenhausfonds“: 27,44 Mio. €). Eine vollständige Realisierung der beabsichtigten Investitionen des Landes in sein Infrastrukturvermögen und in die existenziell erforderlichen Zukunftsprojekte erscheint nur im Falle einer ausreichenden Personalisierung der Planungs- und Genehmigungsbehörden und Schaffung ergänzender, gut ausgestatteter Strukturen möglich. Insbesondere werden der im Strukturwandel zu bewältigende Transformationsprozess der saarländischen Wirtschaft und die zu forcierende Energiewende enorme Herausforderungen für das Land darstellen. Diese Großvorhaben sollen, abgesehen vom Sondervermögen „Zukunftsinitiative“, insbesondere über das vom Landtag noch zu beschließende, neu zu errichtende Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ abgewickelt werden.
- Der Sanierungsweg der Kommunen ist von einer effizienten überörtlichen Kommunalprüfung zu begleiten; bestehende Defizite bei der „Prüfungsdichte“ sind abzustellen.
- Unter Berücksichtigung der mit dem „Saarlandpakt“ von den Kommunen übernommenen Kassenkreditschulden könnte sich der Schuldenstand des Landes (Kernhaushalt und Sondervermögen) möglicherweise Ende 2022 auf 18,1 Mrd. € belaufen und sich bis Ende 2026 auf 17,6 Mrd. € verringern. Davon wären 0,82 Mrd. € übernommene Kommunalschulden.

### Haushaltsrisiken

Auf der Zeitschiene bestehen ganz erhebliche Haushaltsrisiken für das Land. Aktuell steht deshalb ohne weitere Maßnahmen in Zweifel, ob der vorhandene Bestand an Sondervermögen und Rücklagen des Landes, der sich zum 31. Dezember 2021 auf insgesamt 1,31 Mrd. € belaufen hat, zukünftig ausreichen wird, um die großen Haushaltsrisiken und erforderlichen, gewaltigen Investitionen vollumfänglich abzudecken. So ist einerseits im Strukturwandel der Transformationsprozess („grüne Stahlindustrie“, „E-Autos“, „Digitalisierung“) zu bewältigen – der alleine von der Stahlindustrie mit „Milliarden Euro“ beziffert wird. Hinzu kommen die zu bewältigenden Probleme der saarländischen Automobilindustrie (zum Beispiel Ford Saarlouis, Zulieferbetriebe). Diese Aufgaben dürften vom Land schwerlich alleine gestemmt werden können. Hierzu werden ergänzende Hilfen des Bundes und weitere EU-Fördermittel nötig sein, deren Kofinanzierung das Land seinerseits sicherstellen muss.

Erschwerend hinzu kommen zu dieser Gemengelage die seit 2022 unabwäg- baren und einschneidenden Auswirkungen und Langzeitfolgen des Ukraine- Krieges. Die in Gänze noch schwerlich kalkulierbaren äußerst negativen ge- samtwirtschaftlichen und sozialpolitischen Auswirkungen werden vom Land fi- nanziell verkraftet werden müssen.

Alle diese Faktoren und deren Folgewirkungen werden sich auf der Einnah- men- wie Ausgabenseite des Landeshaushaltes über einen langen Zeitraum in erheblichem Maße negativ auswirken. Das heißt im Einzelnen:

- Steuermindereinnahmen können absehbar zwar zunächst durch inflationäre Effekte ausgeglichen werden.
- Bei einer längeren und starken Rezession, die zu befürchten und mit Unternehmensinsolvenzen sowie Arbeitsplatzverlusten verbunden sein wird, muss jedoch mit einem deutlichen Rückgang der steuerabhängigen Einnahmen gerechnet werden.
- Demgegenüber muss grundsätzlich mit einzukalkulierenden Ausgabensteigerungen gerechnet werden, da sich inflationäre Effekte aufgrund der hohen Inflationsraten stets negativ auswirken.
- Beispielsweise existieren insbesondere hohe Risiken aus bereits eingetretenen oder zu erwartenden, gravierenden Energieausgabensteigerungen. Auch dies ist ein drängender Grund, um die Energiewende beschleunigt zu bewältigen.
- Hinzu kommt derzeit – noch gravierender als 2015/2016 – die größte Flüchtlingskrise nach dem 2. Weltkrieg aufgrund des Ukrainekrieges und der sonstigen Migration. Damit verbunden sind deutliche ansteigende Migrations- und Flüchtlingskosten, die den Landeshaushalt zunehmend belasten.
- Gegebenenfalls sind auch noch weitere Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu verkraften.
- Und letztlich muss auch mit höheren Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen infolge der Auswirkungen des Ukrainekrieges und Nachwirkungen der „Corona-Krise“ gerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund und im Zuge der durch den Ukrainekrieg sowie klimapolitischer Beschlüsse der EU und der Bundesregierung bedingt, beabsichtigt die Landesregierung bis Ende 2022 die vom Landtag noch zu beschließende Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“. Kreditfinanziert sollen diesem 2,8 Mrd. € in 2022 aus dem Kernhaushalt zur Vornahme von Investitionen (Bereiche: industrielle Transformation, Infrastruktur, energetische Maßnahmen, Innovation) im Zeitraum bis 2032 zugeführt werden. Deren Tilgung soll über 40 Jahre im Zeitraum von 2035 bis 2075 erfolgen.

Das geplante Sondervermögen „Transformationsfonds“ unterliegt – wie alle Sondervermögen – der Prüfung durch den Rechnungshof (§ 113 LHO). Der Rechnungshof wird diesem Sondervermögen in den kommenden Jahren unter verschiedenen Aspekten besondere Aufmerksamkeit widmen. Insbesondere wird zu fordern und zu überprüfen sein, dass bzw. ob die aus Notlagenkrediten zu finanzierenden Maßnahmen zur Überwindung der Notlage geeignet sind und im engen Veranlassungszusammenhang mit der Notlage stehen. Denn eine notlagenbedingte Kreditaufnahme ist an besonders enge rechtliche Voraussetzungen gebunden und darf nur in der Höhe erfolgen, die zur Überwindung der Notlage unbedingt erforderlich ist.

Der Rechnungshof weist wie bereits in seinem Vorjahresbericht darauf hin, dass das Wirtschaftlichkeitsgebot wie auch die „Schuldenbremse“ es erfordern, die Nettoneuverschuldung bei notlagenbedingten, kreditfinanzierten

Haushalten auf das unabdingbare Maß zu verringern. Verschuldungsmöglichkeiten sollten gegenüber anderen Einnahmen und Handlungsmöglichkeiten nachrangig genutzt werden. Ebenso passen kreditfinanzierte Rücklagen grundsätzlich nicht zur Zielsetzung, mittels Schuldenregeln die Nettokreditaufnahme einzuschränken. Dies gilt gleichermaßen für eine Neuverschuldung im Sondervermögen „Pandemie“ wie auch für eine Verminderung der avisierten Schuldenaufnahme im Kernhaushalt für die Errichtung des Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ im laufenden Jahr.

**Der Rechnungshof fordert die Landesregierung dazu auf, die nachstehenden Möglichkeiten zu einer Verringerung der Nettokreditaufnahme in 2022 im Einzelnen intensiv auf ihre Umsetzung hin zu prüfen und gegebenenfalls zu nutzen:**

1. Die Zuführungen aus der „Konjunkturausgleichsrücklage“ (47,8 Mio. €) sollten als Einnahmen im Haushaltsvollzug realisiert werden, so wie sie im Haushaltsplan veranschlagt worden sind (2022: 26 Mio. €).
2. Die Zuführungen aus der „Versorgungsrücklage“ sollten im Haushaltsvollzug als Einnahmen realisiert werden, so wie sie im Haushaltsplan veranschlagt worden sind (2022: 48 Mio. €). Dieser Hinweis erfolgt, da die im Haushaltsplan für 2019, 2020 und 2021 veranschlagten Beträge dem Sondervermögen im Haushaltsvollzug – entgegen seiner Zielsetzung – nicht als Einnahmen zur Entlastung von Versorgungs Ausgaben des Kernhaushalts entnommen worden sind.
3. Die Entnahmen aus der in 2020 kreditfinanziert gebildeten Zinsausgleichsrücklage (21,5 Mio. €) sollten als Einnahme im Haushaltsvollzug 2022 haushaltsentlastend verbucht werden.
4. Auf kreditfinanzierte Zuführungen (Ausgaben des Kernhaushalts) an das Sondervermögen „Pensionsfonds“ sollte in 2022 (3 Mio. €) verzichtet werden.
5. Zur Haushaltsentlastung können in 2022 Zinsminderausgaben in Höhe von schätzungsweise 30 Mio. € eingesetzt werden. Ferner, möglicherweise auch nach der aktuellen Steuerschätzung noch zu realisierende steuerabhängige Mehreinnahmen in Höhe von 135 Mio. €, von denen in etwa 108 Mio. € (80 Prozent) beim Land verbleiben würden. Die restlichen 20 Prozent würden den saarländischen Kommunen über den kommunalen Finanzausgleich zufließen.
6. Eine weitere Absenkung der vorgesehenen Nettokreditaufnahme wäre in 2022 durch eine restriktivere Zuführungspraxis an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ rechtlich und finanzwirtschaftlich möglich.
7. Sondervermögen sind aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen immer mit eng gefassten Zwecksetzungen zu versehen. Für ihren Einsatz als Instrument der Haushaltssteuerung bedarf es eines besonderen rechtfertigenden Grundes. Für das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ bedeutet dies, dass es nur Ausgabepositionen enthalten darf, die dem Rechnungstragen. Das ist zum Beispiel bei wichtigen Zukunftsinvestitionen der Fall.

In diesem Rahmen muss sich auch die Übertragung von Ausgaberesten aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen bewegen. Keinesfalls dürfte ein solches Sondervermögen zu einem Nebenhaushalt aufgebläht werden, der spiegelbildlich zum Kernhaushalt bewirtschaftet würde. Solchen Tendenzen gilt es zeitig entgegenzuwirken. Hierzu ist es auch erforderlich, – wie im Jahresbericht 2020 bereits dargelegt<sup>1</sup> – alle vorhandenen Ausgabepositionen des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ daraufhin zu überprüfen, ob ihre Zweckbindung noch gegeben ist und eine Abflussperspektive besteht.

---

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2020, Seite 119 Ziffer 6.

## TEIL 2

### BEWÄLTIGUNG DER COVID-19-PANDEMIE

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie hat vielfältige Herausforderungen in allen Bereichen des Lebens mit sich gebracht. Auch alle staatlichen Ebenen sind betroffen. Hierbei sind haushalterische Auswirkungen nicht nur im Sinne von Steuermindereinnahmen unvermeidlich. Vielmehr ist aktives Handeln des Staates geboten, um den Auswirkungen der Pandemie entgegenzuwirken. Dem trägt auch die sogenannte Schuldenbremse Rechnung, die eine Kreditaufnahme in Fällen einer Naturkatastrophe oder einer Notsituation, die sich der Kontrolle des Staates entzieht und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt, erlaubt.

Auch wenn einerseits Bund und Länder sowie andererseits die Rechnungshöfe von Bund und Ländern ebenso wie der Stabilitätsrat sich darüber einig sind, dass vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie eine Kreditaufnahme zur Bewältigung der Einnahmeausfälle und zur Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben gerechtfertigt ist, darf eine solche Situation nicht als Freibrief verstanden werden, die sich jeglicher weiteren Kontrolle entzieht.

Das Saarland hat in 2020 wie eine Reihe anderer Länder einen Nachtragshaushalt aufgestellt und ein Sondervermögen zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie, und zwar mit einer eigenen Kreditermächtigung in Höhe von 1.400 Mio. € eingerichtet.

Auch wenn der Rechnungshof dieses Vorgehen wegen der besonderen Ausnahmesituation für grundsätzlich vertretbar erachtet, sieht er in mehreren Bereichen Anlass zu deutlicher Kritik. Diese Kritik betrifft die Verflechtung des Sondervermögens mit anderen Sondervermögen sowie einzelne Maßnahmen. Dies soll exemplarisch verdeutlicht werden, um der Landesregierung für die Zukunft Kriterien an die Hand zu geben, die eine sachgerechte Anwendung der gesetzlichen Regelungen zur Notlagenverschuldung erleichtern. Der Rechnungshof fordert die Landesregierung auf, die Ansätze des Sondervermögens „Pandemie“ anhand der aufgezeigten Kriterien zu überprüfen und ihr Vorgehen gegebenenfalls entsprechend anzupassen. Ungeachtet dessen hält der Rechnungshof weiter an seiner grundsätzlichen kritischen Haltung gegenüber Sondervermögen als Instrumente der Haushaltsführung fest. Der Rechnungshof behält sich zudem weitere Prüfungen des Sondervermögens vor.

## 22 Darstellung der Abläufe

Das Saarland hat am 24. Juni 2020 auf die beginnende Pandemie haushaltsrechtlich in dreifacher Hinsicht reagiert:

Die von der Landesregierung mit Drucksachendatum vom 22. Juni 2020 hierzu eingebrachten beiden Gesetzentwürfe für einen Nachtragshaushalt 2020 und ein Gesetz zur Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020, mit dem zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie unter anderem ein eigenes Sondervermögen eingerichtet werden sollte, waren zuvor am 16., 17. und 19. Juni 2020 im Ausschuss für Finanzen und Haushaltsfragen (HF) unter Hinzuziehung der übrigen Ausschüsse des Landtages des Saarlandes erörtert worden.<sup>1</sup> Außerdem hat der Landtag auf der Grundlage einer entsprechenden Beschlussempfehlung seines Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen die Feststellung getroffen, dass die Covid-19-Pandemie eine Naturkatastrophe und Notsituation im Sinne von § 2 Abs. 1 HStabG<sup>2</sup> darstellt.

Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 wurde gleichzeitig das Ministerium für Finanzen und Europa (nunmehr Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft) ermächtigt, auf Forderungen des Landes gegenüber dem Universitätsklinikum aufgrund beim Land aufgenommener Kassenverstärkungskredite in einer Höhe von bis zu 110 Mio. € zu verzichten, soweit dies beihilferechtlich zulässig ist.<sup>3</sup> Außerdem wurden im Rahmen des Gesetzes zur Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 das Sondervermögen „Krankenhausfonds“ geschaffen und Änderungen beim Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ beschlossen.

### 1 Einrichtung des Sondervermögens als haushaltsrechtliches Instrument zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie

#### 1.1 Feststellung einer Naturkatastrophe und Notsituation bzw. des Tilgungsplans

Auf Antrag des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen hat der Landtag des Saarlandes am 24. Juni 2020 einstimmig festgestellt, dass die Covid-19-Pandemie eine Naturkatastrophe und Notsituation im Sinne von § 2 Abs. 1 HStabG darstellt, welche sich der Kontrolle des Staates entzieht und die Finanzlage des Landes erheblich beeinträchtigt. Die über § 1 Abs. 1 HStabG hinausgehende und auf der Grundlage der Notsituation beruhende Kreditaufnahme ist beginnend mit dem Haushaltsjahr 2025 über einen Zeitraum von 30 Jahren in Höhe von jährlich einem Dreißigstel der tatsächlich in Anspruch genommenen pandemiebedingten Kreditermächtigung zurückzuführen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Protokolle HF 16/60, HF 16/61 und HF 16/62. Die den Beratungen offensichtlich zugrundeliegenden Drucksachen 16/1340 und 16/1341 sind im Nachgang durch die Drucksachen 16/1340-NEU und 16/1341-NEU, jeweils vom 22. Juni 2020, ersetzt worden.

<sup>2</sup> Haushaltsstabilisierungsgesetz.

<sup>3</sup> Laut Begründung zu § 4a in LT-Drs. 16/1340-NEU soll der Forderungsverzicht zur Kompensation des im Zuge der Covid-19-Pandemie beim Universitätsklinikum entstandenen Liquiditätsbedarfs dienen.

<sup>4</sup> LT-Drs. 16/1357-NEU vom 19. Juni 2020 und Protokoll Pl. 16/39 S. 2823 zu TOP 1.



Ein zweiter Notlagenbeschluss vom 9. Dezember 2020 erfolgte im Zusammenhang mit dem Doppelhaushalt 2021/2022.<sup>1</sup> Darin bekannte sich der Landtag zum Ziel, die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen auf das zur Krisenbewältigung und -überwindung notwendige Maß zu begrenzen und schloss einen weiteren Nachtragshaushalt mit zusätzlicher Kreditaufnahme im Verlauf der Covid-19-Pandemie nicht aus.

## 1.2 Nachtragshaushalt und Gesetz zur Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes

Mit dem Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz – NHG 2020) wurde die nach dem geltenden Konjunkturbereinigungsverfahren als konjunkturbedingt zu qualifizierende Nettokreditaufnahme im Kernhaushalt für 2020 auf 506 Mio. € festgesetzt. Außerdem wurde das Ministerium für Finanzen und Europa ermächtigt, zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie für das in einem eigenen Errichtungsgesetz vorgesehene Sondervermögen im Haushaltsjahr 2020 Kredite bis zu 690,72 Mio. € aufzunehmen.<sup>2</sup>

Als Teil des Nachtragshaushalts ist ein Anhang zu Kapitel 21 02 beschlossen worden, der den Wirtschaftsplan 2020 für das Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ umfasst. Dieser Wirtschaftsplan 2020 des Sondervermögens folgt der Haushaltsgliederung. Für Zuweisungen des Bundes sind entsprechende Haushaltstitel ausgebracht, aber für 2020 mit einem Nullansatz ausgewiesen.

## 1.3 Errichtungsgesetz Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“

Mit dem Gesetz über die Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 wurde unter anderem als Artikel 5 das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ (im Folgenden: SV-Cov19-Gesetz) beschlossen, das in § 2 Abs. 1 die Errichtung eines Sondervermögens zur Finanzierung der „*direkten und indirekten finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie*“ vorsieht.<sup>3</sup> Weitere Regelungen zum Sondervermögen finden sich in dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 und auch in dem Haushaltsgesetz 2021/2022, sodass insoweit eine Verknüpfung zwischen dem Errichtungsgesetz und den Haushaltsgesetzen besteht. Dieses

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 16/1526.

<sup>2</sup> Amtsbl. I S. 449. Anders als Gröpl in seinem Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ und des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022 mit haushaltsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes, insbesondere mit der sog. Schuldenbremse, vom 1. Februar 2021, S. 6, geht der Rechnungshof aufgrund der Möglichkeit der sog. berichtigenden Auslegung davon aus, dass angesichts des in Bezug genommenen Fundstellennachweises die zuvor genannte fehlerhafte Bezeichnung des Gesetzestitels als irrelevant zu betrachten ist und damit kein Gesetz geändert worden ist, das es gar nicht gibt.

<sup>3</sup> Amtsbl. I S. 446.

Sondervermögen wird nachfolgend in Kurzform auch als Sondervermögen „Pandemie“ bezeichnet.

- **Zweckbestimmung: Nicht abschließende gesetzliche Regelbeispiele**

In § 2 Absatz 2 Satz 1 SV-Cov19-Gesetz werden in Ausführung der in § 2 Abs. 1 genannten „direkten und indirekten finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ als nicht abschließende („insbesondere“) gesetzliche Regelbeispiele sieben Finanzierungszwecke genannt, zu denen gemäß Absatz 3 der Finanzierungszweck der Kompensation von pandemiebedingten Mindereinnahmen und steuerabhängigen Einnahmen tritt.

Die sieben gesetzlichen Regelbeispiele lauten:

1. *Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Gesundheitswesens und des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung,*
2. *Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung von Arbeitsplatzverlusten sowie wirtschaftlicher Existenzgefährdungen, Insolvenzen und Betriebsaufgaben von Unternehmen, Betrieben und Selbstständigen im privaten oder öffentlichen Eigentum,*
3. *Unterstützung von Vereinen, Kulturschaffenden freier Träger etc., die aufgrund der Folgen der Pandemie in ihrer wirtschaftlichen Existenz erheblich beeinträchtigt sind,*
4. *Ausgleich von Einnahmeausfällen aufgrund der Nichterhebung von Elternbeiträgen in der Kinderbetreuung,*
5. *Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der saarländischen Daseinsvorsorge insbesondere in den Krankenhäusern sowie im ÖPNV,*
6. *Maßnahmen zur beschleunigten und verstärkten Digitalisierung der Verwaltung im Land und in den Kommunen,*
7. *weitere Maßnahmen zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte.*

Darüber hinaus wird in § 2 Abs. 2 Satz 2 SV-Cov19-Gesetz als achttes gesetzliches Regelbeispiel bestimmt, dass auch Verwaltungsausgaben, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen stehen, sowie etwaige Zinsausgaben aus dem Fonds finanziert werden können.

- **Rechtsstellung und Verwaltung**

Das Sondervermögen ist nicht rechtsfähig und vom übrigen Vermögen sowie von den Rechten und Verbindlichkeiten des Saarlandes getrennt zu halten.

Die Mittel des Fonds stehen bis einschließlich 2024 zur Verfügung, wobei Ausgaben im Sinne von § 2 Abs. 2 bis zur Auflösung des Fonds finanziert werden. Mit der vollständigen, ab 2025 beginnenden Tilgung der Verbindlichkeiten gilt das Sondervermögen als aufgelöst.

Das Sondervermögen wird vom Ministerium für Finanzen und Europa verwaltet, das einen Wirtschaftsplan aufzustellen hat, der vom Landtag im Rahmen

der Verabschiedung des jeweiligen Haushaltsgesetzes beschlossen wird.<sup>1</sup> In Fragen der Mittelvergabe wirkt ein Beirat mit, der aus jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter der Ressorts und der Staatskanzlei besteht. Über den Vollzug des Wirtschaftsplans berichtet das Ministerium für Finanzen und Europa halbjährlich dem Ausschuss für Finanzen und Haushaltsfragen des Landtages, der darüber hinaus über unterjährige Änderungen des Wirtschaftsplans zeitnah zu unterrichten ist, sofern sich im Einzelfall eine Änderung in Höhe von 1 Mio. € oder mehr ergibt.

Aus dem mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2020 beschlossenen Wirtschaftsplan ergeben sich gegliedert nach der Haushaltssystematik des Kernhaushalts die Wirtschaftsplanansätze des Sondervermögens.

### • Finanzierungsbedarf

Der Finanzierungsbedarf des Sondervermögens bis 2023 ist mit 1.400 Mio. € angesetzt, der gemäß § 4 SV-Cov19-Gesetz über eine Kreditermächtigung in dieser Gesamthöhe „dem Grunde nach“ abgesichert ist.<sup>2</sup> Die Aufteilung auf die jeweiligen Wirtschaftsjahre richtet sich gemäß § 7 SV-Cov19-Gesetz nach dem Wirtschaftsplan, der im Rahmen des jeweiligen Haushaltsgesetzes vom Landtag beschlossen wird. Wie sich aus dem Nachtragshaushalt 2020 ergibt, war für 2020 eine Kreditermächtigung von 691 Mio. € vorgesehen, während das Haushaltsgesetz – HG – 2021/2022 in 2021 409 Mio. € und in 2022 weitere 296 Mio. € vorsieht.<sup>3</sup> Darüber hinaus sind dem Sondervermögen Einnahmen von Dritten – zum Beispiel des Bundes – zur Finanzierung pandemiebedingter Mehrausgaben sowie zum Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen zuzuführen. Gemäß der Begründung sollen sie die Verschuldung des Sondervermögens begrenzen.<sup>4</sup> Die mit den Haushaltsgesetzen ebenfalls beschlossenen Wirtschaftspläne für 2020 bzw. 2021 und 2022 sehen deshalb etwaige pandemiebedingte Zuführungen aus Bundesmitteln vor, die als durchlaufende Posten sich in entsprechenden Auszahlungen widerspiegeln.

In der Abwicklungsphase ab 2025 sind schließlich Zuführungen aus dem Kernhaushalt des Landes in Höhe der im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Zins- und Tilgungsleistungen vorgesehen, die zur Finanzierung des Schuldendienstes zu verwenden sind.

Das Sondervermögen ist darüber hinaus mit dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ verknüpft. Nicht nur die vor Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2020 aus dem Kernhaushalt, sondern auch die aus dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ geleisteten Aufwendungen zur Pandemiebekämpfung sind als Vorfinanzierungen dem Sondervermögen durch Umbuchungen zuzuordnen.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> So § 7 Abs. 1 S. 2 SV-Cov19-Gesetz. Laut Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. September 2019, LVerfG 2/18, NVwZ-RR 2020, 233, 235 ist die Anfügung des Wirtschaftsplans an den Haushalt in solchen Fällen so zu verstehen, dass der Gesetzesbeschluss über den Haushaltsplan ihm Gesetzeskraft zukommen lässt und er nicht als bloße Begründung oder Erläuterung haushaltsrechtlicher Regelungen dient.

<sup>2</sup> So die Gesetzesbegründung in LT-Drs. 16/1341-NEU, S. 9 zu § 4.

<sup>3</sup> Auch *Gröpl*, a. a. O., S. 54, sieht die „entscheidende Kreditermächtigung“ in den Haushaltsgesetzen und damit den staatsschuldenrechtlichen Parlamentsvorbehalt sowie das Jährlichkeitsprinzip gewahrt.

<sup>4</sup> LT-Drs. 16/1341-NEU, S. 9 zu § 6.

<sup>5</sup> So die Begründung in LT-Drs. 16/1341-NEU, S. 9 zu § 6.

Andererseits können im jeweiligen Wirtschaftsjahr nicht verausgabte Wirtschaftsplanansätze dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ mit der entsprechenden Zweckbindung zugeführt werden, soweit mit einem Mittelabfluss in späteren Haushaltsjahren zu rechnen ist. Zu diesem Zweck ist auch das Gesetz über das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ im Rahmen des Gesetzes über die Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 dahingehend geändert worden, dass aus diesem Sondervermögen Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit Ausgaberesten aus dem Landeshaushalt einschließlich des Sondervermögens „Pandemie“ erfüllt werden bzw. an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ vom Sondervermögen „Pandemie“ zweckgebundene Zuführungen aus Minderausgaben gegenüber den Ansätzen im Wirtschaftsplan geleistet werden. Laut der Begründung wird damit die Möglichkeit eröffnet, nicht abgeflossene, aber in den Folgejahren benötigte Haushaltsmittel des Sondervermögens „Pandemie“ entsprechend bewirtschaften zu können.<sup>1</sup>

## **2 Errichtungsgesetz Sondervermögen „Krankenhausfonds“ und Änderungen des Errichtungsgesetzes über das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“**

### **2.1 Sondervermögen „Krankenhausfonds“**

Mit dem Gesetz über die Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 hat sich der saarländische Gesetzgeber dafür entschieden, zum Abbau eines Investitionsstaus im Bereich der saarländischen Krankenhauslandschaft über den aktuellen Planungszeitraum bis 2025 hinaus, nämlich bis 2039, ein weiteres Sondervermögen zu schaffen.

#### **• Zweckbestimmung**

Zweck des Sondervermögens „Krankenhausfonds“ ist die Förderung von Investitionskosten der saarländischen Krankenhausträger.

#### **• Rechtsstellung und Verwaltung**

Die Rechtsstellung unterscheidet sich nicht von der Rechtsstellung sonstiger Sondervermögen.

Im Gegensatz zum Sondervermögen „Pandemie“ besteht hier jedoch keine Ermächtigung, zur Deckung der Auszahlungen des Sondervermögens Kredite aufzunehmen. Die dem Sondervermögen zufließenden Mittel einschließlich der Erträge sind grundsätzlich in Schuldscheinen anzulegen und bei Fälligkeit ebenso wie die Zinsen auf einem Verwahrkonto bei der Landeshauptkasse gutzuschreiben.

Der Wirtschaftsplan mit allen zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben ist von dem zuständigen Fachministerium zu erstellen. Laut Begründung des Gesetzentwurfes ist er Bestandteil des Haushaltsplans und informiert über die

---

<sup>1</sup> Begründung in LT-Drs. 16/1341-NEU, S. 11 zu Ziffer 3.

vorgesehenen Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens. Die Jahresrechnung ist gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO der Haushaltsrechnung als Übersicht beizufügen.

### • Finanzierungsbedarf

Die für den Planungszeitraum bis 2025 in der Haushaltsplanung bereits vorgesehenen 137 Mio. € Mittel sollen laut der Gesetzesbegründung nicht ausreichen, um die saarländische Krankenhauslandschaft weiterzuentwickeln und den derzeitigen Investitionsstau in den saarländischen Krankenhäusern zu beseitigen.

Zu diesem Zweck sollen dem „Krankenhausfonds“ innerhalb von drei Jahren aus dem Sondervermögen „Pandemie“ 125 Mio. €, und zwar 75 Mio. € im Jahr 2020, 35 Mio. € in 2021 und 15 Mio. € in 2022 zugeführt werden. Darüber hinaus sollen neben den Mitteln des Bundes aus dem „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ jährliche Zuführungen aus den bisherigen Ansätzen im Kernhaushalt in Höhe von 20 Mio. € erfolgen.

Nachstehend sind die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens „Krankenhausfonds“ für die Jahre 2020 bis 2022 auf der Grundlage der verabschiedeten Wirtschaftspläne (Soll) sowie die Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres 2020 auf Basis der Jahresrechnung (Ist) dargestellt.

Tabelle 1: Einnahmen „Krankenhausfonds“ 2020 bis 2022

Einnahmen insgesamt	2020 (Mio. €)		2021 (Mio. €)	2022 (Mio. €)
	Soll <sup>1</sup>	Ist <sup>2</sup>	Soll <sup>3</sup>	Soll <sup>4</sup>
	87,0	95,0	67,0	47,0
davon:				
Zuweisungen aus Kernhaushalt (Kapitel 05 12)	0,0	20,0	20,0	20,0
Zuweisungen aus Sondervermögen „Pandemie“ (Kapitel 97 12)	75,0	75,0	35,0	15,0
Zuweisungen des Bundes („Zukunftsprogramm Krankenhäuser“)	12,0	0,0	12,0	12,0

Im Rechnungsjahr 2020 überschritten die tatsächlichen Einnahmen des Sondervermögens „Krankenhausfonds“ die Ansätze des Wirtschaftsplans um 8 Mio. €. Während vom Bund keine Zuweisungen aus dem „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ geleistet wurden, vereinnahmte das Sondervermögen auf der Grundlage von § 5 seines Errichtungsgesetzes 20 Mio. € aus dem Kernhaushalt, die im Wirtschaftsplan nicht veranschlagt waren.

<sup>1</sup> Vgl. Nachtragshaushalt des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 884 03.

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Kapitel 97 13.

<sup>3</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 884 03.

<sup>4</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 884 03.

Tabelle 2: Ausgaben „Krankenhausfonds“ 2020 bis 2022

Ausgaben insgesamt	2020 (Mio. €)		2021 (Mio. €)	2022 (Mio. €)
	Soll <sup>1</sup>	Ist <sup>2</sup>	Soll <sup>3</sup>	Soll <sup>4</sup>
	87,0	95,0	67,0	47,0
davon:				
Zuweisungen an die Bundesknappschafft	16,0	0,0	13,4	9,4
Zuschüsse an sonstige Krankenhausträger	44,0	0,0	33,5	23,5
Zuschüsse für Investitionen an kommunale Krankenhausträger	27,0	0,0	20,1	14,1
Übertrag von Überschüssen in Folgejahre	0,0	95,0	./.	./.

Ausweislich der Jahresrechnung wurden im Rechnungsjahr 2020 keine Ausgaben getätigt; vielmehr wurde der Bestand des Sondervermögens in voller Höhe ins Folgejahr übertragen.

## 2.2 Änderungen beim Sondervermögen „Zukunftsinitiative“

### • Änderungen der Zweckbestimmung

Neben der Änderung der Zweckbestimmung des seit 2001 bestehenden Sondervermögens „Zukunftsinitiative“, die eine seit dem Haushaltsjahr 2012 geübte Praxis aufgreift, übertragbare Minderausgaben aus dem Landeshaushalt titelgenau dem Sondervermögen zuzuführen, ist mit dem Gesetz zur Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/2020 im Rahmen der geänderten Zweckbestimmung auch die zusätzliche Möglichkeit eröffnet worden, nicht abgeflossene, aber in den Folgejahren benötigte Haushaltsmittel des Sondervermögens „Pandemie“ bewirtschaften zu können.

### • Rechtsstellung und Verwaltung

Das Sondervermögen wird vom für Wirtschaft zuständigen Ministerium verwaltet. Der Wirtschaftsplan wird dabei unter Anhörung eines Beirats für jedes Wirtschaftsjahr (Kalenderjahr) von der das Sondervermögen verwaltenden Stelle aufgestellt. Der Beirat des Sondervermögens besteht aus drei Mitgliedern, und zwar aus einer Vertreterin oder einem Vertreter des für Wirtschaft zuständigen Ministeriums als der oder dem Vorsitzenden sowie jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter des für Finanzen zuständigen Ministeriums und der Staatskanzlei. Die Landesregierung kann darüber hinaus zwei Vertreterinnen oder Vertreter aus der Wirtschaft mit beratender Stimme in den Beirat berufen.

<sup>1</sup> Vgl. Nachtragshaushalt des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 884 03.

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Kapitel 97 13.

<sup>3</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 884 03.

<sup>4</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 884 03.

Die das Sondervermögen verwaltende Stelle erstellt am Ende eines jeden Rechnungsjahres eine Jahresrechnung. In dieser sind der Bestand des Sondervermögens einschließlich der Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen.

### 3 Finanzierung des Sondervermögens „Pandemie“ bis 30. Dezember 2021

Die vom Landtag des Saarlandes im Rahmen der Verabschiedung des Nachtrags zum Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020 am 24. Juni 2020 und am 9. Dezember 2020 im Rahmen der Verabschiedung des Haushaltsplans des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022 beschlossenen Wirtschaftspläne des Sondervermögens „Pandemie“ für die Jahre 2020, 2021 und 2022<sup>1</sup> sehen folgende Darlehensaufnahmen vor:<sup>2</sup>

- 2020: 690.713.800 €
  - 2021: 408.636.000 €
  - 2022: 295.513.900 €
- Insgesamt: 1.394.863.700 €

Abweichend hiervon ermächtigt § 2 Abs. 6 NHG 2020<sup>3</sup> im Haushaltsjahr 2020 zur Aufnahme von Krediten bis zu 690.720.000 €. Die Kreditermächtigungen für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 gemäß § 2 Abs. 7 HG 2021/2022<sup>4</sup> stimmen dagegen mit den Ansätzen der jeweiligen Wirtschaftspläne überein.

Ausweislich der in der Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020 veröffentlichten Jahresrechnung 2020 des Sondervermögens „Pandemie“ blieb die tatsächliche Darlehensaufnahme im Wirtschaftsjahr 2020 mit 260.815.663,76 € um 429.898.136,24 € hinter dem Soll des Wirtschaftsplans zurück.<sup>5</sup>

Nach der vom Ministerium für Finanzen und Europa in der 88. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vorgestellten Jahresrechnung 2021<sup>6</sup> setzt sich diese Entwicklung auch im zweiten Wirtschaftsjahr des Sondervermögens „Pandemie“ fort. Mit 338.834.773,80 € blieb die vorgesehene Darlehensaufnahme um 69.801.226,20 € hinter dem Ansatz des Wirtschaftsplans 2021 zurück.

<sup>1</sup> Jeweils Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 634 08.

<sup>2</sup> Vgl. jeweils Titel 325 01.

<sup>3</sup> Amtsbl. I S. 449.

<sup>4</sup> Amtsbl. I S. 1376.

<sup>5</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Kapitel 97 12 Titel 325 01.

<sup>6</sup> Vgl. Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Europa zur 88. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen (HF) am 6. April 2022.

#### 4 Soll/Ist-Vergleich und Bewilligungsstand

Nachstehend sind die Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens „Pandemie“ für die Jahre 2020 bis 2022 auf der Grundlage der verabschiedeten Wirtschaftspläne (Soll) sowie die Einnahmen und Ausgaben der Rechnungsjahre 2020 und 2021 auf Basis der jeweiligen Jahresrechnung (Ist) dargestellt.

Tabelle 3: Einnahmen Sondervermögen „Pandemie“ 2020 bis 2022

	2020 (Mio. €)		2021 (Mio. €)		2022 (Mio. €)
	Soll <sup>1</sup>	Ist <sup>2</sup>	Soll <sup>3</sup>	Ist <sup>4</sup>	Soll <sup>5</sup>
<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>758,71</b>	<b>732,29</b>	<b>408,64</b>	<b>832,76</b>	<b>295,51</b>
davon:					
Verwaltungseinnahmen (HGr. 1)	7,50	0,49	0,00	59,66	0,00
Zuweisungen vom Bund (Gr. 211, 231 und 331)	60,50	470,74	0,00	431,46	0,00
Einnahmen aus Spenden (Gr. 282)	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00
Darlehensaufnahme (Gr. 325)	690,71	260,82	408,64	338,83	295,51
Zuschüsse von der EU (Gr. 346)	0,00	0,00	0,00	2,80	0,00

Abweichungen in den Summen sind durch Rundung der Zahlen möglich.

Die vorstehende Tabelle zeigt, dass im Rechnungsjahr 2020 rund 64,3 % der Einnahmen des Sondervermögens „Pandemie“ vom Bund finanziert wurden. 35,6 % der Einnahmen basieren auf Darlehensmitteln. Im Rechnungsjahr 2021 belief sich der Anteil der Einnahmen vom Bund an den Gesamteinnahmen auf rund 51,8 %, 40,7 % waren kreditfinanziert. Für das Jahr 2022 sieht der Wirtschaftsplan eine ausschließliche Finanzierung aus Darlehensmitteln vor.

<sup>1</sup> Vgl. Nachtragshaushalt des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 634 08.

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Kapitel 97 12.

<sup>3</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 634 08.

<sup>4</sup> Vgl. Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Europa zur Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen (HF) am 5. April 2022.

<sup>5</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 634 08.



Tabelle 4: Ausgaben Sondervermögen „Pandemie“ 2020 bis 2022

Ausgaben insgesamt	2020 (Mio. €)		2021 (Mio. €)		2022 (Mio. €)
	Soll <sup>1</sup>	Ist <sup>2</sup>	Soll <sup>3</sup>	Ist <sup>4</sup>	Soll <sup>5</sup>
	758,71	732,29	408,64	832,76	295,51
davon:					
Personalausgaben (HGr. 4)	0,19	0,00	0,12	0,02	0,00
Sächliche Verwaltungsausgaben (HGr. 5)	111,77	13,61	48,84	16,78	38,27
davon:					
Nicht aufteilbare sächliche Verwaltungsausgaben (OGr. 54), zum Beispiel Digitale Bildung und Gigabitusbau im Saarland	91,44	8,37	35,07	14,09	25,00
Zuweisungen und Zuschüsse (HGr. 6)	396,94	431,36	222,33	471,51	157,54
davon:					
Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (Gr. 633)	95,00	159,50	98,80	64,40	91,01
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche (OGr. 68), zum Beispiel Maßnahmen nach dem Bundesinfektionsschutzgesetz, Hilfen an kleine und mittlere Unternehmen, Solo-Selbstständige und ÖPNV	177,63	229,69	15,53	400,30	1,53
Ausgaben für Investitionen (HGr. 8)	201,32	279,85	79,64	199,05	54,00
davon:					
Erwerb von beweglichen Sachen (OGr. 81)	19,65	17,63	1,0	0,29	0,00
Erwerb von Beteiligungen (OGr. 83)	60,00	1,78	10,00	2,53	5,00
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (OGr. 87)	10,00	0,00	20,00	0,00	30,00
Zuschüsse für Investitionen (OGr. 88 und 89), zum Beispiel an Gemeinden und Gemeindeverbände, Krankenhausträger	111,67	260,44	48,64	196,23	19,00
Besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9), u. a. Risikofürsorge für unerwartete pandemiebedingte Haushaltsbelastungen	48,49	7,46	57,70	145,40	45,70

Abweichungen in den Summen sind durch Rundung der Zahlen möglich.

<sup>1</sup> Vgl. Nachtragshaushalt des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 634 08.

<sup>2</sup> Vgl. Haushaltsrechnung des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2020, Kapitel 97 12.

<sup>3</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 634 08.

<sup>4</sup> Vgl. Vorlage des Ministeriums für Finanzen und Europa zur Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen (HF) am 5. April 2022.

<sup>5</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022, Einzelplan 21, Anlage zu Kapitel 21 02 Titel 634 08.

Ausweislich der Jahresrechnung des Sondervermögens „Pandemie“ wurden aus dem Rechnungsjahr 2020 Ausgabereste in Höhe von 433,71 Mio. € in das Haushaltsjahr 2021 übertragen, die nach Angaben des Ministeriums für Finanzen und Europa in der 76. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen am 11. März 2021 in fast vollständiger Höhe zur Erfüllung von Ausgabeverpflichtungen benötigt werden. 32,66 Mio. € hiervon wurden dem Titel „Risikovorsorge für unerwartete pandemiebedingte Haushaltsbelastungen“ des Sondervermögens „Pandemie“ (Kapitel 97 12 Titel 971 07) zugeführt.

Nach dem im Rahmen der o. a. 88. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen vorgestellten Jahresabschluss 2021 belaufen sich die im zweiten Wirtschaftsjahr des Sondervermögens „Pandemie“ gebildeten und nach 2022 übertragenen Ausgabereste auf insgesamt 499,11 Mio. €, wovon ein Teilbetrag in Höhe von 3,27 Mio. € dem Risikotitel zugeführt wurde.

## 5 Finanzschulden: Reale Schuldenaufnahme 2020 und 2021

§ 4 SV-Cov19-Gesetz ermächtigt das Ministerium für Finanzen und Europa, zur Deckung der Auszahlungen des Sondervermögens „Pandemie“ im Namen des Saarlandes insgesamt Kredite von bis zu 1.400 Mio. € aufzunehmen. Nach § 2 Abs. 4 stehen die Mittel bis einschließlich 2024 zur Verfügung. Ausgenommen hiervon sind Verwaltungs- und Zinsausgaben. Diese können bis zur Auflösung des Sondervermögens finanziert werden.

Im Soll-/Ist-Vergleich stellt sich die tatsächliche Darlehensaufnahme<sup>1</sup> des Sondervermögens „Pandemie“ in den Rechnungsjahren 2020 und 2021 wie folgt dar:

Tabelle 5: Darlehensaufnahme Sondervermögen „Pandemie“

Rechnungs-jahr	Soll lt. Wirtschaftsplan	Ist lt. Jahresrechnung	Abweichung vom jeweiligen Kreditrahmen	
			absolut	v. H.
2020	690.713.800,00 €	260.815.663,76 €	-429.898.136,24 €	-62,24
2021	408.636.000,00 €	338.834.773,80 €	-69.801.226,20 €	-17,08
<b>Bislang</b>	<b>1.099.349.800,00 €</b>	<b>599.650.437,56 €</b>	<b>-499.699.362,44 €</b>	<b>-45,46</b>

Mit der in den ersten beiden Wirtschaftsjahren des Sondervermögens „Pandemie“ mit rund 599,7 Mio. € realisierten Darlehensaufnahme wurde der in diesem Zeitraum zur Verfügung stehende Kreditrahmen um rund 499,7 Mio. € und damit deutlich unterschritten.

Gemessen am gesetzlich fixierten Gesamtkreditvolumen in Höhe von bis zu 1.400 Mio. € steht somit rechnerisch noch ein Restkreditvolumen in Höhe von rund 800 Mio. € zur Verfügung.

<sup>1</sup> Gemäß Kapitel 97 12 Titel 325 01.

Unter Zugrundelegung der aus dem Rechnungsjahr 2021 übertragenen Ausgabereste in Höhe von 499,11 Mio. € und der laut beschlossenen Wirtschaftsplan 2022 noch vorgesehenen Ausgaben in Höhe von 295,51 Mio. € ist voraussichtlich mit einer fast vollständigen Inanspruchnahme des dem Sondervermögen „Pandemie“ noch zur Verfügung stehenden Restkreditvolumens zu rechnen.

## 6 Relation zur Verschuldung im Kernhaushalt

Die fundierten Schulden des Saarlandes<sup>1</sup> beliefen sich nach dem vom Ministerium für Finanzen und Europa am 24. Februar 2022 gemäß § 8 des Gesetzes über die Schuldenordnung des Saarlandes (Landesschuldenordnung – LSO)<sup>2</sup> vorgelegten Bericht (Stand 31. Dezember 2021) auf insgesamt 14.592.205.573,21 €.

Hiervon entfallen auf

- den Kernhaushalt<sup>3</sup> 13.583.199.407,21 €
- das Sondervermögen „Pandemie“ 500.000.000,00 €<sup>4</sup>
- das Sondervermögen „Saarlandpakt“ 509.006.166,00 €

Somit belief sich der Schuldenstand des Sondervermögens „Pandemie“ im Verhältnis zu den Kapitalmarktschulden des Kernhaushalts am 31. Dezember 2021 auf 3,68 %.

Nach einer vom Rechnungshof vorgenommenen (internen) Fortschreibung der Mittelfristigen Finanzplanung des Saarlandes für den Zeitraum 2021 bis 2025<sup>5</sup> könnte unter günstigsten Rahmenbedingungen die Kapitalmarktverschuldung des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2022 auf 13.503,21 Mio. € zurückgehen. Stellt man diese prognostisch dem bis dahin möglicherweise vollständig ausgeschöpften Kreditrahmen im Sondervermögen „Pandemie“ gegenüber, so würde sich das Verhältnis der Kapitalmarktverschuldung des Sondervermögens „Pandemie“ zu den Kapitalmarktschulden im Kernhaushalt auf dann rund 10 % erhöhen. Bei dieser Betrachtung unberücksichtigt geblieben sind etwaige Folgen im Zusammenhang mit der Ukraine-Krise und der zukünftigen Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Saarland.

<sup>1</sup> Schulden auf dem Kapitalmarkt und beim Bund ohne Kassenkredite in Höhe von rund 111,1 Mio. €.

<sup>2</sup> Vom 12. Dezember 2002, Amtsbl. 2003 S. 2.

<sup>3</sup> Einschließlich der inneren Verschuldung der Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ (rund 53,3 Mio. €) und „Pensionsfonds“ (rund 6 Mio. €).

<sup>4</sup> Die Abweichung des im Bericht gemäß § 8 LSO angegebenen Standes der Verschuldung des Sondervermögens „Pandemie“ gegenüber dem in Tabelle 5 dargestellten Ergebnis der Jahresrechnung resultiert daraus, dass es sich beim Schuldenstand nach der LSO um eine stichtagsbezogene Betrachtung handelt, während die in den Jahresrechnungen ausgewiesenen Darlehensaufnahmen jeweils rechnungs(jahr)bezogenen Ausgleichscharakter haben.

<sup>5</sup> Aufgestellt vom Ministerium für Finanzen und Europa, beschlossen von der Landesregierung am 14. September 2021.

**23 Würdigung****1 Rahmenbedingungen für eine konjunkturbedingte Verschuldung und Notlagenkredite**

Der Rechnungshof hat eine erste Beurteilung der rechtlichen Rahmenbedingungen bereits in seinem Jahresbericht 2020 vorgenommen. Er sieht angesichts der seither geführten kontroversen Diskussionen und zwischenzeitlich ergangener Entscheidungen des Hessischen Staatsgerichtshofes vom 27. Oktober 2021 und des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 die Notwendigkeit, die Grundlagen des Verschuldungsverbotes und seiner Ausnahmen in Erinnerung zu rufen sowie auf die Auswirkungen für den Haushaltsgesetzgeber und beim Vollzug hinzuweisen.

**1.1 Geltung der Schuldenbremse und ihrer Ausnahmetatbestände im Saarland**

Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG schreibt Bund und Ländern vor, dass deren Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Ausnahmen können nach Satz 2 zur Berücksichtigung von Konjunkturschwankungen (sog. Konjunkturklausel) und bei unvorhersehbaren Ereignissen vorgesehen werden. Während das grundsätzliche Verbot der Kreditaufnahme als sog. Durchgriffsregelung unmittelbar gilt, ohne dass es einer (wiederholenden) Übernahme in Landesverfassungsrecht bedarf, erfordern die Ausnahmetatbestände für den jeweiligen Haushaltsgesetzgeber eine spezielle Regelung, wie dies Art. 109 Abs. 3 Satz 5 GG den Ländern als eigenständigen Regelungsauftrag zur näheren Ausgestaltung für ihre Haushalte vorgibt. Diese Ausnahmeregelungen sind als abschließende Regelung zu verstehen.

Für die Länder gelten die Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG gemäß Art. 143d Abs. 1 Satz 3 und 4 GG erstmals für das Haushaltsjahr 2020. Für das Saarland ist mit dem Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung vom 10. April 2019 dem grundgesetzlichen Regelungsauftrag entsprochen worden,<sup>1</sup> wobei auf Ebene der saarländischen Verfassung lediglich die im Widerspruch zur grundgesetzlichen Schuldenbremse stehende und damit unwirksame Regelung des Art. 108 Absatz 2 SVerf zu streichen war, wonach die zulässige Höhe der Kreditaufnahme die Summe der im Haushalt veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten darf.

**1.2 Konjunkturausgleichsrücklage, Zinsausgleichsrücklage und Kontrollkonten**

Auch aufgrund des § 2 Sanierungshilfengesetz (SanG)<sup>2</sup> ist das Saarland mit den Sanierungshilfen des Bundes verpflichtet, die Vorgaben des Art. 109 Abs.

<sup>1</sup> Amtsbl. I S. 446.

<sup>2</sup> Sanierungshilfengesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).

3 GG einzuhalten und geeignete Maßnahmen zur künftig eigenständigen Einhaltung dieser Vorgaben zu ergreifen. Dazu gehören der Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft. Ein Konjunkturbereinigungsverfahren sieht das Sanierungshilfengesetz allerdings nicht vor. Um das Risiko einer konjunkturbedingten Verfehlung von Tilgungsverpflichtungen zu vermindern, sieht das Haushaltsstabilisierungsgesetz die Einrichtung eines Sondervermögens Konjunkturausgleichsrücklage ohne eigene Kreditermächtigung vor, dem konjunkturbedingte Mehreinnahmen oder Minderausgaben zugeführt werden können, um Mittel in Höhe konjunkturbedingter Mindereinnahmen oder Mehrausgaben zu entnehmen. Darüber hinaus wurde ein Sondervermögen Zinsausgleichsrücklage geschaffen.

Um die Beachtung der Schuldenbremse und der Vorgaben gemäß Sanierungshilfengesetz sowohl bei der Haushaltsplanung als auch beim Haushaltsvollzug zu gewährleisten, sind aufgetretene jahresbezogene Abweichungen von den Vorgaben nach Abschluss des Haushaltsjahres auf Kontrollkonten zu dokumentieren und negative Abweichungen in den Folgejahren durch Positivabweichungen in mindestens gleicher Höhe auszugleichen.

### **1.3 Verhältnis zur Überwachung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat**

Im Hinblick auf die Einhaltung der sog. Schuldenbremse unterliegt das Saarland gemäß Art. 109a Abs. 2 Satz 1 GG seit dem Haushaltsjahr 2020 auch der regelmäßigen Überwachung seines Haushalts durch den Stabilitätsrat, wobei dies unter Zugrundelegung eines für alle Länder und den Bund einheitlichen Konjunkturbereinigungsverfahrens erfolgt. Davon unberührt bleibt die Überprüfung der Schuldenbremse durch die zuständigen Parlamente und Rechnungshöfe.

Der Stabilitätsrat hat in seiner 19. Sitzung vom 18. Juni 2019 konstatiert, dass aufgrund der konkurrierenden Regelungskreise ein Überschreiten der Obergrenze des strukturellen Finanzierungssaldos gemäß § 2 KonsHilfG bei gleichzeitiger Einhaltung der Vorgaben des Stabilitätsverfahrens zur Überwachung der Schuldenbremse gemäß § 5a Stabilitätsratsgesetz als begründeter Ausnahmefall im Sinne des § 2 Abs. 2 Satz 2 KonsHilfG anzusehen ist und somit als unbeachtlich eingestuft werden kann.

Mit Beschluss vom 18. Dezember 2020 hat der Stabilitätsrat zur Kenntnis genommen, dass der Bund und alle Länder die Schuldenbremse gemäß Art. 109 Abs. 3 GG nach den jeweiligen Regelungen in den Jahren 2020 und 2021 einhalten.<sup>1</sup> Der Stabilitätsrat beschränkt sich hierbei auf den Ausweis und die Kenntnisnahme der Ergebnisse der landesrechtlichen Schuldenbremse. Die Prüfung der landesrechtlichen Schuldenregel selbst obliegt dabei weiterhin dem saarländischen Landtag und dem Landesrechnungshof, der dies ab Prüfung der Haushaltsrechnung 2020 in seinen zukünftigen Jahresberichten berücksichtigen wird.

---

<sup>1</sup> Beschluss zu TOP 2 der Sitzung vom 18. Dezember 2020.

## 1.4 Konjunkturbedingte Verschuldung

Mit § 1 und § 9 HStabG hat das Saarland von der in Art. 109 Abs. 3 Satz 2 und 5 GG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, bei der Einhaltung der Schuldenbremse auf den strukturellen Finanzierungssaldo und zu dessen Beurteilung auf ein Konjunkturbereinigungsverfahren, und zwar orientiert am Verfahren des Stabilitätsrates nach Art. 109a Abs. 2 GG, abzustellen.

Mit dem Nachtragshaushalt 2020 ist die nach dem geltenden Konjunkturbereinigungsverfahren als konjunkturbedingt zu qualifizierende Nettokreditaufnahme auf 506 Mio. € festgesetzt worden.

## 1.5 Feststellung und Darlegung der tatbestandlichen Ausnahmesituation

Nach § 2 Abs. 1 und 2 HStabG ist in einem Beschluss der Mehrheit der Mitglieder des Landtages die außergewöhnliche Notsituation darzulegen, damit abweichend von der Schuldenbremse ein Haushalt mit negativem strukturellem Finanzierungssaldo im notwendigen Umfang beschlossen werden kann.

Der Rechnungshof stellt hierzu fest, dass der saarländische Haushaltsgesetzgeber mit dem Beschluss vom 24. Juni 2020 seiner Darlegungsverpflichtung nachgekommen ist, soweit es um die Feststellung einer Notlage geht.

## 1.6 Unterschiedliche Verschuldungsräume

Der Rechnungshof stellt weiter fest, dass auch in Pandemiezeiten prinzipiell zwischen einer strukturellen Neuverschuldung wegen einer Notsituation und der Nettoneuverschuldung auf der Basis der Konjunkturbereinigung zu unterscheiden ist.

Als konjunkturbedingt und nicht durch die Notlage verursachte Verschuldung ist anzusehen, was auch ohne Pandemie an wirtschaftlichen Effekten zu erwarten war. Andererseits gibt es aber durchaus konjunkturelle Effekte, die ihren Ursprung in der Pandemie oder in Gegenmaßnahmen haben, die über eine strukturelle Neuverschuldung ausgeglichen werden können.<sup>1</sup>

## 1.7 Keine Notwendigkeit zur Kompensation pandemiebedingter Steuermindereinnahmen

§ 2 Abs. 3 SV-Cov19-Gesetz lautet:

*„Aus dem Fonds können dem Kernhaushalt Mittel zur Kompensation von pandemiekrisebedingten Mindereinnahmen aus Steuern und steuerabhängigen Einnahmen zugeführt werden. Die Kompensation*

---

<sup>1</sup> So Koriath, 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 S. 2, Abs. 4 S. 2 SanG) angesichts der Covid-19-Pandemie, September 2020, S. 18.

*ist beschränkt auf die tatsächlich erzielten Mindereinnahmen gegenüber den nach der Steuerschätzung vom Oktober 2019 zu erwartenden steuerabhängigen Einnahmen des Landes für die Jahre 2020 bis 2022 nach Abzug der konjunkturbedingten steuerabhängigen Mindereinnahmen sowie derjenigen steuerrechtsbedingten Minder- oder Mehreinnahmen, die nicht im Zusammenhang mit der Pandemiekrise entstehen.“*

Im Wirtschaftsplan 2020 des Sondervermögens „Pandemie“ waren zur Kompensation von Steuermindereinnahmen 80 Mio. € Zuweisungen an den Kernhaushalt unter dem Titel 632 03 veranschlagt, die unangetastet nach 2021 übertragen wurden.

Im Wirtschaftsplan 2021 waren weitere 108 Mio. € veranschlagt, sodass 2021 insgesamt 188 Mio. € zur Verfügung standen.

Aufgrund zweier Beschlüsse des Beirats wurden zunächst 30 Mio. € und schließlich rd. 75,70 Mio. €, insgesamt also rd. 105,70 Mio. € dem Risikotitel zugeführt, „weil letztlich konjunkturbedingt pandemiebedingte Steuermindereinnahmen nicht in dem Umfang eingetreten sind“ und die entsprechenden Mittel für den Kernhaushalt nicht abgerufen werden mussten.

Da sich nach der gesetzlichen Regelung die Kompensation auf die tatsächlich erzielten Mindereinnahmen gegenüber den nach der Steuerschätzung vom Oktober 2019 zu erwartenden steuerabhängigen Einnahmen des Landes für die Jahre 2020 bis 2022 beschränkt, ist eine unzulässige Vermischung der verfassungsrechtlich eingeräumten Kreditaufnahmeermächtigungen zum Konjunkturausgleich und zum Ausgleich pandemiebedingter Mindereinnahmen ausgeschlossen.

## **1.8 Begrenzung der notwendigen Notlagenverschuldung/Vorrang der Rücklagenauflösung?**

Nach § 2 Abs. 1 HStabG ist in Umsetzung der grundgesetzlich eröffneten Ausnahmemöglichkeit vom Verschuldungsverbot bei einer außergewöhnlichen Notsituation und aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses im Landtag des Saarlandes ein negativer struktureller Finanzierungssaldo im notwendigen Umfang zulässig.

Der Rechnungshof hat im Zusammenhang mit der vom Landtag festgestellten außergewöhnlichen Notlage bereits darauf hingewiesen, dass vor einer Nettokreditaufnahme auch zu prüfen ist, inwieweit Haushaltsreserven vorhanden sind und zur nachhaltigen Schuldenreduzierung genutzt werden können. In seinem Jahresbericht 2020 hat er zudem die Frage aufgeworfen, weshalb der Bestand des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ lediglich zur Vorfinanzierung pandemiebedingter Ausgaben und nicht darüber hinaus im rechtlich zulässigen Umfang zur Bewältigung der Covid-19-Krise verwendet worden ist.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jahresbericht 2020, S. 118.

Die Landesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2020 auf die Notwendigkeit einer vorausschauenden Haushaltspolitik und darauf verwiesen, dass Vorsorgemaßnahmen immer mittelfristig anzulegen und nicht unmittelbar für kurzfristige Haushaltsentlastungen vorzusehen seien, sofern damit nicht die notwendigen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben abgesichert werden müssen.<sup>1</sup>

Der Rechnungshof teilt die darin zum Ausdruck kommende Haltung einer vorausschauenden Haushaltspolitik. Die daher grundsätzlich zu unterstützende Zielsetzung eines mittelfristigen Aufbaus einer Vorsorgemaßnahme vermag aber nicht zu rechtfertigen, vorhandene Mittel trotz eines bereits in der Aufbauphase eintretenden „Bedarfsfalls“ zu schonen. Das Ziel vorausschauender Haushaltspolitik stellt keinen Selbstzweck dar, sondern muss, was den mittelfristig geplanten vollständigen Aufbau der Vorsorgemaßnahme anbelangt, entsprechend modifiziert werden.

Mit dem speziell für Fälle außergewöhnlicher Notsituationen genannten Tatbestandsmerkmal der Notwendigkeit der Kreditaufnahme besteht ein gesetzliches Erfordernis, das bereits bei der Aufstellung des Nachtragshaushalts und ebenso aufgrund des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen ist und unabhängig von der Frage des Veranlassungszusammenhangs und einer in diesem Zusammenhang nicht zulässigen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu sehen ist.<sup>2</sup>

Der Rechnungshof sieht sich in dieser Einschätzung durch die zwischenzeitliche Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022 bestätigt, der eine zumutbare Auflösung nicht zweckgebundener Rücklagen als eine vom Haushaltsgesetzgeber von Verfassung wegen zu erwägende Möglichkeit eingestuft hat, mit der er sich in begründeter Weise auseinandersetzen habe.<sup>3</sup>

Dieses Verständnis haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihrer Hildesheimer Erklärung vom 21. September 2020 zum Ausdruck gebracht. Auch der Rechnungshof des Saarlandes hat in seinem Jahresbericht 2020 vom 23. September 2021 darauf verwiesen, dass die Nettokreditaufnahme auf das notwendige Maß zu begrenzen ist, der Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung nicht unterlaufen werden darf und Verschuldungsmöglichkeiten gegenüber anderen Einnahmen und Handlungsmöglichkeiten nachrangig zu nutzen sind.<sup>4</sup> Dies ist als eigenständiges Prüfkriterium noch vor dem in der Berliner Erklärung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 6. Oktober 2021 formulierten Postulat zu sehen, dass in der Pandemie aufgenommene Notlagenkredite nur zur Bekämpfung der Folgen der Pande-

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 17/3 (Jahresbericht 2020 des Rechnungshofs des Saarlandes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2019 und Stellungnahme der Landesregierung), S. 145.

<sup>2</sup> Zur Ablehnung der Verhältnismäßigkeitsprüfung im Zusammenhang mit sonstigen Möglichkeiten der Konsolidierung, vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022, VGH N 7/21, UA S. 36 f.

<sup>3</sup> Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, UA S. 38 und 48.

<sup>4</sup> Jahresbericht 2020, S. 118.



mie eingesetzt werden dürfen und hierzu ein sachlicher und zeitlicher Zusammenhang zur Krisenbewältigung vorliegen muss. Außerdem haben sie angekündigt, darauf in ihren Prüfungen weiter verstärkt zu achten.

Ungeachtet dessen bleibt nach der Berliner Erklärung die Einhaltung der Schuldenbremse weiterhin ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen, künftigen Generationen gerecht werdenden Haushaltspolitik. Eine Umgehung der Schuldenbremse durch Auslagerung der Kreditaufnahme aus den Kernhaushalten etwa in Fonds, Nebenhaushalte und andere Konstruktionen gilt es zu vermeiden. Der Rechnungshof des Saarlandes bekennt sich weiterhin zu dieser Zielsetzung.

## **1.9 Darlegungs- und Begründungslast nicht nur des Gesetzgebers**

Der Rechnungshof erkennt an, dass dem Haushaltsgesetzgeber weitreichende Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume zustehen. Dies betrifft nicht nur die Annahme einer Notlage, sondern auch die Höhe der Nettokreditaufnahme. Der Rechnungshof erinnert aber daran, dass der Kontroll- und Legitimationsfunktion von Haushaltsberatung und -verabschiedung nur dann entsprochen werden kann, wenn die Ergebnisse der Einschätzungs- und Beurteilungsspielräume mit einer nachvollziehbaren Begründung bereits im Gesetzgebungsverfahren unterlegt werden. Zugleich wird damit der Ausnahmecharakter gesichert. Den Einschätzungs- und Beurteilungsspielräumen korrespondiert also eine entsprechende Darlegungslast. Diese Darlegungslast betrifft auch die Zweckmäßigkeit und Eignung der ergriffenen Maßnahmen.

Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass angesichts der Eilbedürftigkeit des Nachtragshaushalts die Anforderungen an den Detaillierungsgrad der Darlegungs- und Begründungslast nicht überspannt werden dürfen. Ebenso ist er sich jedoch bewusst, dass gerade bei übergreifend formulierten Zwecken, die auf erste Sicht einen Pandemiebezug erwarten lassen, im praktischen Vollzug die Gefahr eines extensiven Verständnisses besteht. Bei den zu prüfenden Einzelmaßnahmen wird daher über die Frage ihrer Zweckmäßigkeit und Eignung hinaus eine Darlegung des Veranlassungszusammenhangs zu fordern sein, sofern er sich nicht aufgrund des Sachzusammenhangs offensichtlich ergibt.

## **1.10 Keine unzulässige haushaltsmäßige Absonderung**

Der Rechnungshof stellt klar, dass er trotz der aufgezeigten Bedenken angesichts der vorliegenden Notlagensituation die Einrichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ als Instrument der Krisenbewältigung für vertretbar hält, sofern es nicht zur Umgehung der Schuldenbremse genutzt wird. Das Saarland hat sich wie eine Mehrzahl der Länder dafür entschieden, außerhalb des Kernhaushalts ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung zur Finanzierung der coronabedingten Ausgaben sowie der pandemiebedingten Steuermindereinnahmen zu errichten. Laut der Einbringungsrede des damaligen Finanzministers werde

damit eine isolierte Darstellung der haushaltsmäßigen Abwicklung der entsprechenden Ausgaben und Einnahmen ermöglicht.<sup>1</sup>

Angesichts der in § 18 Abs. 2 und § 48 Abs. 1 HGrG getroffenen Regelungen des Bundesgesetzgebers und der in den §§ 26 Abs. 2 und 113 LHO vorausgesetzten Zulässigkeit der Errichtung von Sondervermögen teilt der Rechnungshof nicht die in der Literatur insoweit geäußerte grundsätzliche Kritik.<sup>2</sup>

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat in seiner Entscheidung vom 27. Oktober 2021 deutlich gemacht, dass nicht jede Form von Sondervermögen als verfassungsrechtlich unzulässig einzustufen ist, auch wenn die jeweilige Landesverfassung den Begriff des Sondervermögens nicht erwähnt. Es komme stets auf die konkrete Ausgestaltung des Sondervermögens an.<sup>3</sup> Entscheidend sei vielmehr, ob und in welcher Intensität das Budgetrecht des Landtages beeinträchtigt werde, was wiederum von der konkreten Ausgestaltung der Errichtung und Bewirtschaftung sowie der Zweckverfolgung und Mittelverwendung abhängt.<sup>4</sup>

Trotz der im Errichtungsgesetz scheinbar für mehrere Jahre ausgesprochenen umfassenden Kreditermächtigung hat der Haushaltsgesetzgeber im Saarland sich sein Budgetrecht vorbehalten und erst mit dem Nachtragshaushaltsgesetz und später mit dem Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für die Rechnungsjahre 2021 und 2022 die jeweilige jahresbezogene Kreditermächtigung für das Sondervermögen ausgesprochen. Außerdem hat er die jeweiligen Wirtschaftspläne, die der Haushaltsgliederung des übrigen Haushalts folgen, als Teil des Einzelplans 21 beraten und beschlossen.<sup>5</sup> Dies unterscheidet den Wirtschaftspläne dieses Sondervermögens von den Wirtschaftsplänen der sonstigen Sondervermögen, bei denen der Haushalt nur die Zuführungen und Ablieferungen ausweist und der jeweilige Wirtschaftspläne zwar als Anlage beigefügt, aber nicht im Ausschuss erörtert wird. Die mit der Errichtung von kreditfinanzierten Sondervermögen ansonsten zu befürchtende „Flucht aus dem Budget“ ist somit nicht ersichtlich.

Dass in Fällen der Notlagensituation ein solches Sondervermögen, das über einen im Rahmen der Haushaltsberatungen vom Parlament mitbeschlossenen Wirtschaftspläne verfügt, mit seiner Flexibilität und der über mehrere Haushaltsjahre hinausreichenden Abwicklung seine besondere Rechtfertigung findet, ist für den Rechnungshof, der nach § 113 Satz 2 LHO die Haushalts- und Wirtschaftsführung auch von Sondervermögen prüft, nachvollziehbar.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die zur Rechtfertigung des Sondervermögens darüber hinaus angeführten Gründe über eine ausreichende

---

<sup>1</sup> Protokoll Pl. 16/39, S. 2827.

<sup>2</sup> Vgl. *Gröpl*, a. a. O., S. 47.

<sup>3</sup> Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 - P.St. 2783, P.St. 2827 -, UA S. 53.

<sup>4</sup> Die gesonderten Haushaltspläne der rechtlich unselbständigen wie auch der rechtlich selbständigen Sondervermögen werden regelmäßig nicht durch Parlamentsgesetz festgestellt, sondern allein von der zuständigen Stelle der Exekutive bzw. dem rechtlichen Träger selbst aufgestellt und beschlossen (vgl. *Kube*, in *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz-Kommentar, 98. EL März 2022, Art. 110, Rn. 87).

<sup>5</sup> Plenarprotokoll 16/39, S. 2823 ff.

sachliche Grundlage verfügen. Mit dem Sondervermögen erfolgt eine kurzfristige, transparente und gebündelte Bereitstellung der zur Bekämpfung der Pandemie erforderlichen Mittel, die über das Jahr 2020 hinausreicht.<sup>1</sup> Wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz betont hat, ist nicht zu beanstanden, wenn mit der Schaffung eines Sondervermögens zudem eine politische Signalwirkung für die von der Mittelverwendung betroffenen Bereiche und Personenkreise prognostiziert und erhofft wird.<sup>2</sup>

Der Rechnungshof sieht allerdings die generelle Gefahr, dass ein extensiver Einsatz von kreditfinanzierten Sondervermögen in künftigen Fällen die Handlungsfähigkeit des Saarlandes zu gefährden vermag und mahnt deshalb einen zurückhaltenden Gebrauch dieses Finanzierungsinstruments an.<sup>3</sup> Der Stabilitätsrat hat dem Saarland in seinen Beschlüssen vom 21. Juni 2021 attestiert, dass das Sanierungsverfahren abgeschlossen wurde und im Saarland aktuell keine Haushaltsnotlage drohe<sup>4</sup> bzw. in seinem Beschluss vom 10. Dezember 2021 auf der Grundlage einer Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen darauf verwiesen, dass dem Saarland keine Haushaltsnotlage drohe.<sup>5</sup>

Der Rechnungshof sieht es außerdem als seine Aufgabe an, bei seinen Prüfungen vor allem der Frage des Veranlassungszusammenhangs nachzugehen und auf dessen Einhaltung ein besonderes Augenmerk zu legen. Das Instrument des Sondervermögens darf nicht zu einer Umgehung der Schuldenbremse genutzt werden. Der Rechnungshof sieht sich in dieser Haltung durch die bereits dargestellte Forderung des Stabilitätsrats bekräftigt, wonach Kriterien zur Verwendung der Mittel festzulegen sind, „*die sich eng an den unmittelbaren Erfordernissen der Pandemiebewältigung orientieren.*“<sup>6</sup>

## 1.11 Tilgungszeitraum und Tilgungsvolumen

Der Rechnungshof gibt andererseits zu bedenken, dass sowohl das Volumen des Sondervermögens als auch seine Laufzeit von erheblicher Bedeutung für das Budgetrecht des Landtages sind. Dies betrifft nicht nur die (Aktiv-)Phase der Mittelverausgabung, sondern ebenso die ab 2025 vorgesehene 30-jährige (Abwicklungs-)Phase der Kredittilgung. Im Ergebnis bedeutet das eine jährliche Belastung der künftigen Haushalte mit einem jährlichen Tilgungsbetrag von bis zu 46,67 Mio. €. Die Landesregierung geht derzeit von einer jährlichen

<sup>1</sup> Diese Zielsetzung wurde seitens der Landesregierung in der 60. Sitzung des Haushaltsausschusses am 16. Juni 2020 genannt.

<sup>2</sup> Vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022, VGH N 7/21, UA S. 66.

<sup>3</sup> Angesichts des in vielen Ländern vergleichbaren Vorgehens vermag sich der Rechnungshof insoweit nicht dem Vorwurf von Gröpl, a. a. O., S. 60, anzuschließen, dass die saarländische Politik den Finanzierungsproblemen politisch-moralisch fragwürdig begegne und womöglich insgeheim allein auf das bündische Einstehen anderer Teile des Bundesstaates hoffe.

<sup>4</sup> TOP 3 der 23. Sitzung am 21. Juni 2021. In seinem weiteren Beschluss zu TOP 2 war zuvor festgehalten worden, dass das Saarland seine Konsolidierungsverpflichtungen für das Jahr 2020 wegen außergewöhnlich hoher Belastungen durch die Covid-19-Pandemie nicht eingehalten habe, weshalb die Überschreitung der Obergrenze des Finanzierungssaldos in dieser Ausnahmesituation nach § 2 Abs. 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich sei.

<sup>5</sup> Laut Beschluss des Stabilitätsrats zu TOP 3 der 24. Sitzung des Stabilitätsrats am 10. Dezember 2021 liegen zur Beurteilung der Haushaltslage und zur Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung allein in Bremen Kennziffern vor, die auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen.

<sup>6</sup> Beschluss zu TOP 3 der 21. Sitzung des Stabilitätsrats am 22. Juni 2020.

Zinsbelastung in Höhe von etwa 35 Mio. € aus, falls das maximale Darlehensvolumen des Sondervermögens „Pandemie“ in Höhe von 1,4 Mrd. € ausgeschöpft wird.

Der Rechnungshof hat bei seiner Beurteilung zu berücksichtigen, dass Höhe und Länge von Tilgungs- und Zinsverpflichtungen verfassungsrechtlich nicht genau fixiert sind. Der Tilgungszeitraum muss „angemessen“ sein, was sich nach der Größenordnung der erhöhten Kreditaufnahme sowie der konkreten konjunkturellen Situation beurteilt und vom Parlament festzulegen ist. Insoweit ist vom Rechnungshof ein Einschätzungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers zu respektieren.

Im Ländervergleich fällt der angesetzte Tilgungszeitraum von 30 Jahren aus Sicht des Rechnungshofs nicht aus dem Rahmen.

## 2 Transerverflechtungen zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen

Zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen sowie zwischen den Sondervermögen gibt es eine ganze Reihe von Transerverflechtungen. Gesetzliche Vorschriften wirken als „Einfallstore“, die ein Umbuchen von Mitteln vom Kernhaushalt in ein Sondervermögen bzw. von einem Sondervermögen in ein anderes ermöglichen. Der Rechnungshof beurteilt diese Transerverflechtungen kritisch. Er sieht darin einen haushalterischen „Verschiebepbahnhof“, der teilweise den Grundsätzen des Haushaltsrechts widerspricht.

Der Rechnungshof berücksichtigt hierbei durchaus, dass die jeweiligen Sondervermögen unterschiedliche Ausgestaltungen erfahren haben und deshalb differenziert zu beurteilen sind.<sup>1</sup> Diese unterschiedliche Ausgestaltung betrifft nicht nur die unterschiedlichen Zweckbestimmungen, ihre Finanzierung über Kredite und ihre Auflösung. Bei der Beurteilung der jeweiligen Sondervermögen besonders zu würdigen ist vor allem der für sie aufzustellende Wirtschaftsplan, der dem Haushaltsplan in der Regel lediglich als Anlage zur Erläuterung und Begründung beigelegt wird, ohne dass er im Parlament im Einzelnen beraten wird. Solchen Wirtschaftsplänen kommt keine Bindungswirkung nach § 17 Abs. 1 LHO zu.

Beim Sondervermögen „Pandemie“ verhält es sich aufgrund der in § 7 Abs. 1 Satz 2 SV-Cov19-Gesetz getroffenen Regelung dagegen anders, weil der dortige Wirtschaftsplan mit Gesetzeskraft beschlossen wird.<sup>2</sup>

### 2.1 Darstellung der Transerverflechtungen im Einzelnen

Die Wechselbeziehungen und Verflechtungen zwischen den unterschiedlichen Sondervermögen und dem Kernhaushalt lassen sich anhand der folgenden Grafik verdeutlichen.

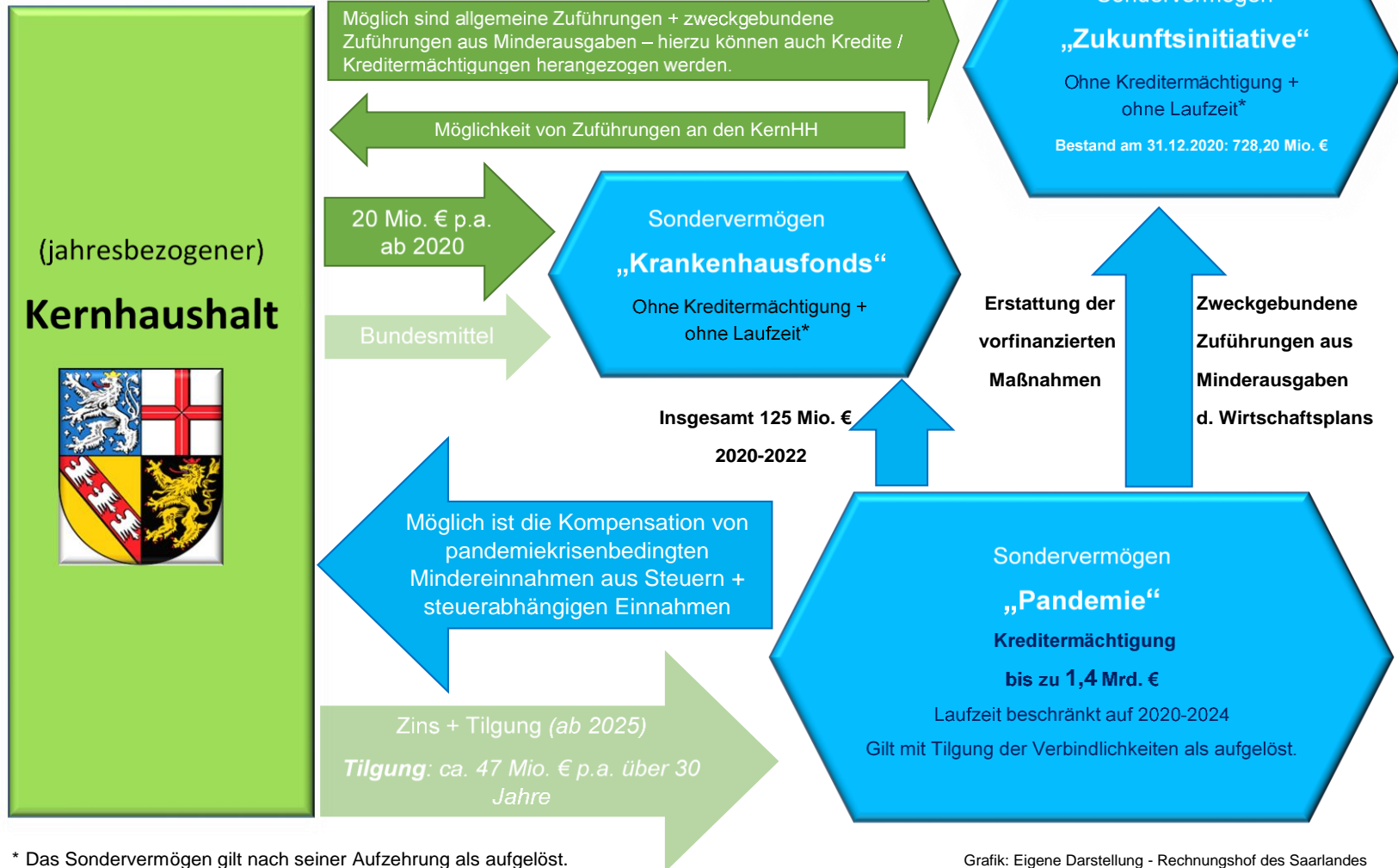
---

<sup>1</sup> Selbst wenn keine Etatisierung im Haushalt erfolgt, handelt es sich bei Sondervermögen um verfassungsrechtlich zulässige Nebenhaushalte, vgl. Schwarz, in Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 113 BHO, Rn. 2.

<sup>2</sup> Vgl. die Ausführungen in Tn. 22 (Darstellung der Abläufe) und vgl. Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. September 2019, LVerfG 2/18, NVwZ-RR 2020, 233, 235.

## Wechselbeziehungen und Verflechtungen der Sondervermögen

Grundlage: Gesetz Nr. 1996 über die Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes 2019/ 2020



### 2.1.1 Transfer aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“

Die Zuführung von Mitteln an dieses Sondervermögen wird durch § 5 des Gesetzes über das Sondervermögen Zukunftsinitiative geregelt. Hiernach werden dem Sondervermögen unentgeltlich Beteiligungen des Landes an Wirtschaftsunternehmen oder Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen des Landes an Wirtschaftsunternehmen übertragen. Dividenden aus den übertragenen Beteiligungen fließen dem Sondervermögen ab dem Wirtschaftsjahr zu, in dem die Übertragung erfolgt. Darüber hinaus können gemäß Satz 3 der genannten Vorschrift unter anderem aus dem Landeshaushalt allgemeine sowie zweckgebundene Zuführungen aus Minderausgaben gegenüber den Ansätzen im Haushaltsplan geleistet werden. Dementsprechend ermächtigt § 4 Abs. 3 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022 (Haushaltsgesetz – HG – 2021/22) vom 9. Dezember 2020 das Finanzministerium, Mehreinnahmen sowie übertragbare Minderausgaben dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ zuzuführen. Im Kernhaushalt bestehende Zweckbindungen gelten hierbei weiter.

Im Rechnungsjahr 2020 erfolgte diese Zuführung in Höhe von rund 84 Mio. € ausschließlich über Kapitel 21 02 Titel 884 01 – Zuweisung an das Sondervermögen "Zukunftsinitiative". In vorangegangenen Rechnungsjahren wurden darüber hinaus auch über Kapitel 21 02 Titel 634 07 – Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ Mittel zugeführt.

Vereinnahmt wurden die 2020er Mittel bei Kapitel 95 88 Titel 332 00 – Zuführung aus übertragbaren Minderausgaben. In der Vergangenheit wurden – je nach „Quelle“ der zuzuführenden Mittel im Kernhaushalt auch die Titel 332 01 – Zuführung aus zweckgebundenen Mehreinnahmen und Titel 332 02 – Zuführung aus Steuermehreinnahmen herangezogen.

Tabelle 6: Zuführungen aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“

	Kernhaushalt (Kapitel 21 02 Titel 884 01)		Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ (Kapitel 95 88 Titel 332 00)	
	Soll	Ist	Soll	Ist
2020	0,00 €	84.313.043,79 €	0,00 €	84.313.043,79 €

Aufgrund jahrelanger überplanmäßiger Zuführungen und Minderausgaben sowie geringer Mittelabflüsse war das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ zum 31. Dezember 2020 auf einen Bestand von 728,2 Mio. € angewachsen.

Buchungstechnisch sind die aus dem Kernhaushalt übertragenen Haushaltsreste in der Jahresrechnung des Kernhaushalts den abgeflossenen Mitteln gleichzusetzen, d. h. durch ihre Bildung reduzieren sie die zur Verfügung stehenden Ansätze des jeweiligen Ausgabetitels, ohne jedoch tatsächlich zur Auszahlung gelangt zu sein.

Die Ermächtigung des Kernhaushalts, diese Mittel real verausgaben zu dürfen, wird somit an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ übertragen und dem Kernhaushalt entzogen. Anders als im Kernhaushalt stehen die Haushaltsreste im Sondervermögen zeitlich unbegrenzt zur Auszahlung zur Verfügung.

### **2.1.2 Transfer der pandemiebedingten Ausgaben aus dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ in das Sondervermögen „Pandemie“**

§ 6 Abs. 2 SV-Cov19-Gesetz bestimmt, dass die vor Errichtung des Sondervermögens „Pandemie“ aus dem Landeshaushalt und dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ geleisteten Aufwendungen durch Umbuchungen dem Sondervermögen „Pandemie“ zugeordnet werden.

Basierend darauf wurden bis zum Abschluss des Rechnungsjahres 2020 die im Rahmen der Vorfinanzierung geleisteten Ausgaben auf die entsprechenden Titel des Sondervermögens umgebucht, sodass im Ergebnis weder der Kernhaushalt noch das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ durch diese Ausgaben belastet wurden.

Die Mittel des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ dienen primär der Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und der Aufwertung des Standortes Saarland. Hierunter fallen etwa Bauprojekte, zum Beispiel im Rahmen der „Investitionsoffensive Saar“.

Gemäß § 2 Satz 2 des Gesetzes über das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ können daneben auch Zahlungsverpflichtungen aufgrund besonderer Belastungen des Landes erfüllt werden. Bislang waren dies migrationsbedingte Ausgaberrisiken, Flüchtlingskosten und Vorsorge im Bereich Asyl des Landes und damit korrespondierende Zahlungen an die Kommunen über die Spitzabrechnung im kommunalen Finanzausgleich. In 2020 wurde das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ dementsprechend zur Finanzierung von durch die Folgen der Pandemie bedingten Ausgaben genutzt. Diese Ausgaben sind dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ vom Sondervermögen „Pandemie“ nach dessen Gründung ersetzt worden. Es handelte sich damit also lediglich um eine Vorfinanzierung.

Der Rechnungshof geht aufgrund der im Rahmen der laufenden Prüfung gewonnenen Erkenntnisse von Vorfinanzierungen zulasten des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ in einer Größenordnung von mindestens 115,9 Mio. € aus, die diesem durch das Sondervermögen „Pandemie“ in vollem Umfang erstattet wurden.

### 2.1.3 Transfer aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen „Pandemie“

Gemäß § 6 Abs. 1 SV-Cov19-Gesetz erhält das Sondervermögen „Pandemie“ aus dem Kernhaushalt Zuführungen in Höhe der im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Zins- und Tilgungsbeträge. Sie sind zur Finanzierung des Schuldendienstes zu verwenden.

### 2.1.4 Transfer aus dem Kernhaushalt und dem Sondervermögen „Pandemie“ in das Sondervermögen „Krankenhausfonds“

Das Sondervermögen „Krankenhausfonds“ speist sich aus unterschiedlichen Quellen: Im Jahr 2020 flossen bereits 20 Mio. € aus den Titelgruppen 71 „Errichtung von Krankenhäusern, Wiederbeschaffung mittelfristiger Anlagegüter und des Ergänzungsbedarfs einschließlich investiver Anlauf- und Umstellungskosten“, 72 „Förderungen der Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern“ und 75 „Förderung von Maßnahmen zur Umstrukturierung der saarländischen Krankenhauslandschaft“ in Kapitel 05 12 des Kernhaushalts in den Fonds, obwohl dessen Wirtschaftsplan für 2020 noch keinen entsprechenden Ansatz vorsah. Aus dem Sondervermögen „Pandemie“ flossen im Haushaltsjahr 2020 75 Mio. € an den „Krankenhausfonds“. Im Sondervermögen „Krankenhausfonds“ war bei Kapitel 97 13 Titel 331 01 „Bundesanteil Zukunftsprogramm Krankenhäuser“ ein Ansatz i. H. v. 12 Mio. € eingeplant, welcher jedoch nicht einging. Insgesamt sind dem „Krankenhausfonds“ im Jahr 2020 damit Ist-Einnahmen i. H. v. 95 Mio. € zugeflossen – dies sind 8 Mio. € mehr als der Wirtschaftsplan vorsah.

Tabelle 7: Zuführungen aus dem Sondervermögen „Pandemie“ in den „Krankenhausfonds“

	Sondervermögen „Pandemie“ (Kapitel 97 12 Titel 884 01)		Sondervermögen „Krankenhausfonds“ (Kapitel 97 13 Titel 234 02)	
	Soll	Ist	Soll	Ist
2020	75.000.000,00 €	75.000.000,00 €	75.000.000,00 €	75.000.000,00 €

Tabelle 8: Zuführungen aus dem Kernhaushalt in den „Krankenhausfonds“

	Kernhaushalt (Kapitel 05 12 Titelgruppe 71, 72 und 75 <u>insgesamt</u> )		Sondervermögen „Krankenhausfonds“ (Kapitel 97 13 Titel 234 01)	
	Soll	Ist	Soll	Ist
2020	32.290.000,00 €	33.288.919,43 €	0,00 €	20.000.000,00 €
davon an Kapitel 97 13 SV KH-Fonds	0,00 €	20.000.000,00 €		



Im Haushaltsjahr 2021 flossen abermals 20 Mio. € aus dem Kernhaushalt und 35 Mio. € aus dem Sondervermögen „Pandemie“ in den „Krankenhausfonds“. Der mit 12 Mio. € eingeplante Bundesanteil Zukunftsprogramm Krankenhäuser ging auch in 2021 nicht ein.

Auch für das Jahr 2022 sind im „Krankenhausfonds“ neben dem Bundesanteil von 12 Mio. € als Einnahmen weitere 15 Mio. € aus dem Sondervermögen „Pandemie“ sowie eine weitere Zuführung von 20 Mio. € aus dem Kernhaushalt vorgesehen.

Laut vorläufigen Zahlen des Finanzministeriums wurden insgesamt Ausgaben in Höhe von 27.440.547,26 € geleistet. Der Bestand des Sondervermögens „Krankenhausfonds“ beläuft sich am 31. Dezember 2021 auf 122.559.452,74 €.

Zur Verdeutlichung die folgende Grafik:

#### Finanzierung Krankenhäuser aus Kernhaushalt und Sondervermögen

I. Kernhaushalt (Khh)		Soll 2020	Soll 2021	Soll 2022	
Einzelplan 05 Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie					
Krankenhäuser ohne Universitätsklinikum	<b>Kapitel 05 12 Leistungen nach dem Krankenhaufinanzierungsgesetz</b>	<b>32.500.000 €</b>	<b>32.500.000 €</b>	<b>32.500.000 €</b>	
	15 Mio. <b>Titelgruppe 71</b> Errichtung von Krankenhäusern, Wiederbeschaffung mittelfristiger Anlagegüter und des Ergänzungsbedarfs einschließlich investiver Anlauf- und Umstellungskosten	15.000.000 €	0 €	0 €	
	1 Mio. <b>Titelgruppe 72</b> Förderungen der Wiederbeschaffung von kurzfristigen Anlagegütern	13.290.000 €	12.290.000 €	12.290.000 €	
	<b>Titelgruppe 73</b> Förderung zur Verbesserung der Strukturen in der Krankenhausversorgung	0 €	0 €	0 €	
	<b>Titelgruppe 74</b> Förderung der Nutzung von Anlagegütern und zum Ausgleich für Eigenmittel	210.000 €	210.000 €	210.000 €	
	4 Mio. <b>Titelgruppe 75</b> Förderung von Maßnahmen zur Umstrukturierung der saarländischen Krankenhaushaushaltslandschaft	4.000.000 €	0 €	0 €	
	<b>Titelgruppe 76</b> Schließungs- und Umwandlungskosten	0 €	0 €	0 €	
	= 20 Mio. <b>Titel 884 01</b> Zuweisung an das Sondervermögen Krankenhausfonds	0 €	20.000.000 €	20.000.000 €	
<b>II. Sondervermögen "zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie"</b>		<b>Soll 2020</b>	<b>Soll 2021</b>	<b>Soll 2022</b>	
KH ohne UKS	<b>Titel 671 04</b> Zuweisung an das Sondervermögen Zukunft I (Kosten für Beatmungsgeräte, Aufbau Versorgungszentren, Erweiterung Intensivbehandlungskapazitäten Klinikum SB und DRK-Krankenhaus SLS)	5.034.100 €	0 €	0 €	
	<b>Titel 884 01</b> Zuführung an das Sondervermögen Krankenhausfonds	75.000.000 €	35.000.000 €	15.000.000 €	
<b>III. Sondervermögen "Krankenhausfonds"</b>		<b>Soll 2020</b>	<b>Soll 2021</b>	<b>Soll 2022</b>	
Krankenhäuser ohne Universitätsklinikum	<b>Titel 234 01</b> Einnahmen vom Land (Zuweisungen des Landes) aus Kapitel 05 12, TGr. 71	0 €	20.000.000 €	20.000.000 €	
	<b>Titel 234 02</b> Einnahmen vom Land (Zuweisungen des Landes) aus Sondervermögen "zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie"	75.000.000 €	35.000.000 €	15.000.000 €	
	<b>Titel 331 01</b> Bundesanteil Zukunftsprogramm Krankenhäuser	12.000.000 €	12.000.000 €	12.000.000 €	
	<b>Verbesserung der Versorgungsstrukturen in Krankenhäusern gemäß den Kriterien der Strukturveränderungs-Förderrichtlinie (SVFR):</b>				
	<b>Titel 884 01</b> Zuweisungen an die Bundesknappschaft (20%, im Khh 2019/2020 noch 10%)	16.000.000 €	13.400.000 €	9.400.000 €	
	<b>Titel 884 02</b> Zuschüsse an sonstige Krankenhausträger (50%, im Khh 2019/2020 noch 55%)	44.000.000 €	33.500.000 €	23.500.000 €	
	<b>Titel 884 03</b> Zuschüsse an kommunale Krankenhausträger (30%, im Khh 2019/2020 noch 35%)	27.000.000 €	20.100.000 €	14.100.000 €	

Nach § 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögen „Krankenhausfonds“ dient das Sondervermögen dazu, Mittel zur Förderung von Maßnahmen nach § 9 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG), die die Voraussetzungen nach § 12a Abs. 1 Sätze 3 bis 5 KHG erfüllen, und Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 KHG zur Verbesserung der Strukturen in Krankenhäusern, die für die Sicherung der stationären medizinischen Versorgung der Bevölkerung von besonderer Bedeutung sind, bereitzustellen und mehrjährig zu sichern. Hierdurch soll den Trägern bei der Finanzierung ihrer Strukturmaßnahmen Planungssicherheit gegeben werden.

Die Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Krankenhausfonds“ verweist auf den Förderanspruch der Krankenhäuser nach § 8 KHG und die hiermit einhergehende Pflicht des Landes, auf Antrag des Krankenhausträgers Investitionskosten zu fördern, die entstehen, insbesondere für die Errichtung von Krankenhäusern einschließlich der Erstausrüstung mit den für den Krankenhausbetrieb notwendigen Anlagegütern.<sup>1</sup> Dabei – so die Begründung – seien die Fördermittel nach Maßgabe des Krankenhausfinanzierungsgesetzes und des Saarländischen Krankenhausgesetzes so zu bemessen, dass sie die förderungsfähigen und unter Beachtung betriebswirtschaftlicher Grundsätze notwendigen Investitionskosten decken.

### 2.1.5 Transfer nicht verausgabter Wirtschaftsplanansätze aus dem Sondervermögen „Pandemie“ in das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“

Gemäß § 6 Abs. 3 SV-Cov19-Gesetz können die im jeweiligen Wirtschaftsjahr nicht verausgabten Wirtschaftsplanansätze dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ mit der entsprechenden Zweckbindung zugeführt werden, soweit mit einem Mittelabfluss in späteren Haushaltsjahren zu rechnen ist. Dementsprechend wurde im Zuge der Errichtung des Sondervermögens „Pandemie“ am 24. Juni 2020 die Zweckbestimmung des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ dahingehend ergänzt, dass aus ihm zukünftig auch Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit Ausgaberesten aus dem Sondervermögen „Pandemie“ erfüllt werden können. Das Ministerium für Finanzen und Europa hat von dieser ihm eingeräumten Möglichkeit in den Jahren 2020 und 2021 bereits Gebrauch gemacht.

Im Rechnungsjahr 2020 wurden auf Grundlage dieser Ermächtigung dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ zweckbestimmt für den Gigabitausbau im Saarland Mittel in Höhe von 13 Mio. € zugeführt.

Tabelle 9: Zuführungen aus dem Sondervermögen „Pandemie“ in das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“

	Sondervermögen „Pandemie“ (Kapitel 97 12 Titel 884 02)		Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ (Kapitel 95 88 Titel 332 03)	
	Soll	Ist	Soll	Ist
2020	0,00 €	13.000.000,00	0,00 €	13.000.000,00 €

<sup>1</sup> LT-Drs. 16/1341-NEU vom 22. Juni 2020 zu Ziffer 2.

Im Rechnungsjahr 2021 sind die Zuführungen an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ auf 62,5 Mio. € angestiegen. Die Mittel sollen zweckbestimmt in künftigen Haushaltsjahren für den Gigabitausbau im Saarland (30 Mio. €), Digitalisierung und Datenverarbeitung (14,5 Mio. €), Konjunkturprogramme (10 Mio. €), Moderne Mobilität (5 Mio. €) sowie für Vorhaben im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation (3 Mio. €) eingesetzt werden.

## **2.2 Bewertung der tatsächlichen Effekte der bestehenden Umbuchungsmöglichkeit/Umgehung des Haushaltsgesetzgebers?**

Gegen mehrere der dargestellten Verflechtungen zwischen dem Kernhaushalt und einem oder mehreren Sondervermögen bzw. zwischen den Sondervermögen hegt der Rechnungshof verfassungsrechtliche Bedenken.

### **2.2.1 Transfer aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“**

Diese Form der Verflechtung zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ steht nicht im Zusammenhang mit der Pandemiebewältigung. Kritische Anmerkungen im Hinblick auf das hiermit verbundene enorme Anwachsen des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ hat der Rechnungshof bereits an anderer Stelle vorgenommen.<sup>1</sup>

### **2.2.2 Erstattung von pandemiebedingten Ausgaben an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ aus dem Sondervermögen „Pandemie“**

Bereits in seinem Jahresbericht 2020 hat der Rechnungshof seine Bedenken gegenüber dem erheblichen Anwachsen des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ artikuliert und eine Überprüfung der Zweckbindungen angemahnt. Außerdem hat er unter Hinweis auf die Erklärungen aller deutschen Rechnungshöfe darauf hingewiesen, dass im Sinne der Schuldenbremse weitgehend alle Konsolidierungskräfte des Haushalts zur Reduzierung der Nettokreditaufnahme ausgeschöpft werden sollen. Es werfe Fragen auf, dass das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“, obwohl aus ihm Zahlungsverpflichtungen aufgrund besonderer Belastungen des Landes erfüllt werden können, lediglich zur Vorfinanzierung pandemiebedingter Ausgaben genutzt worden sei, die ihm nach Einrichtung des Sondervermögens „Pandemie“ schließlich von diesem erstattet wurden.

Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren eingehend geprüft und substantiell begründet werden müssen, ob und inwieweit pandemiebedingte Ausgaben aus dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ hätten getragen werden können. In dieser Auffassung sieht sich der Rechnungshof insbesondere durch den Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz bestätigt. Dieser hat in seinem Urteil vom 1. April 2022 ausdrücklich auf eine substantielle Begründungspflicht des Gesetzgebers verwiesen, wenn er allgemeine, nicht zweckgebundene Rücklagen zur Schuldentilgung nicht einsetzen wolle.

<sup>1</sup> Vgl. Prüfaufforderungen Nr. 5 und Nr. 6 an die Landesregierung im Jahresbericht 2020, S. 119.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ nicht monetär unterlegt ist. Es wird – jedenfalls zum Teil – aus Kreditaufnahmeermächtigungen gebildet, die in Vorjahren im Rahmen des Haushaltsvollzugs nicht in Anspruch genommen wurden. Eine Nutzung des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ führt dem Haushalt zwar keine Geldmittel zu. Sie ermächtigt aber, von den dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ zugeführten Kreditaufnahmeermächtigungen aus Vorjahren wieder Gebrauch zu machen.

Der Rechnungshof hält eine substantielle Begründung auch deshalb für notwendig, um dem Eindruck entgegenzuwirken, dass mit dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ der Spielraum für exekutives Handeln in der Zukunft erweitert werden soll, obwohl die hierzu notwendige Erhöhung der Nettokreditaufnahme über das Sondervermögen „Pandemie“ nur ausnahmsweise und nur pandemiebedingt zulässig ist. Die Bildung einer allgemeinen Rücklage ist unzulässig.

### **2.2.3 Transfer aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen „Pandemie“ ab 2025**

Die Zuführung der im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Zins- und Tilgungsbeiträge aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen „Pandemie“ ab 2025 zur Finanzierung des Schuldendienstes entspricht der mit dem Errichtungsgesetz begründeten gesetzlichen Verpflichtung nach § 6 Abs. 1 SV-Cov19-Gesetz. Sie ist der Einrichtung eines kreditfinanzierten Sondervermögens systemimmanent und vom Rechnungshof insofern nicht zu beanstanden.

### **2.2.4 Transfer aus dem Kernhaushalt und dem Sondervermögen „Pandemie“ in das Sondervermögen „Krankenhausfonds“**

Die gesetzlich eröffnete Möglichkeit zur Umbuchung von Ausgabeermächtigungen aus dem Sondervermögen „Pandemie“ in das Sondervermögen „Krankenhausfonds“ befreit nach Auffassung des Rechnungshofs nicht von dem generellen Erfordernis eines Veranlassungszusammenhangs zwischen Notlage und zu finanzierender Maßnahme.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass eine leistungsfähige Krankenhaushauslandschaft, für die finanzielle Mittel bereitstehen müssen, naturgemäß zur Überwindung der Pandemie essenziell ist. Allein der allgemeine Verweis hierauf vermag jedoch den verfassungsrechtlich erforderlichen, hinreichend konkreten Veranlassungszusammenhang nicht zu begründen. Nicht jede Maßnahme, die dem Gesundheitssystem zugutekommt, lässt sich mittels Notlagenkrediten finanzieren, ohne dass ein konkreter Veranlassungszusammenhang dargelegt wird.

Die Gesetzesmaterialien lassen vielmehr erkennen, dass das Sondervermögen „Krankenhausfonds“ geschaffen wurde, um losgelöst von der Pandemie eine leistungsfähige Krankenhaushauslandschaft zu gewährleisten und zu sichern. Die Förderung von Investitionen der Krankenhausträger ist Teil der regulären

Krankenhausfinanzierung und stellt eine Daueraufgabe dar. Einen speziellen Pandemiebezug lässt sich der Gesetzesbegründung jedenfalls nicht entnehmen.

Aus dem Bericht der Landesregierung in der 62. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen des saarländischen Landtages am 19. Juni 2020 geht hervor, dass das Sondervermögen dazu dienen soll, Strukturen in den Krankenhäusern voranzubringen und die medizinische Versorgung im Saarland weiter zu entwickeln. Der vorgesehene Mitteleinsatz sei wichtig, um den Träger Planungssicherheit zu geben. Die aus dem Sondervermögen „Pandemie“ in den „Krankenhausfonds“ umgebuchten Mittel sollen in einem gemeinsamen Topf mit Mitteln anderer Herkunft münden. Zum Beispiel mit solchen aus Titelgruppe 71 und 75 des Kapitels 05 12, bei denen es sich um Ausgabeermächtigungen für mittel- bis langfristige Investitionen in die Krankenhauslandschaft handelt. Ursprünglich waren für diese Titelgruppen für die Jahre 2019 und 2020 Ausgaben in Höhe von insgesamt 19 Mio. € geplant. Das Soll für die Titelgruppen 71 und 75 in Kapitel 05 12 wurde für die Jahre 2021 und 2022 nunmehr auf null gesetzt.

In der Titelgruppe 73 wiederum sollten ursprünglich die Kofinanzierungsanteile des Landes für die Projektförderung von Maßnahmen aus dem Krankenhausstrukturfonds des Bundes veranschlagt werden. Dem Zweck entsprechende Ausgaben sollen künftig teilweise aus dem Sondervermögen „Krankenhausfonds“ geleistet werden.

Eine Differenzierung der Mittel des „Krankenhausfonds“ danach, dass für aus dem Sondervermögen „Pandemie“ kreditfinanzierte Pandemiemittel auch eine entsprechende pandemiebezogene Verwendung dargelegt wird, ist nicht ersichtlich. Eine solche Differenzierung wäre jedoch erforderlich gewesen. Lediglich eine Verteilung auf die verschiedenen Gruppen der Krankenhausträger ist im Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Krankenhausfonds“ dargestellt (siehe Grafik in Tz. 2.1.4). Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass die mit der Notlage begründete Kreditermächtigung dazu genutzt werden sollte, um bereits ohne die Pandemie bestehende Probleme bei der Krankenhausfinanzierung zu lösen. Dies ist jedoch aufgrund der gesetzlichen Regelungen nicht zulässig. Eine etwaige Unterfinanzierung der saarländischen Krankenhauslandschaft, die bereits vor der Pandemie bestand, kann nicht über Notlagenkredite gelöst werden. Entsprechende Mittel sind im regulären Haushalt – unter Geltung der Regeln der Schuldenbremse – bereitzustellen.

Der Rechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass Zuführungen an den „Krankenhausfonds“ aus dem Sondervermögen „Pandemie“ mit dessen Zweckbindung nur dann vereinbar sind, wenn sie mit einer hinreichenden Begründung des pandemiebezogenen Veranlassungszusammenhangs unterlegt werden.

### **2.2.5 Transfer von Ausgaberesten aus dem Sondervermögen „Pandemie“ in das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“**

Mit der in § 6 Abs. 3 SV-Cov19-Gesetz getroffenen Regelung wird dem Finanzministerium im Ergebnis die Möglichkeit eingeräumt, nicht verausgabte, aber kreditfinanzierte Mittel des Sondervermögens „Pandemie“ über das Jahr 2024 hinaus zu „retten“. Denn § 2 des Errichtungsgesetzes für das Sondervermögen „Pandemie“ sieht vor, dass die Mittel in diesem Sondervermögen nur bis einschließlich 2024 zur Verfügung stehen sollen. Nach diesem Zeitpunkt können die geplanten Maßnahmen nicht mehr bzw. nicht weiter mit den Mitteln aus dem Sondervermögen „Pandemie“ umgesetzt werden.

Eine Ausnahme ist gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2 SV-Cov19-Gesetz lediglich für Verwaltungsausgaben, die im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen stehen, und für Zinsausgaben vorgesehen. Sie können noch bis zur endgültigen Tilgung aller Verbindlichkeiten des Sondervermögens „Pandemie“ finanziert werden. Erst mit der vollständigen Tilgung der Verbindlichkeiten gilt gemäß § 9 SV-Cov19-Gesetz das Sondervermögen als aufgelöst.

Mit der Umbuchung von im Rahmen des Sondervermögens „Pandemie“ kreditfinanzierten Mitteln in das nicht-kreditfinanzierte Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ fallen diese zeitlichen Begrenzungen weg. Die entsprechenden Maßnahmen können damit neben dem jeweiligen Kernhaushalt und zeitlich unbegrenzt (weiter) aus diesen Mitteln finanziert werden.

Da der Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ vom Haushaltsgesetzgeber nicht mitbeschlossen wird, sondern lediglich zur Erläuterung der Zu- und Abführungen dem Haushaltsplan beigelegt wird, fehlt es ab 2025 an der parlamentarischen Beschlussfassung über die Mittelverwendung.

Der Rechnungshof weiß um die seit dem Haushaltsjahr 2013 geübte Praxis, übertragbare Minderausgaben und nicht verausgabte zweckgebundene Mehrausgaben im Haushaltsvollzug dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ titelgenau zuzuführen und in der Erläuterung der Haushaltsrechnung titelgenau darzustellen. Analog dazu werden diese Titel in der Haushaltsrechnung mit den noch zur Verfügung stehenden Mittelansätzen analog den ursprünglich im Kernhaushalt ausgebrachten Titeln deckungsgleich ausgebracht und auf diesen Einzeltiteln in der Haushaltsrechnung die Abflüsse verbucht und in der Jahresrechnung des Sondervermögens abgebildet. Der Rechnungshof erkennt deshalb nicht, dass diese Praxis zu einer Verbesserung der Transparenz für den Haushaltsgesetzgeber geführt hat. Diese Informationsmöglichkeit entspricht allerdings nicht mehr der beim Sondervermögen „Pandemie“ vorgesehenen gesetzlichen Beschlussfassung des Wirtschaftsplans.

Damit werden die für das Sondervermögen „Pandemie“ im Rahmen der Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan ansonsten geltenden Bewilligungsrechte des Parlaments umgangen.

### 2.2.5.1 Verfassungsrechtliche Bedenken

Gegen die gesetzliche Einräumung einer solchen Umbuchungsmöglichkeit bestehen nach Auffassung des Rechnungshofs verfassungsrechtliche Bedenken auch im Hinblick auf den für eine zulässige Notlagenverschuldung verfassungsrechtlich erforderlichen Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Verschuldung. Dieser beinhaltet nicht nur eine sachlich-inhaltliche, sondern auch eine zeitliche Komponente. Dies ist einhellige Auffassung in Literatur und Rechtsprechung und wird ebenso von den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder vertreten. Es lässt sich nur schwer nachvollziehbar begründen, dass Mittel, die bis Ende des Jahres 2024 nicht ausgegeben wurden, weiter benötigt werden, um die Notlage der Jahre 2020 bis 2022 zu überwinden.

### 2.2.5.2 Ausweg der verfassungskonformen Auslegung und Selbstbeschränkung im Vollzug

Diese verfassungsrechtlichen Bedenken lassen sich nur durch eine verfassungskonforme Auslegung und eine strikte Selbstbeschränkung der Exekutive im Vollzug ausräumen.

Aus dem im Haushaltsrecht geltenden Grundsatz der Jährlichkeit folgt für die Situation der Notlage, dass eine für eine bestimmte Maßnahme vorgesehene Kreditaufnahme zeitlich notlagenbezogen und die Maßnahmen damit in den Jahren der Notlagensituation ausgabenwirksam sein müssen.

Der Rechnungshof muss andererseits anerkennen, dass eine vollständige Umsetzung solcher Maßnahmen in Einzelfällen über diesen Zeitraum hinausreichen kann, etwa weil dies bereits in der Natur der Maßnahme liegt oder ihr Zweck sich nur in dieser Weise verwirklichen lässt. Eine Beurteilung ist hier nur mit Blick auf die konkrete Einzelmaßnahme möglich. Ein hinreichend plausibler zeitlicher Zusammenhang auch nach Ende der Notlage muss sich jedenfalls herstellen lassen. Dies hat zur Konsequenz, dass eine Finanzierung über Mittel der Jahre 2020, 2021 und 2022 in den Folgejahren nicht vollständig ausgeschlossen ist. Nur in diesem engen Rahmen kann eine durch Notlagenkredite finanzierte Ausgabenermächtigung der Jahre 2020 bis 2022 im Ergebnis wie eine Rücklage für Folgejahre eingesetzt werden.<sup>1</sup>

§ 6 Abs. 3 SV-Cov19-Gesetz ist deshalb verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass eine Umbuchung in das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ nur dann in Betracht kommt, wenn die Maßnahme in den Jahren der Notlage zumindest begonnen wurde und nicht ausgeschlossen ist, dass sie in diesem Zeitraum auch zu wirken beginnt. Die Fertigstellung kann dann auch noch zu einem späteren Zeitpunkt aus Pandemiemitteln erfolgen.

Wegen des engen Ausnahmecharakters der Notlagenverschuldung bedarf es in solchen Fällen daher einer umfassenden, nachvollziehbaren und überprüfungsfähigen inhaltlichen Darlegung der Gründe, wenn im Einzelfall wegen der

---

<sup>1</sup> Koriath, a. a. O., S. 31.

besonderen zeitlichen Implikationen von der Umbuchungsmöglichkeit Gebrauch gemacht werden soll.

Der zeitliche Abstand der Ausgaben zu den Jahren der Notlage kann somit im Regelfall zwar als Indiz dafür gewertet werden, dass es an dem verfassungsrechtlich erforderlichen Veranlassungszusammenhang fehlt. Es ist diesem Indiz allerdings ebenso eigen, dass es sich im Einzelfall widerlegen lässt. Die dazu notwendige Begründung muss folglich geeignet sein, die durch das Indiz begründete Vermutung der Rechtswidrigkeit zu widerlegen.

Der Rechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass Umbuchungen aus dem Sondervermögen „Pandemie“ mit dessen Zweckbindung ansonsten nicht vereinbar sind und damit mangels Erfüllung eines Ausnahmetatbestandes zu einem Verstoß gegen das Verschuldungsverbot führen.

### **3 Der Veranlassungszusammenhang als multifunktionaler Prüfungsmaßstab**

Die Notsituation begründet nicht nur den Anlass, um vom grundgesetzlichen Verschuldungsverbot abzuweichen. Die ausnahmsweise zulässige Neuverschuldung wird zugleich durch das Ziel der Bewältigung der Notsituation begrenzt.

Während dies für die in Art. 109 Abs. 3 GG statuierte Ausnahmemöglichkeit daraus abgeleitet wird, dass sich das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage auf den Finanzbedarf zur Bewältigung der aus der Notlage resultierenden Schäden bezieht, ergibt sich für den saarländischen Haushaltsgesetzgeber dieses Erfordernis erst recht aus § 2 Abs. 1 HStabG, der in Konkretisierung der grundgesetzlich eröffneten Ausnahmemöglichkeit ausdrücklich auf den notwendigen Umfang des negativen strukturellen Finanzierungssaldos abstellt.<sup>1</sup>

Der Rechnungshof sieht in diesem teilweise als „notlagenspezifisches Konnexitätsprinzip“<sup>2</sup> bezeichneten Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Ausgaben ein Erfordernis, das ebenso vom Haushaltsgesetzgeber wie auch beim Haushaltsvollzug zu beachten ist und den Nachweis eines (finalen) Veranlassungszusammenhangs oder Verursachungszusammenhangs bedingt.<sup>3</sup>

#### **3.1 Ausprägungen des verfassungsrechtlichen Veranlassungszusammenhangs**

Das Erfordernis des Veranlassungszusammenhangs betrifft nicht nur die Höhe einer ausnahmsweise zulässigen Nettoneuverschuldung. Auch die im Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens „Pandemie“ nicht abschließend aufgeführten gesetzlichen Regelbeispiele müssen sich daran messen lassen. Da der Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Pandemie“ für das Jahr 2020

---

<sup>1</sup> So auch Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, UA S. 34, Rn. 107.

<sup>2</sup> Gröpl, a. a. O., S. 21.

<sup>3</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, UA S. 33.



Teil des Nachtragshaushalts 2020 ist, gilt dies auch für die dort genannten Maßnahmen. Schließlich versteht es sich von selbst, dass im Rahmen des Haushalts- und Wirtschaftsplanvollzuges der Veranlassungszusammenhang ebenfalls vom Rechnungshof zu prüfen sein wird. Das Prüfkriterium des Veranlassungszusammenhangs ist also auf verschiedenen Ebenen immer wieder relevant.

Der Rechnungshof erinnert daran, dass auch der Stabilitätsrat in seinen Beschlüssen vom 22. Juni 2020 und 18. Dezember 2020 darauf verwiesen hat, dass die Nettokreditaufnahme auf das notwendige Maß zu begrenzen ist und Kriterien zur Verwendung der Mittel festzulegen sind, „*die sich eng an den unmittelbaren Erfordernissen der Pandemiebewältigung orientieren.*“ Ebenso erinnert der Rechnungshof daran, dass der damalige Finanzminister in seiner Einbringungsrede zum Nachtragshaushalt und zur Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes in den Landtag ausdrücklich hierauf verwiesen und angekündigt hat, dass „*darüber (...) ganz sicher Rechenschaft*“ abzulegen sei.<sup>1</sup>

### **3.2 Die Bewältigung indirekter finanzieller Folgen: Keine Befreiung von dem Erfordernis des Veranlassungszusammenhangs**

Die allgemeine gesetzliche Zweckbestimmung des Sondervermögens umfasst auch die Bewältigung der indirekten finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie.<sup>2</sup> Der saarländische Gesetzgeber hat sein Begriffsverständnis bei der Unterscheidung von direkten und indirekten finanziellen Folgen der Pandemie, die andere Landesgesetzgeber erst gar nicht getroffen haben, zwar nicht erläutert. Ersichtlich ist er aber davon ausgegangen, dass (pandemiebedingte und nicht alle) Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Gesundheitswesens und des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung (erstes gesetzliches Regelbeispiel) direkte finanzielle Folgen zeitigen, während alle weiteren gesetzlichen Regelbeispiele im indirekten Zusammenhang mit der Pandemie stehen können.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass auch die Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung mittelbarer Folgen der Pandemie, wie dies bei pandemiebedingten Einnahmeausfällen etwa bei Kulturschaffenden, aber auch im Hinblick auf Steuermindereinnahmen anzunehmen ist, dem Erfordernis des Veranlassungszusammenhangs grundsätzlich entspricht.<sup>3</sup> Eine Beschränkung auf Maßnahmen, die unmittelbar oder direkt der Überwindung der Notsituation dienen – im Falle der Pandemie vornehmlich Mittelverwendungen etwa zur zeitnahen Beschaffung von Impfstoff und Schutzausrüstungen sowie zur Finanzierung von Personal im Gesundheitswesen – ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben.

Der Rechnungshof verweist insoweit ausdrücklich auf die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz, der hervorgehoben hat, dass auch

<sup>1</sup> Plenarprotokoll 16/39, S. 2826.

<sup>2</sup> § 2 Abs. 1 SV-Cov19-Gesetz.

<sup>3</sup> So auch *Meickmann*, NVwZ 2021, 97, 100, der auf die mittelbaren, vor allem volkswirtschaftlichen (Sekundär)Folgen der staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Virus verweist. Anderer Auffassung *Gröpl*, a. a. O., S. 37, der die Beseitigung mittelbarer Folgen wegen der Gefahr einer konturen- und uferlosen Handhabung ablehnt.

solche Folgekosten und Nebenzwecke, die einen mittelbaren Zusammenhang zur Pandemie aufweisen, die Tatbestandsvoraussetzungen einer notsituationsbedingten Kreditaufnahme erfüllen. Etwas Anderes könne dagegen gelten, wenn die Maßnahmen im Wesentlichen andere Zwecke als die der Überwindung der Pandemie verfolgten, namentlich „gleichsam bei Gelegenheit der Aussetzung der Schuldenregel Mittel für allgemeinpolitische Maßnahmen bereitgestellt“ werden.<sup>1</sup>

Der Rechnungshof teilt ferner nicht die Bedenken, die wegen des nicht abschließenden gesetzlichen Katalogs der Verwendungszwecke und der mangelnden gesetzlichen Bestimmtheit der gesetzlichen Festlegungen erhoben werden.<sup>2</sup> Der Gesetzgeber hat mit den gesetzlichen Regelbeispielen die zu beachtenden Grundzüge selbst bestimmt und damit einen Wertungsrahmen geschaffen, der die notwendigen Hinweise auf qualitative wie temporäre Grenzen beinhaltet. Bei einem Rückgriff auf die Generalklausel der direkten und indirekten Folgen, um sogenannte unbenannte Fälle zu erfassen, wird dies zu beachten sein.<sup>3</sup>

Für den Rechnungshof steht damit andererseits außer Frage, dass alle Maßnahmen, seien sie direkt oder indirekt bzw. unmittelbar oder mittelbar zum Ausgleich der Folgen der Pandemie vorgesehen, sich an dem Nachweis eines Veranlassungszusammenhangs messen lassen müssen. Andererseits wird es hierbei nicht ausreichen, einen indirekten oder mittelbaren Kausalzusammenhang einfach zu behaupten.

### 3.3 Zur Wechselbezüglichkeit zulässiger Neuverschuldung und zu finanzierender pandemiebedingter Maßnahmen

Das Grundgesetz trifft keine ausdrückliche Regelung zur Höhe einer zulässigen Notlagenverschuldung. Dies ist auch nicht möglich, weil der durch eine Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation entstehende Finanzierungsbedarf im Vorhinein nicht bestimmbar ist.

Im Hinblick auf den Normzweck, die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung zu gewährleisten<sup>4</sup>, ist davon auszugehen, dass Art. 109 Abs. 3 Satz 2, Halbsatz 2 GG zu einer ergänzenden Nettokreditaufnahme *„in genau dem Umfang ermächtigt, in dem die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der tatbestandlichen Naturkatastrophe oder anderen außergewöhnlichen Notsituation die staatliche Finanzlage – gegebenenfalls voraussichtlich – erheblich beeinträchtigen“*.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> So Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, UA S. 34.

<sup>2</sup> So der Wissenschaftliche Dienst des Thüringer Landtages in seiner gutachtlichen Stellungnahme zu Auswirkungen des Urteils des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ auf die verfassungsrechtliche Bewertung des Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds, WD 15/21 (Drs. 7/4690 vom 10. Januar 2022), S. 8 f.

<sup>3</sup> So hat das BVerfG etwa die Einhaltung der aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG resultierenden Bestimmtheitsanforderungen durch die seinerzeit geltenden Fassungen der §§ 28, 28a und 28b IfSG nicht infrage gestellt (vgl. NJW 2022, 139 und NJW 2022, 167).

<sup>4</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11.

<sup>5</sup> Kube, in *Dürig/Herzog/Scholz*, 98. EL März 2022, Art. 109 GG, Rn. 217.

Damit ist ein spezifischer Zusammenhang zwischen Notlage und Umfang der Verschuldung beschrieben, der im Sinne des dargestellten Veranlassungszusammenhangs zu verstehen ist.<sup>1</sup> Die verfassungsrechtlich zulässige Höhe der Neuverschuldung bestimmt sich also danach, welche Maßnahmen ergriffen und finanziert werden müssen, um die Notlage zu bewältigen und zu überwinden.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat in ihrer Hildesheimer Erklärung vom 21. September 2020 klargestellt, dass von den Ausnahmen des Neuverschuldungsverbots restriktiv Gebrauch zu machen ist. Es gilt, eine unzulässige Inanspruchnahme der Ausnahmetatbestände und damit eine Umgehung des Verschuldungsverbots zu vermeiden. Die Konferenz hat weiter darauf hingewiesen, dass notlagenbedingte Kredite im jeweiligen Haushaltsjahr nur in der Höhe aufgenommen werden dürfen, in der sie zur Finanzierung der Maßnahmen zur Bewältigung der Krise benötigt werden und dass der Verursachungszusammenhang zwischen pandemiebedingten Mehrausgaben und einer dadurch verursachten Neuverschuldung in jedem Haushaltsjahr transparent dargelegt und nachweislich gegeben sowie festgestellt werden muss.

Nicht nur der Rechnungshof des Saarlandes sieht deshalb die Gefahr, dass das kreditfinanzierte und aus Anlass der Pandemie eingerichtete Sondervermögen dazu genutzt wird, im Ergebnis politisch durchaus wünschenswerte Projekte aufzusetzen und über „Pandemiemittel“ zu finanzieren, die jedoch nicht in einem hinreichenden Veranlassungszusammenhang zur Pandemie stehen. Dies wäre aber eine Umgehung des Neuverschuldungsverbots mit Auswirkung auf die Höhe der nur ausnahmsweise zulässigen und an einen Veranlassungszusammenhang gebundenen Kreditaufnahme.

Dies hat zur Konsequenz, dass der Gesetzgeber sich nicht nur im Hinblick auf die Höhe der Kreditemächtigung und der jeweiligen Kreditaufnahme vom Veranlassungszusammenhang leiten lassen muss, sondern notwendigerweise auch bei der Bestimmung der (Einzel-)Maßnahmen selbst.

Dabei versteht es sich von selbst, dass im Falle nicht ausreichender Bestimmtheit einzelner Titel dem Veranlassungszusammenhang auf der Umsetzungsebene im Vollzug dann erst recht besondere Bedeutung zukommt.

### 3.4 Einzelkriterien des Veranlassungszusammenhangs

Es bleibt festzuhalten, dass es eines besonderen Veranlassungszusammenhangs zwischen Notlage und Verschuldung bedarf, der sowohl eine sachlich-inhaltliche als auch eine zeitliche Komponente erfordert.

---

<sup>1</sup> Der „Veranlassungszusammenhang“ wird z. T. unterschiedlich bezeichnet: „konkreter Veranlassungszusammenhang“ (vgl. Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 -P.St. 2783, P.St. 2827-, „finaler Veranlassungszusammenhang“ (vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2021, VGH N 7/21 und *Meickmann*, NVwZ 2021, 97, 100), „unmittelbarer Veranlassungszusammenhang“ und „notlagenverschuldungsspezifisches Konnexitätsprinzip“ (*Gröpl*, NJW 2020, 2523, 2525).

Der subjektiv sachliche Zusammenhang setzt voraus, dass die Entscheidung für die Maßnahme wegen der Pandemie getroffen wurde; der objektiv sachliche Zusammenhang setzt voraus, dass die Maßnahme der Abwehr der Notlage bzw. ihrer Folgen dient.<sup>1</sup>

In zeitlicher Hinsicht ist zu beachten, dass Maßnahmen nur dann zur Überwindung der Notlage beitragen, wenn sie noch im Zeitraum der Pandemie umgesetzt werden bzw. Wirkung entfalten.<sup>2</sup> Maßnahmen, die offensichtlich oder sehr wahrscheinlich erst nach Ende der Notsituation greifen, sind nicht über Notlagenkredite finanzierbar.

Wann der spezifische sachlich-inhaltliche und zeitliche Veranlassungszusammenhang jeweils gegeben ist und wann nicht, ist stets im Einzelfall festzustellen und bedarf einer nicht immer einfachen Abgrenzung. Hierfür gelten die unter Ziff. 4.5 dargestellten Grundsätze.

### 3.5 Veranlassungszusammenhang und (Pandemie-)Resilienz<sup>3</sup>

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass der erforderliche sachliche Zusammenhang nicht bereits dann gegeben ist, wenn eine Maßnahme lediglich allgemein zur Resilienzsteigerung für etwaige künftige Notlagen beitragen soll.<sup>4</sup>

Laut der Gesetzesbegründung zur Notlagenverschuldung bezieht sich das Erfordernis der erheblichen Beeinträchtigung der Finanzlage auf *den „Finanzbedarf zur Beseitigung der aus einer Naturkatastrophe resultierenden Schäden und etwaigen vorbeugenden Maßnahmen“*.<sup>5</sup>

Diese *„aus einer Naturkatastrophe resultierenden (...) etwaigen vorbeugenden Maßnahmen“* müssen in einem Bezug zur aktuellen Notlage stehen. Diesen Bezug zu lösen, würde dem Ausnahmecharakter der Notlagenverschuldung nicht gerecht, sondern den Kreis möglicher Maßnahmen ins Uferlose erweitern. Laut Gesetzesbegründung zu Art. 109 GG dient die Notlagenverschuldung vielmehr dazu, die *„Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung“* zu gewährleisten.<sup>6</sup> Die Schaffung stabiler und krisenfester Strukturen im Blick auf zukünftige nach Art und Ausmaß noch ungewisse Krisen ist hingegen Daueraufgabe und muss aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, „Notfallkredite für Corona-Maßnahmen“, Sonderbericht nach § 92 LHO vom 25. November 2021, S. 5.

<sup>2</sup> Hierzu Gröpl, NJW 2020, 2523, 2525: „Die Ausnahmestellung der Nettokreditaufnahme und die dadurch verursachte, unter Umständen erhebliche und langfristige Belastung künftiger Haushalte gebieten es, nur diejenigen Maßnahmen als notlagenüberwindend einzustufen, die offensichtlich direkt und zeitnah dazu ergriffen werden, die Notlage zu bekämpfen.“

<sup>3</sup> Resilienz, von lateinisch „resilire“ (zurückspringen, abprallen); Aufbau an Widerstandsfähigkeit, um Störungen (in diesem Fall Pandemien) künftig besser zu verkraften.

<sup>4</sup> Vgl. auch: Sachstand „Notlagenverschuldung des Bundes und der Länder“, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 4 -3000 – 087/21 vom 22. Oktober 2021, S. 13 ff.

<sup>5</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11.

<sup>6</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 11.

<sup>7</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Notlagenverschuldung des Bundes und der Länder“, WD 4 -3000 – 087/21 vom 22. Oktober 2021, S. 14 mit Verweis auf *Nebel*, in *Piduch*, Bundeshaushaltsrecht, 44. Erg. Lfg., Januar 2011, Art. 115, Rn. 18.

Unter dem Gesichtspunkt des erforderlichen unmittelbaren Veranlassungszusammenhangs zwischen Notsituation und Kreditaufnahme können aber nur Ausgaben zur Schaffung einer (Pandemie-)Resilienz kreditfinanziert werden, soweit sie zur Überwindung einer bereits eingetretenen oder sich konkret abzeichnenden Notsituation dienen.<sup>1</sup> Ein Veranlassungszusammenhang liegt hingegen nicht vor, wenn die Maßnahme nur dazu geeignet ist, für zukünftige Notsituationen besser gerüstet zu sein.

Der Rechnungshof verweist insoweit auf das genannte Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs, wonach „sowohl die Kreditaufnahme als solche als auch die durch die Kreditaufnahme finanzierten Maßnahmen final auf die Beseitigung der Naturkatastrophe bzw. auf die Überwindung der außergewöhnlichen Notsituation bezogen sein“ müssen.<sup>2</sup> Die hier geforderte Finalität kann sich denklogisch nicht auf künftige noch unbestimmte Notlagen beziehen.

## **4 Einzelbetrachtung der multifunktionalen Relevanz des Veranlassungszusammenhangs auf vier verschiedenen Ebenen**

### **4.1 Ebene 1 (Legislative): Umfang der Kreditermächtigung**

Der saarländische Gesetzgeber hat sich in § 4 SV-Cov19-Gesetz für eine notlagenbedingte Kreditermächtigung im Umfang von „bis zu 1.400 Mio. €“ für den Zeitraum 2020 bis 2022 entschieden. Dem Gesetzgeber kommt hierbei ein Einschätzungsspielraum zu,<sup>3</sup> im Rahmen dessen er eine Prognose hinsichtlich der notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung und Überwindung der Pandemie erstellen musste.

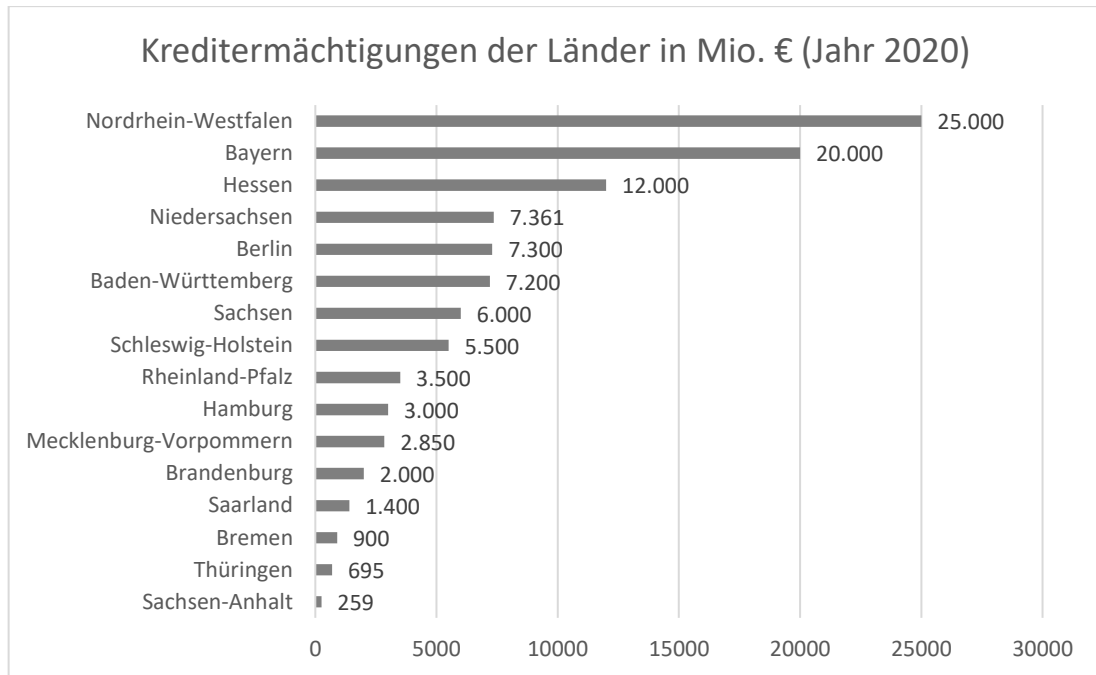
Die Gesamtermächtigung im Saarland von bis zu 1,4 Mrd. € stellt sich – bezogen auf die Kreditermächtigungen im Jahr 2020 – im Ländervergleich wie folgt dar:

---

<sup>1</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand „Notlagenverschuldung des Bundes und der Länder“, a. a. O, S. 15.

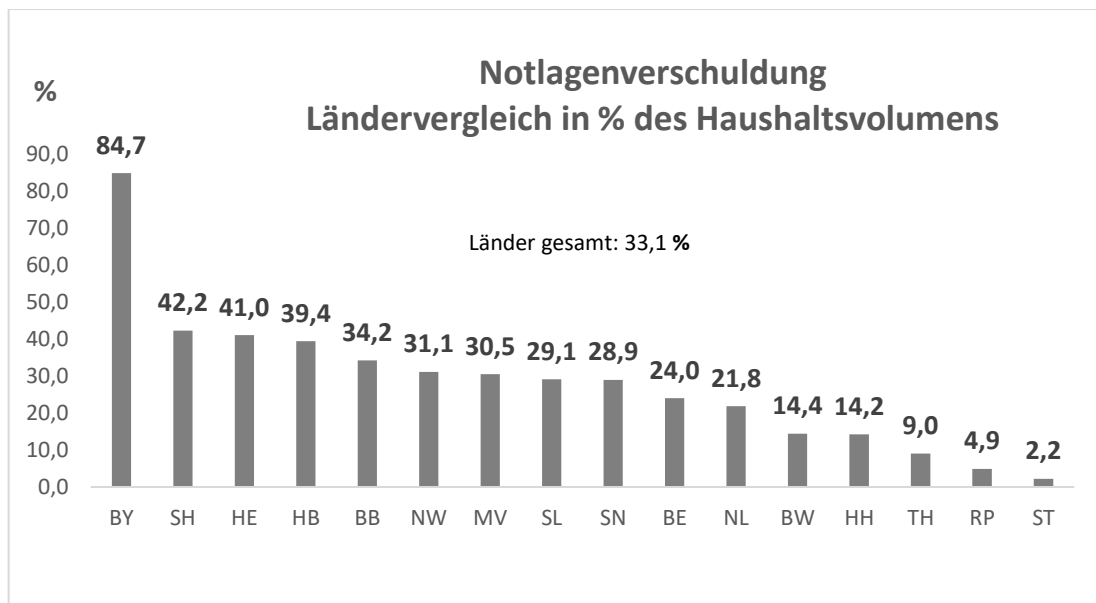
<sup>2</sup> Staatsgerichtshof Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 -P.St. 2783, P.St. 2827-, S. 86, Rn. 269; vgl. auch Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022 (VGH N 7/21), Rn. 108 („finaler Veranlassungszusammenhang“).

<sup>3</sup> Reimer, in BeckOK GG, 51. Ed. 15. Februar 2022, GG Art. 109, Rn. 67.



Quelle: Haushaltsgesetze/ergänzende Gesetze zu Sondervermögen

Hinsichtlich der am Haushaltsvolumen gemessenen prozentualen Notlagenverschuldung ist im Ländervergleich keine Auffälligkeit festzustellen. Das Saarland bewegt sich – wie nachfolgend dargestellt – hier im Mittelfeld:



Quelle: Darstellung und Berechnung des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein, Stand 14. Januar 2021 (aus: Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/5318, S. 7)

Da die Höhe der Kreditermächtigung und die zu finanzierenden Maßnahmen sich gegenseitig bedingen und für beide Ebenen das Erfordernis des Veranlassungszusammenhangs gilt, hat es für die Prüfung des Rechnungshofs mit diesen Feststellungen aber noch nicht sein Bewenden. Es ist näher zu beleuchten, ob sowohl den Entscheidungen der Legislative als auch der Exeku-

tive jeweils eine hinreichende Begründung zum Vorliegen eines Veranlassungszusammenhangs zwischen der Notlage und der Einzelmaßnahme zugrunde liegt.

#### 4.2 Ebene 2 (Legislative): Bestimmung der möglichen Mittelverwendung durch den Gesetzgeber (§ 2 SV-Cov19-Gesetz)

Wie in Tn 22 (Ziff. 1.3) dargestellt, hat der Gesetzgeber in § 2 Abs. 2 Satz 1 Regelbeispiele (Nr. 1 bis Nr. 7) für Finanzierungszwecke aus Mitteln des Sondervermögens festgelegt.

- Die in Nr. 1 bis Nr. 5 genannten Zwecke können aus Sicht des Rechnungshofs grundsätzlich als pandemiebedingt angesehen werden. Dies entbindet jedoch nicht von der weiteren Prüfung, ob die hierunter im Wirtschaftsplan erfassten Maßnahmen ihrerseits den jeweils notwendigen Veranlassungszusammenhang mit der Pandemie aufweisen und als zur Überwindung der Pandemie-Situation und zur Finanzierung der Pandemie-Folgen erforderlich angesehen werden können. Erst recht gilt dies auf der Ebene des Vollzugs des Wirtschaftsplans. Der Rechnungshof sieht hier die Gefahr, dass wünschenswerte, aus dem Kernhaushalt zu finanzierende Maßnahmen ohne den erforderlichen Veranlassungszusammenhang als pandemiebedingt eingestuft werden (könnten).
- In Nr. 6 sieht das Gesetz vor, dass „*Maßnahmen zur beschleunigten und verstärkten Digitalisierung der Verwaltung im Land und in den Kommunen*“ aus Notlagenkrediten finanziert werden können.

Der saarländische Gesetzgeber hat, wie seine Wortwahl der beschleunigten und verstärkten Digitalisierung zeigt, im Blick, dass Digitalisierungsprojekte möglicherweise bereits vor der Pandemie geplant waren, ihre vorgezogene oder verstärkte Umsetzung jedoch aufgrund der Pandemiesituation erforderlich werden könnte.

Der Rechnungshof weiß um die Kritik, die sich gegen diese Zweckbestimmung richtet und sich daran festmacht, dass die Digitalisierung der Landes- und Kommunalverwaltungen bereits lange vor Ausbruch der Covid-19-Krise ein Ziel des Saarlandes gewesen sei und daher kein hinreichender bzw. unmittelbarer Veranlassungszusammenhang mit der Krise bestehe.<sup>1</sup>

Der Rechnungshof hält es durchaus für möglich, dass Maßnahmen, die bereits vorher „auf der Agenda“ standen, sich zu Maßnahmen entwickeln, die zur Überwindung der Notlage unmittelbar beitragen oder gar zur Bewältigung der Notsituation unabdingbar sind – beispielsweise durch ihre beschleunigte oder veränderte Umsetzung.

Als Beispiel hierfür können die während der Pandemie verstärkt eingerichteten Homeoffice-Arbeitsplätze genannt werden, mit denen zur Verringerung des Infektionsrisikos und der Verbreitung des Corona-Virus beigetragen werden

---

<sup>1</sup> Vgl. Gröpl, a. a. O., S. 39.

sollte. Nahezu in allen Verwaltungen stand das Thema Homeoffice zwar bereits vor der Pandemie auf der Agenda. Dennoch sind erst aus Anlass der Pandemie vermehrt, teilweise sogar ad hoc Homeoffice-Kapazitäten geschaffen und die Beschäftigten angehalten worden, die Homeoffice-Möglichkeiten zu nutzen, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltungen in der konkreten Pandemie-Situation zu erhalten.

Angesichts der Kurzfristigkeit und des Bedeutungswandels der ursprünglich geplanten Maßnahmen kann daher der erforderliche Veranlassungszusammenhang nicht fraglich sein. Denn ursprünglich wurde mit der Einrichtung von Heimarbeitsplätzen die perspektivische Absicht verfolgt, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, die moderne Arbeitswelt weiter zu entwickeln und durch weniger Büroflächen auch eine Kostenersparnis zu erzielen. In der Pandemiesituation ging es dagegen darum, durch verstärkte Heimarbeit die Ansteckungsgefahr zu verringern und die Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu schützen und gleichzeitig den Dienstbetrieb zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit staatlicher Organisationseinheiten zu sichern. Hier wurde aufgrund der Pandemie also eine bereits vorgesehene Maßnahme verstärkt und beschleunigt. In dieser Notlagensituation war die Begründung für die beschleunigte und verstärkte Umsetzung der Maßnahme folglich eine andere.

Zur gleichen Einschätzung gelangt auch der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg etwa im Hinblick auf eine zur Entlastung von Familien bereits vor der Pandemie geplante kostenlose HVV-Monatskarte für Schülerinnen und Schüler.<sup>1</sup> Die Maßnahme wurde mit Pandemiemitteln vorgezogen und in geänderter Form umgesetzt. Die ursprüngliche Begründung und Zielrichtung der Maßnahme erwies sich dabei als nicht mehr ausschlaggebend.<sup>2</sup> Die vorgezogene und modifizierte Umsetzung der Maßnahme diene auch der wirtschaftlichen Unterstützung des Betreibers des ÖPNV während der Pandemie, sodass der Rechnungshof dies als einen hinreichenden Veranlassungszusammenhang anerkennen konnte.<sup>3</sup>

Angesichts der föderalen Struktur und damit verbundener unterschiedlicher politischer Planungen hegt der Rechnungshof außerdem Bedenken, bereits vor der Pandemie formulierte Projekte oder Planungen als zwingendes Ausschlusskriterium anzusehen. Denn dies würde dazu führen, dass in der Pandemiesituation in den Ländern vorgenommene gleiche Maßnahmen haushaltsrechtlich unterschiedlich zu behandeln wären – je nachdem ob diese Maßnahmen im jeweiligen Bundesland bereits vorher geplant waren.

---

<sup>1</sup> Sonderbericht „Notfallkredite für Corona-Maßnahmen“ vom 25. November 2021, abrufbar unter [www.hamburg.de/rechnungshof](http://www.hamburg.de/rechnungshof).

<sup>2</sup> Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, a. a. O., S. 86: *„Pandemieunabhängig wurde die Maßnahme damals – neben dem Koalitionsthema Mobilitätswende – mit einer wirtschaftlichen Entlastung der betroffenen Bevölkerungsgruppen begründet.“*

<sup>3</sup> Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, Sonderbericht a. a. O., S. 10: *„Diese Maßnahme war zwar bereits vor Corona beabsichtigt, sie wurde aber pandemiebedingt in abgeänderter Form vorgezogen. Es war nicht sicher, dass die Maßnahme ohne Corona bereits ab 2021 hätte finanziert werden sollen bzw. können. Dies ist ein hinreichender (subjektiver) Veranlassungszusammenhang.“*



Im Ergebnis ist § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass Maßnahmen, die bereits vor der Pandemie geplant waren, nur insoweit aus dem Sondervermögen finanziert werden dürfen als sie aufgrund der Pandemie umgesetzt werden müssen und die Begründung für die ursprüngliche Planung demgegenüber in den Hintergrund tritt. Dieser Aspekt kann gerade bei Maßnahmen im Bereich der Digitalisierung häufiger relevant werden.

Damit ist noch keine Aussage dazu getroffen, bei welchen Maßnahmen der Digitalisierung, die konkret im Wirtschaftsplan aufgelistet sind, der erforderliche Veranlassungszusammenhang tatsächlich gegeben ist.

- Im Regelbeispiel Nr. 7 sieht der Gesetzgeber „*weitere Maßnahmen zur Stabilisierung der kommunalen Haushalte*“ vor.

Aufgrund der Covid-19-Pandemie war mit großen Finanzlöchern der saarländischen Kommunen aufgrund massiver Steuermindereinnahmen bei der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer für die Jahre 2020 bis 2022 zu rechnen.

Das Land hat hierzu den sog. „Kommunalen Schutzschirm“ aufgespannt, um damit den Gemeinden Steuerersatzleistungen zur Verfügung zu stellen.<sup>1</sup> Der „Kommunale Schutzschirm“ des Landes stellt eine Ergänzung zum „Kommunalen Schutzschirm Bund“ dar. Ohne den vom Land aufgespannten kommunalen Schutzschirm wären absehbar keine Bundesmittel geflossen.

Der vom Land aufgespannte Schutzschirm sieht vor, die Mindereinnahmen auszugleichen. Der Kommunale Finanzausgleich wurde dafür auf Vor-Corona-Niveau eingefroren. Zudem gewährt das Land einen Teilausgleich bei den Kosten der Unterkunft und Heizung für Arbeitslose.

Auch hier gilt, dass bei allen Maßnahmen, die auf Grundlage der Zweckbestimmung in Nr. 7 ergriffen wurden, der erforderliche Veranlassungszusammenhang vorliegen muss.

#### **4.3 Ebene 3 (Legislative): Bestimmung der Einzelmaßnahmen im Wirtschaftsplan zum Sondervermögen**

Der Wirtschaftsplan zum Sondervermögen „Pandemie“ listet die pandemiebedingten Einzelmaßnahmen auf. Er ist Teil des Haushaltsplans (Anlage zu Kapitel 21 02) und wird im Rahmen der Verabschiedung des jeweiligen Haushaltsgesetzes vom Landtag beschlossen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SV-Cov19-Gesetz).

Über den Vollzug des Wirtschaftsplans berichtet das Ministerium für Finanzen und Europa dem Ausschuss für Finanzen und Haushaltsfragen halbjährlich (§ 7 Abs. 2 SV-Cov19-Gesetz).

---

<sup>1</sup> Vgl. Gesetz über den kommunalen Schutzschirm (KommSchutzG) vom 11. November 2020 (Amtsbl. I S. 1339).

Ob die im Wirtschaftsplan aufgeführten Einzelmaßnahmen zulässigerweise aus Pandemiemitteln kreditfinanziert werden dürfen, ist danach zu beurteilen, ob auch insoweit stets der verfassungsrechtlich erforderliche Veranlassungszusammenhang vorliegt. Insoweit hat der Rechnungshof verschiedene Maßnahmen einer Prüfung unterzogen (siehe Tn. 24) und wird auch künftig Maßnahmen des Wirtschaftsplans einer näheren Betrachtung unterziehen.

#### 4.4 Ebene 4 (Exekutive): Mittelverwendung im Vollzug

Das Finanzministerium weist die Mittel den für den Vollzug der Maßnahmen zuständigen Stellen zu (§ 5 SV-Cov19-Gesetz). Auf Grundlage des § 8 SV-Cov19-Gesetz wurde ein Beirat gebildet, der in Fragen der Mittelvergabe mitwirkt.

Grundlage der Mittelvergabe ist der in Ziff. 4.3 genannte Wirtschaftsplan. Das heißt, die Mittelvergabe zur Finanzierung der in § 2 Abs. 2 SV-Cov19-Gesetz genannten Zwecke (Regelbeispiele Nr. 1 bis Nr. 7) erfolgt anhand der Konkretisierungen im Wirtschaftsplan unter Mitwirkung des Beirats.

Der Beirat des Sondervermögens besteht aus jeweils einem Mitglied der Ressorts sowie der Staatskanzlei. Der Vertreter oder die Vertreterin des für Finanzen zuständigen Ministeriums übernimmt den Vorsitz. Der Beirat ist somit als Teil der Exekutive am Entscheidungsprozess beteiligt. Seine Entscheidungen sind ebenfalls am erforderlichen Veranlassungszusammenhang zu messen.

Im Übrigen unterliegt die konkrete Mittelverwendung im Einzelfall der Kontrolle durch den Rechnungshof des Landes. Auf diese Weise werden die vom Corona-Sondervermögen-Gesetz eröffneten Spielräume auf der Ebene des Gesetzesvollzugs eingeehgt und begrenzt.<sup>1</sup>

#### 4.5 Zusammenfassung der Kriterien des Rechnungshofs

Die Zulässigkeit einer aus Notlagenkrediten finanzierten Maßnahme richtet sich nach dem Vorliegen des erforderlichen sachlichen und zeitlichen Veranlassungszusammenhangs zur Covid-19-Pandemie. Der Rechnungshof legt seiner dahingehenden Überprüfung die folgenden Kriterien zugrunde.

- 1) Die Entscheidung für die Maßnahme muss wegen der Pandemie getroffen worden sein.
- 2) Die Maßnahme muss der Bewältigung bzw. Überwindung der Pandemie dienen.
  - a) Die Maßnahme muss hierfür **in sachlicher Hinsicht** zweckmäßig und geeignet sein. Dies bedarf stets einer Einzelfallbetrachtung.

---

<sup>1</sup> Für das Land Rheinland-Pfalz: Urteil Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz vom 1. April 2022, VGH N 7/21, Rn. 146.

## Sonderfälle:

- Sofern die Maßnahme bereits vor der Pandemie geplant war, gilt bei der Überprüfung des sachlichen Veranlassungszusammenhangs Folgendes<sup>1</sup>:

Der Veranlassungszusammenhang ist grundsätzlich anhand einer aktuellen (Neu)Bewertung der Erforderlichkeit von notlagenbedingten Maßnahmen vorzunehmen. Ist die Maßnahme zur Überwindung der Notlage erforderlich und wird daher pandemiebedingt umgesetzt bzw. vorgezogen, ist ein Veranlassungszusammenhang möglich.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Maßnahme aus Anlass der Pandemie verändert oder mit einer anderen Zielrichtung/Begründung umgesetzt wird und der ursprünglich verfolgte Zweck nicht mehr im Vordergrund steht.

Sofern möglich, dürfen im Regelfall nur die Zusatzkosten aus Pandemiemitteln finanziert werden, d. h. die Kosten, die durch die modifizierte oder vorgezogene Umsetzung entstehen.

- Sofern die Maßnahme der Prävention bzw. (Pandemie-)Resilienz dient oder dienen soll, gilt bei der Überprüfung des sachlichen Veranlassungszusammenhangs Folgendes<sup>2</sup>:

Der erforderliche Veranlassungszusammenhang ist nicht gegeben, sofern die Zielsetzung der Maßnahme eine Resilienzstärkung für künftige, noch unbestimmte Notlagen ist und dieses Motiv handlungsleitend für die Umsetzung der Maßnahme ist.

Ein Veranlassungszusammenhang ist nur ausnahmsweise dann gegeben, wenn die Maßnahme im Zusammenhang mit einer sich bereits konkret abzeichnenden Notsituation steht.

- b) Die Maßnahme muss hierfür **in zeitlicher Hinsicht** zweckmäßig und geeignet sein. Auch dies bedarf stets einer Einzelfallbetrachtung.

Dies ist im Regelfall gegeben, wenn die Maßnahme während der anhaltenden Pandemie vollständig umgesetzt wird.

Wird die Maßnahme begonnen, aber im Zeitraum der Pandemie nicht abgeschlossen, so muss sie zumindest eine Wirkung zur Bewältigung der Pandemie entfalten.

Kann die Maßnahme im Zeitraum der Pandemie offensichtlich oder sehr wahrscheinlich (Prognose) nicht umgesetzt werden oder nur dergestalt, dass sie keinerlei Wirkung im Hinblick auf die Pandemiebewältigung entfalten kann, fehlt es am erforderlichen zeitlichen Zusammenhang.

---

<sup>1</sup> Siehe Tz. 4.2.

<sup>2</sup> Siehe Tz. 3.5.

<b>24</b>	<b>Exemplarische Überprüfungen einzelner Maßnahmen anhand der Kriterien des Veranlassungszusammenhangs</b>
-----------	--

## **1 Die Ausgangslage: Feststellungen des Jahresberichts 2020 und Hildesheimer Erklärung**

Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2020 darauf hingewiesen, „dass die Nettokreditaufnahme unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze und der „Schuldenbremse“ auf das notwendige Maß zu begrenzen ist.“<sup>1</sup> Daran anknüpfend werden nachfolgend ausgewählte Titel einer Stichprobenprüfung unterzogen. Diese orientiert sich an den oben formulierten Kriterien des Veranlassungszusammenhangs und damit an den Kriterien, die die Rechnungshöfe erstmalig in der so genannten Hildesheimer Erklärung aufgestellt haben.

Der Rechnungshof verfolgt damit keinen Selbstzweck: Denn kann zwischen der einzelnen Ausgabe und der Notlage kein Zusammenhang hergestellt werden, ist eine Verringerung der Kreditaufnahme unter Umständen möglich und dann auch geboten. Dieser Aspekt ist haushaltspolitisch vor allem deshalb bedeutsam, weil auf diesem Weg weitere Belastungen zur Entschuldung vermieden werden können. Gleichzeitig trägt eine solche Haushaltsdisziplin dazu bei, haushaltspolitische Kontrolle und Flexibilität zu erreichen.

Die anschließende Betrachtung der einzelnen Themenfelder Gigabitausbau, Digitalisierung von Kommunen, Moderne Mobilität, Schulobstprogramm und Risikovorsorge erfolgt nicht umfassend. Sie erfolgt allein unter der Perspektive des Veranlassungszusammenhangs. Neben der Frage ausreichender Bestimmtheit der entsprechenden Titel beschränkt sich die Betrachtung dabei auf die Schlüssigkeit bzw. die Frage, ob eine Finanzierung aus Pandemiemitteln zulässig ist. Vertiefte Prüfungen im Sinne einer ordnungsgemäßen Abwicklung bzw. des „Wie“ sind gesondert zu behandeln. Der Rechnungshof behält sich die Prüfung weiterer Themenbereiche vor.

## **2 Vorgehensweise bei der Auswahl der Beispiele**

Für die Auswahl der zu prüfenden Titel wurde eine Eingrenzung vorgenommen, die sich an folgenden Eckpunkten orientierte:

- Für die Betrachtung wurden weitestgehend Sachkostentitel der Gruppe 5 ausgeklammert, da es sich hierbei in der Regel um so genannte Verstärkungstitel handelt. Diese Titel korrespondieren zu bereits bestehenden Titeln im Kernhaushalt und mussten im Rahmen der Covid-19-Pandemie lediglich verstärkt werden. Dies betrifft beispielsweise die erhöhten Kosten für Sicherheits- und Hygienemaßnahmen: Hygienespender, Spuckschutz-

---

<sup>1</sup> Vgl. Rechnungshof des Saarlandes, Jahresbericht 2020, S. 118.

scheiben, Müllentsorgung, Sonderreinigungen, Masken und Desinfektionsmittel, aber auch IT-Kosten wie zusätzliche Laptops, Kabel, Kameras, Headsets, (Laptop-)Taschen, etc.

Für den Rechnungshof ist bei diesen Titeln der Veranlassungszusammenhang oftmals ersichtlich. Die zulässige Höhe ist immer von der konkreten Einzelsituation abhängig.

- Ebenfalls ausgeklammert wurden Billigkeitsleistungen, Zuwendungen oder Titel der Hauptgruppe 6, die betroffenen Institutionen, Gruppen, Firmen, Vereinigungen oder Vereinen zugutekommen und die pandemiebedingten Auswirkungen im Sinne einer konjunkturellen Hilfe abfedern sollen oder der Existenzsicherung dienen. Dies betrifft sowohl Zuschüsse als auch Zuweisungen innerhalb des öffentlichen Bereichs (zum Beispiel an Gebietskörperschaften).

Diese Verfahrensweise unterliegt im operativen Teil der vollumfänglichen Kontrolle des Rechnungshofs bezüglich des Verwaltungsverfahrens. Die Höhe der in den jeweiligen Titeln veranschlagten Maßnahmen konnte zum Zeitpunkt der Aufstellung – darüber ist sich der Rechnungshof im Klaren – nur geschätzt werden. Eine inhaltliche Bewertung konkreter Ziele in 2020 war erschwert, da Dauer und Auswirkungen der sich ändernden Rahmenbedingungen auf die Förderempfänger unklar waren. Insofern waren in diesem Bereich insgesamt nur Plafondverhandlungen möglich, wie sie bei der Veranschlagung von Fördermitteln anerkannter Usus sind.<sup>1</sup>

- Ausgeklammert wurde auch die Thematik des „Digitalpakt Schule“, die im Sondervermögen von dem Titel 547 04 „Digitale Bildung“ mit insgesamt 50 Mio. € mit umfasst wird: 40 Mio. € in 2020 und jeweils 5 Mio. € in 2021 und 2022. Sie bedürfte über die Frage des Veranlassungszusammenhangs hinaus einer eigenständigen Prüfung, die sich der Rechnungshof vorbehält.

### 3 Besondere Prüfungsergebnisse

#### 3.1 Gigabitausbau

##### Sondervermögen „Pandemie“, Wirtschaftsplan 2020, Titel 547 07

Wie eine Reihe anderer Länder hat auch das Saarland Pandemiemittel zur Finanzierung des Ausbaus von Gigabitnetzen vorgesehen.

Der Wirtschaftsplan 2020 weist für den Gigabitausbau im Saarland 50 Mio. € mit folgender Begründung aus:

*„Im Zuge der Corona-Pandemie müssen viele Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens digitalisiert werden, wie zum Beispiel Bildung, Hochschulen, Homeoffice, Telemedizin. Diese digitalen Anforderungen bestehen weiterhin und müssen im Zusammen-*

<sup>1</sup> So auch *Dittrich*, in „Bundshaushaltsordnung mit Schwerpunkt Zuwendungsrecht“, Kommentar, 61. Aktualisierung, rehm, Stand: 1. Juli 2021, Nr. 8.5 zu § 23 BHO.

*hang mit der Coronakrise umgesetzt werden. Dazu gehören insbesondere zukunftsfähige, leistungsstarke Glasfasernetze mit hohen Kapazitäten im Gigabitbereich. Die Landesmittel dienen einem flächendeckenden Gigabitausbau und ergänzen die Mittel aus einem angekündigten korrespondierenden Bundesprogramm.“*

Der Wirtschaftsplan 2021/2022 weist mit der gleichen Begründung weitere Ansätze von 30 Mio. € bzw. 20 Mio. € aus.

Im Rahmen des Sondervermögens „Pandemie“ werden über die Jahre 2020 bis 2022 also insgesamt 100 Mio. € eingestellt.

### 3.1.1 Ausgangssituation

Bereits im Jahr 2014 wurde mit dem „Breitbandgipfel Saarland“ ein Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen, der Wirtschaftsverbände und der Telekommunikationswirtschaft einberufen, welches die strategischen Weichen für einen flächendeckenden NGA<sup>1</sup>-Breitbandausbau stellen sollte. Flankiert wurde die Gremienarbeit von einer „Breitbandstudie Saarland“, die im Auftrag der Staatskanzlei Handlungsoptionen entwickelte. Ziel war es, flächendeckend Bandbreiten von mindestens 50 Mbit/s zu erreichen. Fortan wurde der Ausbau aller Bereiche des Landes ohne konkrete Versorgungsperspektive in einem einzigen, zentral gesteuerten Projekt vorangetrieben. Die Umsetzung erfolgte durch den Zweckverband eGo-Saar im Auftrag der saarländischen Kommunen und Landkreise sowie der Landesregierung.<sup>2</sup> Das Projekt, das bis ca. 2019 dauerte, führte zu einer Abdeckung in Höhe von 98 %.<sup>3</sup>

Bereits 2017 war klar, dass dies nur ein erster Schritt in Richtung Gigabitausbau ist:

*„Der Ausbau im Projekt und der Eigenausbau der Telekommunikationsunternehmen werden sich gegenseitig ergänzen. Zusammen stellen beide Komponenten eine saarlandweit nahezu flächendeckende Grundversorgung mit mindestens 50 Mbit/s bis zum Jahr 2018 sicher – ein erstes und wichtiges Etappenziel auf dem Weg in die Gigabitgesellschaft“.<sup>4</sup>*

Im Projektsteckbrief „NGA-Netzausbau Saar“ ist daher immer wieder die Rede von „Etappenzielen“:

*„Schon heute lässt sich absehen, dass der weitere Netzausbau nicht auf eine stetige Erhöhung der Bandbreite reduziert werden darf.“*

---

<sup>1</sup> Next Generation Access Network (NGA-Netz) bezeichnet in der Telekommunikation die Netzwerktechnologie, welche traditionelle leitungsvermittelnde Telekommunikationsnetze wie Telefonnetze, Kabelfernsehnetze, Mobilfunknetze usw. durch eine einheitliche paketvermittelnde Netzinfrastruktur und -architektur ersetzt und zu den älteren Telekommunikationsnetzen kompatibel ist.

<sup>2</sup> Vgl. <https://www.breitband-saarland.de/>, Stand: 4. Mai 2022.

<sup>3</sup> Staatskanzlei des Saarlandes, Gigabit Strategie Saarland, Broschüre, März 2022.

<sup>4</sup> Vgl. S. 4 Projektsteckbrief „NGA-Netzausbau Saar“, eGO-Saar und Staatskanzlei des Saarlandes, Stand: 18. Mai 2017.

In der Gigabit-Broschüre der Staatskanzlei vom März 2022 heißt es dazu:

*„Die Digitalisierung ist ein wichtiger Treiber des gesellschaftlichen Fortschritts und wurde als politischer Schwerpunkt der Landesregierung in den letzten Jahren im Saarland mit Nachdruck vorangetrieben. Die Nachfrage nach digitalen Anwendungen – u. a. in der Wirtschaft, der Bildung, im Gesundheitswesen, in der Verwaltung oder im Privaten – ist nicht erst seit der Covid-19-Pandemie in allen Alters- und Bevölkerungsgruppen gestiegen.“<sup>1</sup>*

Die Gigabitstrategie geht von einem Vorrang des Eigenausbaus aus. Der marktgetriebene Gigabitausbau hat stets Vorrang vor geförderten Ausbauprojekten. Der verbleibende Teil, der nicht wirtschaftlich durch die Netzbetreiber abgebildet werden kann, wird gefördert werden müssen. Bei ca. 330 000 Gebäuden im Saarland verbleibt so eine bestimmte Anzahl an Gebäuden, die unter der weiteren Prämisse einer gleichbleibenden Zweidrittel-Förderung des Bundes erschlossen werden muss. Unter Berücksichtigung einer Wirtschaftlichkeitslücke pro Gebäude verbleiben dann 100 Mio.€, die das Land für die kalkulierte Anzahl von Anschlüssen aufwenden muss.<sup>2</sup>

An Unklarheiten verblieben damals:

- Die Höhe des marktgetriebenen Ausbaus.
- Die tatsächliche Wirtschaftlichkeitslücke, die von Ort zu Ort schwanken kann. Die Tiefbau- bzw. Hausanschlusskosten sind sehr volatil und hängen von den jeweiligen Zielgebieten und der Menge der Anschlüsse ab.
- Die Höhe der Bundesförderung. Ein Teil soll von den Kommunen getragen werden.

Netzbetreiber, Kommunen und das Land haben sich im Rahmen der Gigabitstrategie inzwischen die nachfolgenden und als ambitioniert bezeichneten Ziele gesteckt:

- Die saarländischen Schulen sollen bis Ende des Jahres 2022 über das laufende Projekt „Gigabitpakt Schulen Saar“ an das hochleistungsfähige Glasfasernetz angeschlossen werden.
- In Ortsteilen mit hinreichender Nachfrage nach Gigabitanschlüssen soll der Netzausbau bis einschließlich 2025 erfolgen.
- Verkehrswege, Haushalte und Betriebe sollen bis Ende des Jahres 2024 nahezu vollständig mit mobilen Datenraten von  $\geq 50$  Mbit/s versorgt werden.
- In weiten Teilen des Saarlandes sollen bis Ende 2025 hochleistungsfähige 5G-Netze zur Verfügung stehen.

Die Realisierung einer Fördermaßnahme wird insbesondere im Festnetz als stets mehrjähriges Projekt mit einer Dauer von circa fünf bis sechs Jahren eingestuft, während eigenwirtschaftliche Ausbauprojekte in der Regel innerhalb von zwei bis drei Jahren abgeschlossen werden.

<sup>1</sup> Gigabitstrategie, a. a. O., S. 6.

<sup>2</sup> Protokoll der 61. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen vom 17. Juni 2020.

Ortsteile, in denen aktuell keine Gigabitversorgung besteht und bis zum Frühjahr 2023 keine abschließende eigenwirtschaftliche Versorgungsperspektive hergestellt ist, sollen sodann möglichst rasch in die Förderung geführt werden. In Ortsteilen mit Gigabiteilversorgung geht die Gigabitstrategie davon aus, dass der Markt schrittweise und bis Ende 2024 weitläufig über die Umsetzung ergänzender Maßnahmen entscheiden wird, um eine möglichst flächendeckende Versorgung zu erreichen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt sollen die weiterhin unversorgten Teilbereiche in die Förderung geführt werden.

Die Förderstrategie des Saarlandes baut auf dem Gigabitförderprogramm des Bundes auf und berücksichtigt die Möglichkeiten des EU-Beihilferechts. Dieses erlaubt ab 2023 eine Förderung aller Bereiche ohne Gigabitversorgungsperspektive. Die Planungen basieren deshalb auf der Annahme, dass die Bundesregierung ihre Pläne zur Anpassung ihres bestehenden Förderprogramms an die neuen Möglichkeiten des EU-Beihilferechts rasch umsetzt und damit eine Förderung überall dort ermöglicht wird, wo sie notwendig ist. Um ergänzend zum starken Eigenausbau notwendige Gigabitfördermaßnahmen zu ermöglichen, wird die Landesregierung das Gigabitprogramm des Bundes aufstocken und beabsichtigt dazu voraussichtlich im Laufe des Jahres 2022 eine Landes-Kofinanzierungsrichtlinie zu erlassen.

### 3.1.2 Beurteilung des Veranlassungszusammenhangs

- **Sachliche Komponente**

Ein Veranlassungszusammenhang bei einem bereits unabhängig von der Pandemie geplanten Projekt kann jedenfalls dann angenommen werden, wenn ein Vorhaben neubewertet werden muss, es zur Überwindung der Notlage erforderlich ist und aus diesem Grund vorgezogen oder pandemiebedingt gegebenenfalls in geänderter Form umgesetzt werden soll.

Das ursprüngliche Projekt Breitbandausbau ist in 2019 ausgelaufen. Von vorneherein stand dabei fest, dass es sich hierbei nur um ein „Etappenziel“ handeln konnte, weil derartige Bandbreiten nicht als zukunftsweisend erachtet werden können und sie in manchen Bereichen (vor allem der Wirtschaft) die möglichen Anwendungsfälle limitieren.

Ohne Zweifel ist in der Pandemiesituation der Bedarf an leistungsfähigen Breitbandverbindungen besonders deutlich geworden. Dieser Bedarf ist aber lediglich auf die ohnehin bestehende Forderung gestoßen, etwa im Rahmen der Industrialisierung 4.0, auf Seiten der Forschung oder zum Ausgleich von Standortnachteilen, über höhere Bandbreiten zu verfügen. Das Pandemiegeschehen hat die bestehenden Defizite der digitalen Infrastruktur daher nur sichtbarer gemacht und die Notwendigkeit des Ausbaues bestätigt.

Der Rechnungshof vermag zudem nicht zu erkennen, dass das bundesweit verfolgte Vorhaben des Gigabitausbaus wegen der Covid-19-Pandemie im Saarland etwa vorgezogen oder inhaltlich verändert worden wäre. Jedenfalls



wurde dies weder im Gesetzgebungsverfahren noch an anderer Stelle darge-  
tan.

Die Lektüre der zum Gigabitausbau verfügbaren Unterlagen lässt auch nicht  
den Schluss zu, dass das Motiv, im Falle länger andauernder oder sich ver-  
schärfender Covid-19-Pandemie besser gerüstet zu sein, handlungsleitend für  
eine Aufnahme in das Sondervermögen Pandemie gewesen wäre. Es wird  
vielmehr auf eine allgemeine Resilienzstärkung abgestellt, die unabhängig von  
der akut bestehenden Covid-19-Pandemie gesehen wird.

Dies wird aus den Sitzungsprotokollen der 61. Sitzung des Ausschusses für  
Finanzen und Haushaltsfragen deutlich. Im Verlauf der Beratungen wurde  
mehrfach auf die Notwendigkeit der „Resilienzstärkung“ abgehoben. Insbe-  
sondere sind damit Infrastrukturmaßnahmen wie der Gigabitausbau gemeint,  
der sowohl der öffentlichen Verwaltung als auch der saarländischen Wirtschaft  
zugutekommt.

Diese Sichtweise kommt außerdem in der im März 2022 von der Staatskanzlei  
herausgegebenen Gigabit-Broschüre zum Ausdruck. Darin heißt es, dass ein  
Gigabitausbau erfolgen müsse und dies das Ergebnis einer gestiegenen  
Nachfrage u. a. aus der Wirtschaft sei.

Aufgrund des Bedarfs und der Genese kann daher davon ausgegangen wor-  
den, dass für den Gigabitausbau ohne Notlage in anderer Weise Haushalts-  
vorsorge getroffen worden wäre.

Ungeachtet der bereits in Tn. 23 (Tz. 3.5) dargelegten grundsätzlichen Auffas-  
sung, dass der erforderliche sachliche Zusammenhang auch dann nicht gege-  
ben ist, wenn Maßnahmen ergriffen werden, um für künftige, noch gänzlich  
unbestimmte Notlagen besser gerüstet zu sein, stellt der Rechnungshof fest,  
dass es originäre (Dauer)Aufgabe des Staates ist, stabile und krisenfeste  
Strukturen zu schaffen, die sein Handeln in Notlagen gewährleisten. Die Co-  
vid-19-Pandemie bietet keine Rechtfertigung dafür, unter Abweichung von  
dem verfassungsrechtlichen Verschuldungsverbot solche präventiven Maß-  
nahmen zu finanzieren.

- **Zeitliche Komponente**

Ein Veranlassungszusammenhang kann außerdem nur dann angenommen  
werden, wenn die Maßnahme im Zeitraum der Notlage in zeitlicher Hinsicht  
überhaupt eine Wirkung zur Bewältigung der Pandemie entfalten kann. Hierfür  
wird in aller Regel erforderlich sein, dass sie zumindest begonnen wird, wenn  
sie auch nicht unbedingt abgeschlossen werden muss.

Unter Berücksichtigung der beschriebenen Eigenart des auf mehrere Jahre  
ausgelegten Gigabitausbauprojekts, das neben der Entwicklung einer eigenen  
mit allen Beteiligten abgestimmten Strategie den Erlass eines Bundesförder-  
programmes und anschließend von Förderrichtlinien des Landes voraus-  
setzte, stand 2020 von vorneherein fest, dass dieses Vorhaben nicht sofort

und aller Wahrscheinlichkeit auch nicht innerhalb von drei bis vier Jahren umgesetzt werden kann. Dafür waren die Prämissen zum damaligen Zeitpunkt noch zu vage.

Im Lichte der Erkenntnisse aus dem Projekt Breitbandausbau bedurfte es erwartungsgemäß weiterer Abstimmungen zwischen Bund, Land und Kommunen, um Aufgaben und Finanzierung zu klären. Außerdem musste mit den Netzbetreibern eine Verständigung über den marktgetriebenen Ausbau erzielt werden. Erst im Februar 2022 konnte mit allen Akteuren ein sogenanntes „Memorandum of Understanding“ unterzeichnet werden, das schließlich in der Gigabitstrategie im März 2022 mündete.

Dieser weitere zeitintensive Vorlauf des Gigabitprojekts war bereits bei den Haushaltsberatungen im Juni 2020 absehbar. Erst recht gilt dies für die anschließende Förderphase, mit der nach der 2022 beschlossenen Gigabitstrategie frühestens ab 2023 zu rechnen sein wird. Denn diese setzt eine Prüfung des Landes voraus, in welchen Bereichen kein wirtschaftlicher Ausbau möglich ist, obwohl ein Bedarf besteht. Erst danach können Bewilligungen ausgesprochen werden, damit die Maßnahmen in der Folge geplant, ausgeführt und schließlich abgerechnet werden.

Die Verausgabung der veranschlagten Mittel bzw. die Ausschöpfung der Kreditermächtigung ist insofern immer nachgelagert. Mit einer Endabrechnung ist bei solchen Infrastrukturprojekten unter Umständen erst Jahre nach Bewilligung zu rechnen.

Dies bedeutet, dass für das 2020 sich erst abzeichnende Vorhaben Gigabitausbau zwar Haushaltsvorsorge zu treffen war. Ebenso ersichtlich war es aber, dass die beabsichtigten Fördermaßnahmen des Landes den Abwicklungszeitraum des Sondervermögens bis 2024 überschreiten werden.

Diese Einschätzung findet ihre Bestätigung darin, dass laut Haushaltsrechnung für 2020 von dem Ansatz in Höhe von 50 Mio. € 13 Mio. € ins Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ umgebucht, 7 Mio. € für das Projekt HORUS der Universität des Saarlandes (näher dazu unter 3.1.3) verausgabte und Reste in Höhe von 30 Mio. € übertragen wurden. In 2021 wurden lediglich ca. 753.000 € verausgabte und weitere 30 Mio. € ins Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ umgebucht. Es kann davon ausgegangen werden, dass die übrigen 29,247 Mio. € als Reste in 2022 übertragen werden. Angesichts der dargestellten zeitlichen Abläufe muss davon ausgegangen werden, dass im laufenden und im nächsten Jahr die Ansätze nicht annähernd ausgeschöpft werden.

Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass zum damaligen Zeitpunkt nicht abzuschätzen war, wie die Covid-19-Pandemie weiter verlaufen und auch nicht, wie lange sie dauern würde. Dennoch ist angesichts der geschilderten langen Projektlaufzeit der Veranlassungszusammenhang in zeitlicher Hinsicht als fraglich anzusehen.

### 3.1.3 HORUS 3.0 und die Mittelverwendung im Vollzug (Ebene 4)

Laut Haushaltsüberwachungsliste wurden an die Universität des Saarlandes aus dem Titel Gigabitausbau im Saarland 7 Mio. € für das Projekt HORUS 3.0 zugewiesen.<sup>1</sup> Der Rechnungshof vermag auch insoweit den für die Mittelverwendung im Vollzug zu beachtenden Veranlassungszusammenhang nicht nachzuvollziehen.

In der Ziel- und Leistungsvereinbarung VI zwischen dem Land und der Universität für den Zeitraum 2022 bis 2025 ist hierzu festgehalten:

*„Die Netzwerkinfrastruktur der Universität des Saarlandes befindet sich in einem überalterten und kritischen Zustand, ist aber für alle Bereiche des universitären Betriebs essenziell. Aus diesem Grund wurde im Rahmen des Projektes HORUS 3.0 mit der Erneuerung der Netzwerkinfrastruktur begonnen. Das Projekt ist mit 24 Mio. € über den Zeitraum von 7 Jahren anvisiert und die UdS ist darauf angewiesen, dass die noch verbleibenden 17 Mio. € in den kommenden Jahren aus dem Bauhaushalt des Landes zugewiesen werden.“*

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass mit den 7 Mio. € aus dem Gigabit-Titel in 2020 eine Anschubfinanzierung getätigt wurde. Gemäß Beiratsbeschluss zur Vorlage der Staatskanzlei vom 21. September 2020 sollten die Mittel zur Vorfinanzierung genutzt werden und später wieder aus dem Bauhaushalt zurückfließen.

Der Rechnungshof stellt die Bedeutung des gesamten Projekts keineswegs infrage. Obwohl es hier zu einem Mittelabfluss während der Pandemie kommt, zeigt sich aber bei diesem Beispiel, dass es um die Finanzierung von Maßnahmen geht, deren Umsetzungszeitraum außerhalb des für das Sondervermögen vorgesehenen Zeitraums bis 2024 liegt. Diese Mittelverwendung lässt sich auch nicht damit rechtfertigen, dass nur etwaige pandemiebedingte Mehrbedarfe abgedeckt werden sollen. Eine entsprechende Darlegung lässt sich der Beschlussvorlage für den Beirat nicht entnehmen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs fehlt es somit am zeitlichen Bezug zur Pandemie. Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass dieses Beispiel negative Vorbildwirkung für andere, nicht ausfinanzierte Projekte entfalten könnte.

Unabhängig von der Frage einer pandemiebedingt vorgezogenen Umsetzung, weist der Rechnungshof im Übrigen darauf hin, dass solche Umbuchungen abzulehnen sind, weil sie mit dem Haushaltsrecht kollidieren.

### 3.1.4 Ergebnis

Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest, dass ein Veranlassungszusammenhang für das Projekt nicht hinreichend begründet ist.

---

<sup>1</sup> HORUS steht für **H**Ochgeschwindigkeits-**R**echnernetz der **U**niversität des **S**aarlandes.

Zwar heißt es im vom Gesetzgeber mitbeschlossenen Wirtschaftsplan des Sondervermögens, dass „im Zuge der Corona-Pandemie“ viele Bereiche digitalisiert werden müssen. Dies stellt nach Auffassung des Rechnungshofs keine ausreichende Begründung dar, um den von Verfassungen wegen zu beachtenden Veranlassungszusammenhang nachvollziehen zu können.

Es handelt sich bei dem Gigabitausbau vielmehr um ein Vorhaben, das ohnehin auf der politischen Agenda stand. Dass es mit Blick auf die Covid-19-Pandemie beschleunigt oder inhaltlich verändert worden wäre, ist nicht erkennbar. Zudem war absehbar, dass es im Pandemiezeitraum möglicherweise nicht abgewickelt werden kann. Eine Verwirklichung des Gigabitaubaus im Sinne einer rein vorbeugenden Maßnahme allein zur Resilienzstärkung für künftige, nach Art und Umfang noch ungewisse Notlagen vermag eine kreditfinanzierte Veranschlagung unter Hinweis auf eine notlagenbasierte Ausnahme vom Verschuldungsverbot nicht zu rechtfertigen.

Der Rechnungshof sieht sich in dieser Auffassung, dass kein Veranlassungszusammenhang zur Covid-19-Pandemie besteht, durch gleichlautende Beurteilungen anderer Rechnungshöfe zu entsprechenden Maßnahmen in deren Ländern bestätigt.<sup>1</sup> Die Maßnahme hätte nicht im Sondervermögen veranschlagt werden dürfen.

Der Rechnungshof gelangt daher zu der Feststellung, dass die kreditfinanzierte Finanzierung des Gigabitaubaus, die im Saarland im Geleitzug mit dem Vorgehen in anderen Ländern aus Pandemiemitteln erfolgen sollte, ebenso wie die bisherigen Umbuchungen in das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ nicht vereinbar mit den Regelungen für eine nur als Ausnahme zulässige Notlagenverschuldung sind.

### 3.2 Digitalisierung von Kommunen

#### Sondervermögen „Pandemie“, Wirtschaftsplan 2020, Titel 883 01

Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens wurden für die „Digitalisierung von Kommunen“ insgesamt 17 Mio. € in Titel 883 01 in Ansatz gebracht. Die Mittel verteilen sich wie folgt: 8 Mio. € in 2020, 6 Mio. € in 2021 und 3 Mio. € in 2022. Laut Haushaltsrechnung wurde im ersten Jahr nichts verausgabt und infolgedessen 8 Mio. € nach 2021 übertragen. 2021 flossen lediglich 500.000 € ab und 6 Mio. € wurden dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ zugeführt.

In den Erläuterungen ist ausgeführt, dass der Ansatz zur „Unterstützung der pandemiebedingten Digitalisierung der saarländischen Kommunen“ dient.

Laut einem Internetbeitrag der Staatskanzlei handelt es sich insgesamt um eine „Anschubfinanzierung“ bis zum Jahr 2023, die dem Ausbau der digitalen Resilienz und Leistungsfähigkeit sowie dem Aufbau langfristig tragfähiger Strukturen für die kommunale Digitalisierung dienen soll.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2021, S. 11.

<sup>2</sup> Vgl. „Saarland – Digitaler Schub“ vom 21. Oktober 2021, abrufbar unter [www.kommune21.de](http://www.kommune21.de), Stand: 8. Juni 2022

Der Fokus liegt auf vier Bereichen:

- Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und OZG-Umsetzung,
- Binnendigitalisierung, innovative Werkzeuge,
- Basis-IT-Infrastruktur und IT-Betrieb sowie
- strukturelle Stärkung der kommunalen Selbstorganisation.

Im Rahmen der Beratung des Nachtragshaushalts wurde die Befürchtung geäußert, dass die Kommunen derzeit nicht gestaltungsfähig seien und deshalb auch im Bereich der Digitalisierung Hilfe benötigten. So wurde in der Plenarsitzung unter anderem die Frage aufgeworfen, wie damit umgegangen werden soll, dass die Krise die Kommunen ausgerechnet zu dem Zeitpunkt finanziell ins Mark trifft, wenn der Saarland-Pakt vermeintlich Licht am Ende des Tunnels verheißt.<sup>1</sup>

In dem oben erwähnten Beitrag „Saarland – Digitaler Schub“ wird hierzu ausgeführt: „Aus Sicht des Saarlands ist zentral, dass unsere Kommunen für die 2020er Jahre und darüber hinaus digital leistungsfähig und resilient aufgestellt sind, um künftige Krisen und Herausforderungen aus eigener Kraft begegnen zu können“, sagt Ammar Alkassar, CIO des Landes. „Hierzu leistet das Land aus Überzeugung für die Bedeutung einer Ende zu Ende digitalisierten Verwaltung und eines handlungsfähigen Staates Anschubhilfe. Damit machen wir den Kommunen im Rahmen unserer Gesamtdigitalisierungsstrategie ein Angebot und legen gemeinsam die Grundlagen für eine leistungsfähige Verwaltung der nächsten Jahrzehnte.“<sup>2</sup>

Darüber hinaus stehen im Landeshaushalt in Kapitel 16 11 unter Titelgruppe 79 noch ca. 2,33 Mio. € in 2020, ca. 2,17 Mio. € in 2021 und ca. 2,19 Mio. € in 2022 für Maßnahmen zur Digitalisierung von Modellkommunen zur Verfügung.

Außerdem sind im Kernhaushalt in 2020 unter dem Titel 883 01 in Kapitel 16 21 „Zentrale Veranschlagungen“ ebenfalls 3 Mio. € für „kommunale IT-Neuausrichtung“ veranschlagt. In den Erläuterungen ist hierzu ausgeführt: „*Veranschlagt sind Mittel, die zur Anschubfinanzierung zentraler interkommunaler standardisierungsbefugter IT-Strukturen verwendet werden können.*“ Laut Haushaltsrechnung 2020 sind diese 3 Mio. € nicht abgeflossen. In 2019 findet sich hierzu bereits ein Ansatz in Höhe von 500.000 €, der ebenfalls nicht beansprucht wurde. Für 2021 häuften sich damit Reste in Höhe von insgesamt 3,5 Mio. € an.

<sup>1</sup> Plenarprotokoll 16/39, S. 2825.

<sup>2</sup> Saarland – Digitaler Schub, a.a.O.

### 3.2.1 Ausgangssituation

Das Themenfeld Digitalisierung ist komplex und vielschichtig.

Das Land ist aufgrund des (Bundes-)Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) verpflichtet, bis Ende 2022 Verwaltungsleistungen über Verwaltungsportale auch digital anzubieten.<sup>1</sup>

Um dieses Ziel zu erreichen, werden die staatlichen Verwaltungsebenen (Bund, Land und Kommunen) nicht separat betrachtet. Insgesamt wurden knapp 600 gemäß OZG zu digitalisierende Verwaltungsleistungen (sogenannte OZG-Leistungen) identifiziert. Im sogenannten OZG-Umsetzungskatalog sind die OZG-Leistungen wiederum in 35 Lebens- und 17 Unternehmenslagen gebündelt und 14 übergeordneten Themenfeldern (zum Beispiel "Familie & Kind" und "Unternehmensführung & -entwicklung") zugeordnet. Der OZG-Umsetzungskatalog orientiert sich dabei nicht an behördlichen Zuständigkeiten, sondern an der Nutzerperspektive von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen.

Um im operativen Betrieb künftig auch einen reibungslosen Ablauf gewährleisten zu können, stellt es einen erheblichen Vorteil dar, wenn die infrastrukturelle Basis (Software/Lizenzen aber auch Hardware) bei Land und Kommunen kompatibel sind. Dies umfasst auch die Leistungsfähigkeit und Sicherheit der eingesetzten IT-Verfahren.

Die Schlussfolgerungen der Enquêtekommision des saarländischen Landtages bekräftigen diesen Befund:

*„In internationalen Vergleichsstudien schneiden die deutschen Verwaltungen immer noch schlechter ab als Verwaltungen in anderen Ländern. Dies hat verschiedene Ursachen, zum Beispiel das Fehlen von Standards und zentraler technischer Lösungen, rechtliche Hürden, ein föderales System, verschiedene Zuständigkeiten auf Bundes- und Landesebene, die heterogene Landschaft kommunaler IT-Systeme und eine hohe Anzahl an Kommunen.“<sup>2</sup>*

Und weiter:

*„Als Erfolgsfaktoren des E-Government werden in der Forschung im Allgemeinen eine adäquate technische Infrastruktur, die Reorganisation von Verwaltungsstrukturen, die Sicherstellung von Datenschutzbelangen sowie eine möglichst zentral koordinierte Strategie angesehen.“<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> § 1 OZG: (1) Bund und Länder sind verpflichtet, bis spätestens zum Ablauf des fünften auf die Verkündung dieses Gesetzes folgenden Kalenderjahres ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. (2) Bund und Länder sind verpflichtet, ihre Verwaltungsportale miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen.

<sup>2</sup> Vgl. Landtag des Saarlandes, 16. Wahlperiode, Enquêtekommision „Digitalisierung im Saarland – Bestandsaufnahme, Chancen, Maßnahmen“, Abschlussbericht, Berichtszeitraum: Februar 2019 bis Januar 2022, S. 74.

<sup>3</sup> Enquêtekommision, a. a. O., S. 75.

Die Kommission empfahl der Landesregierung einstimmig sich für die Standardisierung technischer Lösungen einzusetzen. Insbesondere sollen das Land und die Kommunen auf eine gemeinsame Plattformstrategie hin arbeiten.<sup>1</sup>

Es ist daher von besonderem Interesse des Landes, auch die Digitalisierung der Kommunen voranzutreiben. Die Themenbereiche „Digitalisierung“ und „Umsetzung OZG“ sind nicht voneinander abgrenzbar. Die Aktivitäten von Land und Kommunen bedingen sich gegenseitig, sodass eine gewisse Abhängigkeit besteht. Im Ergebnis ist ein konzertiertes Vorgehen notwendig, um den verbundenen Aufwand für alle Beteiligten überschaubar zu halten.

### 3.2.2 Veranlassungszusammenhang

- **Sachliche Komponente**

Das OZG verpflichtet das Land unabhängig von der Pandemie. Ein sachlicher Veranlassungszusammenhang lässt sich jedoch auch dann herleiten, wenn eine Maßnahme aufgrund der Pandemie neu bewertet wird und ihre vorgezogene Umsetzung zur Überwindung der Pandemie beiträgt. Das kann etwa dann der Fall sein, wenn sich die Zielrichtung der Maßnahme und damit die sie maßgeblich tragende Begründung ändert.

Das OZG datiert aus dem Jahr 2017 und hat den Akteuren fünf Jahre für eine Umsetzung eingeräumt. Es handelt sich um ein Vorhaben, das lange vor der Pandemie begonnen wurde.

Die entscheidende Schlussphase 2020 bis 2022 wird inzwischen jedoch von den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie bestimmt, die unter anderem von zeitweisen Lockdowns und Kontaktbeschränkungen geprägt ist. Dies bedeutet erhebliche Anforderungen vor allem an die Kommunalverwaltungen. Sie stehen vor der Herausforderung, einerseits die Handlungsfähigkeit in den Kernbereichen der kommunalen Aufgaben aufrechtzuerhalten, und andererseits im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu schützen, ohne den Dienstbetrieb zu gefährden.

Diese Ebene im föderalen System war für die Handlungsfähigkeit des Staates essenziell. Die Kommunen waren damit gezwungen, digitale Konzepte, die teilweise über die OZG-Maßnahmen hinausgehen, zu entwickeln.

Eine vom Landtag zu Beginn der Covid-19-Pandemie durchgeführte Abfrage bei den saarländischen Kommunen zur digitalen Infrastruktur ergab folgenden Unterstützungsbedarf:

1. Einrichtung eines gemeinsamen Rechenzentrums für alle Kommunen, welches auch die nötige Software hostet
2. Landesweite Bündelung von Online-Bürgerservices

---

<sup>1</sup> Enquêtekommission, a. a. O., S. 93.

3. Generell einheitliche Software
4. Verbesserte finanzielle Ausstattung der Kommunen, Zuschüsse und Übernahme von Kosten
5. Vereinfachung von Beschaffungsverfahren
6. Unterstützung durch externes Know-How
7. Bereitstellung von Best-Practice-Beispielen
8. Initiierung eines landesweiten Erfahrungsaustauschs
9. Verfügbarkeit einer datenschutzkonformen Cloudlösung
10. Allgemein abgestimmte Dienstvereinbarungen

Nahezu alle Themen belegen die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens sowie finanzieller und beratender Unterstützung.<sup>1</sup>

Die ausgebrachten Ansätze im Sondervermögen „Pandemie“ zielen auf die Lösung dieser Probleme ab.

Im Gegensatz zur bereits erläuterten Thematik „Gigabit“ steht auch für den Rechnungshof die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit staatlicher Einrichtungen während der Pandemie im Fokus. Eine beschleunigte Umsetzung von OZG-Maßnahmen auf Ebene der Kommunen kann insoweit als notwendig erachtet werden. Aus diesem Grund wurden etwa im Rahmen des Corona-Konjunkturprogramms des Bundes 3 Mrd. € für eine beschleunigte Umsetzung des OZG bereitgestellt.<sup>2</sup> Die OZG-Umsetzung stand damit nicht mehr allein als zukunftsgerichtete Daueraufgabe im Vordergrund, sondern als Maßnahme zur Sicherstellung bürgernaher Verwaltung im Pandemiealltag. Aufgrund der Pandemie erfolgte also eine Neubewertung und beschleunigte Umsetzung vorgesehener Maßnahmen.

In einer solchen Konstellation dürfen allerdings nur die hierzu erforderlichen Zusatzkosten aus Pandemiemitteln finanziert werden, d. h. die Kosten, die durch die modifizierte oder vorgezogene Umsetzung entstehen. Hierzu liegen dem Rechnungshof keine Erkenntnisse vor. Das Vorhandensein von Mitteln im Kernhaushalt, die durch zusätzliche Mittel im Sondervermögen „Pandemie“ ergänzt wurden, deutet darauf hin, dass im Sondervermögen nur die Zusatzkosten für die beschleunigte Umsetzung aufgrund der Pandemie veranschlagt wurden.

Unter dieser Prämisse ist ein sachlicher Veranlassungszusammenhang zu bejahen.

- **Zeitliche Komponente**

In zeitlicher Hinsicht erfordert der Veranlassungszusammenhang, dass die in Rede stehenden Maßnahmen im Zeitraum der aktuellen Notlage umgesetzt

---

<sup>1</sup> Enquêtekommision, a. a. O., S. 88.

<sup>2</sup> Vgl. Nr. 41 „Konjunkturpaket des Bundes“ bzw. Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2022 „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“.



und wirksam werden. Bei Maßnahmen, die offensichtlich oder sehr wahrscheinlich erst nach der Notsituation greifen, fehlt es am erforderlichen zeitlichen Zusammenhang.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass eine Zielerreichung trotz beschleunigter Umsetzung und besserer finanzieller Ausstattung auch bis 2022 nicht zu erreichen ist. Möglicherweise hat dies auch daran gelegen, dass die Ressourcen in allen Bereichen im öffentlichen Dienst während der Pandemie über das Maß hinaus gebunden waren und die für die Umsetzung notwendigen zusätzlichen Fachkräfte nicht zeitnah und ausreichend akquiriert werden konnten. Vom Status quo ante her war das aber nicht zwingend. Die Annahme, dass es auf dem umkämpften IT-Arbeitsmarkt während der Pandemie zu mehr Fluktuation und einem stärkeren Streben nach Arbeitsplatzsicherheit kommen könnte, kann nicht als von vornherein fernliegend angesehen werden. Vom damaligen Standpunkt aus war eine positive Prognose nachvollziehbar, so dass dem öffentlichen Dienst zur beschleunigten Umsetzung der Digitalisierung dann schneller geeignete Fachkräfte zur Verfügung gestanden hätten.

Der zeitliche Veranlassungszusammenhang war zum Veranschlagungszeitpunkt also gegeben. Auch wenn der Rechnungshof die Veranschlagung daher im Grundsatz billigt, fordert er die Landesregierung auf, im Hinblick auf die einzelnen Maßnahmen, den Mittelabfluss und den Bezug auf die aktuelle Notlage eingehend zu prüfen. Der Rechnungshof behält sich seinerseits eine gesonderte Prüfung vor.

### 3.2.3 Veranschlagung im Haushalt und im Wirtschaftsplan

Ansätze für die Digitalisierung von Kommunen finden sich im Haushalt und im Sondervermögen an unterschiedlichen Stellen. Die vorgenommene Differenzierung erschließt sich nicht.

Die Bündelung von Titeln in Einzelplan 16 vermag keine hinreichende Klarheit zu schaffen, wenn im Sondervermögen „Pandemie“ entsprechende Titel wieder ausgebracht werden, die zu einer Überlagerung der Ansätze führen. So finden sich im Sondervermögen etwa 16 Titel, die einen Bezug zur Digitalisierung oder Digitalisierungsprojekten aufweisen. Es steht damit zu befürchten, dass die Vielzahl der Ansätze in Kernhaushalt und Sondervermögen zur Intransparenz auch im Vollzug führt. Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass hierdurch eine mit den Haushaltsgrundsätzen konforme, vor allem transparente und nachvollziehbare Abwicklung sich schwierig gestalten kann. Dies gilt erst recht, wenn einzelne „Budgets“ unterschiedlichen Ressorts zugeordnet werden, die Maßnahmen aber teilweise ineinandergreifen.

Der Rechnungshof empfiehlt darüber hinaus, sich auch der Frage der Wirksamkeit der Digitalisierungsmaßnahmen zu widmen. Für den Rechnungshof ist nicht ersichtlich, ob eine Evaluierung der Maßnahmen geplant ist, die auch eine Ermittlung der Realisierung angestrebter Einsparpotenziale umfasst.

### 3.3 Moderne Mobilität

#### Sondervermögen „Pandemie“, Wirtschaftsplan 2020, Titel 971 05

Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Pandemie“ sind im Bereich „Besondere Finanzierungsausgaben“ in Titel 971 05 „Moderne Mobilität“ insgesamt 50 Mio. € veranschlagt. Davon entfallen 10 Mio. € auf das Jahr 2020 sowie jeweils 20 Mio. € auf 2021 und 2022.

In den Erläuterungen zu dem Titel im Wirtschaftsplan findet sich folgende Aufzählung:

- Digitalisierungsprojekte,
- Einstieg für Infrastrukturmaßnahmen zur Krisenbewältigung gemäß Verkehrsentwicklungsplan,
- Modernisierung ÖPNV,
- innovative Mobilitätsformen und Infrastrukturmaßnahmen für nachhaltige Mobilität - inkl. Verfahrensaufwände.

Laut Haushaltsrechnung wurde in 2020 der gesamte Ansatz verausgabt.

In der 62. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen am 19. Juni 2020 wurde von der Landesregierung ausgeführt, dass es hier zum einen um eine schnelle Umsetzung, zum anderen um langfristige Projekte, etwa Verkehrsleitsysteme gehe.

#### 3.3.1 Ausgangssituation

Bei dem Titel 971 05 handelt es sich nach dem Gruppierungsplan um eine globale Mehrausgabe, auch wenn dies in der Titelbezeichnung nicht zum Ausdruck kommt.

Klassischerweise werden solche Ansätze ausgebracht, wenn Ausgaben erwartet werden, aber noch nicht auf einzelne Ausgabearten aufgeteilt werden können. Im Haushaltsplan werden in solchen Fällen die zu verstärkenden Titel, die aus dem Globaltitel bedient werden können, idealerweise aufgeführt. Über die Jahresrechnung können dann im Nachhinein der Bezug und die Deckung des Mehrbedarfs hergestellt werden. Ein Beispiel sind die Ausgaben im Landeshaushalt in Kapitel 21 02 im Zusammenhang mit der Bewältigung der Flüchtlingskrise.

#### 3.3.2 Geltung des Bestimmtheitsgrundsatzes auch für den Wirtschaftsplan

Auch wenn mit Sondervermögen ein Abweichen von dem Grundsatz der Einheit des Haushalts und der jährlichen parlamentarischen Budgetkontrolle verbunden ist,<sup>1</sup> gelten für Sondervermögen gemäß § 113 LHO die allgemeinen

---

<sup>1</sup> Ähnlich auch: Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 1. April 2022, VGH N 7/21, Rn. 162.

Haushaltsgrundsätze. Hierauf wird in § 7 Abs. 1 SV-Cov19-Gesetz auch ausdrücklich verwiesen.

Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Vollständigkeit folgt der Haushaltsgrundsatz der Wahrheit und Klarheit, der folgende Erfordernisse beinhaltet:

*„Der Haushaltsplan muss möglichst nachvollziehbar, verständlich, durchsichtig und übersichtlich sein, um erkennbar zu machen, wo und in welcher Höhe die veranschlagten Einnahmen ihren Entstehungsgrund haben und wie hoch die einzelnen Ausgaben für welchen Zweck veranschlagt sind.“<sup>1</sup>*

Haushaltspläne und Wirtschaftspläne von Sondervermögen müssen folglich nicht nur einen möglichst lückenlosen Überblick über die finanzielle Entwicklung geben, sondern dürfen umgekehrt auch nicht so undurchsichtig oder bei den Zweckbestimmungen so ungenau sein, dass sie diesem Ziel nicht mehr gerecht werden.<sup>2</sup>

Für den Rechnungshof ist bei dem ausgebrachten Titel „Moderne Mobilität“ nicht nachvollziehbar, welche konkreten Maßnahmen unter diese Zweckbestimmung fallen sollen. Ein lückenloser Überblick ist damit nicht möglich. Ebenso wenig ist ersichtlich, welche Maßnahmen wann und wie angegangen werden sollen.

Eine hinreichend konkrete Bestimmung der Mittelverausgabung, die dem Haushaltsbewilligungsrecht des Landtages gerecht würde, ist auch nicht den im Wirtschaftsplan 2020 enthaltenen Erläuterungen zu entnehmen. Denn sie enthalten allgemeine und abstrakte Umschreibungen wie „Digitalisierungsprojekte“ und „Modernisierung ÖPNV“, die zu einer Identifizierung der beabsichtigten Maßnahmen nicht taugen.

Der Rechnungshof sieht hier daher die Gefahr, dass Zweckbestimmungen dieser Art wegen ihrer Allgemeinheit und Konturenlosigkeit dazu führen, dass Ausgaben am Haushaltsplan bzw. Wirtschaftsplan vorbeigehen und sich damit einer parlamentarischen Kontrolle entziehen.

Diese Beurteilung des Rechnungshofs findet ihre Unterstützung in der bereits genannten Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshof, der zu einer vergleichbaren Konstellation zu folgenden Feststellung gelangte:

*„Schließlich bleibt auch unklar, was unter Maßnahmen zur Erhaltung der staatlichen Infrastruktur und für Defizitausgleiche im Landeshaushalt (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 GZSG) zu verstehen sein soll. Hierbei ist im Besonderen der unbestimmte Begriff des Defizitausgleichs im Landeshaushalt problematisch. Es liegt nahe, hierunter eine Globalermächtigung für das Ministerium der Finanzen zu verstehen, etwaige*

<sup>1</sup> Gröpl, in BHO/Tappe, 2. Aufl. 2019, BHO § 11 Rn. 28-30.

<sup>2</sup> Kube, in Dürig/Herzog/Scholz, a. a. O., Art. 110, Rn. 112.

*Defizite im Haushalt, die in irgendeinem Bezug zur Corona-Virus-Pandemie stehen, auszugleichen. Eine derart unbestimmte Zwecksetzung entspricht nicht der Gewährleistung einer durch das Budgetrecht garantierten Regierungskontrolle.“<sup>1</sup>*

Auch die im zuständigen Ausschuss vor Aufruf des Titels „Moderne Mobilität“ getätigten Ausführungen der Landesregierung vermögen die mangelnde Bestimmtheit der Zweckbestimmung nicht zu heilen.

Der Rechnungshof erinnert daran, dass nur durch einen transparenten Haushaltsplan bzw. Wirtschaftsplan, die erkennen lassen, wo und in welcher Höhe Ausgaben für welchen Zweck voraussichtlich anfallen, sich das Haushaltsbewilligungsrecht des Parlaments als eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle bewähren kann.<sup>2</sup>

Mangelnde Bestimmtheit birgt zudem die Gefahr, dass es im Vollzug zu einer unzulässigen Inanspruchnahme eines notlagenbedingten Kredites und damit zu einer Umgehung des Verschuldungsverbots kommt.

In Anlehnung an die genannte Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs sieht der Rechnungshof in dem Ansatz eine Globalermächtigung, die über den Zweck des Titels einer globalen Mehrausgabe hinausgeht, Ausgaben, die in einem Bezug zur Covid-19-Pandemie stehen, zu tätigen. Eine derart unbestimmte Zwecksetzung vermag eine durch das Budgetrecht garantierte Regierungskontrolle nicht zu gewährleisten und damit diesem verfassungsrechtlichen Gebot zu entsprechen.

Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass mit Mitteln, die kreditfinanziert für Zwecke der Bekämpfung der Folgen der Pandemie bereitgestellt werden, zahlreiche Projekte finanziert werden, die aus dem Kernhaushalt zu finanzieren wären.

### **3.3.3 Ergebnis**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es sich bei dem Titel „Moderne Mobilität“ um eine Globalermächtigung handelt, die dem haushaltsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz widerspricht und sich angesichts der inhaltlichen Beliebigkeit jeglicher Kontrolle entzieht. Diesem Titel kommt im Ergebnis die Funktion einer Befugnis zur inhaltlich und zeitlich nahezu unbegrenzten Kreditaufnahme auf Vorrat zu.

Der Rechnungshof wird daher in den nächsten Jahren bei den weiteren Prüfungen einzelner Maßnahmen aus diesem Titel stets den erforderlichen sachlichen Zusammenhang zur Covid-19-Pandemie in den Blick nehmen. Er fordert die Landesregierung auf, von einer Veranschlagung von Projekten ohne den nachvollziehbaren Nachweis des Veranlassungszusammenhangs abzusehen.

---

<sup>1</sup> Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 27. Oktober 2021 -P.St. 2783, P.St. 2827-, Rn. 190, S. 61.

<sup>2</sup> Vgl. *Wendt*, in *Wendt/Rixecker*, Verfassung des Saarlandes, Kommentar, 2009, Art. 105, Rn. 2.

### 3.4 Kosten der Versorgung von Einrichtungen mit Obst und Gemüse („Schulobstprogramm“)

Sondervermögen „Pandemie“, Wirtschaftsplan 2020, Titel 541 02 zu 0909.54101

Der Wirtschaftsplan 2020 weist 200.000 € zur Sicherstellung der Versorgung von Kindern mit frischem Obst während pandemiebedingter Schulschließungen aus. Im Kernhaushalt sind zusätzlich 880.000 € ausgewiesen.

Für 2021 und 2022 wurden im Kernhaushalt jeweils 860.000 € veranschlagt und Verpflichtungsermächtigungen für 2021 von 550.000 € und für 2022 von 2.200.000 € ausgesprochen. Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens wurden die Ansätze auf null gestellt.

#### 3.4.1 Ausgangssituation

Bereits im Jahr 2009 wurde durch die Europäische Union das jetzige EU-Schulprogramm gestartet. Das Saarland hat sich daran von Anfang an beteiligt.

Teilnehmende Einrichtungen wie Kitas, Grundschulen, Förder- und weiterführende Schulen mit den Klassenstufen fünf und sechs erhalten für drei Tage pro Woche kostenlos frisches Obst und Gemüse, das zum rohen Verzehr geeignet ist. Laut Informationen des zuständigen Ressorts ist das Angebot vielfältig, möglichst saisonal und regional. Die Äpfel stammen nach Möglichkeit aus ökologischem saarländischem Anbau. Das Obst und Gemüse wird vor Ort zubereitet und schließlich gemeinsam verzehrt.

Ziel ist es, Kinder an die geschmackliche Vielfalt von Obst und Gemüse heranzuführen. Bestenfalls sollen sie durch diesen Beitrag gesundheitsförderliche Essgewohnheiten annehmen und langfristig beibehalten.<sup>1</sup> Um dies zu erreichen werden begleitende pädagogische Maßnahmen durchgeführt. Darin werden Themen wie gesunde Essgewohnheiten, Vermeidung von Lebensmittelabfällen, lokale Nahrungsmittelproduktionsketten oder ökologischer Landbau behandelt. Das Programm soll Kindern landwirtschaftliche Erzeugnisse näherbringen und (im wahrsten Sinne des Wortes) schmackhaft machen.

Die Initiative finanziert sich aus Geldern der Europäischen Union und Landesmitteln. Im saarländischen Haushalt sind in Kapitel 09 05 Titelgruppe 74 „Schulobst- und Gemüseprogramm“ die entsprechenden Ausgaben veranschlagt. Konkret beliefen sich die Ansätze insgesamt auf 920.000 € in 2020 sowie jeweils 900.000 € in 2021 und 2022.<sup>2</sup>

Laut Ergebnisrechnung wurden die veranschlagten Mittel vollständig aufgebraucht, obwohl mit Beschluss des Ministerrats vom 13. März 2020 alle Schulen des Saarlandes einschließlich der Nachmittagsbetreuung sowie Kindertageseinrichtungen ab dem darauffolgenden Montag geschlossen wurden. Die

<sup>1</sup> Vgl. Informationsblatt des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz, EU-Schulprogramm im Saarland, abrufbar unter [www.saarland.de](http://www.saarland.de), abgerufen am 20. Mai 2022.

<sup>2</sup> Die beschriebenen Ansätze belaufen sich auf die gesamte Titelgruppe ab 2022. Vorher waren die Ansätze in einer anderen Titelgruppen veranschlagt.

Schließung umfasste auch schulische Veranstaltungen sowie jegliche Formen von Praktika. Erst ab 18. Mai 2020 fand wieder eine schrittweise Öffnung statt, die bis Anfang Juni dauerte.

Während dieser Zeit konnten keine Lebensmittel in den Einrichtungen verzehrt werden. Das zuständige Fachressort teilte in einer Pressemitteilung damals mit:

*„In der Zeit der Schul- und Kitaschließungen ist das Schulobst anderen zugutegekommen: Tafeln und andere Einrichtungen für Bedürftige im Saarland profitierten von den kostenlosen Obst- und Gemüselieferungen. Ein zweites Kontingent ging als kleines Dankeschön an das Personal in Kliniken, Alten- und Pflegeheimen. „Bislang sind 58.773 Kilo Obst an Tafeln ausgeliefert worden und 12.251 Kilo an Kliniken und Pflegeheime. Wir wollten während der Corona-Pandemie Menschen in schwierigen sozialen Lagen mit frischem Obst und Gemüse versorgen und darüber hinaus denjenigen, die unermüdlich für andere im Einsatz sind, für ihre tolle Arbeit Dankeschön sagen“, so Minister Jost.“<sup>1</sup>*

Die Lieferungen wurden noch bis zum 23. Juni 2020 fortgeführt.

Neben der regulären Belieferung von Schulen und Kitas wurden somit auch Tafeln mit in die Lieferung einbezogen. Das Umweltressort kommunizierte dies wie folgt:

*„Darüber hinaus hat der Minister für Umwelt und Verbraucherschutz, Reinhold Jost, entschieden, dass bis zum Ende dieses Schuljahres [Anmerkung: 2021] auch die Tafeln wöchentlich rund 2.200 Kilogramm Obst und Gemüse, finanziert aus Landesmitteln des Schulprogramms, erhalten. Somit sollen bis Schuljahresende insgesamt mehr als 30 Tonnen Obst und Gemüse an Tafeln im Saarland geliefert werden. Am Dienstagmorgen erhielt die vom Caritasverband Saar-Hochwald unterhaltene Tafel in Saarlouis die erste Fuhre.“<sup>2</sup>*

### 3.4.2 Beurteilung des Veranlassungszusammenhangs

Das Schulobstprogramm beruht auf einem EU-Programm und findet sich seit 2009 im saarländischen Landeshaushalt wieder. Es dient der Umsetzung politischer Handlungsfelder wie „Ernährungs- und Verbraucherbildung“, „Vermeidung von Lebensmittelverlusten“ und „Wertschätzung für Lebensmittel“, die thematisch dem Umwelt- und Verbraucherschutzressort zugeordnet sind. Sie sind Bestandteil der politischen Agenda.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Medieninfo vom 3. Juni 2020 des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz, abrufbar unter [www.saarland.de](http://www.saarland.de), abgerufen am 25. Mai 2022.

<sup>2</sup> Medieninfo vom 9. März 2021 des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz, abrufbar unter [www.saarland.de](http://www.saarland.de), abgerufen am 25. Mai 2022.

<sup>3</sup> Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Landtages des Saarlandes (2017 – 2022), S. 115.

Das Schulobstprogramm war also bereits vor der Notlage geplant und dem aktuellen EU-Förderrahmen folgend haushalterisch veranschlagt. Es handelt sich demnach um ein laufendes Projekt, das jährlich fortgeschrieben wird.

Für den Rechnungshof stellte sich die Frage, ob die Veranschlagung zusätzlicher 200.000 € über den bisherigen Ansatz im Kernhaushalt hinaus als pandemiebedingter Mehrbedarf eingestuft werden kann, für den der erforderliche Veranlassungszusammenhang bejaht werden kann. Dies gilt umso mehr, wenn man die Zweckbestimmung betrachtet, die auf die Versorgung von Kindern während pandemiebedingter Schulschließungen abstellt.

Der Rechnungshof wendet sich damit nicht dagegen, dass die im Kernhaushalt ausgewiesenen Mittel umgewidmet worden sind. Angesichts bestehender vertraglicher Bindungen und entsprechender Abnahmeverpflichtungen wurde kurzfristig eine anderweitige sinnvolle Verwendung gefunden und so einer Verschwendung von Ressourcen vorgebeugt, was der Rechnungshof ausdrücklich begrüßt.

Gemessen an den dargestellten Kriterien zur Beurteilung des Veranlassungszusammenhangs erachtet der Rechnungshof eine Erhöhung bestehender Haushaltsansätze auch dann als prinzipiell zulässig, wenn ein bewährtes Vorhaben aus Anlass der Pandemie verändert oder mit einer anderen Zielrichtung/Begründung umgesetzt wird und der ursprünglich verfolgte Zweck nicht mehr im Vordergrund steht.

Der ursprünglich verfolgte Zweck, nämlich die Versorgung von Einrichtungen mit frischem Obst und Gemüse, sowie der damit verbundene Bildungsauftrag sind während der Pandemie mit ihren unterschiedlichen Lockdown-Stufen und Home-Schooling-Modellen wie zum Beispiel Wechselunterricht zwangsweise in den Hintergrund geraten. Eine vorausschauende Planung war zu Beginn des Jahres 2020 nicht möglich.

Mit der Weiterleitung der im Rahmen des Schulobstprogramms zur Verfügung stehenden Lebensmittel an die Tafeln hat die Landesregierung eine Neubewertung vorgenommen, die in den Erläuterungen allerdings nur unvollkommen Ausdruck gefunden hat. Einer Medieninfo aus 2021 lässt sich dagegen entnehmen:

*„Die Ernährungsversorgung hat sich für viele Familien durch die Corona-Pandemie verschärft. Das sehen wir auch daran, dass die Nachfrage bei den saarländischen Tafeln gestiegen ist. Hier möchten wir mit unseren Lieferungen unbürokratisch etwas Abhilfe schaffen.“<sup>1</sup>*

Laut den Erhebungen der Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (AMI)<sup>2</sup> startete bereits das Jahr 2020 mit einer Teuerungsrate von 3,4 % für frische Lebensmittel, die im April auf einen Wert von knapp 10 % anstieg. Vor allem Gemüse verteuerte sich. Aufgrund der EU-weiten Einreisebeschränkungen fehlte es vielerorts an Saisonarbeitskräften, sodass saisonale Lebensmittel

<sup>1</sup> Vgl. Medieninfo vom 9. März 2021, a. a. O.

<sup>2</sup> Die Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (AMI) stellt alle relevanten Fakten, Informationen und Nachrichten zum Agrarmarkt zusammen und analysiert diese.

insgesamt weniger zur Verfügung standen. Die Preisentwicklung wurde erst durch die ab Juni 2020 eingeführte Mehrwertsteuersenkung abgeflacht.<sup>1</sup>

Auch wenn der Rechnungshof die generelle Gefahr sieht, dass bei Haushaltsberatungen in einer Notlagen-situation die Neigung groß sein kann, vorhandene Haushaltsansätze auch nicht notlagenbedingt auszuweiten, muss er beim Schulobstprogramm anerkennen, dass hier lediglich Mehrausgaben aufgrund einer pandemiebedingt modifizierten Umsetzung veranschlagt wurden. Da es sich um eine vorübergehende Maßnahme handelte, die einmalig im Pandemiezeitraum entstand und abgewickelt wurde, ist sie auch unter dem zeitlichen Aspekt des Veranlassungszusammenhangs nicht zu kritisieren.

### 3.4.3 Ergebnis

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei der Maßnahme ein Veranlassungszusammenhang zur Covid-19-Pandemie besteht. Zwar war das Schulobstprogramm schon vorher Teil der politischen Agenda. Allerdings wurde es im Rahmen der Covid-19-Pandemie einer Neubewertung unterzogen. Die dafür eingesetzten Mittel entstanden für zusätzliche Bedarfe während des Pandemiezeitraums und wurden in diesem auch abgewickelt. Die Maßnahme ist somit nicht zu beanstanden.

## 3.5 Risikovorsorge für unerwartete pandemiebedingte Haushaltsbelastungen

### Sondervermögen „Pandemie“, Wirtschaftsplan 2020, Titel 971 07

Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens stellt seit dem Jahr 2020 unter dem Titel 971 07 Mittel zur „Risikovorsorge für unerwartete pandemiebedingte Haushaltsbelastungen“ bereit. Entsprechend dem Gruppierungsplan der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Saarlandes (VV-HS) handelt es sich bei der Gruppe 971 um eine „Globale Mehrausgabe“.<sup>2</sup>

Die Erläuterung des Titels lautet:

*„Die weitere Entwicklung der Pandemie sowie die vom Bund und Land – im Geleitzug mit den anderen Ländern – zur Bewältigung der Pandemiefolgen zu ergreifenden Maßnahmen sind nicht zuverlässig abschätzbar. Der Ansatz dient der Risikovorsorge u. a. in den Bereichen Digitalisierung und Schulen.“*

Für die Jahre 2020 bis 2022 wurden zur Risikovorsorge laut Wirtschaftsplan jeweils 25 Mio. €, insgesamt also 75 Mio. € vorgesehen.

Im Haushaltsjahr 2020 sind aus diesem Titel nur rd. 3,21 Mio. € verausgabt worden. Darüber hinaus wurden rd. 0,31 Mio. € an Deckungsmitteln in Anspruch genommen und in das Jahr 2021 Ausgabereste i. H. v. rd. 13,96 Mio. € übertragen.

<sup>1</sup> Vgl. AMI, PM vom 14. Januar 2021, abrufbar unter [www.ami-informiert.de](http://www.ami-informiert.de), abgerufen am 25. Mai 2022.

<sup>2</sup> Vgl. Ausführungen zu Titel 971 05 „Moderne Mobilität“.



Die Zuführungen zum Titel Risikovorsorge erfolgten über nicht in Anspruch genommene Ausgabereste anderer Titel des Sondervermögens „Pandemie“. Sie erhöhten die im Jahr 2021 bereitgestellten Mittel um insgesamt rd. 32,66 Mio. €, wovon allein 30 Mio. € aus dem Titel 632 03 Zuweisungen an den Kernhaushalt resultierten. Weitere rd. 1,14 Mio. € wurden über den Titel 671 04 Zukunftsinitiative I bereitgestellt. Die verbleibende Differenz setzt sich aus mehreren Titeln und zum Teil geringen Zuführungsbeträgen zusammen.<sup>1</sup>

Im Sondervermögen sind darüber hinaus sechs weitere globale Mehrausgaben jeweils unter der Überschrift „Besondere Finanzierungsausgaben“ veranschlagt. Hierbei handelt es sich um Ausgaben, die zwar erwartet werden, aber noch nicht nach Zwecken getrennt veranschlagt werden können.

Tabelle 10: Übersicht globale Mehrausgaben

		Ansätze insgesamt 2020 - 2022 [€]
971 01	Studierendennotfallfonds	90.000
971 02	Globale Mehrausgaben für Kofinanzierungsmaßnahmen aus dem Konjunkturprogramm des Bundes	20.000.000
971 03	Sonderkonjunkturprogramm Gastgewerbe	3.000.000
971 04	Soforthilfeprogramm des Bundes – Verfahrensaufwände	3.800.000
971 05	Moderne Mobilität	50.000.000
971 06	Konjunkturprogramm des Bundes für die Aufstockung GRW	0
	<b>Summe:</b>	<b>76.890.000</b>

Der Titel Risikovorsorge steht neben diesen Ermächtigungen zu globalen Mehrausgaben und umfasste 2021 folgende Zahlungen:

<sup>1</sup> Allein aus drei Titeln für „Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände“ (9712 51114, 9712 51120 und 9712 51124) je unter 25 €.

## Zahlungen

Ampelsystem Mensa	-12.800,00
Homeoffice LRH	-14.831,59
Zeitverträge Lehrer	-3.267.465,88
Hygienemaßnahmen JVA's	-64.192,85
diverse Maßnahmen Bundesinfektionsschutzgesetz	-6.252.342,72
Transportboxen Finanzämter	-37.760,08
001 Stipendium	-28.702,00
002 BAD Gutachten	-30.579,35
003 SaarCoKids	-324.629,89
<b>004 C-Testungen</b>	<b>-20.577.977,83</b>
011 Verträge Pandemie /weitere befristete Lehrerstellen	-3.200.000,00
012 Erweiterung der Intensivbehandlungskapazitäten an	-2.705.763,27
013 Molekulargenetische Surveillance des Coronavirus	-400.000,00
<b>014 Refinanzierung Testungen Eingliederungshilfe</b>	<b>-45.330,92</b>
015 3-Stufen Konzept zur Verschiebung planbarer Eingri	-2.000.000,00
016 Impfkommision für Härtefälle	-10.968,74
017 medizinische Masken für Grundschüler	-300.951,00
<b>018 Antigen Schnelltests_Laien</b>	<b>-66.131.178,04</b>
<b>019 Grenzüberschreitendes Testzentrum</b>	<b>-6.844.079,66</b>
<b>020 Bürgertestung</b>	<b>-17.896.650,00</b>
021 Luca-App	-494.990,45
022 Versorgungszentren	-114.099,59
<b>023 Corona-Testungen in Kitas</b>	<b>-991.564,60</b>
026 PSA u. Schutzmasken Bund	-7.584.475,02
	<b>-139.331.333,48</b>

Quelle: Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft

Die aus 2020 übertragenen Mittel sind im Haushaltsjahr 2021 zur Auszahlung gekommen. In diesem Haushaltsjahr ist der Haushaltsansatz von 25 Mio. € mit einem Rechnungsergebnis von rd. 139,33 Mio. € erheblich überzogen.

Die Überschreitung i. H. v. rd. 114,33 Mio. € wurde durch Ausgabereste des Sondervermögens „Pandemie“ gedeckt (insgesamt rd. 112,35 Mio. €). Ins Haushaltsjahr 2022 wurden Ausgabereste i. H. v. rd. 11,98 Mio. € übertragen. Ursächlich für die vorgenannte Überschreitung waren die Ausgaben für Corona-Tests i. H. v. 112.486.781,10 € (Summe der markierten Positionen in der Grafik), die in dieser Höhe zum Zeitpunkt der Aufstellung des Wirtschaftsplans nicht zu prognostizieren waren. Sie stehen als *„Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Gesundheitswesens und des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung“* in einem offensichtlichen Sachbezug zum ersten Regelbeispiel des § 2 Abs. 2 SV-Cov19-Gesetz.

### 3.5.1 Grundsätzliche Beurteilung des Titels: Verstoß gegen das Verfassungsgebot der Haushaltswahrheit?

Die Berücksichtigung eines Risikos kann dazu beitragen, ungewissen gefährlichen oder schädlichen Folgen zu begegnen. Mit der Veranschlagung eines Risikotitels im Wirtschaftsplan hat der Haushaltsgesetzgeber deutlich gemacht, dass er zum Zeitpunkt der Notlage eine abschließende Feststellung, ob alle schädlichen Szenarien beachtet und auch erkannt worden sind, und eine Beurteilung ihrer haushälterischen Auswirkungen nicht zu treffen vermag.

Ausgestaltet als „Auffangposition“ und globale Mehrausgabe ist über den Risikotitel die Zuordnung einer Vielzahl von Fällen mit kausalem Bezug zum Pandemiegeschehen möglich. Eine Transparenz hinsichtlich der konkreten

sachlichen Verwendung ist bis auf die in den Erläuterungen exemplarisch angeführten Bereiche Digitalisierung und Schulen nicht gegeben. Ein derart weit und pauschal ausgestaltete Zweckbestimmung ist Ausdruck der allgemeinen Befürchtung, dass die aus Ex-ante-Sicht sachgerechten und vertretbaren Ansätze sich ex post als unzureichend erweisen können.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Entwicklung einer Pandemie und der hieraus resultierenden haushalterischen Notwendigkeiten sich schwer prognostizieren lassen. Es ist einer solchen Situation immanent, dass Ausgabenansätze unter Umständen zu gering ausfallen oder erst nach der Haushaltsaufstellung notwendig werdende Ausgabepositionen noch nicht berücksichtigt werden konnten.

Da die Entwicklung eines Pandemiegeschehens immer mit Unsicherheitsfaktoren belastet ist (Beispiel: Mutation des Virus, Entwicklung von Impfstoffen, Wirksamkeit von sonstigen Präventivmaßnahmen, Ausweitung von Tests), ist die Abschätzung der zur Überwindung der Pandemie erforderlichen finanziellen Mittel zum Zeitpunkt der Aufstellung des Wirtschaftsplans mit einem hohen Maß an Ungewissheit verbunden.

Mit dem Titel Risikovorsorge ist eine weitere Ermächtigung zu globalen Mehrausgaben geschaffen worden, die über die genannten Titel hinausgeht und alle übrigen Titel des Wirtschaftsplans umfasst. Der Rechnungshof sieht darin angesichts der Beliebigkeit eine Überdehnung des grundsätzlich anerkannten Instruments der globalen Mehrausgabe. Aus Sicht des Rechnungshofs läuft ein solches Vorgehen Gefahr, den Verfassungsgeboten der Haushaltswahrheit und Schätzgenauigkeit zu widersprechen, die beide darauf abzielen, die Wirksamkeit der Budgetfunktionen im parlamentarischen Regierungssystem zu gewährleisten. Ein solcher Risikotitel wirkt wie ein „Blankoscheck“ zur Vermeidung überplanmäßiger Ausgaben.<sup>1</sup> Er führt zu einer nicht hinnehmbaren Verlagerung auf die Exekutive, wenn hiervon bei der Aufstellung von Haushalts- und Wirtschaftsplänen regelhaft und nicht nur in spezifischen Ausnahmefällen Gebrauch gemacht wird.

Andererseits verkennt der Rechnungshof nicht die gerade zu Beginn einer Pandemie bestehenden Schwierigkeiten, belastbare Prognosen der für die Eindämmung der Pandemie erforderlichen Maßnahmen zu erstellen, zumal wenn der Verlauf der Pandemie und die Entwicklung und Wirksamkeit von Eindämmungsmaßnahmen ungewiss erscheinen. Eine konkrete maßnahmen- und einzelplanbezogene Kalkulation ist in einer solchen Ausnahmesituation seriös kaum möglich. Eine Darstellung von konkreten Planungen, die über die Möglichkeiten von außer- und überplanmäßigen Ausgaben hinausgehen, erscheint nicht leistbar.

Es stellt aus Sicht des Rechnungshofs ein legitimes Anliegen dar, zusätzliche Haushaltsmittel möglichst frühzeitig und vorsorglich zu veranschlagen, um die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Landesregierung zu gewährleisten. Betrachtet man die Höhe des Risikotitels im Verhältnis zum Gesamtvolumen des Sondervermögens „Pandemie“, umfasst er mit insgesamt 75 Mio. € etwas

---

<sup>1</sup> Vgl. Gröpl, in Gröpl/BHO/LHO § 37 Rn. 32 und Nebel, in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 37 Rn. 9.

mehr als 5 % der Gesamtausgaben des Sondervermögens einschließlich der anderen globalen Mehrausgaben. Daraus folgt, dass rd. 95 % der Ausgaben im Sondervermögen (überwiegend) planbar und sachlich definiert wurden. Angesichts der zum Zeitpunkt der Etatzusammenstellung des Sondervermögens „Pandemie“ bestehenden Unwägbarkeiten über die Mittelbedarfe und den ungewissen Kenntnisstand über den Verlauf der Pandemie erscheint der gewählte Gesamtansatz des Risikotitels deshalb noch hinnehmbar.

### 3.5.2 Beurteilung der unterjährigen Umbuchungen in und aus dem Risikotitel

Aus Sicht des Rechnungshofs wird der Titel der Risikovorsorge allerdings als „haushalterischer Verschiebebahnhof“ und im Sinne eines „Puffertitels“ genutzt. Dies wird an folgendem Beispiel deutlich:

Während im Wirtschaftsplan des Sondervermögens im Haushaltjahr 2020 über den Titel 671 03 Mittel i. H. v. 13,67 Mio. € für die Beschaffung von Schutzausstattungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie und über den Titel 681 05 weitere Mittel i. H. v. 40,50 Mio. € zur Durchführung des Bundesinfektionsschutzgesetzes veranschlagt waren, die auch in Anspruch genommen wurden, sieht der Wirtschaftsplan 2021 des Sondervermögens „Pandemie“ für beide Positionen keine Ansätze mehr vor. Die (Nicht-)Veranschlagung bedeutet, dass aus Planungssicht für das Wirtschaftsjahr 2021 insoweit keine Ausgaben erwartet worden sind. Die dennoch geleisteten Ausgaben bei Titel 67 103 i. H. v. rd. 5,66 Mio. € und bei Titel 681 05 i. H. v. rd. 57,99 Mio. € erfolgten demnach außerplanmäßig.

Ihre Deckung im Haushaltsjahr 2021 wurde u. a. über den Titel 132 01 „Einnahmen aus dem Verkauf von Schutzmaterial“ ermöglicht. Hier wurden im Jahr 2021 Einnahmen i. H. v. rd. 59,54 Mio. € erzielt. In der 88. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen am 6. April 2022 führte das Ministerium für Finanzen und Europa aus, dass es sich bei dem fraglichen Materialverkauf um Zahlungen des Bundes zum Ausgleich von Testkosten handele, die letztlich vom Bund bewerkstelligt werde. Nur ein geringer Teil des betreffenden Betrags entfalle auf den Bereich Verkauf von Schutzmaterial. Der größere Teil der 59 Mio. € seien Zahlungen des Bundes.<sup>1</sup>

Hiervon wurden für Titel 671 03 „Ausgaben für die Beschaffung von Schutzausstattungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie“ rd. 4,73 Mio. € und für den Titel 681 05 „Durchführung Bundesinfektionsschutzgesetz u. a.“ rd. 38,93 Mio. € eingesetzt. Dem Risikotitel wurden die verbliebenen rd. 15,87 Mio. € zugeführt, wovon erneut rd. 3,17 Mio. € per Ministerratsbeschluss zum vollständigen Ausgleich des Titel 681 05 Durchführung Bundesinfektionsschutzgesetz umgebucht werden mussten. Seinen Grund hatte dies darin, dass der tatsächliche Bedarf bei den Maßnahmen zur Durchführung des Bundesinfektionsschutzgesetzes sich nachträglich als höher erwies und damit über der bereits erfolgten Zuführung aus dem Titel 132 01 Einnahmen aus dem Verkauf von Schutzmaterial lag, weshalb nur noch der Titel Risikovorsorge als Deckungsmöglichkeit infrage kam.

---

<sup>1</sup> Protokoll der 88. Sitzung des Ausschusses für Finanzen und Haushaltsfragen, S. 5.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass solche unterjährigen Umbuchungen aufgrund von Mehrbedarfen keine Ausnahmen darstellen. Diese Art von „Splitting“ ist kaum nachzuvollziehen und intransparent. Eine Analyse der dem Risikotitel zugeführten Deckungsmittel lässt kein System erkennen, nach welchen Kriterien Mittel umgeschichtet wurden.

Besonders ins Gewicht fallen hierbei die übertragenen Zuweisungen aus Titel 632 03, die 2020 in Höhe von 30 Mio. € zur Kompensation von Pandemie-krisenbedingten Mindereinnahmen aus Steuern (und steuerabhängigen Einnahmen) an den Kernhaushalt veranschlagt worden waren. Aus diesem Titel traten 2021 weitere rd. 75,70 Mio. € hinzu. Von den in den Wirtschaftsplänen 2020 und 2021 mit insgesamt 188 Mio. € veranschlagten Zuweisungen an den Kernhaushalt wurden folglich 105,70 Mio. € in den Risikotitel umgebucht.

Der Rechnungshof wendet sich damit nicht gegen die Abwicklung der Zahlungen für die Corona-Tests über den Risikotitel und die hierzu vorgenommene Übertragung von Haushaltsresten. Der Haushaltsklarheit und -wahrheit wäre es allerdings zuträglicher gewesen, einen neuen Titel im Sondervermögen „Pandemie“ zu schaffen und ihn außerplanmäßig zu bewirtschaften sowie für einen Ausgleich zu sorgen. Auf diese Weise ließe sich auch ein über die Jahre durchgehendes und nachvollziehbares Ergebnis der Einzelkosten etwa für Bürgertests und Testzentren erzielen. Die mit dieser Vorgehensweise möglicherweise verbundene Zielsetzung, keine weiteren Titel zu schaffen und alle „neuen“ Ausgaben unter dem Titel der Risikovorsorge zu erfassen, ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht geeignet, die besonders an dieser Stelle dringend notwendige Transparenz zu schaffen. Das Beispiel des im Sondervermögen „Pandemie“ neu eingerichteten Titels für das „Aktionsprogramm Aufholen nach Corona“ zeigt, dass es hiervon auch Ausnahmen gab.

Der Rechnungshof erachtet diese Form der Bewirtschaftung von Zu- und Abflüssen des Risikotitels kritisch. Nahezu beliebig werden nicht verbrauchte Mittel in den Risikotitel „gerettet“ und über diesen wieder verteilt („haushalterischer Verschiebebahnhof“). Dies erfolgt aus Sicht des Rechnungshofs nicht immer aufgrund neuer Erkenntnisse und einer sich hieraus ergebenden geänderten Beurteilung der notwendigen Risikovorsorge. Vielmehr steht häufig die Bildung einer Art Haushaltsreserve („Puffertitel“) im Vordergrund.

### **3.5.3 Beurteilung des Veranlassungszusammenhangs**

Ungeachtet der grundsätzlichen haushaltsrechtlichen Bedenken des Rechnungshofs gegenüber dem Titel Risikovorsorge behält der Rechnungshof sich bei weiteren Prüfungen der unter diesem Titel erfassten Einzelmaßnahmen vor, den erforderlichen sachlichen Zusammenhang zum Pandemiegeschehen in den Blick zu nehmen. Die Landesregierung ist auch hier aufgefordert, keine Veranschlagung ohne den nachvollziehbaren Nachweis des Veranlassungszusammenhangs vorzunehmen.

**25 Zusammenfassende Bewertung/Feststellungen des Rechnungshofs**

Das Saarland wie auch der Bund und die anderen Länder standen 2020 vor großen Herausforderungen. Diese dauern nach einer ersten Phase der Krisenbewältigung weiterhin fort und werden auch den saarländischen Landeshaushalt in hohem Maße fordern. Die Sicherstellung der Finanzierung der zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie erforderlichen Maßnahmen und der Handlungsfähigkeit des Landes genießen aus Sicht des Rechnungshofs dabei hohe Priorität.

Auch wenn die Bewältigung der finanziellen Herausforderungen der Pandemie im Saarland im Ländervergleich hinsichtlich der Vorgehensweise und der Instrumentarien vertretbar erscheint, ist aus Sicht des Rechnungshofs ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass das Ziel einer nachhaltigen Finanzpolitik nicht aufgegeben werden darf. Nur eine nachhaltige Finanzpolitik gewährleistet auf Dauer, dass das Land handlungs- und leistungsfähig bleibt. Das Land muss insbesondere alle zumutbaren Anstrengungen unternehmen, um die Kreditaufnahme zu begrenzen. Dies gilt umso mehr, je höher die Kreditaufnahme ausfällt. Zwischen Kreditaufnahme und dem Einsatz bereits vorhandener Ressourcen muss in jedem Einzelfall im Hinblick auf die Krisenbewältigung sachgerecht abgewogen werden.

Mit Blick auf das verfassungsrechtlich geregelte Verschuldungsverbot muss das Land daher sicherstellen, dass das Sondervermögen nicht zur Finanzierung von politisch priorisierten Maßnahmen ohne Covid-19-Bezug zweckentfremdet wird. Andernfalls liegt nicht nur ein Verstoß gegen die Zweckbindung des Sondervermögens „Pandemie“ vor, sondern es droht zudem ein Verstoß gegen das verfassungsrechtlich verankerte Verschuldungsverbot. Der Rechnungshof sieht hier eine Reihe von Transferbeziehungen zwischen dem Kernhaushalt und mehreren Sondervermögen kritisch.

Für den Rechnungshof ist ebenfalls nicht nachvollziehbar, weshalb der schon vor Ausbruch der Pandemie angegangene Gigabitausbau als Infrastrukturdaueraufgabe im Saarland wie in anderen Ländern kreditfinanziert über das Sondervermögen „Pandemie“ realisiert werden soll.

Der Rechnungshof sieht es daher als unumgänglich an, dass im Rahmen des Vollzugs das von ihm aufgezeigte verfassungsrechtliche Kriterium des Veranlassungszusammenhangs mehr Beachtung findet und in hinreichendem Maße dokumentiert wird. Alle Maßnahmen und Projekte sind vom Beirat des Sondervermögens kritisch zu hinterfragen. Der Rechnungshof ist sich andererseits bewusst, dass im Rahmen der ihm obliegenden Finanzkontrolle stets die Ex-ante-Perspektive zu berücksichtigen gilt.

Im Jahr 2020 war das Verständnis der tatbestandlichen Voraussetzungen einer zulässigen Notlagenverschuldung nicht in gleicher Weise geschärft wie heute. Dennoch bleibt der Befund, dass auch im Saarland die Möglichkeit der Notlagenverschuldung genutzt wurde, um Projekte zu platzieren, die zwar politisch wünschenswert, aber mit Blick auf die Pandemie verzichtbar gewesen

wären. Mit diesem Vorgehen wurde der große Erfolg, der mit der Reduzierung der Nettoneuverschuldung auf null als Ergebnis jahrelanger Konsolidierungsanstrengungen erreicht worden war, teilweise wieder zunichtegemacht.

Der Rechnungshof wird die begonnenen und bereits im Jahresbericht 2021 dargelegten ersten Analysen in den nächsten Jahren auf weitere Bereiche ausdehnen und vertiefen. Er fordert die Landesregierung auf, ihrerseits alle aus Mitteln des Sondervermögens „Pandemie“ getroffenen Maßnahmen anhand der vom Rechnungshof formulierten Kriterien zu überprüfen und gegebenenfalls im gebotenen Umfang anzupassen.

## TEIL 3

### BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

#### Ministerium für Inneres, Bauen und Sport

<b>26</b>	<b>Bau eines neuen Klinikgebäudes auf dem Gelände der Saarländischen Klinik für Forensische Psychiatrie in Merzig</b>
-----------	---

**Im Saarland verfügten weder die Nutzer noch die Bauverwaltung über Erfahrungen zu Bauten des Maßregelvollzugs. Mangelhafte qualitative Grundlagenermittlungen erschwerten über lange Zeit die Planungen. Nachhaltige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Kostenoptimierung waren nicht erkennbar. Kostenintensive Änderungswünsche der Nutzer wurden unreflektiert genehmigt. Der tatsächliche Mittelbedarf wurde über Jahre durch reduzierte Ausführungsversionen erheblich gedeckelt.**

#### **1 Vorbemerkung**

Anfang 2018 wurde für die Saarländische Klinik für Forensische Psychiatrie (SKFP) in Merzig ein Ersatzneubau mit drei hochgesicherten Stationen und einem zentralen Eingangs- und Schleusengebäude fertiggestellt.

Der Hauptfokus der Prüfung lag in der Projektentwicklung, da zu Beginn eines Projekts die Möglichkeiten, nachhaltige Einsparungen zu erzielen und die Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens zu optimieren, am größten sind.

#### **2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung und Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport**

##### **2.1 Mangelhafte Projektvorbereitung**

Zur Festlegung der grundsätzlichen Planungsaufgabe war zunächst eine qualitative Bedarfsplanung zu definieren. Im Saarland verfügten weder die Nutzer noch die Bauverwaltung über Erfahrungen zur Errichtung und Änderung von Gebäuden für den Maßregelvollzug. Durch Vorerkundungen vergleichbarer forensisch-psychiatrischer Kliniken wollte man Erkenntnisse zu Planungsgrößen, Planungsstandards und Kosten erlangen. Eine Auswertung der Erkenntnisse, die auch im Saarland Anwendung finden könnten, erfolgte jedoch nicht.



Der Bedarfsplanung wurde lediglich die derzeitige Bestandssituation mit 60 Betten zugrunde gelegt. Bundesweit war jedoch in den vergangenen Jahren ein steter Anstieg der Patientenzahlen im Maßregelvollzug zu verzeichnen. Auch im Saarland wies die SKFP in den Jahren 2000 bis 2005 einen 55%igen Anstieg der Gesamtbelegungszahl auf, der zeitweilig zur Überschreitung der vorhandenen räumlichen und personellen Kapazitäten führte.

Da das Planungskonzept grundsätzlich keine Platzerweiterung vorsah, sollte zunächst nur ein Bestandsgebäude saniert und weiter genutzt werden. Die Sanierung des Bestandsgebäudes als Stationsgebäude für drei Stationen wurde weder hinsichtlich der Unterbringung des vorgegebenen Raumbedarfs noch durch technische oder statische Überprüfungen des Tragwerks oder der Bausubstanz untersucht. Ebenso wurden die Sanierungs- und Abrisskosten nicht durch aussagekräftige Kostenermittlungen belegt. Die Entscheidung zur Sanierung des Bestandsgebäudes fußte vor allem auf Einhaltung von vorgegebenen „gedeckelten“ Kosten. Wesentliche Wirtschaftlichkeitskriterien zur Optimierung wurden nicht gegenübergestellt.

Im weiteren Planungsprozess sollte die Gesamtmaßnahme durch den Abriss der Bestandsgebäude und einen Ersatzneubau für 60 Betten realisiert werden. Aussagekräftige Raumbedarfsplanungen der Nutzer mit nachhaltigen Patientenentwicklungen lagen nicht vor. Strukturierte Gesamtkonzepte hinsichtlich Neubau, Sanierung und Abriss fehlten.

Aufgrund fehlender Bestandsanalysen konnte die Planungsaufgabe im Rahmen des Vergabeverfahrens an die zu beauftragenden Generalplaner nicht ausreichend definiert werden. Selbst nach der Auftragsvergabe kam es noch zu wesentlichen Änderungen der Rahmenbedingungen, die eine erneute Ausschreibung des Verfahrens erfordert hätten. So wurde beispielsweise ein neues Baufeld für den Ersatzneubau ausgewiesen, welches dem beauftragten Generalplaner ermöglichte, eine gänzlich neue Planungsvariante vorzulegen.

Das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport hat die mangelnde Dokumentation hinsichtlich der Auswertung der Vorerkundungen mit der schon damals signifikanten Unterpersönalisierung der Bauverwaltung begründet. Die Kritik hinsichtlich der fehlenden Voruntersuchungen wurde hingegen zurückgewiesen, da den Projektbeteiligten der Zustand der Gebäude prinzipiell bekannt gewesen sei. Erst mit der Einleitung des Vergabeverfahrens habe man sich zu einem Ersatzneubau entschieden, und selbst zu diesem Zeitpunkt sei aus politischen Gründen trotz Bedenken der Bauverwaltung hinsichtlich der Höhe der notwendigen Investitionen am gedeckelten Budget festgehalten worden.

Hinsichtlich des Vergabeverfahrens hat das Ministerium geäußert, dass der beauftragte Generalplaner nach der Änderung des Baufelds eine neue Planung auf Grundlage des vom Nutzer vorgelegten Raum- und Funktionsprogramms vorgelegt habe. Eine Aufhebung des Vergabeverfahrens und eine Neuausschreibung seien nicht erforderlich gewesen, da sich der Gesamtcharakter des Auftrags nicht verändert habe. Die Vorgabe des Baufeldes sei von untergeordneter Bedeutung und deshalb auch kein neues Verfahren angezeigt worden.

## 2.2 Fehlende Transparenz durch langjährige Kostendeckelung

Obwohl zunächst eine Sanierung der Bestandsgebäude geplant war, erfolgte im August 2011 die Erstkostenermittlung für einen Neubau. Trotz geschätzter Baukosten von rd. 25 Mio. € wurde seitens des damaligen Ministeriums für Finanzen und Europa ein Planungsauftrag mit „gedeckelten“ Kosten von nur 12 Mio. € erteilt. Mit diesem gedeckelten Budget sollte ein Ersatzneubau für 60 Patientinnen und Patienten in reduzierter Version zuzüglich Sicherheitseinrichtung umgesetzt werden. Weitere kostenbestimmende Einflussfaktoren, wie Umnutzung, Sanierung oder Abriss der Bestandsgebäude, blieben unberücksichtigt.

Obwohl immer noch nicht klar definiert war, ob saniert oder neu gebaut werden sollte, wurden für den ersten Bauabschnitt Haushaltsmittel in Höhe von nur 7 Mio. € zur Verfügung gestellt. Um die 7 Mio. €-Grenze einhalten zu können, wäre jedoch das umzusetzende Bauprogramm seitens der Nutzer neu festzulegen gewesen.

Mit Vorlage eines reduzierten Raumbuchs erhielt deshalb die Staatliche Hochbaubehörde einen neuen Planungsauftrag mit dem weiterhin „gedeckelten“ Budget von 12 Mio. €. Allein für die Sanierung und Erweiterung des Bestandsgebäudes für drei Stationen mit je 20 Betten wurden Gesamtkosten in Höhe von rd. 10 Mio. € ermittelt, wodurch sich das Restbudget für Pforte und Sicherheitseinrichtung reduzieren würde.

Eine grundsätzliche Bestandsanalyse des bereits 50 Jahre alten Bestandsgebäudes hinsichtlich der statischen Tragfähigkeit oder der Ertüchtigung der Ha-varie-beladenen Haustechnik erfolgte nicht. Auch waren die Kosten für das Pfortengebäude und die notwendigen Sicherheitseinrichtungen wegen unvollständiger Nutzerangaben noch immer unklar.

Bereits im Oktober 2013 wurden für einen Ersatzneubau modifizierte Gesamtkosten von 16,4 Mio. € ermittelt. Trotzdem wurden in den Haushaltsplänen 2013 bis 2015 die Gesamtkosten der Baumaßnahme weiter auf 12 Mio. € „gedeckt“. Die Mehrkosten von 4,4 Mio. € wurden erst im Doppelhaushalt 2016/2017 veranschlagt. Während der Projektumsetzung wurden von 2014 bis 2018 weitere 1,4 Mio. € durch nachträgliche Nutzerforderungen verursacht, die unreflektiert und ohne Nachtragsbegründung umgesetzt wurden. Dem Landtag wurden erst nach Fertigstellung der Baumaßnahme im Februar 2018 die Nachtragskosten zur Genehmigung vorgelegt. Erst im Haushalt 2019/2020 wurden die Gesamtbaukosten von 18,3 Mio. € veranschlagt.

Durch die zu niedrig angesetzten bzw. bewusst „gedeckelten“ Kosten war die gebotene Transparenz der Mittelveranschlagung gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber somit über Jahre nicht gewährleistet.

Das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport hat hierzu geäußert, dass die Staatliche Hochbaubehörde aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen mit den

baulichen Anlagen der Liegenschaft über die Kenntnisse der Rahmenbedingungen verfügt habe. Auf eine detaillierte Dokumentation auch hinsichtlich der nachträglichen Nutzerforderungen habe man in Ermangelung der personellen Kapazitäten verzichtet.

Hintergrund der zu niedrigen Veranschlagungen sei die Einschätzung des Ministeriums für Finanzen und Europa gewesen, weitere Einsparpotenziale gegenüber den ersten Kostenermittlungen zu generieren, um die möglichst wirtschaftlichste Durchführung der Baumaßnahme realisieren zu können. Es habe sich allerdings im Zuge der fortschreitenden Planung herausgestellt, dass „Deckelungsvorgaben“ ohne belastbare Kostenermittlungen grundsätzlich nicht zielführend seien und damit eine transparente Veranschlagung infrage gestellt werde. Bei künftigen Baumaßnahmen wolle man deshalb die Beanstandungen des Rechnungshofs berücksichtigen.

### **2.3 Kostspielige Strukturvorgaben**

Neben weitaus höheren Netto-Grundflächen zur Raumbedarfsplanung wurden viele Strukturen zur Konstruktionswahl, Materialwahl sowie Qualitätsstandards vorgegeben, deren Wirtschaftlichkeit nicht nachvollziehbar war.

Große Teile der Außenfassaden wurden als Sicherheitsfassaden konstruiert, d. h. die gesamte Außenhaut, wie Außenwände, Türen, Fenster, Vergitterungen und die Einhausung der Freihöfe, stellt selbst die Sicherheitsgrenze des inneren Gebietes der SKFP dar. Die sicherheitstechnischen Anforderungen der Bauteile sind mit entsprechend hohen Kosten verbunden.

10 % der Grundrissfläche der geschossweise angeordneten sechs Freihöfe sollten einen freien Blick in den Himmel ermöglichen. Die so entstandenen versetzten Galeriebereiche mussten mit entsprechenden Sicherheitsverglasungen, Stahlnetzen und Stahllamellen eingehaust werden, um die innere und äußere Sicherheit zu gewährleisten. Die Stahllamellenfassade der Höfe musste sogar zur Außensicherung nachträglich mit zusätzlichen Gitternetzen nachgerüstet werden.

Aus gestalterischen Gründen sollten alle tragenden Stahlbetonbauteile in Sichtbetonqualität mit entsprechenden Lasuren ausgeführt werden. Im Untergeschoss wurden selbst die Wandflächen der Technikräume zu erhöhten Kosten in Sichtbeton ausgeführt. Trotz erhöhter Kosten für den Sichtbeton wurden die Bauteile in den Freihöfen anschließend verputzt.

In jedem Patientenzimmer wurden zwei voneinander getrennte Fenster – ein feststehendes und ein zu öffnendes Fenster mit erhöhten Sicherheitsanforderungen – eingebaut. Um die festverglasten Fensterelemente reinigen zu können, wurde entlang der gesamten Fassade eine zusätzliche Stahlkonstruktion als Reinigungsbalkon eingebaut.

An die Architektur wurden sehr hohe Gestaltungsansprüche gestellt. Die Technik des Klinikums im 50 Jahre alten Untergeschoss des Bestandsgebäudes wurde hingegen nur minimal renoviert.

Nach Ansicht des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport sei die Auswahl der Materialien durch den Charakter der Klinik beeinflusst und mit Blick auf ihre Nachhaltigkeit und Beanspruchung während der Nutzung des Gebäudes ausgewählt worden. Die unterschiedlichen und teils hohen Gestaltungsansprüche an die Architektur seien durch den Klinikstandard sowie den Charakter der Spezialklinik vorgegeben.

### **3 Bewertung und Empfehlungen des Rechnungshofs**

#### **3.1 Mangelhafte Projektvorbereitung**

Die Äußerung des Ministeriums, dass die mangelnde Dokumentation aus der damals schon signifikanten Unterpersonalisierung der Bauverwaltung resultiere, war für den Rechnungshof nicht überzeugend, da die forensisch-psychiatrische und baufachliche Auswertung der Vorerkundungen allen Projektbeteiligten oblag und nicht explizit der unterpersonalisierten Bauverwaltung.

Fehlende Analysen und Dokumentationen immer wieder mit personellen Engpässen bei der Bauverwaltung zu begründen, ist mit dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz der Landeshaushaltsordnung und den Hochbau-Richtlinien des Saarlandes nicht zu vereinbaren. Als erforderliche Planungsinstrumente von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind sie gegebenenfalls frühzeitig an externe Ingenieurbüros zu beauftragen.

Dass die Patientenentwicklung nicht vorhersehbar gewesen sei, war für den Rechnungshof nicht überzeugend. Das Konzept eines Ersatzneubaus basierte auf der Bestandssituation von 60 Betten und sah demnach grundsätzlich keine Platzerweiterung vor. Die Entwicklung des psychiatrischen Maßregelvollzugs war jedoch auch im Zeitraum der Bedarfsplanung durch einen kontinuierlichen Anstieg der Unterbringungszahlen und insbesondere durch die Tendenz zu längeren Unterbringungszeiten geprägt. Ein Beleg für die fehlende Berücksichtigung der Patientenentwicklung ist, dass bereits kurz nach Eröffnung des Ersatzneubaus aufgrund fehlender Raumkapazitäten eine neue Station für den Bereich der Suchtpatientinnen und -patienten im dafür grob sanierten Bestandsgebäude 41 eingerichtet wurde.

Durch diese nicht vorausschauende Planung i. V. m. „gedeckelten“ Budgetvorgaben fiel die Entscheidung für einen „reduzierten“ Ersatzneubau, welcher den Anforderungen eines zeitgemäßen und vorausschauenden Raumbedarfs nicht vollständig gerecht wird.

Die Argumentation des Ministeriums, dass eine Aufhebung und Neuausschreibung des Vergabeverfahrens nicht erforderlich gewesen sei, wurde vom Rechnungshof nicht geteilt. Das neu kartierte Baufeld wurde, entgegen dem vormals überwiegend ebenen Baufeld, jetzt auf einem felsigen Hang abgebildet. Die topografischen Gegebenheiten hatten deshalb eine grundsätzliche Neu-

ausrichtung des Ersatzneubaus mit erhöhten statischen und konstruktiven Anforderungen zur Folge. Der Planer konnte bzw. durfte eine gänzlich neue Planung mit grundsätzlich geänderten Rahmenbedingungen vorlegen.

Weiterhin bleibt für den Rechnungshof unklar, was hinsichtlich der sehr Havarie-beladenen Haustechnik im Untergeschoss des Bestandsgebäudes 38 vorgesehen ist. Die „kritische haustechnische Infrastruktur“ nach Aussage des Ministeriums erst nach Fertigstellung des Ersatzneubaus sukzessive in das neue Pfortengebäude zu verlagern, ist mit den Grundsätzen einer strukturierter wirtschaftlichen Bauweise nicht zu vereinen.

### **3.2 Fehlende Transparenz durch langjährige Kostendeckelung**

Der Rechnungshof begrüßt, dass bei zukünftigen Baumaßnahmen die Transparenz der Kostenveranschlagung verbessert werden soll.

### **3.3 Kostspielige Strukturvorgaben**

Für den Rechnungshof steht außer Frage, dass verschiedene Materialien durch den Charakter der Klinik beeinflusst wurden. Da das Land zu baulichen und technischen Standards hier in der Regel keine allgemein verbindlichen Vorgaben erlassen hat, bestand jedoch für die Projektbeteiligten eine vergleichsweise große Freiheit bei der Auswahl zur Erfüllung der Anforderungen. Neben den betrieblichen und gesetzlichen Anforderungen sowie einer weit-sichtigen Baurealisierung muss jedoch auch die architektonische Gestaltung mit den Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen des öffentlichen Bauherrn korrespondieren.

## **4 Schlussbemerkung**

Bei dem Ersatzneubau der SKFP in Merzig konnten durch architektonische und sicherheitstechnische Außen- und Innengestaltungen resozialisierende Effekte bei den Eingewiesenen erzielt und die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden positiv beeinflusst werden. Einhergehend jedoch mit erheblich steigenden Unterbringungen im psychiatrischen Maßregelvollzug ist das Land als Kostenträger angehalten, zukünftig verstärkt Investitionsmittel für den Bau und den Betrieb der SKFP bereit zu stellen. Folglich müssen in Zeiten eingeschränkter Haushaltsmittel Einsparpotenziale in der Gestaltung des Maßregelvollzugs genutzt werden, ohne dass die Aspekte Effizienz und Effektivität der Behandlung künftig vernachlässigt werden dürfen.

## Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft

(zum Prüfungszeitpunkt: Ministerium für Finanzen und Europa)

### 27 Umsatzsteuer-Sonderprüfung

**Die personelle Ausstattung der Umsatzsteuer-Sonderprüfung war unzureichend. Es mangelte an einer zeitnahen Bearbeitung von Prüfungsersuchen der Finanzämter. Grundlegende dienstliche Anweisungen blieben unbeachtet. Die Fallstatistik war nicht belastbar und als Maßstab für Steuerungszwecke wenig geeignet. Mindestens 49 % (46 Mio. €) der aufgezeichneten Mehr-/Mindersteuern brachten keine Erhöhung der staatlichen Einnahmen. Prüfungsergebnisse im Umfang von mindestens 22 Mio. € wurden unzutreffend als Mehr-/Mindersteuern gewertet.**

#### 1 Prüfungsanlass

Die Umsatzsteuer (USt) zählt zu den aufkommensstärksten Steuerarten. Sie unterliegt systembedingt einer hohen Betrugsanfälligkeit.<sup>1</sup> Das gemeinnützige Recherchezentrum CORRECTIV schätzte 2019 den Umsatzsteuerbetrug allein in Deutschland auf Beträge zwischen 5 Milliarden € und 14 Milliarden € jährlich. Der effektiven Überwachung der USt durch die Finanzverwaltung kommt daher große Bedeutung zu. Der Rechnungshof nahm dies zum Anlass, die Organisation und Arbeitsweise der USt-Sonderprüfung in den Jahren 2015 bis 2018 zu untersuchen.

#### 2 Bearbeitung der USt durch die Finanzämter

Unternehmerinnen und Unternehmer sind verpflichtet, monatlich bzw. vierteljährlich Voranmeldungen einzureichen und die fälligen USt-Beträge an das Finanzamt abzuführen. Am Ende eines Kalenderjahres sind zusätzlich Jahreserklärungen mit den kumulierten Werten abzugeben. Die Bearbeitung der Voranmeldungen erfolgt in sogenannten Voranmeldungsstellen. Jahreserklärungen fallen in den Tätigkeitsbereich der Veranlagungsbezirke. Für die Sachverhaltsermittlung vor Ort in den Unternehmen sind Prüfungsdienste zuständig. Speziell auf die Bedürfnisse der USt ausgerichtet sind die USt-Sonderprüfung und die USt-Nachschau.

---

<sup>1</sup> Die Geltendmachung der USt als Vorsteuer setzt eine ordnungsgemäße Rechnung mit Steuerausweis voraus. Der Erstattungsanspruch entsteht grundsätzlich vor Zahlung der Rechnung und unabhängig davon, ob der Rechnungsaussteller die ausgewiesene Steuer tatsächlich an sein Finanzamt abführt.

## 2.1 USt-Sonderprüfung

Die USt-Sonderprüfung ist eine besondere Form der Außenprüfung (§§ 193 ff. Abgabenordnung). Sie soll sich vorrangig auf Sachverhalte erstrecken, die zu endgültigen Steuerausfällen, zu unberechtigten Steuererstattungen/-vergütungen oder zu nicht unbedeutenden Umsatzverlagerungen führen können. Eine USt-Sonderprüfung ist sowohl inhaltlich als auch zeitlich auf das notwendige Maß zu beschränken. Sie soll regelmäßig 3 Monate bzw. 2 Quartale umfassen und den jeweils letzten Voranmeldungszeitraum mit einbeziehen.

Die USt-Sonderprüfung ist zentral für den gesamten Landesbereich beim Finanzamt Saarbrücken II in der Außenstelle Sulzbach angesiedelt.

## 2.2 USt-Nachschau

Die USt-Nachschau ist ein Verfahren zur schnellen Aufklärung steuererheblicher Sachverhalte vor Ort im Unternehmen. Sie ist im Gegensatz zur USt-Sonderprüfung keine Außenprüfung im Sinne der Abgabenordnung und bedarf daher weder einer Prüfungsanordnung noch einer Schlussbesprechung oder eines Prüfungsberichts. Die unangekündigte USt-Nachschau dient in erster Linie einer zeitnahen und nur cursorischen Kontrolle. Sie kann nahtlos in eine reguläre Außenprüfung übergehen, sofern die getroffenen Feststellungen hierzu Anlass geben. Einer vorherigen Prüfungsanordnung bedarf es dafür ausdrücklich nicht, es genügt der schriftliche Hinweis auf den Übergang.

Die Aufgaben der USt-Nachschau werden im Saarland hauptsächlich von Bediensteten der Betriebsnahen Veranlagung in den einzelnen Finanzämtern wahrgenommen.

## 3 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

### 3.1 Verortung der USt-Nachschau außerhalb der USt-Sonderprüfung

Die organisatorische Trennung von USt-Nachschau und USt-Sonderprüfung behinderte deren effektives und vom Gesetzgeber auch vorgesehene Zusammenwirken. Umsatzsteuerliches Spezialwissen musste sowohl in der Betriebsnahen Veranlagung als auch bei der USt-Sonderprüfung vorgehalten werden. Ein formloser Übergang von einer USt-Nachschau zur USt-Sonderprüfung war wegen der Trennung der Dienststellen nicht möglich. Erschien nach einer USt-Nachschau eine Außenprüfung erforderlich, musste ein formelles Prüfungsersuchen an die USt-Sonderprüfung gerichtet werden. Ein höherer Zeit- und Personalaufwand waren die Folge. Der Rechnungshof empfahl, die Doppelstrukturen aufzulösen und die USt-Nachschau bei der USt-Sonderprüfung anzusiedeln.

### 3.2 Unzureichende Personalausstattung

Zum 01.01. eines jeden Jahres stellte das Ministerium für Finanzen und Europa den nach bundeseinheitlichem Muster ermittelten Personalbedarf (Personal-Soll) dem Personal-Ist gegenüber. Zu jedem der Stichtage bestand eine Personallücke von 2 bis 3 Prüferinnen bzw. Prüfern. Das Personal-Ist bildete jedoch die tatsächlich vorhandene personelle Kapazität nur ungenau ab. Es blieb unberücksichtigt, dass Prüferinnen bzw. Prüfer beispielsweise wegen Freistellungen oder anderweitiger dienstlicher Verwendung nicht voll für USt-Sonderprüfungen zur Verfügung standen. Der Umfang dieser sog. Ausfalltage war beachtlich. Die Zahl der tatsächlich vorhandenen Prüferinnen und Prüfer lag daher signifikant unter den Werten des Personal-Ist.

	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018
<b>PERSONAL-SOLL<sup>1</sup></b>	27,66	27,06	27,18
<b>PERSONAL-IST</b>	25,85	23,10	22,00
<b>TATSÄCHLICH VORHANDENE PRÜFER</b>	23,66	21,62	17,90
<b>DIFFERENZ ZUM PERSONAL-SOLL</b>	<b>-4,00</b>	<b>-5,44</b>	<b>-9,28</b>

Tabelle 1 - Personalausstattung zu den Stichtagen 01.01.2016 – 01.01.2018

Unter Berücksichtigung der Ausfalltage zeigte sich eine deutliche Unterpersonalisierung. Gemessen am rechnerischen Personalbedarf fehlten zum 1. Januar 2018 mehr als 9 Prüferinnen bzw. Prüfer. Damit hatte sich der Fehlbestand gegenüber dem Stichtag 1. Januar 2017 drastisch vergrößert. Verantwortlich dafür waren einerseits die Reduzierung des Personal-Ist um 1 Prüferstelle, andererseits der sprunghafte Anstieg von Ausfalltagen zum 1. Januar 2018 um fast 100 %.

Der Rechnungshof sah die Personallücke kritisch. Die damit verbundene Schwächung der USt-Sonderprüfung stand diametral zur fiskalischen Bedeutung der USt und beeinträchtigte die wirksame Bekämpfung des USt-Betrugs. Der Rechnungshof empfahl, baldmöglichst den Personalbedarf und die Personalausstattung auf den Prüfstand zu stellen. Die Ursachen für den Anstieg der Ausfalltage sollten erforscht und nach Möglichkeit beseitigt werden.

### 3.3 Defizite in der Auswahl der Prüfungsfälle

Die USt-Sonderprüfung wurde fast ausschließlich auf Grundlage von Prüfungsersuchen der Finanzämter tätig. Selbstaufgriffe waren mit ca. 3 % die Ausnahme. Eine Zufallsauswahl unterblieb.

Der Sachgebietsleitung oblag es, die eingehenden Prüfungsersuchen zu sichten und bei fehlender Eignung an die ersuchenden Stellen zurückzugeben.

<sup>1</sup> Zu den Stichtagen 1. Januar 2017 und 1. Januar 2018 wick das Ministerium im Zuge des Projekts „Finanzamt 2020“ von den rechnerischen Personalbedarfswerten ab und wählte einen Ansatz von jeweils 25,00. Diese Bedarfsreduzierung konnte nicht nachvollzogen werden. Der Rechnungshof stützte seine Aussagen daher auf die nach bundeseinheitlichem Muster ermittelten Werte.



Rückgaben waren mit einem Anteil zwischen 3 % und 7 % des Meldeaufkommens selten. Vielmehr nahm die Sachgebietsleitung auch Ersuchen zur Prüfung an, die den dienstlichen Vorgaben nicht entsprachen oder aus anderen Gründen nur bedingt für eine USt-Sonderprüfung in Betracht kamen. Das Instrument einer USt-Nachschaub blieb ungenutzt.

Der Rechnungshof empfahl, ungeeignete Prüfungsersuchen konsequent an die Finanzämter zurückzugeben und die knappen Personalressourcen entsprechend der Weisungslage einzusetzen. Ergänzend zu den Prüfungsersuchen sollte eine Zufallsauswahl eingeführt werden, um das Entdeckungsrisiko für potenzielle Steuervergehen zu erhöhen. Zudem sollte bei einfach gelagerten Sachverhalten verstärkt auf das Instrument der USt-Nachschaub zurückgegriffen werden.

### **3.4 Prüfdauern und Durchlaufzeiten**

#### **3.4.1 Lange Prüfdauern bei Null- und Bagatellfällen**

Die Prüfdauer setzt sich zusammen aus Tagen für die Prüfungsvorbereitung, die Prüfungsdurchführung und die Berichtslegung. Sie gibt den konkret für Prüfungen eingesetzten Zeitaufwand wieder. Die USt-Sonderprüfung benötigte demnach durchschnittlich 3,46 Tage für eine Prüfung. Dieser Wert entsprach den bundesweiten Erfahrungen. Allerdings war die Datengrundlage für diesen Durchschnittswert nicht valide (siehe Tz. 3.5.1).

Es zeigte sich, dass sich die Prüfungszeiträume sowohl bei sehr kurzen als auch bei sehr langen Prüfdauern in einer Bandbreite zwischen 10 und 14 Monaten bewegten. Die Länge des geprüften Zeitraums beeinflusste die Prüfdauer nur in geringem Maße. Die Analyse unter dem Blickpunkt der Prüfungsergebnisse ergab, dass die Prüfung von Null- und Bagatellfällen<sup>1</sup> im Mittel 2,51 Tage bzw. 2,83 Tage dauerte. Sie lag damit nur unwesentlich unter der durchschnittlichen Prüfdauer von 3,46 Tagen. Der für Null- und Bagatellfallprüfungen aufgewandte Zeitumfang erschien zu lang.

Der Rechnungshof empfahl, die Prüfungszeiträume künftig entsprechend der Vorgaben auf 3 Voranmeldungszeiträume bzw. 2 Quartale zu begrenzen und die Prüfung ganzer Kalenderjahre der Betriebsprüfung zu überlassen. Hinsichtlich der Prüfdauer bei Null- und Bagatellfällen regte er an, Wirtschaftlichkeitserwägungen stärker zu gewichten und die Prüfungen bei sich abzeichnender Ergebnislosigkeit zügig zu beenden.

#### **3.4.2 Lange Durchlaufzeiten**

Systematik und Betrugsanfälligkeit der USt erfordern, dass die Finanzverwaltung zweifelhaften Sachverhalten zeitnah nachgeht und nicht bis zum Ablauf eines Jahres oder bis zu einer regulären Außenprüfung zuwartet. Dem muss die USt-Sonderprüfung Rechnung tragen, indem sie eingehende Prüfungsersuchen rasch bearbeitet.

---

<sup>1</sup> Fälle mit Mehrergebnissen zwischen 0 € und 500 €.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs lagen die Durchlaufzeiten insgesamt betrachtet zwischen 1 Monat und 36 Monaten. Bei etwa einem Drittel der eingegangenen Prüfungsersuchen dauerte es bis zur Erledigung länger als 6 Monate. Der Rechnungshof empfahl, die Prüfungsabläufe zu straffen und auf eine Verkürzung der Durchlaufzeiten hinzuwirken.

### 3.5 Statistische Aufzeichnungen

Die USt-Sonderprüfung hatte nach Maßgabe eines bundesweit geltenden Erlasses<sup>1</sup> jährliche Statistiken zu führen. Aus den Statistiken wurden verschiedene Kenngrößen (sog. Kernkennzahlen) wie beispielsweise die Prüfquote abgeleitet. Die Statistiken und die Kernkennzahlen dienten u. a. dem Ländervergleich und als Grundlage für das Verwaltungscontrolling. Wesentliche statistische Werte und Kernkennzahlen ergeben sich aus der nachfolgenden Tabelle:

	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
<b>ANZAHL UNTERNEHMEN (U-SIGNALE)</b>	72.047	73.439	73.439	73.360
<b>ABGESCHLOSSENE UST-SONDERPRÜFUNGEN</b>	1.024	990	715	800
<b>PRÜFQUOTE IN %</b>	1,42	1,35	0,97	1,09
<b>PRÜFUNGEN JE PRÜFER (PRODUKTIVITÄT)</b>	43,28	44,78	39,94	49,35
<b>MEHR- UND MINDERSTEUERN (€)</b>	28.487.103	37.263.045	13.902.779	13.692.890
<b>NULLFALLQUOTE IN %</b>	29,49	34,95	30,63	35,38
<b>BAGATELLFALLQUOTE IN %</b>	7,91	7,37	9,93	7,63
<b>MEHR-/MINDERERGEBNIS JE PRÜFUNG (€)</b>	27.819	37.639	19.444	17.116
<b>MEHR-/MINDERERGEBNIS JE PRÜFER (€)</b>	1.204.020	1.685.348	776.692	844.719

Tabelle 2 - Statistische Aufzeichnungen 31.12.2015 – 31.12.2018 (Auszug)

#### 3.5.1 Mängel in der Aufzeichnung abgeschlossener Prüfungen

Laut dem Statistikerlass war eine Prüfung statistisch zu werten, wenn eine Prüfungsanordnung erlassen und danach Prüfungshandlungen vorgenommen wurden. Nicht zählen durften Fälle, in denen zusätzliche Prüfungsanordnungen ergingen, um weitere Zeiträume in die Prüfung einzubeziehen (sog. Erweiterungen).

Der Rechnungshof nahm Einblick in die Fallakten von 135 Prüfungen<sup>2</sup> der Jahre 2015 bis 2018. Er stellte fest, dass 43 Fälle (rd. 32 %) als abgeschlossene USt-Sonderprüfungen in die Statistik einfließen, obwohl sie die Vorgaben des Statistikerlasses nicht erfüllten. Art und Umfang der Mängel legten nahe, dass es sich nicht um Einzelfälle handelte. Vielmehr war davon auszugehen, dass die Gesamtzahl aller als abgeschlossen gewerteten Prüfungen betroffen war. Damit sind die Belastbarkeit der Datengrundlage und die Aussagekraft der daraus abgeleiteten Größen, wie zum Beispiel die Prüfquote oder die Produktivität, anzuzweifeln.

<sup>1</sup> Bundesministerium der Finanzen – Schreiben vom 4. Oktober 2006 (IV A 2 - S 7548a - 8/06).

<sup>2</sup> Inklusive zweier Sonderfälle.

### 3.5.2 Mängel in der Aufzeichnung der Mehr- und Mindersteuern

#### Unzulässige Erfassung von Mehr-/Minderergebnissen

Das Mehr- bzw. Minderergebnis aus einer abgeschlossenen Prüfung war statistisch anzuschreiben, wenn es sich im Rahmen der Prüfung ergeben hatte und den geprüften Fall sowie den geprüften Zeitraum betraf. Bei Mitwirkung anderer Prüfungsdienste war eine angemessene Aufteilung vorzunehmen.

Die statistischen Mehr- bzw. Minderergebnisse der Jahre 2015 bis 2018 beliefen sich auf eine Summe von insgesamt rd. 93 Mio. €. Hiervon bezog der Rechnungshof über seine Fallauswahl rd. 41 Mio. € in die Untersuchung ein. Er stellte fest, dass Prüfungsergebnisse im Betrag von ca. 22 Mio. €<sup>1</sup> (ca. 54 % des Mehr-/Minderergebnisses der Fallauswahl) entgegen den statistischen Grundsätzen und somit zu Unrecht aufgezeichnet worden waren. Die unter Tz. 3.5.1 geäußerten Zweifel an der Belastbarkeit der Aufzeichnungen waren auch hinsichtlich der aufgezeichneten Mehr-/Minderergebnisse mehr als gerechtfertigt.

#### Hoher Anteil unechter Ergebnisse

Der Rechnungshof analysierte die aufgezeichneten Mehr-/Mindersteuern seiner Fallauswahl auch danach, ob sie ohne die USt-Sonderprüfung endgültig ausgefallen wären (echte Ergebnisse) oder ob sie lediglich formaler Natur waren und sich in nachfolgenden Zeiträumen wieder ausgleichen konnten (unechte Ergebnisse). Er stellte fest, dass echte und unechte Ergebnisse<sup>2</sup> im Verhältnis 51 % zu 49 % einander gegenüberstanden. Allerdings war zu berücksichtigen, dass sich das hohe Ergebnis aus der Prüfung zweier Sonderfälle (zusammen ca. 11 Mio. €) stark zugunsten der echten Ergebnisse niederschlug. Ohne die beiden Sonderfälle ergab sich ein Verhältnis von 33 % echten zu 67 % unechten Ergebnissen. Die Folgen für das gesamte aufgezeichnete Mehr-/Minderergebnis können der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

	MIT SONDERFÄLLEN	OHNE SONDERFÄLLE
<b>MEHR-/MINDERERGEBNISSE</b>	93 Mio. €	82 Mio. €
<b>ECHT</b>	47 Mio. €	27 Mio. €
<b>UNECHT</b>	46 Mio. €	55 Mio. €

Tabelle 3 - Echte und unechte Ergebnisse 2015 – 2018

Ein hoher Anteil der statistisch deklarierten Mehr-/Minderergebnisse führte somit tatsächlich nicht zu einer Erhöhung der staatlichen Einnahmen. Bereinigt um zwei Sonderfälle bestand ein gravierendes Missverhältnis zwischen echten und unechten Ergebnissen. Der Rechnungshof empfahl, den Gründen nachzugehen und u. a. für Controllingzwecke künftig nach echten und unechten Ergebnissen zu differenzieren.

<sup>1</sup> 14 Mio. € aus seiner Fallauswahl zuzüglich 8 Mio. € aus den beiden Sonderfällen.

<sup>2</sup> Ohne Korrektur um unzulässig erfasste Mehr- und Mindersteuern.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums für Finanzen und für Wissenschaft**

Das Ministerium schließt sich dem Rechnungshof im Wesentlichen an.

Die Diskrepanz zwischen Personal-Soll und Personal-Ist habe zwischenzeitlich reduziert werden können.

Die Feststellungen und Empfehlungen hinsichtlich der statistischen Aufzeichnungen nehme es zum Anlass, erneut nachdrücklich auf die Beachtung der Grundsätze zur Fallauswahl hinzuweisen. Die festgestellten Verstöße seien die Folge fehlenden Verständnisses und mangelnder Akzeptanz der statistischen Vorgaben auf Seiten der Prüferschaft.

Die USt-Sonderprüfung tätige inzwischen verstärkt Selbstaufgriffe und führe Sonderaktionen durch. Eine Zufallsauswahl sei verzichtbar.

Die aus Sicht des Rechnungshofs zu langen Bearbeitungszeiten seien Folge der Priorisierung von Prüfungsersuchen und vertretbar.

Eine Ansiedlung der USt-Nachschau bei der USt-Sonderprüfung wird abgelehnt. Dadurch ginge die erforderliche Verfahrensnähe verloren und die USt-Sonderprüfung sei für die Durchführung von USt-Nachschauen überqualifiziert.

Die Differenzierung nach echten und unechten Prüfungsergebnissen sei in den geltenden statistischen Anweisungen nicht vorgesehen. Sie sei für die Arbeitssteuerung in der Dienststelle ungeeignet und bringe keinen Mehrwert.

#### **5 Entscheidung des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof begrüßt, dass seinen Wertungen und Empfehlungen überwiegend gefolgt wird.

Die Angaben zur Personalausstattung lassen keine durchgreifende Verbesserung erkennen. Die Problematik der stark angestiegenen Ausfalltage findet in der Stellungnahme keine Erwähnung. Der Rechnungshof hält es weiterhin für dringend geboten, die Entwicklung der Ausfalltage zu ergründen und ihre Zahl zu reduzieren.

Das Ministerium verkennt, dass es als Aufsichtsbehörde für die Einhaltung amtlicher Anweisungen Sorge zu tragen hat. Die zur Nichtbeachtung der statistischen Vorgaben angeführten Gründe gehen daher fehl.

Ein Verzicht auf die Zufallsauswahl ist nicht vertretbar. Die angeführten verstärkten Selbstaufgriffe und Sonderaktionen sind ein wesentlicher Baustein und werden begrüßt. Sie können eine Zufallsauswahl jedoch nicht ersetzen.

Die Argumentation des Ministeriums, dass die Priorisierung von Prüfungsersuchen zu unterschiedlich langen Durchlaufzeiten führt, ist grundsätzlich

schlüssig. Damit allein lassen sich die zum Teil sehr langen Bearbeitungszeiten aber nicht erklären.

Die gegen eine Verortung der USt-Nachschau bei der USt-Sonderprüfung angeführten Argumente werden nicht geteilt. Insbesondere die hohe Qualifikation der USt-Sonderprüfung erfordert, dass beide Aufgaben in einer Hand zusammengeführt werden. Nur auf diesem Weg können Synergien entstehen und dem gesetzgeberischen Willen Rechnung getragen werden.

Es trifft zu, dass die geltenden statistischen Vorgaben eine Unterscheidung in echte und unechte Mehr-/Minderergebnisse nicht vorsehen. Gleichwohl ist sie für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit erforderlich und für den Einsatz im Controlling zweckdienlich.

## **6 Schlussbemerkung**

Die Sicherstellung einer zutreffenden Besteuerung und die wirksame Bekämpfung des Steuerbetrugs sind Kernaufgaben der Steuerverwaltung. Die USt-Sonderprüfung kann zusammen mit der USt-Nachschau für den besonders betrugsanfälligen Bereich der USt einen wertvollen Beitrag leisten. Die bedarfsgerechte Personalausstattung ist dafür eine wesentliche Voraussetzung. Unerlässlich ist aber auch, dass die Dienste zeitnah agieren und ihre Prüfungstätigkeit konsequent an den Handlungsvorgaben ausrichten. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Auswahl geeigneter Fälle zu richten. Gleichzeitig ist durch eine Zufallsauswahl auf eine hinreichende Präventionswirkung zu achten. Für das Controlling muss sichergestellt sein, dass die Steuerungskennziffern auf einer validen Grundlage beruhen und mehr relevante Aspekte abbilden.

## 28 Bearbeitung von Haftungsfällen in den Körperschaftssteuerstellen

**Die Bearbeitung von Haftungsfällen im Bereich der Körperschaften erwies sich mit einer Realisationsquote von unter 10 % als äußerst ineffektiv.**

**Die Organisation der Haftungsbearbeitung in einer Zentralstelle allein ist nicht ausreichend, um die Effektivität der Haftung zu garantieren.**

**Die Haftungsprüfungen wurden überwiegend erst durch die Vollstreckungsstellen angeregt. Die Anregungen erfolgten oftmals sehr spät.**

**Alle möglichen Haftungsschuldner müssen ermittelt und alle möglichen Haftungsnormen geprüft werden. Die Haftungssachbearbeiterinnen und Haftungssachbearbeiter bedienten sich überwiegend der Ermittlungsmethoden des Innendienstes und nicht des Außendienstes. Die Festsetzung von Zwangsmitteln wurde nicht geprüft.**

### 1 Prüfungsgegenstand

Das Steuerrecht unterscheidet zwischen Steuerschuld und Haftungsschuld. Während die Steuerschuld das Entstehen für eigene Schulden bezeichnet, bedeutet Haftungsschuld das Entstehen für fremde Schulden mit dem eigenen Vermögen.

Können Steuerpflichtige Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis nicht begleichen, dürfen die Finanzbehörden über Haftungsvorschriften der Abgabenordnung, der Einzelsteuergesetze und des Zivilrechts Dritte in Anspruch nehmen. Eine erfolgreiche Realisierung der Haftungsansprüche des Staates setzt eine möglichst frühzeitige Haftungsprüfung sowie eine zügige, qualitative und effiziente Haftungsfallbearbeitung voraus.

Gegenstand der Prüfung war die Bearbeitung der Haftungsfälle in der Zentralen Haftungsstelle im Bereich der Körperschaftssteuer beim Finanzamt Saarbrücken I Außenstelle Völklingen. Hierzu hat der Rechnungshof die Haftungsbearbeitung der Jahre 2019 und 2020 untersucht.

Anhand manuell geführter Listen der Dienststelle und 50 zufällig ausgewählter Haftungsfälle wurde insbesondere geprüft:

- die Realisation der festgesetzten Haftungssummen,
- der Zeitpunkt der Haftungsanregungen und
- Umfang und Qualität der Haftungsbearbeitung.

Das Lohnsteuerhaftungsverfahren war von der Prüfung nicht umfasst.

## **2 Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

### **2.1 Realisationsquote**

Von der festgesetzten Haftungssumme in Höhe von 7,2 Mio. € in 2019 wurden lediglich 8,64 % gezahlt. In 2020 betrug die Realisationsquote bei ähnlich hoher Haftungssumme sogar nur 3,32 %.

### **2.2 Haftungsanregungen**

2019 und 2020 wurden insgesamt 462 Haftungsprüfungsverfahren angeregt. Die Vollstreckungsstellen regten hiervon 431 Verfahren an. Lediglich 31 Anregungen kamen von anderen Stellen, zum Beispiel den Veranlagungsbezirken.

Die Anregungen erfolgten meist sehr spät. Im Durchschnitt wurden die Haftungsprüfungsverfahren erst nach mehr als einem Jahr seit der Fälligkeit der letzten rückständigen Steuerforderung angestoßen.

### **2.3 Haftungsbearbeitung**

Die Bearbeitung der Haftungsfälle lies oftmals eine ausführliche Sachverhaltsermittlung vermissen. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter bedienten sich nur der Ermittlungsmethoden des Innendienstes. Außendienste wurden nicht in die Sachverhaltsermittlungen mit einbezogen. Die Haftungssachbearbeiterinnen und Haftungssachbearbeiter begnügten sich meist mit der Anhörung der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer. Ist deren Mitwirkung unterblieben, wurden in den seltensten Fällen weitere Beteiligte, zum Beispiel Steuerberatungen, zur Auskunft aufgefordert. In keinem Fall wurde die Festsetzung von Zwangsmitteln geprüft.

In einigen Fällen wurde die Haftungsinanspruchnahme nicht gegen alle möglichen Haftungsschuldner oder nicht bezüglich aller möglichen Haftungsnormen geprüft, obwohl Hinweise auf mehrere Haftende oder Haftungstatbestände eindeutig zu erkennen waren.

## **3 Bewertung und Empfehlung**

Eine Realisationsquote von lediglich 10 % ist nicht hinnehmbar. Dies bedeutet, dass 90 % der festgesetzten Haftungssummen nicht gezahlt oder vollstreckt werden und in letzter Konsequenz niedergeschlagen werden müssen. Das Haftungsverfahren ist damit im Endergebnis äußerst ineffektiv.

Die Haftungstatbestände sind durch individuelle Lebenssachverhalte geprägt. Die Entscheidungen über eine Haftungsinanspruchnahme sind daher oftmals Einzelfallentscheidungen. Die Organisation in einer Zentralstelle bündelt das Fachwissen und führt zu einer einheitlicheren Rechtsanwendung. Dies allein genügte jedoch nicht, um ein qualitatives und effektives Verfahren zu gewährleisten. Durch eine zeitnahe und zügige Haftungsprüfung erhöht sich die

Chance, Steueransprüche im Wege der Haftung zu realisieren. Erfolgt die Bearbeitung nicht zeitnah, muss sich das Finanzamt unter Umständen schuldhaftes Zögern entgegenhalten lassen.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, verstärkt auf eine zeitnahe Haftungsanregung – nicht nur durch die Vollstreckungsstellen – zu achten. Veranlagungsbezirke, Außendienste und Steuerfahndungsstellen sollten für mögliche Haftungstatbestände und Haftungsnormen sensibilisiert werden und gegebenenfalls selbst die Haftung bei der Zentralen Haftungsstelle anregen.

Daneben ist die Haftungsprüfung auf eine breite Basis zu stellen, indem alle möglichen Haftenden in Betracht gezogen und alle infrage kommenden Haftungsnormen abgeprüft werden, um so einen größtmöglichen Schuldnerkreis zu erhalten und Ermessensfehler zu vermeiden.

Der Rechnungshof hält hierfür eine intensive Sachverhaltsermittlung für unabdingbar. Kommt der Haftende seiner Mitwirkungspflicht nicht nach, ist die Festsetzung von Zwangsmitteln geboten. Daneben sollen Dritte zur Auskunft aufgefordert und Unterlagen eingesehen werden. Neben den Ermittlungsmethoden des Innendienstes ist es nach Ansicht des Rechnungshofs zweckmäßig, betriebswirtschaftlich geschulte Außendienste verstärkt in die Sachverhaltsaufklärung einzubeziehen. Durch Erkennen haftungsrelevanter Sachverhalte in allen Bereichen der Besteuerung wird die Möglichkeit geschaffen, bereits in einem früheren Stadium eine Anregung zur Haftungsprüfung an die Zentrale Haftungsstelle zu stellen.

Wegen der Komplexität der Haftungsprüfung und der Vielzahl der Haftungsmöglichkeiten sollten die Bediensteten regelmäßig geschult und umfangreiche, praxisorientierte Bearbeitungshilfen und Prüflisten zur Verfügung gestellt werden.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft**

Das Ministerium beurteilt eine zehnpromtente Quote nicht als uneffektiv. Es sieht auch den betroffenen Prüfungszeitraum 2019 und 2020 aufgrund außergewöhnlicher Effekte durch die Corona-Pandemie nicht als Modell für eine tragfähige Datengrundlage an. Die Finanzämter hätten zudem die Möglichkeit, bei der Entscheidung über Art und Umfang der Ermittlungen allgemeine Erfahrungen sowie Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu berücksichtigen.

Dies wird vonseiten des Rechnungshofs grundsätzlich befürwortet. Setzt man den Verwaltungsaufwand jedoch in Relation zum Erfolg, ist das Haftungsverfahren mit einer Realisationsquote von unter 10 % äußerst unwirtschaftlich. Gerade unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit sind alle Maßnahmen zu ergreifen, um die Realisationsquote möglichst zu erhöhen. In 2020 schließt der Rechnungshof aufgrund der extrem niedrigen Quote von 3,32 % zusätzliche pandemiebedingte Einflüsse nicht aus. Dies kann jedoch nicht für 2019 gelten, da sich der Bearbeitungszeitraum gänzlich vor der Pandemie befand.



Das Ministerium beabsichtigt, die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der Zentralen Haftungsstelle erneut auf bereits vorhandene Bearbeitungshilfen hinzuweisen und diese auch durch Prüflisten etc. sinnvoll zu ergänzen. Es sieht jedoch eine Anregung der Haftungsprüfung bereits im Veranlagungs- oder Außenprüfungsverfahren sowohl hinsichtlich der Frage der Umsetzung als auch dem für die entsprechende Dienststelle verursachten Verwaltungsmehraufwand kritisch.

Der Rechnungshof nimmt positiv zu Kenntnis, dass die Bearbeitungshilfen erweitert und verbessert werden sollen. Er bleibt jedoch bei seiner Auffassung, Bedienstete der Außenprüfung oder der betriebsnahen Veranlagung in die Sachverhaltsaufklärung verstärkt mit einzubeziehen, um die Sachverhaltsermittlung zu intensivieren. Das eingesetzte Personal sollte über betriebswirtschaftliche Kenntnisse verfügen.

Auch sollten neben den Vollstreckungsstellen andere Dienststellen, wie der allgemeine Veranlagungsdienst, die Betriebsprüfung oder die Steuerfahndung, für Haftungsnormen und Haftungssachverhalte sensibilisiert werden, um die Haftung bereits in einem frühen Stadium anzuregen. Der Rechnungshof sieht hierbei für die entsprechenden Dienststellen keinen unzumutbaren Verwaltungsmehraufwand.

## **5 Schlussbemerkung**

Die Haftungsinanspruchnahme dient dazu, die Durchsetzbarkeit des Steueraufkommens sicherzustellen. Sie zielt darauf ab, den potenziellen Schuldnerkreis auf ein Maximum zu erweitern. Wird das Haftungsverfahren nicht mit Nachdruck betrieben, können unzulässige Gestaltungsspielräume eröffnet werden. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der Präventivcharakter der Haftungsinanspruchnahme nicht vernachlässigt werden darf. Zudem soll die Steuerverwaltung die Option, Steueransprüche bei Dritten zu generieren, wahren. Er begrüßt die Absicht des Ministeriums, die Empfehlungen zu validieren.

<b>29 Beschaffungsmanagement und Zentrale Materialbeschaffung (ohne Informations- und Kommunikationstechnik) in der saarländischen Landesverwaltung</b>
---

**Die Beschaffungsrichtlinien entsprachen nicht immer der geltenden Rechtslage.**

**Konflikte im Beschaffungsprozess hemmen die betrieblichen Abläufe und führen zu einem erhöhten zeitlichen und personellen Aufwand.**

**Der Einsatz von Informationstechnik hat sich verbessert. Dennoch bedarf es einer modernen Katalog- und Bestellsoftware sowie eines flächendeckenden elektronischen Workflows für alle am Beschaffungsprozess beteiligten Stellen.**

**Die Rechtmäßigkeit von Vergabeverfahren litt zum Teil unter nicht ausschreibungsreifen Unterlagen sowie der nicht immer rechtsfehlerfreien Anwendung der Vergabevorschriften.**

**Durch eine weitere Zentralisierung von Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb der Landesverwaltung können Beschaffungsprozesse optimiert und eine insgesamt effizientere und wirtschaftlichere Beschaffung erreicht werden.**

## **1 Vorbemerkungen**

Ein funktionierendes Beschaffungswesen ist essenziell für eine handlungsfähige Administration. Es bildet einen zentralen Bestandteil der Aufgabenwahrnehmung in der Landesverwaltung und nimmt auch im Landeshaushalt eine gewichtige Position ein. Im Erhebungszeitraum 2017 bis 2019 betrug das Beschaffungsvolumen gemäß Haushaltsplan insgesamt 136,3 Mio. €. Davon entfielen Ausgaben in Höhe von 66,1 Mio. € auf Beschaffungen, die von der Zentralen Beschaffungsstelle beim Landesamt für Zentrale Dienste durchgeführt wurden.

Die Prüfung der Zentralen Beschaffung hat aufgezeigt, dass auf dem Gebiet des Beschaffungsmanagements noch Optimierungspotenzial besteht. Sowohl im Prozessmanagement als auch beim Einsatz von Informationstechnik sollten die betrieblichen Abläufe effizienter und wirtschaftlicher gestaltet werden.

Auch bei der Abwicklung der Vergabeverfahren können durch die rechtsfehlerfreie Anwendung der Vergabevorschriften sowie eine weitsichtigere Planung und Bündelung von Beschaffungsbedarfen Verbesserungen erreicht werden.

## 2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

### 2.1 Beschaffungsrichtlinien

Durch die Inkraftsetzung der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) am 1. März 2018, ohne eine vorherige Anpassung der Beschaffungsrichtlinien, entstand eine viermonatige Phase, in der zwei inkompatible Regelwerke Bestand hatten. Im Falle zukünftiger Vergaberechtsänderungen hat der Rechnungshof eine ganzheitliche Umsetzung der Rechtslage gefordert, um für die Beschaffungsstellen ein rechtssicheres Handeln sicherzustellen. Zudem sind die Anlagen zur Beschaffungsrichtlinie nicht mehr zeitgemäß bzw. entsprechen nicht mehr der aktuellen Beschaffungspraxis. Sie bedürfen einer Überarbeitung.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium hat im Falle zukünftiger Vergaberechtsänderungen die ganzheitliche Umsetzung der Rechtslage unter Berücksichtigung aller relevanten Vorschriften sowie die inhaltliche Prüfung der Anlagen zur Beschaffungsrichtlinie zugesagt.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, den Empfehlungen nachkommen zu wollen.

### 2.2 Organisation und Controlling der Verwaltungsabläufe und Beschaffungsprozesse

Ein Beschaffungscontrolling im betriebswirtschaftlichen Sinne unter Anwendung von Kennzahlen oder Richtwerten wird im Bereich der Zentralen Beschaffungsstelle nicht praktiziert. Im Rahmen der Prüfung ist vielmehr der Eindruck entstanden, dass auf viele Probleme situativ, aber nicht immer nachhaltig reagiert wird.

Der Rechnungshof hat Prozesskonflikte festgestellt, welche die betrieblichen Abläufe hemmen und zu einem erhöhten zeitlichen und personellen Aufwand führen. Dabei spielt neben den noch nicht optimal digitalisierten Verwaltungsabläufen auch die vorbereitende Mitwirkung der Bedarfsstellen an den Vergabeverfahren eine wesentliche Rolle. Die von den Bedarfsstellen zu erbringenden Tätigkeiten wie die Bedarfsermittlung, die Markterkundung oder die Erstellung der Leistungsbeschreibung sind für einen reibungslosen und rechtssicheren Ablauf des Vergabeverfahrens elementar.

Hier haben sich immer wieder Probleme und Prozesskonflikte ergeben, die einerseits durch mangelnde Kenntnisse bei den Bedarfsstellen, aber auch teilweise durch eine ineffiziente Kommunikation bedingt waren.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die ureigenen Aufgaben der zentralen Beschaffung qualitativ hinreichend erfüllt werden könnten. Zudem habe die Gründung eines Fachaufsichts-Referats im

Jahr 2019 bereits verschiedene organisatorische Veränderungen bewirkt. Wöchentlich stattfindende Teambesprechungen dienen genau dem Zweck, eine Vereinheitlichung von Arbeitsabläufen und eine Klärung allgemeinverbindlicher Fragen im Sinne eines konsequenten Geschäftsprozessmanagements zu bewirken.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof hat die seit 2017 bereits erreichten Verbesserungen zur Kenntnis genommen. Dennoch haben die Erhebungen gezeigt, dass hinsichtlich der Effizienz und Wirtschaftlichkeit im Beschaffungsprozess noch Verbesserungspotential vorhanden ist. Hier sind insbesondere das Zusammenspiel mit den Bedarfsstellen sowie die Einführung medienbruchfreier elektronischer Kommunikationswege zu nennen.

Durch ein konsequentes Prozessmanagement sind Effizienzgewinne und Synergieeffekte zu erzielen, die wiederum zu einem insgesamt wirtschaftlicheren Beschaffungsprozess führen. Prozesskonflikte können so im Sinne eines effektiven Risikomanagements ganzheitlich und nachhaltig und nicht lediglich kurzfristig und einzelfallbezogen gelöst werden.

### **2.3 Einsatz von Informationstechnologie**

Der Einsatz von Informationstechnik hat sich seit 2017 durch die verpflichtende Einführung elektronischer Vergabemanagementsysteme (eVergabe) und die Anbindung der Zentralen Beschaffungsstelle an das landesweite Dokumenten- und Archivierungssystem DOMEA insgesamt verbessert.

Die aktuelle Katalog- und Bestellsoftware ist jedoch seit mehr als 15 Jahren im Einsatz und seitdem nicht wesentlich weiterentwickelt worden. Die Funktionalität ist nach heutigen Standards sehr statisch. Daraus resultierte eine Vielzahl von oft kleinteiligen und zeitaufwendigen Einzelbeschaffungen. Der Rechnungshof sieht die Notwendigkeit, die Funktionalität und Flexibilität der Katalog- und Bestellsoftware zu modernisieren.

Der Einsatz von elektronischen Vergabemanagementsystemen erfolgt in der Landesverwaltung nicht einheitlich. Alle Beschaffungsstellen sollten zur Nutzung eines einheitlichen Systems verpflichtet werden, um Zusatzkosten für mehrere Lizenzen zu vermeiden. Zukünftige Softwarelösungen müssen für ihre Nutzer alle notwendigen Anforderungen an die Vergabepaxis erfüllen.

Im Sinne eines konfliktfreien und wirtschaftlicheren Beschaffungsprozesses ist mittelfristig ein standardisierter und medienbruchfreier elektronischer Workflow einzuführen. Dies sollte unter Einbeziehung aller am Beschaffungsprozess beteiligten Stellen und im Hinblick auf Dokumentationsanforderungen auch für alle Vergabeverfahren erfolgen.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Den Feststellungen des Rechnungshofs, dass die Katalog- und Bestellsoftware zu modernisieren und an die aktuelle Beschaffungsrealität anzupassen ist, hat

das Finanzministerium vollumfänglich zugestimmt. Auch hinsichtlich des Einsatzes von Vergabe- und Dokumentenmanagementsystemen wird die Auffassung des Rechnungshofs geteilt. Bezüglich der Implementierung moderner IT-Systeme wie die Katalog- und Bestellsoftware oder elektronische Workflows in den Beschaffungsprozess könne das Finanzministerium mit Blick auf die Verlagerung der IT-Fachbehörden zum Wirtschaftsressort derzeit keine belastbare Aussage treffen.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof begrüßt die Bemühungen, die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse im Bereich der Zentralen Materialbeschaffung zu forcieren. Trotz des Organisationswechsels der IT-Fachbehörden sollte das Finanzministerium im Sinne einer effizienten und zeitgemäßen Beschaffung weiterhin auf eine informationstechnische Modernisierung bestehen. Dies muss im Sinne einer wirtschaftlichen Beschaffung mit Nachdruck gegenüber den zuständigen Stellen kommuniziert werden, damit auch für notwendige ressortübergreifende Lösungen ein hinreichendes Problembewusstsein besteht.

Der Rechnungshof wird die Entwicklung in diesem Bereich weiter beobachten.

## **2.4 Rechtmäßigkeit von Vergabeverfahren**

Der Rechnungshof hat im Rahmen der örtlichen Erhebungen bei insgesamt 50 Vergabeverfahren Vergaberechtsverstöße festgestellt. Das Spektrum der Beanstandungen reicht dabei von unzureichenden Dokumentationsanforderungen, über nicht vollständige bzw. eindeutig formulierte Leistungsbeschreibungen, bis hin zur ungerechtfertigten Bezuschlagung eines Angebots. Hinzu kommen zum Teil wettbewerbsbeschränkende Ausschreibungen sowie die mangelnde Zusammenfassung sachlich und zeitlich im Zusammenhang stehender Beschaffungsaufträge. Die Fehler traten dabei überwiegend bei der Durchführung von nicht bekanntmachungspflichtigen Ausschreibungen auf nationaler Ebene auf. Die Prüfung der großvolumigen europaweiten Vergabeverfahren hat hingegen keine erwähnenswerten Beanstandungen ergeben.

Die Fehlerursachen sieht der Rechnungshof, neben den bereits dargelegten Problemen im Zusammenwirken mit den Bedarfsstellen, in der falschen Interpretation von Rechtsvorschriften sowie in Unzulänglichkeiten bei der Bearbeitung. Diese lassen jedoch in keinem Fall einen grob fahrlässigen oder vorsätzlichen Wettbewerbseingriff vermuten.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium erkennt die Kritik des Rechnungshofs als berechtigt an und erklärte, dass es sich bei den vergaberechtlichen Verstößen oftmals um wiederkehrende Rechtsanwendungs- und Dokumentationsfehler handele, die auf den Ausgang des jeweiligen Vergabeverfahrens keinen Einfluss gehabt hätten. Zudem wurden die teilweise kurzsichtige Planung und fehlenden Kenntnisse seitens der Bedarfsstellen beanstandet. Dies sorgte dann bei der Zentralen Beschaffungsstelle oftmals für einen unnötigen Zeitdruck, der eine sachgerechte Erstellung der Vergabeunterlagen erschwere.

Zur Behebung der Fehlerursachen würden vergaberechtliche Nachschulungen durchgeführt, um eine Sensibilisierung zu bewirken und Wiederholungen künftig zu vermeiden. Es werde erwartet, dass so eine Verbesserung der Arbeitsqualität, insbesondere auch bei den kleinvolumigen Verfahren zu erzielen sei.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Die Zentrale Beschaffungsstelle muss trotz Termindrucks dafür Sorge tragen, dass Vergabeverfahren erst dann eingeleitet werden, wenn sie die nötige Ausschreibungsreife besitzen. Dies beugt unwirtschaftlichen Beschaffungen und möglichen Rechtsstreitigkeiten vor.

Der Rechnungshof fordert, allen Vergabeverfahren unabhängig von ihren rechtlichen Anforderungen und ihrer finanziellen Relevanz in gleichem Maße Beachtung zu schenken und Vergabefehler zukünftig zu vermeiden.

Auf Grundlage der Einzelfallprüfung kann der Rechnungshof die Erkenntnisse des Finanzministeriums hinsichtlich der Fehlerquellen bestätigen. Die Schulungsmaßnahmen zur Steigerung der Fachkompetenz und Arbeitsqualität werden befürwortet. Dabei sollte dem neben den vergaberechtlichen Kenntnissen zunehmend erforderlichen betriebswirtschaftlichen Know-how bei der Qualifizierung des Personals bzw. der zukünftigen Personalisierung hinreichend Rechnung getragen werden.

## **2.5 Zentralisierung von Beschaffungsaufgaben und -zuständigkeiten**

Neben den in den Beschaffungsrichtlinien definierten Zentralen Beschaffungsstellen sind ressortübergreifend mehr als 70 Beschäftigte in unterschiedlichster Weise mit der Beschaffung von Lieferungen und Leistungen betraut. Nahezu alle Ressorts unterhalten eigene Beschaffungs- oder Vergabestellen. Im Erhebungszeitraum 2017 bis 2019 sind mit einem Volumen von rund 70 Mio. € wertmäßig mehr als die Hälfte der Beschaffungen dezentral und damit außerhalb der Zentralen Beschaffungsstellen getätigt worden.

Der Rechnungshof hat sich für ressortübergreifende Organisationsuntersuchungen zur Ermittlung weiterer Zentralisierungsoptionen im Bereich der Beschaffung ausgesprochen. Durch die weitere Zentralisierung von Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb der Landesverwaltung können mögliche Parallel- und Doppelzuständigkeiten aufgelöst werden. So kann zu einem wirtschaftlicheren Beschaffungsprozess beigetragen werden. Im Bereich des Wissenstransfers wären aufgrund der Expertise des mit Beschaffungsaufgaben befassten Personals weitere Synergieeffekte zu erwarten.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Vor dem Hintergrund der neuen Festlegung der Geschäftsbereiche der obersten Landesbehörden und der damit verbundenen Verlagerung von Verwaltungsaufgaben und Gründung neuer Organisationseinheiten sei zunächst vorrangig die Gewährleistung der originären Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Eine mögliche Optimierung von Zuständigkeiten und Verwaltungsprozessen könne erst in einem nächsten Schritt beurteilt und angegangen werden.

### Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof sieht in der Möglichkeit von Änderungen in der beschaffungsbezogenen Organisationsstruktur innerhalb der Landesverwaltung eine große Chance, weitere Aufgaben und Zuständigkeiten zu zentralisieren, Beschaffungsprozesse zu optimieren und dadurch eine insgesamt effizientere und wirtschaftlichere Beschaffung zu erreichen. Das Finanzministerium als das für die Zentrale Beschaffung zuständige Ressort, sollte diesbezüglich einen ressortübergreifenden Dialog starten, um die erforderlichen Maßnahmen für die Durchführung der Organisationsuntersuchungen innerhalb der Landesverwaltung einleiten zu können.

## **3 Schlussbemerkung**

Die Prüfung der Zentralen Beschaffung hat aufgezeigt, dass auf dem Gebiet des Beschaffungsmanagements noch Optimierungspotential besteht. Sowohl im Prozessmanagement als auch beim Einsatz von Informationstechnik bestehen Möglichkeiten, die betrieblichen Abläufe und Beschaffungen effizienter und wirtschaftlicher zu gestalten.

Der Rechnungshof sieht seine Prüfungsergebnisse durch die Stellungnahme des Ministeriums in hohem Maße bestätigt. Einige vom Rechnungshof empfohlene Maßnahmen wurden ausweislich der Stellungnahme bereits umgesetzt oder befinden sich bereits in Vorbereitung.

Die Digitalisierung der Verwaltungsprozesse muss weiter forciert werden. Ebenso sind die Potenziale für weitere Bündelungen und Zentralisierungen von Beschaffungsaufgaben- und -zuständigkeiten innerhalb der Landesverwaltung zu ermitteln und zu realisieren.

Der Rechnungshof hat angeboten, derartige Maßnahmen beratend zu unterstützen.

## **Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit**

(zum Prüfungszeitpunkt: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie)

<b>30</b>	<b>Förderung des Ehrenamts in Zusammenhang mit der Betreuung von Flüchtlingen und im Sozialbereich allgemein</b>
-----------	--

**Vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren, aber auch aktuell wieder massiv angestiegenen Flüchtlingszahlen ist ein besonderes Augenmerk auf die Förderung ehrenamtlicher Betätigung im Rahmen der Flüchtlingsbetreuung zu legen.**

**Der Rechnungshof hat die vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit im Haushaltsjahr 2018 gewährten Zuwendungen in diesem Bereich geprüft.**

### **1 Vorbemerkung**

Im Rahmen der Integration von Geflüchteten ist gerade auch die Förderung der ehrenamtlichen Betreuung und Unterstützung von besonderer Bedeutung. Das Ehrenamt leistet einen immensen Beitrag, um die Eingliederung der Geflüchteten in die Gesellschaft voranzubringen. Das verdient Anerkennung.

### **2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung**

#### **2.1 Förderrichtlinie erlaubt keine Pauschalförderung**

Die geprüfte Förderrichtlinie ist weit gefasst und erlaubt dem Ministerium eine umfassende Förderung diverser ehrenamtlicher Projekte. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass dies zu einer Art „Pauschalförderung“ jedweden ehrenamtlichen Engagements im Bereich „Ehrenamt, Kinder-, Jugend- oder Seniorenarbeit“ ohne konkreten Bezug zu einem durchzuführenden Projekt und somit teilweise ohne korrespondierende Sachausgaben geführt hat. Dies hat er als unzulässig im Sinne des geltenden Zuwendungsrechts erachtet.

#### **2.2 Ausweitung der Förderrichtlinie auf den Sozialbereich**

Die ursprüngliche Förderrichtlinie (in Kraft seit dem 1. Januar 2015) war zur Unterstützung ehrenamtlicher Tätigkeiten in den Bereichen Migration, Integration von Asylbewerbern und Geflüchteten aufgelegt worden. Aufgrund der nachlassenden Flüchtlingszahlen wurden allerdings geringere Zuwendungsmittel für entsprechende Projekte nachgefragt. Daher wurde das Förderprogramm ab dem 1. Januar 2018 um den Bereich „Soziales“ ausgeweitet und



unter der Bezeichnung „Richtlinie zur Förderung des Ehrenamts in Zusammenhang mit der Betreuung von Flüchtlingen und im Sozialbereich allgemein“ fortgeführt. Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass im Jahr 2018 lediglich 23 der 270 Fälle direkt mit Integration/Migration im Zusammenhang standen. Es wurden vielfach Zuwendungen gewährt, die den Bereichen Förderung des Sports (originäre Zuständigkeit Ministerium für Inneres, Bauen und Sport) oder Kultur/Brauchtum (originäre Zuständigkeit Ministerium für Bildung und Kultur) zuzuordnen sind. Dadurch kam es zu Überschneidungen mit den Zuständigkeiten anderer Ministerien, die ansonsten vermeidbar gewesen wären. Dies steigerte die Gefahr einer Doppel- bzw. Mehrfachbezuschussung durch unterschiedliche Ressorts. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die Schwerpunkte der Förderrichtlinie für die Zukunft einer Überprüfung zu unterziehen, insbesondere was deren Ausweitung auf den Sozialbereich allgemein betrifft. Er hat – insbesondere aus Transparenzgründen – vorgeschlagen, die Förderrichtlinie künftig wieder auf die originäre Ausrichtung „Integration und Migration“ zu begrenzen und die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel entsprechend anzupassen. Die Förderung des Ehrenamts im übrigen Sozialbereich sollte gesondert veranschlagt werden.

### **2.3 Mangelhafte Zuwendungsverfahren**

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung massive Verstöße gegen das geltende Zuwendungsrecht festgestellt. Zuwendungen wurden in einer Vielzahl von Fällen gewährt, obwohl die erforderlichen schriftlichen Anträge der Antragstellenden nicht vorlagen. Teilweise ging die Initiative zur Gewährung von Zuwendungen allein vom Ministerium bzw. dessen Hauspitze oder aber von Abgeordneten des Landtages aus, die sich für Vereine oder Organisationen einsetzten. Teilweise wurden Einnahmen aus Teilnahmegebühren oder Eintrittsgeldern zuwendungsrechtlich überhaupt nicht bzw. nicht in erforderlichem Umfang berücksichtigt. Die Zuwendungen wurden überwiegend mittels einfachem Schreiben ohne die erforderliche Rechtsbehelfsbelehrung und nicht in Bescheidform gewährt. Darüber hinaus wurden Zuwendungen an Organisationen/Institutionen gewährt, die nicht zum Kreis der Zuwendungsberechtigten im Sinne der vorliegenden Förderrichtlinie gehören.

Die Förderrichtlinie sah ein vereinfachtes Verwendungsnachweisverfahren vor. Dies führte im Ergebnis dazu, dass in 63 % der geprüften Fälle kein Verwendungsnachweis – auch nicht in Form des geforderten kurzen Sachberichts – in den Akten dokumentiert war. So war in den Fällen nicht einmal die Durchführung der Maßnahme nachweisbar. Der Rechnungshof hat mehrfach die Verletzung des allgemeinen und in der Förderrichtlinie spezifizierten Subsidiaritätsprinzips festgestellt, was zu Doppelförderungen geführt hat.

### **2.4 Gefahr der willkürlichen Zuwendungsgewährung**

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung teilweise nicht feststellen können, dass die Höhe der gewährten Zuwendungen nachvollziehbar war. Sie war nicht anhand von Messgrößen (Vereinsgröße, Anzahl der Mitglieder oder Ähnliches) transparent oder plausibel nachprüfbar. Dadurch macht sich das Minis-

terium insoweit angreifbar, als es sich dem Vorwurf willkürlicher Zuwendungs-gewährungen ausgesetzt sieht, insbesondere in den Fällen, in denen die Initiative der Gewährung der Zuwendung vom Ministerium selbst, der Hausspitze oder von einzelnen Abgeordneten ausgegangen war.

### **3 Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit**

Das Ministerium folgt den meisten Vorschlägen und Empfehlungen des Rechnungshofs und hat die Anregungen bereits größtenteils umgesetzt. Die Förderrichtlinie soll anhand der Prüfungserkenntnisse für die Zukunft angepasst werden. Das Ministerium weist aber auch darauf hin, dass es das Ehrenamt durch eine der Lebenswirklichkeit des Vereinslebens entsprechende und der Arbeitspraxis der ehrenamtlich Tätigen angepasste, verfahrensmäßig niedrigschwellige Förderung würdigen wollte. Die Auszahlung der Zuwendungen per Scheckzahlung wurde bereits eingestellt. Dem Vorschlag des Rechnungshofs, die Förderrichtlinie wieder auf den originär vorgesehenen Bereich der „Förderung des Ehrenamts in Zusammenhang mit der Betreuung von Flüchtlingen“ zurückzuführen, ist das Ministerium nicht gefolgt.

### **4 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof begrüßt die umgesetzten Maßnahmen und erklärt seine Bereitschaft, an der Fortschreibung der Richtlinie im Sinne der Feststellungen mitzuwirken. In der Einhaltung der von Legislative und Exekutive gesetzten Rahmenbedingungen des Zuwendungsrechts sieht er grundsätzlich keine das Ehrenamt einschränkende oder überlastende Bürokratie, die die ehrenamtlich Tätigen überfordere. Sollte eine solche Gefahr in Einzelbereichen ernsthaft gesehen werden, so dürfen die geltenden Rahmenbedingungen nicht einfach unbeachtet bleiben, sondern müssen evaluiert, überprüft und bei Bedarf von Legislative und Exekutive angepasst werden.

## Ministerium für Bildung und Kultur

31	<b>Finanzhilfen und Zuschüsse an Privatschulen; Montessori-Grundschule Humes sowie Montessori-Grundschule Am Hasenfels in St. Ingbert (Oberwürzbach)</b>
----	--

Die Prüfung der Finanzhilfen und Zuschüsse an die beiden Montessori-Grundschulen hat ergeben, dass mit der Änderung des Privatschulgesetzes im Jahr 2011 die Errichtung einer Privatschule deutlich erschwert wurde. In der Folge wurde seit Einführung des neuen Rechts nur eine neue Privatschule errichtet. Das Ministerium für Bildung und Kultur sollte bei veränderten Bedingungen in der Schullandschaft – beispielsweise bei Lehrermangel, steigenden Schülerzahlen oder steigendem Bedarf an Ersatzschulen – mittelfristig den Gesetzgeber dazu anregen, die über drei Jahre eingeschränkte Leistungspflicht des Staates zu verkürzen.

Zur Einhaltung des verfassungsrechtlich garantierten Sonderungsverbots sollte sich aus Sicht des Rechnungshofs die Staffelung der Förderbeiträge bei einer geprüften Montessori-Grundschule stärker an der Einkommenssituation der Eltern orientieren. In diesem Zusammenhang sollte die Aufstellung von Leitlinien hierzu durch die Schulaufsichtsbehörde in Betracht gezogen werden. Dadurch ist es möglich, das verfassungsrechtlich garantierte Sonderungsverbot auch zu späteren Zeitpunkten nochmals zu überprüfen.

Für einen besseren, reibungslosen Ablauf bei der Anerkennung der Lehrkräfte der geprüften Schulen und bezüglich der Bewilligung von Sachkosten hat der Rechnungshof einige Handlungsempfehlungen gegeben.

### 1 Vorbemerkung

Die gesetzlich festgelegte Schulpflicht kann in öffentlichen oder privaten Schulen erfüllt werden. Das Grundgesetz gewährleistet das Recht zur Errichtung von privaten Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen. Das Ministerium für Bildung und Kultur prüft die Genehmigungs- und Anerkennungsvoraussetzungen für Schulen in privater Trägerschaft.

Eine private Grundschule wird nach dem saarländischen Privatschulgesetz<sup>1</sup> nur zugelassen, wenn die Schulaufsichtsbehörde ein besonderes pädagogi-

<sup>1</sup> Gesetz Nr. 751 über Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulgesetz – PrivSchG) vom 30. Januar 1962 in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Mai 1985 (Amtsbl. S. 610), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2020 (Amtsbl. I S. 529).

sches Interesse hierfür anerkennt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>1</sup> soll das besondere pädagogische Interesse eine sinnvolle Alternative zum bestehenden öffentlichen und privaten Schulangebot voraussetzen, welche die pädagogische Erfahrung bereichert und der Entwicklung des Schulsystems zugutekommt.

Die beiden geprüften Montessori-Grundschulen erfüllen diese Voraussetzungen. Sie werden von gemeinnützigen Vereinen getragen und erhalten Finanzhilfen und Zuschüsse aufgrund des Privatschulgesetzes sowie den dazu erlassenen Durchführungsverordnungen.

Die Leistungsvoraussetzungen nach dem Privatschulgesetz wurden durch eine Gesetzesänderung mit Wirkung vom 2. Dezember 2011 verändert. Während die Montessori-Grundschule Humes Ansprüche nach dem Gesetz in der Fassung bis zum 1. Dezember 2011 geltend machen kann, muss die Montessori-Grundschule St. Ingbert (Oberwürzbach) entsprechende Ansprüche nach der neuen Fassung geltend machen. Die Unterschiede und ihre Auswirkungen wurden im Prüfbericht dargestellt und bewertet.

## 2 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

Die verfassungsrechtlich garantierte Privatschulfreiheit verpflichtet den Staat, private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen zu fördern und in ihrem Bestand zu schützen. Das Saarland gewährt daher den Trägern dieser Schulen Finanzhilfe. Mit der Änderung des Privatschulgesetzes im Jahr 2011 wurde die Errichtung einer Privatschule deutlich erschwert. Der Träger einer Privatschule erfährt zunächst nur eine eingeschränkte finanzielle Unterstützung. Frühestens nach drei Jahren erfolgt dann Zug um Zug die teilweise rückwirkende Zahlung von weiteren staatlichen Zuschüssen. In dieser Zeit muss der Träger der Privatschule die vom ihm erwarteten sowie die im Vergleich zur vorherigen gesetzlichen Regelung nicht mehr gezahlten Zuschüsse zwischen- bzw. dauerhaft finanzieren.

Die Privatschulen erheben zu ihrer Finanzierung sogenannte Förderbeiträge und zinslose Einlagen von den Eltern der Kinder, die die jeweilige Schule besuchen. Damit diese Beiträge nicht zu einer Sonderung der Kinder nach der Einkommenssituation des Elternhauses führen, müssen sie nach dem jeweiligen Einkommen der Eltern gestaffelt sein. Das ergibt sich aus dem verfassungsrechtlich garantierten Sonderungsverbot, wonach Privatschulen „allgemein zugänglich“ sein müssen. Aus Sicht des Rechnungshofs war dies bei einer Privatschule nicht in ausreichendem Maße gewährleistet. Darüber hinaus wird die Einhaltung des verfassungsrechtlich garantierten Sonderungsverbots grundsätzlich vom Ministerium für Bildung und Kultur nur bei Gründung einer Schule geprüft.

Das Verfahren zur Anerkennung der Lehrkräfte an den Privatschulen und die Erteilung von Beschäftigungsgenehmigungen gab ebenso Anlass zur Erteilung von Handlungsempfehlungen wie die Bewilligung von Sachkosten.

---

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1992 – 1 BvR 167/87 –, BVerfGE 88, 40-63.

Schließlich hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Montessori-Grundschule Humes bis heute nicht anerkannt ist, obwohl sie die Voraussetzungen dafür seit mehreren Jahren erfüllt.

### **3 Bewertung und Empfehlungen**

Die Änderung des Privatschulgesetzes im Jahr 2011 stellt eine deutliche Barriere bei der Errichtung einer Privatschule dar. Seit Einführung des neuen Rechts wurde im Saarland nur eine neue Privatschule errichtet. Bei veränderten Bedingungen in der Schullandschaft – beispielsweise bei Lehrermangel, steigenden Schülerzahlen oder steigendem Bedarf an Ersatzschulen – sollte das Ministerium für Bildung und Kultur mittelfristig den Gesetzgeber dazu anregen, die dreijährige eingeschränkte Leistungspflicht des Staates zu verkürzen.

Die Staffelung der Förderbeiträge sowie der zinslosen Einlage bei einer der geprüften Montessori-Grundschulen sollte sich stärker an der jeweiligen Einkommenssituation des Elternhauses orientieren bis hin zur Befreiung von den Beiträgen und der Einlage. Der Trägerverein könnte sonst Gefahr laufen, gegen das verfassungsrechtlich garantierte Sonderungsverbot zu verstoßen. Da die Einhaltung dieses Verbots eine wichtige Voraussetzung auch für den Bestand der Schule ist, sollte die Schulaufsichtsbehörde dies nicht nur bei der erstmaligen Genehmigung der Schulen, sondern auch zu späteren Zeitpunkten nach der Gründung dieser Schulen überprüfen. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof vorgeschlagen, Leitlinien mit entsprechenden Parametern zu erlassen.

Zu den Handlungsempfehlungen für einen besseren, reibungsloseren Ablauf des Schulbetriebs gehörten einerseits ein besseres, abgestimmtes Verfahren zwischen Schule und Ministerium für Bildung und Kultur für die Anerkennung der Lehrkräfte und die Erteilung von Beschäftigungsgenehmigungen und andererseits der Vorschlag einer Überprüfung vonseiten des Ministeriums hinsichtlich der Berücksichtigungsfähigkeit von Sachkosten für Montessori-Unterrichtsmaterialien bis zur Höhe der jährlich ermittelten Vergleichswerte öffentlicher Schulen.

Mit der möglich erscheinenden Anerkennung der bisher nicht anerkannten Montessori-Schule entfielen Personal- und Verwaltungsaufwand für die schulaufsichtsrechtliche Prüfung des Wissensstandes der Schülerinnen und Schüler der vierten Klasse.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums für Bildung und Kultur**

Das Ministerium für Bildung und Kultur hat mitgeteilt, dass die Verkürzung der dreijährigen eingeschränkten Leistungspflicht des Staates in der Anfangsphase mittelfristig geprüft wird.

In der Frage des verfassungsrechtlich garantierten Sonderungsverbots fand bereits ein Austausch mit der Vorsitzenden des Trägervereins der Schule statt. Die gefundenen Ergebnisse und deren Umsetzbarkeit in der Praxis werden von ihr mit dem Förderverein besprochen. Darüber hinaus werden vom Ministerium Leitlinien erarbeitet, die die Abbildung der Elternbeiträge vor dem Hintergrund des Sonderungsverbots und insbesondere auch deren Überprüfung im laufenden Schulbetrieb erleichtern.

Zum Vorschlag, ein besser abgestimmtes Verfahren für die Anerkennung einer Lehrkraft einzuführen, hat das Ministerium inzwischen Gespräche mit den Schulen geführt und den Schulen eine Checkliste der benötigten Unterlagen zur Verfügung gestellt.

Bei der Refinanzierung der Lehr- und Lernmittel wird zukünftig darauf abgestellt, ob diese auch bei öffentlichen Schulen beschafft werden könnten. Der Montessori-Schulträger erhält dadurch einerseits einen größeren Spielraum, andererseits wird aber auch eine Besserstellung gegenüber öffentlichen Schulen verhindert.

Zur Beantragung der Anerkennung einer der Montessori-Schulen wurde seitens des Ministeriums mit der Schule Kontakt aufgenommen. Nach Eingang des Antrags werden die Prüfung über die Anerkennung und schließlich die Entscheidung darüber erfolgen.

#### **5 Schlussbemerkung**

Privatschulen sind in der Lage, mit ihrem Angebot die Bildungslandschaft zu bereichern. Das Grundgesetz gewährleistet das Recht zur Errichtung von privaten Schulen, das Saarland unterstützt im Rahmen des Privatschulgesetzes diese Schulen. Die vorgenannte Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass die festgestellten Beanstandungen durch das zuständige Ministerium nach Überprüfung durchgängig abgestellt werden.

<b>32</b>	<b>Stiftung Saarländischer Kulturbesitz – Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Umgang mit Schenkungen<sup>1</sup></b>
-----------	--

**Seit der letzten Rechnungshofprüfung haben sowohl die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz als auch die für das Zuwendungsverfahren bzw. die Rechtsaufsicht zuständigen Ministerien – Ministerium für Bildung und Kultur sowie Ministerium für Inneres, Bauen und Sport – Verbesserungen eingeführt, die zu einer deutlichen Qualitätssteigerung im Bereich der Zuwendungsgewährung und der Rechtsaufsicht geführt haben. Dennoch wurden auch im Rahmen dieser Prüfung verschiedene Verfahrensmängel identifiziert und benannt. Der bisherige Umgang mit den Empfehlungen des Rechnungshofs sowie die Reaktion auf die aktuellen Beanstandungen des Rechnungshofs lassen jedoch erwarten, dass auch diese Mängel zeitnah behoben werden. Einzig die stetige Weigerung des Ministeriums für Bildung und Kultur, die erforderlichen Förderrichtlinien zu erlassen, trübt den insgesamt positiven Eindruck.**

## **1 Vorbemerkung**

Der Rechnungshof hat das Zuwendungsverfahren zur Förderung der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz bereits in den Jahren 2009 bis 2011 geprüft. Damals wurden in allen Bereichen (Zuwendungsverfahren, Rechtsaufsicht sowie Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung) zum Teil erhebliche Mängel festgestellt.

Die aktuell durchgeführte Prüfung hat daher – neben der Untersuchung weiterer Sachverhalte, wie zum Beispiel der Umgang mit Schenkungen – auch dazu gedient, zu betrachten, inwieweit die damals festgestellten Mängel behoben wurden.

## **2 Ergebnisse der Prüfung**

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfmitteilung insbesondere das Folgende festgestellt bzw. empfohlen:

- Die durchschnittliche Förderung der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz für Personal- und Sachausgaben sowie Investitionen (ohne Gelder für Baumaßnahmen) durch das Land betrug in den Jahren 2015 bis 2020 durchschnittlich etwa 6,2 Mio. € pro Jahr. Damit wurden jährlich ca. 2,2 Mio. € oder 56 % mehr Fördergelder gezahlt als in der Zeit vom Jahr 2004 bis zum Jahr 2008 (Prüfzeitraum der letzten Rechnungshofprüfung). Daneben war festzustellen, dass die in den Jahresabschlüssen von der Stiftung als vom

---

<sup>1</sup> Kapitel 06 23 (Kunst- und Kulturpflege), insbesondere Titel 664 01, 685 47 und 891 01.

Land erhaltene Gelder verbuchten Beträge nicht mit den korrespondierenden, in den Haushaltsrechnungen des Landes verbuchten Ausgaben übereinstimmen.

- Der Rechnungshof hat dem Ministerium für Bildung und Kultur auch im Rahmen dieser Prüfung – wie schon im Rahmen der letzten Prüfung des Rechnungshofs – eindringlich empfohlen, die notwendigen Förderrichtlinien zeitnah zu erlassen.
- Die Art und Weise, wie Rücklagen durch die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz gebildet werden dürfen, ist (neu) zu regeln. Der Rechnungshof hat diesbezüglich empfohlen, eine jeweilige Obergrenze für die Gesamtrücklage sowie für den jährlichen Zufluss in die Rücklage festzulegen. Zudem sollten die einzelnen Rücklagenteile – bis auf eine geringe freie Rücklage – zweck- und termingebunden sein. Werden Gelder nicht in der vorbestimmten Zeit bzw. für den vorgesehenen Zweck verwendet, sind sie ans Land zurückzuzahlen.
- Derzeit verstößt die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz gegen das Besserstellungsverbot, da im Vergleich zu vergleichbaren Bediensteten des Landes fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stiftung eine zu hohe Vergütung erhalten. Das damalige Ministerium für Finanzen und Europa hatte eine diesbezügliche Ausnahmegenehmigung vom Besserstellungsverbot unter der Bedingung erlassen, dass die überhöhten Vergütungen nicht als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt werden. Dennoch wurden und werden die Zuwendungsbeträge zunächst auch unter Berücksichtigung dieser Personalausgaben gezahlt. Erst im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung wird der Sachverhalt – zumindest unter Zugrundelegung eines von der Stiftung mitgeteilten Näherungswertes der zu viel gezahlten Personalausgaben – berücksichtigt und Beträge werden zurückgefordert. Dies ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht akzeptabel, da zum einen die zuwendungsfähigen Ausgaben vor der Zuwendungsgewährung exakt berechnet werden müssen. Nur wenn dies zu diesem Zeitpunkt nicht möglich ist, kann nach Zustimmung des für Finanzen zuständigen Ministeriums unter Umständen ein Wert, der auf einer realistischen Schätzung beruht, bei der Berechnung angesetzt werden oder es kann gegebenenfalls ein bestimmter Betrag zurückgehalten werden, um Überzahlungen zu vermeiden bzw. zu minimieren. Auch eine Kombination aus beiden Möglichkeiten – Berücksichtigung eines Näherungswertes bezüglich der zu viel gezahlten Vergütungen und Einbehalt eines dann etwas geringeren Betrags – wäre denkbar.

Bezüglich der Durchführung der Zuwendungsverfahren hat der Rechnungshof in seiner Prüfmitteilung unter anderem ausgeführt:

- Um zu dokumentieren, in welchem Umfang und mit welchem Ergebnis die Prüfung der Zuwendungsanträge durch das Ministerium erfolgt ist, sollte ein – bestenfalls standardisierter – Prüfvermerk erstellt werden.
- Die Prüfung der Verwendungsnachweise dauert derzeit zu lange. Hier muss eine zeitnahe Verwendungsprüfung erfolgen.



- Auch bezüglich der Prüfung des Verwendungsnachweises bedarf es eines ausführlichen Prüfvermerks. Zudem sind die Regeln für die durchzuführenden Stichprobenkontrollen transparent darzustellen.
- Erst durch die Prüfung des Rechnungshofs ist aufgefallen, dass das Land 260.000 € von der Stiftung versehentlich nicht zurückgefordert bzw. einen bereits einbehaltenen Betrag im Rahmen der Auszahlung von Restbeträgen wieder ausgezahlt hat. Nach einem Hinweis des Rechnungshofs wurde der Betrag erneut zurückgefordert und mittlerweile auch zurückgezahlt.
- Die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz hatte am 31. Dezember 2020 ohne die Vorstände 57 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bzw. 42,27 Vollzeitäquivalente. Das Haushaltsvolumen der Stiftung, gemessen an deren Einnahmen, ist von 7,7 Mio. € im Jahr 2015 auf 11,4 Mio. € im Jahr 2020 und damit um fast 50 % gestiegen. Auch die Aufwendungen der Stiftung sind in diesem Zeitraum von 7,9 Mio. € auf 10,2 Mio. € – und damit ebenfalls deutlich – gestiegen.
- Die Restbestände an Publikationen sind noch immer zu hoch. Hier muss für eine deutliche Reduktion gesorgt werden. Die Stiftung sollte hierfür ein entsprechendes Konzept erarbeiten.
- Der Rechnungshof erwartet von Ministerium und Stiftung eine Überprüfung, ob die derzeit angemieteten Lagerflächen auch in Zukunft noch in diesem Umfang – auch unter Berücksichtigung der etwaigen Reduktion der Restbestände der Publikationen – benötigt werden. Gegebenenfalls können einzelne Mietverträge gekündigt und so Mietkosten eingespart werden.
- Der Rechnungshof legt der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz nahe, schnellstmöglich interne Richtlinien für die Nutzung von Diensthandys zu erlassen, mit denen auch sichergestellt wird, dass das Personal der Stiftung diesbezüglich nicht bessergestellt wird als das Personal des Landes.
- Der Rechnungshof begrüßt, dass Vertreterinnen und Vertreter der Rechtsaufsicht und des Ministeriums für Finanzen und Europa keine Organmitglieder der Stiftung mehr sein dürfen. Die Ministerin bzw. der Minister für Bildung und Kultur – und damit die Ministerin bzw. der Minister der zuwendungsgebenden Stelle – hat hingegen nach dem SSKG (Gesetz über die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz) auch weiterhin gleichzeitig den Vorsitz des Kuratoriums der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz – und damit des obersten Organs der zuwendungsnehmenden Stelle – inne. Das Ministerium versucht diesen Interessenkonflikt aufzulösen, indem im Sinne des § 20 SVwVfG nicht die Ministerin bzw. der Minister, sondern die Staatssekretärin bzw. der Staatssekretär die Zuwendungsbescheide unterzeichnet. Der Rechnungshof sieht dies jedoch weiterhin kritisch, da, um den Anforderungen des § 20 SVwVfG vollumfänglich gerecht zu werden, die Ministerin bzw. der Minister solange sie bzw. er Kuratorin bzw. Kurator der Stiftung ist, auch in anderer Weise in keinem Fall – auch nicht indirekt – weder in das beim Ministerium durchgeführte Zuwendungsverfahren noch in sonstige die

Stiftung betreffende Verwaltungsverfahren eingreifen darf – selbst dann nicht, wenn Staatssekretärin bzw. Staatssekretär und Fachabteilung anderer Auffassung wären als die Kuratorin bzw. der Kurator der Stiftung. Es gilt bereits den Anschein einer Einflussnahme auszuschließen. Hierfür sind hinreichende organisatorische Vorkehrungen zu treffen.

- Bei der Prüfung der Schenkungen wurde festgestellt, dass die geplante zukünftige Vorgehensweise bereits eine deutliche Verbesserung gegenüber der bisherigen Vorgehensweise darstellt, jedoch noch bei Weitem nicht ausreichend ist. Die Stiftung muss ein Konzept erarbeiten, in dem die Kriterien dargestellt werden, die bei einer Schenkung erfüllt sein und die vor der Annahme der Schenkung überprüft werden müssen. Welche Kriterien dies mindestens sein sollten, hat der Rechnungshof in seiner Prüfmitteilung ausführlich dargelegt. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass jeder Schenkungsvorgang transparent und umfassend dokumentiert wird.
- Der Rechnungshof begrüßt, dass sich die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz selbst eine interne Reisekosten- und Spesenordnung gegeben hat. Damit geht sie eindeutig in die richtige Richtung und hat die diesbezüglichen Empfehlungen des Rechnungshofs im Rahmen seiner letzten Prüfung vollumfänglich umgesetzt. Selbst wenn noch bei einigen der überprüften Reisekostenfälle Verbesserungs- bzw. Klärungsbedarf gesehen wurde, zeigte sich, dass die Stiftung sorgsam mit den diesbezüglichen Geldern umgeht und die Vorgänge in der Regel umfassend prüft.
- Dies gilt ebenso für die Vergaben. Mit dem Erlass interner Beschaffungsrichtlinien hat die Stiftung auch hier die Vorgaben des Rechnungshofs erfüllt. Zudem wurden bei der Überprüfung von Vergabefällen ab dem Jahr 2015 kaum Fehler festgestellt, bei Fällen ab dem Jahr 2018 sogar keine Fehler mehr. Positiv hervorzuheben ist auch die Tatsache, dass die Stiftung in vielen Bereichen Rahmenverträge abgeschlossen hat. Von Seiten des Rechnungshofs ist hier lediglich zu empfehlen, dass weiterhin geprüft wird, ob der Abschluss von Rahmenverträgen nicht auch in anderen Bereichen sinnvoll ist. Darüber hinaus schlägt der Rechnungshof vor, dass zukünftig alle Angebote durch die zentrale Vergabestelle – und nicht wie ab 1. November 2020 praktiziert bei Gütern bis zu einem Auftragswert von 5.000 € durch die Bedarfsstellen – eingeholt werden müssen. Die Beschaffung aller Güter – auch von Gütern mit geringem Wert – sollte ausschließlich durch die zentrale Vergabestelle erfolgen. Diese Vorgehensweise wird dabei helfen, die derzeit hohe Beschaffungsqualität zu erhalten. Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs zeigen, dass eine dezentrale Vergabe in der Regel zu einer Abnahme der Vergabequalität führt. Daher sollte wieder konsequent auf eine zentrale Beschaffung umgestellt werden.
- Bei der Prüfung der „Sonstigen Buchungsvorgänge“ wurden vom Rechnungshof verschiedene Fehler festgestellt bzw. sind noch offene Fragen zu klären. Besonders herauszuheben ist dabei ein Vorgang. Hier hat die Stiftung aufgrund durchzuführender Umbaumaßnahmen einen Mietvertrag mit einem Parkraumbewirtschaftungsunternehmen, mit dem die Stiftung diesem Flächen zur Nutzung als Parkplatz überlassen hat, vorzeitig gekündigt.

Der daraufhin von diesem Unternehmen geltend gemachte Gewinnausfall in Höhe von 23.133,60 € wurde von der Stiftung erstattet, ist jedoch – wie der Rechnungshof in seiner Prüfmitteilung näher ausgeführt hat – deutlich zu hoch.

- Der Rechnungshof erwartet, dass das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport die geplante, aber noch nicht durchgeführte neuerliche Aufsichtsprüfung bei der Stiftung zeitnah durchführt.
- Wegen der Zahlung überhöhter Vergütungen an verschiedene Beschäftigte verstößt die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz gegen das Besserstellungsverbot. Kann das für Finanzen zuständige Ministerium diesbezüglich eine entsprechende Ausnahmegenehmigung im Rahmen der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen gewähren, ist dies im Hinblick auf die Anwendung anderer Vorschriften mangels dort geregelter Befreiungen/Ausnahmen derzeit nicht möglich. Mit der teilweisen Nichtbeachtung des Besserstellungsverbots verstößt die Stiftung derzeit gegen § 12 Abs. 2 SSKG sowie wohl auch gegen § 3 Abs. 3 SSKG und § 2 Abs. 3 der Satzung. Das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport muss als Rechtsaufsicht daher prüfen, wie diesbezüglich zukünftig verfahren werden kann. Falls erforderlich, sind auch Änderungen der maßgeblichen Vorschriften anzustoßen.

### 3 Stellungnahme der beteiligten Stellen

Die beteiligten Stellen haben zu den Empfehlungen und Feststellungen des Rechnungshofs entsprechend Stellung genommen. In vielen Bereichen wurde zugesagt, die Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen bzw. es wurden nachvollziehbare Gründe genannt, weshalb dies nicht möglich ist, oder es wurden gangbare Alternativvorschläge gemacht.

Im Einzelnen haben Ministerium für Bildung und Kultur, Stiftung Saarländischer Kulturbesitz sowie Ministerium für Inneres, Bauen und Sport wie folgt Stellung genommen:

- Die Diskrepanz zwischen den in den Jahresabschlüssen der Stiftung verbuchten, vom Land erhaltenen Gelder und den in den Haushaltsrechnungen des Landes verbuchten korrespondierenden Ausgaben sei laut Ministerium und Stiftung mit den Vorgaben für die Wirtschaftsprüfung und mit der Verwendung der investiven Förderung zu erklären. Zukünftig werde jedoch darauf geachtet, dass eine solche Diskrepanz nicht mehr auftreten wird.
- Das Ministerium für Bildung und Kultur vertritt hinsichtlich des Erlasses von Förderrichtlinien eine völlig andere Auffassung als der Rechnungshof. Förderrichtlinien seien für die Kulturförderung in der Vergangenheit nur dann eingeführt worden, wenn eine Mehrzahl von Zuwendungsnehmern von einer Förderung profitiert hätte. Es sei hier nicht sachdienlich, eine Förderrichtlinie ausschließlich für die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz zu erlassen. Um jedoch dem Transparenzgebot gerecht zu werden, werde das

Ministerium für Bildung und Kultur die Fördermodalitäten zukünftig im Zuwendungsbescheid festhalten und dabei Zielvorgaben berücksichtigen. Eine diesbezügliche Abstimmung sei bereits im Gange. Die bislang gewährten Ausnahmen von Vorgaben der Verwaltungsvorschriften seien überwiegend besonderen Situationen geschuldet und befristet angelegt. Langfristig relevant bleibe zum einen die Rücklage im Umfang von bis zu 20 % der im Rahmen des Jahresabschlusses festgestellten Gesamtleistungen. Das Besserstellungsverbot solle hingegen weiterhin angewandt werden, könne allerdings bis auf Weiteres wegen fehlerhafter Eingruppierungen in der Vergangenheit und heutiger diesbezüglicher Besitzstandsregelungen nicht eingehalten werden. Die Auszahlung der Zuwendung erfolge bedarfsgerecht in Teilraten, die innerhalb von zwei Monaten zweckgemäß verausgabt werden müssten.

- Das Ministerium für Bildung und Kultur hat ausgeführt, dass die der Stiftung zugestandene Möglichkeit, Rücklagen in Höhe von bis zu 20 % der im Rahmen des Jahresabschlusses festgestellten Gesamtleistungen zu bilden, die Deckung nicht bekannter Risiken ermöglichen soll und auch vom für Finanzen zuständigen Ministerium für sachgerecht erachtet wurde. Derzeit sei die Rücklage alleine aus Gründen noch ausstehender Maßnahmen zur Fertigstellung des Erweiterungsbaus temporär erhöht. Um die Rücklage im Blick zu behalten, müsse die Stiftung bereits jetzt einen vierteljährlichen Statusbericht an das Ministerium liefern. Da die Handhabung der Rücklagen jedoch tatsächlich anders und besser aufzustellen sei, sei das Ministerium für Bildung und Kultur bereits dabei, die konkreten Maßnahmen ministeriumsintern, aber auch zusammen mit dem Finanzressort und der Stiftung abzuklären.
- In ihrer Stellungnahme beschreiben die betroffenen Stellen zunächst, wie festgestellt wurde, dass verschiedene Bedienstete eine zu hohe Vergütung erhalten, und dass eine Rückgruppierung aus rechtlichen Gründen nicht möglich sei. Allerdings sollten den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusätzliche Aufgaben zugewiesen werden, um die derzeitige IST-Vergütung zu rechtfertigen. Außerdem solle bei der Auszahlung der Zuwendungen ein bestimmter Betrag als Sicherungsleistung, der erst nach Prüfung des Verwendungsnachweises und einer etwaigen Verrechnung mit überzahlten Beträgen ausgezahlt werde, zurückgehalten werden.
- Bezüglich der in den Zuwendungsverfahren vom Rechnungshof festgestellten Mängel sagt das Ministerium für Bildung und Kultur zu, zukünftig einen standardisierten Prüfvermerk sowohl bei der Prüfung der Zuwendungsanträge als auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zu erstellen. Zudem solle der Zeitraum der Verwendungsnachweisprüfung zukünftig verkürzt und die Dokumentation der Stichprobenprüfungen nachvollziehbarer gestaltet werden.
- Bezüglich der noch zu hohen Restbestände an Publikationen fänden bereits Abstimmungen zwischen Ministerium und Stiftung statt. Ziel sei es, die Auflagen zukünftig so zu kalkulieren, dass die Restbestände möglichst gering

ausfielen, die Publikationen bestenfalls sogar komplett vergriffen seien. Bezüglich der noch bestehenden Restbestände solle bis Ende 2022 ein Konzept zum Abbau erarbeitet werden.

- Auch bezüglich einer vertretbaren weiteren Reduzierung bzw. Verlagerung der derzeitigen Lagerflächen würden wirtschaftlichere Alternativen gesucht und geprüft.
- Bezüglich der Diensthandys sei von der Stiftung deren private Nutzung strikt untersagt worden. Interne Richtlinien, die sich an die Regelungen des Landes anlehnen, würden zeitnah erstellt.
- Bezüglich der Besetzung der Funktion der Kuratorin bzw. des Kurators der Stiftung mit der Ministerin bzw. dem Minister für Bildung und Kultur, führt das Ministerium aus, dass dies bereits Thema der früheren Rechnungshofprüfung gewesen sei. Der Vorsitz obliege jedoch auch nach der Novellierung des entsprechenden Gesetzes aus dem Jahr 2013 der Kulturministerin. Darüber hinaus stelle das Ministerium keine weiteren Kuratoriumsmitglieder und Zuwendungsfragen seien intern bislang nicht mit der Ministerin, sondern mit dem Staatssekretär abgestimmt worden. Mit der Zentralabteilung finde zudem eine Abstimmung statt, ob und wie diese Aufgabentrennung noch stärker verankert werden könne (möglicherweise durch eine Dienstanweisung über die Laufwege der Vorgänge, die die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz betreffen).
- Das Ministerium für Bildung und Kultur gibt in Bezug auf den Themenbereich „Schenkungen“ an, dass bereits in der Vergangenheit verschiedene Maßnahmen, die im Sinne der Empfehlungen des Rechnungshofs seien, ergriffen bzw. angemahnt worden seien. Die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz erkennt die Beanstandungen des Rechnungshofs weitgehend an und sagt zu, dass das gesamte Verfahren, aufbauend auf den Empfehlungen des Rechnungshofs und den Ergebnissen einer eigenen internen Arbeitsgruppe, überarbeitet werde.
- Die Stiftung geht auch auf die vom Rechnungshof beanstandeten Fälle aus dem Bereich „Reisekosten und Spesen“ ein und erläutert deren infrage gestellte dienstliche Notwendigkeit glaubhaft.
- Die Stiftung sieht die vergaberechtliche Empfehlung des Rechnungshofs, die Angebote für die Beschaffung von Waren und Dienstleistungen mit einem Auftragswert von bis zu 5.000 € durch die interne Zentrale Vergabestelle statt durch die Bedarfsstellen einholen zu lassen, kritisch. Sie ist vielmehr der Auffassung, dass die Zentrale Vergabestelle dies mangels Ressourcen und mangels spezieller Fachkenntnisse nicht leisten könne. Es habe sich hier gezeigt, dass die Bedarfsstellen aufgrund ihrer Erfahrungen präzisere Vorstellungen von den in Frage kommenden Bietern hätten.
- Der Beanstandung des Rechnungshofs bezüglich der zu hohen Gewinnausfallzahlung an ein Parkraumbewirtschaftungsunternehmen stimmt die Stiftung zu. Sie werde, auch wenn ein möglicher Anspruch gegen dieses

Unternehmen nach anwaltlicher Expertise bereits verjährt sei, mit dem Unternehmen Kontakt aufnehmen, um zu eruieren, ob es noch Möglichkeiten zur Erstattung der Überzahlung gebe.

- Das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport sagt zu, dass eine Vor-Ort-Prüfung bei der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz zeitnah vorgesehen sei.
- Darauf, dass die Stiftung durch die teilweise Nichtbeachtung des Besserstellungsverbot nicht nur gegen Zuwendungsrecht, sondern unter anderem auch gegen § 12 Abs. 2 SSKG verstößt – die für die Zuwendungsverfahren geltende Ausnahmegenehmigung des für Finanzen zuständigen Ministeriums gilt hier nicht –, geht das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport nicht ein. Auch dieses Ministerium nimmt lediglich zu der zuwendungsrechtlichen Problematik Stellung, sodass die vom Rechnungshof an das Ministerium gestellte Frage unbeantwortet bleibt.

#### 4 **Bewertung und Entscheidung des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof hat die Stellungnahmen der geprüften Stellen in der überwiegenden Zahl der Fälle zustimmend zur Kenntnis genommen. Das Prüfverfahren insgesamt wurde abgeschlossen. Dennoch sind die nachfolgenden Punkte hinsichtlich der abschließenden Bewertung durch den Rechnungshof besonders zu erwähnen:

Die ablehnende Haltung des Ministeriums für Bildung und Kultur zum Erlass von Förderrichtlinien kann der Rechnungshof nicht nachvollziehen. Aufgrund der Bestimmungen der Ziffer 14 der VV zu § 44 LHO kann das für die Zuwendung zuständige Ministerium Ausnahmen von den Bestimmungen der VV-LHO nicht alleine erlassen. Vielmehr ist dies nach Ziffer 15 der VV zu § 44 LHO nur im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium sowie gegebenenfalls nach Anhörung des Rechnungshofs möglich. Da es sich zumindest bei Teilen der gewährten Ausnahmen (Rücklagen, Besserstellungsverbot) nicht um Einzelfälle, sondern um generelle – zumindest auf einen längeren Zeitraum ausgerichtete – Ausnahmen handelt, genügt es nicht, lediglich ein Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium herzustellen. Vielmehr ist es angezeigt, ergänzende oder abweichende Verwaltungsvorschriften – zum Beispiel Förderrichtlinien – im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium und nach Anhörung des Rechnungshofs zu erlassen. Eine Regelung, dass Förderrichtlinien nur erlassen werden dürfen, wenn in einem Zuwendungsverfahren mehrere Zuwendungsempfänger betroffen sind, gibt es nicht. Aufgrund der vorliegenden Sachverhalte ist es dem Rechnungshof daher völlig unverständlich, weshalb sich das Ministerium für Bildung und Kultur so gegen den Erlass von Förderrichtlinien zur Regelung der Zuwendungsverfahren sträubt. Der Rechnungshof hat daher bereits in seiner Prüfmitteilung deutlich gemacht und ausführlich dargelegt, dass es nicht nur in Bezug auf die Rücklagen und das Besserstellungsverbot ratsam ist, derartige Richtlinien zu erlassen. Auch die Regelung zur angemessenen „Ratenzahlung“ der Zuwendungen, die Einbehaltung einer „Sicherheitsleistung“ zur

Vermeidung von Überzahlungen, eine Auflistung der bei Antragstellung und zum Verwendungsnachweis zu übersendenden Unterlagen, Regelungen zur Bildung von Rücklagen und zur Abwicklung der Ausnahmegenehmigung vom Besserstellungsverbot können in Förderrichtlinien zusammengefasst werden. Zudem können hier Ziele, die Grundlage für eine durchzuführende Erfolgskontrolle sein müssen, festgehalten sowie zu erfüllende und zu kontrollierende Zielparameter festgelegt werden. Ebenso können Kennzahlen und von der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz für das Ministerium regelmäßig zu erstellende Berichte definiert werden. Förderrichtlinien würden somit insgesamt dabei helfen, noch mehr Struktur in die Zuwendungsverfahren zu bringen. Zudem würden diese die Transparenz des Verfahrens insgesamt befördern. All diese Regelungen immer wieder neu in die einzelnen Zuwendungsbescheide aufzunehmen ist nicht nur ineffizient. Diese Verfahrensweise würde eine immer wiederkehrende potenzielle Fehlerquelle darstellen. Bei den Überlegungen für oder gegen den Erlass von Förderrichtlinien darf zudem nicht vernachlässigt werden, dass es zwar „nur“ einen Zuwendungsempfänger gibt, die Förderbeträge jedoch deutlich höher sind als bei anderen Kulturförderungen.

In Bezug auf die Bildung von Rücklagen hat der Rechnungshof ausdrücklich begrüßt, dass das Ministerium für Bildung und Kultur bereits darum bemüht ist, eine andere Regelung als bisher zu finden. Auch die diesbezüglich vorgesehenen Vierteljahresberichte, die die Stiftung Saarländischer Kulturbesitz gegenüber dem Ministerium hinsichtlich der Verwendung der Rücklagen abgeben soll, werden vom Rechnungshof ausdrücklich befürwortet. Um eine zeitnahe Umstellung des Verfahrens zu ermöglichen, hat der Rechnungshof zudem noch einmal seine bereits in der Prüfmitteilung gemachten Empfehlungen hinsichtlich der Bildung von Rücklagen genannt: Obergrenze für den jährlichen Zufluss (nicht verbrauchte Restbeträge sind an das Land zurückzuzahlen), Obergrenze für die Gesamtrücklage (übersteigende Beträge sind an das Land zurückzuzahlen) sowie Zweck- und Zeitgebundenheit aller Rücklagenteile – bis auf eine geringe (die genaue Höhe wäre noch zu bestimmen) „freie“ Rücklage (Rücklagenteile, die nicht für den vorgesehenen Zweck bzw. in der vorgesehenen Zeit verwendet werden, sind grundsätzlich an das Land zurückzuzahlen). Die vom Ministerium genannten 20 % der im Rahmen des Jahresabschlusses festgestellten Gesamtleistung als Obergrenze für die Rücklage, die einer Gesamtrücklage in Höhe von etwa 2 Mio. € bis 2,2 Mio. € entsprechen würde, ist nach Auffassung des Rechnungshofs zu hoch.

Die Planungen des Ministeriums bezüglich der Handhabung der zu hohen Vergütungen bei der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz und dem damit verbundenen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot im Zuwendungsverfahren werden vom Rechnungshof grundsätzlich begrüßt. Er gibt jedoch zu bedenken, dass die Problematik durch eine Zuweisung von zusätzlichen Aufgaben auch noch verschlimmert werden kann. Denn soll eine zu hohe Vergütung gerechtfertigt werden, müssen die zusätzlichen Aufgaben aufgrund ihrer höheren Qualität dafür Sorge tragen, dass dann insgesamt Aufgaben zu erledigen sind, die diese Vergütung rechtfertigen. Eine quantitative Aufgabenmehrung alleine reicht nicht aus. Wenn es sich um „geringerwertige“ Aufgaben handeln sollte,

wäre die überhöhte Vergütung sogar noch deutlicher. Zudem ist darauf zu achten, dass die übertragenen Aufgaben auch in der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit bewältigt werden können.

Die Auffassung der Stiftung, ihre interne Zentrale Vergabestelle könne Beschaffungen bis zu einem Auftragswert von 5.000 € aus personellen und fachlichen Gründen nicht leisten, kann vom Rechnungshof zwar nachvollzogen werden, beruht seiner Auffassung nach jedoch auf – zumindest in Teilen – falschen Annahmen. Auch Beschaffungen bis zu einem Auftragswert von 5.000 € sollen ebenso wenig wie „größere“ Beschaffungen von der Zentralen Vergabestelle alleine durchgeführt werden. Diese ist einzig Fachstelle für die anzuwendenden vergaberechtlichen Bestimmungen. Fachspezifische Vorgaben (Leistungsverzeichnis etc.) sind dabei immer von oder zusammen mit dem jeweiligen Fachbereich zu erstellen. Auch die Bewertung der Angebote sowie die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots erfolgt in der Regel zusammen mit dem Fachbereich.

In Bezug auf den Verstoß der Stiftung gegen unter anderem § 12 Abs. 2 SSKG mit der Zahlung überhöhter Vergütungen, hat der Rechnungshof eine gangbare Lösung aufgezeigt: Will man die Zuwendungsgewährung der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz nicht gefährden, könnte eine Änderung der betreffenden Vorschriften, dahingehend, dass die Gewährung einer Ausnahme vom Besserstellungsverbot durch das für die Finanzen zuständige Ministerium auch auf die Anwendung des § 12 SSKG (und weiterer Vorschriften) rechtliche Relevanz entfaltet, vorgenommen werden.

## **5 Schlussbemerkung**

Die Prüfung hat in weiten Teilen gezeigt, dass sowohl die Stiftung als auch die zuständigen Ministerien seit der letzten Prüfung des Rechnungshofs nicht nur bemüht sind, Kritikpunkte aufzugreifen und festgestellte Defizite abzubauen. In vielen Bereichen ist dies auch bereits gelungen. Die Stellungnahmen der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz und des Ministeriums für Bildung und Kultur zu den Prüffeststellungen und -empfehlungen lassen dabei zudem erwarten, dass auch die meisten der im Rahmen dieser Prüfung identifizierten Mängel zeitnah behoben werden.

Einzig die stetige Weigerung des Ministeriums für Bildung und Kultur die erforderlichen Förderrichtlinien zu erlassen, trübt den insgesamt positiven Eindruck.



## Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie

(zum Prüfungszeitpunkt: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr)

### 33 Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer des Saarlandes (HWK) sowie Zuwendungen des Landes an die HWK

Die Zuständigkeiten von Kammerorganen und Geschäftsführung sollten in Geschäftsordnungen eindeutig geregelt werden. Entschädigungen für Ehrenamtsträger sind entsprechend den rechtlichen Vorgaben in abschließender Weise von der Vollversammlung festzulegen. Bei Vergütungen der Geschäftsführung sowie der Dienstwagenüberlassung an die Kammerleitung sind die beim Land geltenden Vorgaben zu beachten. Repräsentationsausgaben sind auf ein absolut notwendiges Mindestmaß zu begrenzen. Der Rechnungshof hat das von der Kammer praktizierte Planungs- und Haushaltsgebaren scharf kritisiert und eine verbesserte Kontrolle durch Wirtschaftsprüfer und Kammeraufsicht gefordert. Im Personalbereich hat er die Gewährung rechtsgrundloser Zulagen und die nicht tarifgerechte Anwendung leistungsabhängiger Stufenaufstiege moniert. Einen erheblichen Optimierungsbedarf sieht der Rechnungshof in den Bereichen Organisation, Beschaffung und Controlling sowie bei der Ausgestaltung und Transparenz der Leistungsbeziehungen mit handwerksnahen Organisationen. Der seit Jahren negative Trend bei den Lehrlingszahlen im Handwerk bedingt insbesondere bei hoheitlichen Aufgaben und der Bildungsadministration organisatorische und personelle Anpassungen. Die Zuwendungen des Landes für die Saarländische Meister- und Technikerschule stehen in Konkurrenz zur Aufstiegsförderung des Bundes und stellen aus Sicht des Rechnungshofs eine Fehlallokation dar.

Die Kammer hat zahlreiche Empfehlungen des Rechnungshofs bereits umgesetzt bzw. entsprechende Maßnahmen angekündigt.

#### 1 Vorbemerkungen

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer des Saarlandes (§ 111 LHO) sowie die Verwaltung und Verwendung der vom Land gewährten Zuwendungen (§ 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO) geprüft.

Dem Handwerk kommt im Saarland eine hohe wirtschaftspolitische, aber auch gesellschafts- und bildungspolitische Bedeutung zu. Die Handwerkskammer vertritt als berufsständische Einrichtung die Interessen des gesamten Handwerks, erbringt Dienstleistungen und nimmt hoheitliche Aufgaben wahr. Zwecks Realisierung des Selbstverwaltungsrechts ist die Kammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts organisatorisch aus der staatlichen Verwaltungshierarchie ausgegliedert und selbst rechtsfähig. Als Teil der mittelbaren

Staatsverwaltung unterliegt sie einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen, wie etwa in den Bereichen Haushalts-, Besoldungs- oder Vergaberecht.

## **2 Wesentliches Ergebnis der Prüfung und Bewertung durch den Rechnungshof**

### **2.1 Kammerorgane und Geschäftsführung**

- Der Rechnungshof empfiehlt aus Gründen der Rechtssicherheit und mit Blick auf entsprechende Handlungsempfehlungen im „Public Corporate Governance Kodex des Saarlandes“ (PCGK), Zuständigkeiten von Kammerorganen und Hauptgeschäftsführung detailliert in Geschäftsordnungen zu regeln. Beschlüsse des Vorstandes sollten in einer Beschlussammlung fortlaufend schriftlich dokumentiert werden. Der Rechnungshof fordert, Aufwandsentschädigungen für Ehrenamtsträger betragsmäßig verbindlich und in abschließender Weise in der Entschädigungsordnung festzulegen und durch die Vollversammlung beschließen zu lassen.
- Der Rechnungshof kritisiert schon das Fehlen eines Vollversammlungsbeschlusses, der eine dienstliche und unentgeltliche private Dienstwagennutzung durch den Kammerpräsidenten und seine Ehefrau legitimiert. Er hat grundsätzliche Zweifel, ob eine uneingeschränkte Dienstwagenüberlassung mit dem Prinzip der Unentgeltlichkeit ehrenamtlicher Tätigkeit vereinbar ist. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden bei der Dienstwagenstellung für Präsident und Hauptgeschäftsführer die in der Landesverwaltung geltenden Regelungen zur Beschaffung, Haltung und Nutzung von Dienstfahrzeugen teilweise nicht beachtet. Dies betraf u. a. die Abführung von Entgelten bei Privatfahrten, die Personengebundenheit der Dienstwagenüberlassung sowie die Höhe der Brutto-Leasingrate. Der Rechnungshof hat die Kammer aufgefordert, dem gesetzlich vorgesehenen Genehmigungsvorbehalt der Vollversammlung sowie den in den Arbeitsanleitungen der Landesregierung zum PCGK enthaltenen Bestimmungen künftig zu entsprechen.
- Gemäß Satzung vertreten Präsident und Hauptgeschäftsführer gemeinsam die Handwerkskammer in allen öffentlich- und zivilrechtlichen Angelegenheiten gerichtlich und außergerichtlich. Für den Hauptgeschäftsführer ist ein ständiger Vertreter zu bestellen, der im Falle seiner Abwesenheit die gleichen Rechte und Pflichten hat. Aus Sicht des Rechnungshofs war die Bestellung zusätzlicher Geschäftsführer bei der Kammer in der Vergangenheit im Wesentlichen personalpolitisch motiviert und nicht durch organisatorische Notwendigkeiten veranlasst. Er hält die Einrichtung zusätzlicher Geschäftsführerstellen insbesondere unter Berücksichtigung der im Außenverhältnis geltenden Vertretungsbefugnisse für verzichtbar.
- Bei der Beamtenbesoldung von der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften des öffentlichen Rechts sind die Vorschriften des saarländischen Besoldungsgesetzes anzuwenden. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Geschäftsführerstellen der Handwerkskammer nicht durch Beamte,

sondern ausnahmslos durch außertariflich Beschäftigte besetzt. Der Rechnungshof stellte fest, dass die im Jahr 2019 erzielten Gesamtvergütungen des Hauptgeschäftsführers und seines Stellvertreters deutlich über den Referenzgehältern vergleichbarer, nach den besoldungsrechtlichen Vorgaben eingestufte Beamter lagen. Er hat Kammer und Rechtsaufsicht aufgefordert, künftig eine adäquate Anwendung des saarländischen Besoldungsrechts sicherzustellen. Beschlüsse zur Gesamtausstattung der Geschäftsführer sollten immer unter Offenlegung und Berücksichtigung von etwaigen Zusatzeinkünften aus im Auftrag oder im Interesse der Kammer wahrgenommenen Nebentätigkeiten durch den Gesamtvorstand gefasst werden.

- Der Rechnungshof hat den Verkauf eines mit nicht unerheblichem Aufwand ertüchtigten, kammereigenen Dienstfahrzeugs im Jahr 2015 an den damaligen Hauptgeschäftsführer zum symbolischen Preis von einem Euro aufs Schärfste kritisiert. Neben der Verletzung einschlägiger Vorschriften des Haushaltsrechts bemängelt der Rechnungshof das Fehlen eines Nachweises bezüglich der Einbindung des Gesamtvorstandes bei der Beschlussfassung über die Gewährung des wertmäßig nicht unerheblichen Sachbezugs.
- Nach Auffassung des Rechnungshofs sind bei einer überwiegend aus Pflichtbeiträgen finanzierten und dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichteten Handwerkskammer Repräsentationsausgaben auf ein absolut notwendiges Mindestmaß zu begrenzen. Der Rechnungshof fordert, insbesondere auf Restaurantbesuche in der Sterne- und Spitzengastronomie sowie reine Eigenbewirtungen, zum Beispiel Jahresabschlussessen mit ausgewählten Beschäftigten der Handwerkskammer, zu verzichten. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die kammerinterne Bewirtschaftungsrichtlinie unter Berücksichtigung der in den Arbeitsanleitungen der Landesregierung zum PCGK enthaltenen Grundsätze und Höchstbeträge neu gefasst werden. Bei Ausgaben für die Bewirtung und Übernachtung von Mitgliedern der Kammerorgane sowie für besondere Anlässe sind die entsprechenden Vorgaben im Sinne einer sparsamen Haushaltsführung ebenfalls zu beachten. Ferner ist künftig die strikte Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Belegpflicht sicherzustellen.

## 2.2 Haushalts- und Rechnungswesen

- Aus Sicht des Rechnungshofs ist die Kammer in der Vergangenheit bei der Erstellung von Haushaltsplänen dem Gebot der Schätzgenauigkeit nicht in ordnungsgemäßer Weise nachgekommen. Im Bereich des laufenden Haushalts wurden Einnahmen aus Beiträgen tendenziell zu niedrig sowie Personal- und Sachausgaben systematisch zu hoch ausgewiesen. Investitionsausgaben wurden ohne Vorliegen konkreter Zeitpläne und fundierter Berechnungsgrundlagen in signifikanter Weise zu hoch veranschlagt. Diese Vorgehensweise führte im Rahmen der Haushaltsaufstellungsverfahren zu vermeintlichen Haushaltsdefiziten bzw. Verlustausgleichen durch Rücklagenentnahmen und begünstigte nach Auffassung des Rechnungshofs Entscheidungen der Kammerorgane für Beitragserhöhungen.

- Der Rechnungshof stellte fest, dass sich das jährliche Beitragsvolumen im Zeitraum 2004 bis 2019 insgesamt um rund 4,3 Mio. € bzw. den Faktor 2,4 erhöht hat. In den Jahren 2012 bis 2015 wurden die Kammerbeiträge dreimal angepasst, was alleine in diesem Vier-Jahres-Zeitraum zu einer Erhöhung um jährlich ca. 2,1 Mio. € (+51,2 %) führte. Bei den Gesamtausgaben des laufenden Haushalts ergab sich im gleichen Zeitraum hingegen lediglich eine Steigerung um +17,4 %. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurden die realisierten Beitragsmehreinnahmen nicht entsprechend den Vorgaben von Handwerksordnung und Satzung vorrangig zur Finanzierung laufender Aufgaben und Deckung der Verwaltungskosten verwandt. Vielmehr dienten sie der Vermögens- bzw. Rücklagenbildung für Zwecke einer möglichst eigenkapitalgedeckten Finanzierung des Baus einer neuen Bildungsstätte, ohne dass hierfür vorab konkrete, von der Vollversammlung genehmigte Zeit- und Kostenpläne vorlagen. Der Rechnungshof hat die Kammer zu mehr Zurückhaltung bei der Erhebung von Pflichtbeiträgen aufgefordert. Beitragserhöhungen bedürfen immer einer fundierten Begründung und kritischen Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde.
- Das praktizierte Planungsgebaren führte im Haushaltsvollzug zu beträchtlichen Überschüssen, die jedoch nicht offen in den Haushaltsrechnungen ausgewiesen wurden. Der Rechnungshof stellte im Zeitraum 2010 bis 2016 nicht sachgerechte Überbuchungen von Personalausgabentiteln in Höhe von rund 2,0 Mio. € sowie im Sachausgabenbereich in Höhe von 0,9 Mio. € fest. Durch die Aussteuerung der Ist-Ergebnisse der Haushaltsrechnungen auf eine „schwarze Null“ war die mit den Beitragserhöhungen einhergehende Überfinanzierung des laufenden Geschäftsbetriebs der Kammer nicht unmittelbar erkennbar. Die realisierten Ausgabenreste wurden im Wesentlichen an der Haushaltsrechnung vorbei und damit ohne ausdrückliche Zustimmung der Vollversammlung zusätzlich zu den Planansätzen den Rücklagen zugeführt. Die Rücklagen erhöhten sich alleine im Zeitraum 2011 bis 2015 um rund 3,2 Mio. € (+40,1 %).
- Nach Auffassung des Rechnungshofs hat die Handwerkskammer durch das von ihr praktizierte Planungs- und Haushaltsgebaren in schwerwiegender Weise gegen fundamentale Grundsätze und Bestimmungen des Haushalts- und Satzungsrechts verstoßen. Den Aufsichtsgremien der Kammer wurde ein falsches Bild der Ertrags- und Finanzlage vermittelt, das Budgetrecht der Vollversammlung wurde in gravierender Weise missachtet. Des Weiteren entsprach die Bemessung der Rücklagen nach Einschätzung des Rechnungshofs nicht dem Gebot der Schätzgenauigkeit. Dies führte im Ergebnis zu rechtswidrigen Haushaltsplänen und einer unzulässigen Vermögensbildung. Für den Rechnungshof ergaben sich jedoch keine Anhaltspunkte, dass der Kammer aus den seit dem Haushaltsjahr 2017 eingestellten Verfahrensweisen ein unmittelbarer finanzieller Schaden entstanden ist. Unabhängig von rechtlichen Fragen bezweifelt der Rechnungshof die Sinnhaftigkeit der von der Kammer in der Vergangenheit verfolgten Haushaltspolitik. Im Hinblick auf eine intergenerativ gerechte Verteilung der Finanzierungslasten für den Neubau der Bildungsstätte und unter Berücksichtigung des in den vergangenen Jahren niedrigen Zinsniveaus wäre nach seiner

Auffassung eine langfristige, stärker auf Fremdmittel ausgerichtete Finanzierung sinnvoller gewesen.

- Der Rechnungshof fordert die HWK auf, haushaltsrechtliche Vorschriften und Bestimmungen der Satzung künftig strikt zu beachten. Dies gilt sowohl für das Gebot der Schätzgenauigkeit im Rahmen der Haushaltsaufstellung, als auch bezüglich der Vielzahl an festgestellten Verstößen beim Haushaltsvollzug. Bei Entscheidungen zur Ergebnisverwendung ist künftig dem Genehmigungsvorbehalt der Vollversammlung in umfassender Weise Rechnung zu tragen. Des Weiteren mahnt der Rechnungshof die strikte Einhaltung der aus Haushaltsrecht und Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte abgeleiteten Grundsätze zur Bildung von Rücklagen an. Er empfiehlt in diesem Zusammenhang eine Anpassung des Bemessungsmaßstabs für freie Rücklagen in der Rücklagenordnung. Ferner sollten aus seiner Sicht Jahresabschlussprüfungen bei der Kammer künftig als erweiterte Prüfung nach § 53 Haushaltsgrundsätzegesetz durchgeführt werden.
- Der Rechnungshof sieht darüber hinaus einen wesentlichen Optimierungsbedarf im Bereich des internen Rechnungswesens und hat der Kammer hierzu konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie zum Aufbau eines kennzahlengestützten Controlling-Systems vorgelegt. Um Aussagen zum Kostendeckungsgrad von Gebühren bei Verwaltungsdienstleistungen und Bildungsmaßnahmen der Kammer treffen zu können, hält der Rechnungshof die Durchführung systematischer Vor- und Nachkalkulationen für erforderlich.

### 2.3 Personalwesen, Organisation und Beschaffung

- Aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit von Eingruppierungsentscheidungen empfiehlt der Rechnungshof, Stellenbewertungen auf Basis einheitlicher Verfahren durchzuführen.
- Der Rechnungshof hat bei seiner stichprobenweisen Überprüfung personalwirtschaftlicher Vorgänge insbesondere die Gewährung rechtsgrundloser Team- und Fachbereichsleiterzulagen sowie persönlicher Zulagen an Kammerbeschäftigte für die Wahrnehmung von Aufgaben bei handwerksnahen Organisationen moniert. Er hat die Kammer zu einer restriktiven und tarifgerechten Anwendung leistungsabhängiger Stufenaufstiege aufgefordert.
- Ausgaben für Gemeinschaftsveranstaltungen, interne Feierlichkeiten und Veranstaltungen sowie Geschenke für Beschäftigte sind nach Auffassung des Rechnungshofs grundsätzlich der privaten Lebensführung zuzurechnen und über kostendeckende Beiträge der Beteiligten zu finanzieren.
- Der Rechnungshof hat die „aufgeblähte“ Organisation sowie die vergleichsweise geringen Leitungsspannen bei der Kammer kritisiert und eine wesentliche Verschlankung der Aufbauorganisation mit größeren Verantwortungsbereichen und klaren Vertretungsregelungen angemahnt. Aus seiner Sicht sollten sich Organisationsentscheidungen künftig stärker an sachlichen Erfordernissen und weniger an personalpolitischen Aspekten orientieren.

- Instrumente zur Gestaltung der Ablauforganisation waren bei der Kammer zum Prüfungszeitpunkt nur rudimentär vorhanden. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs fehlten u. a. schriftliche Regelungen zum Zeichnungsrecht, (aktuelle) Geschäftsverteilungspläne und Vertretungsregelungen, Aktenpläne sowie schriftliche Regelungen zur Eingangs- und Vorgangsbearbeitung. Der Rechnungshof hat im Hinblick auf das Fehlen fundamentaler ablauforganisatorischer Regelungen auf mögliche kontrollorganisatorische bzw. rechtliche Risiken sowie einen erheblichen Reglementierungsbedarf hingewiesen.
- Aufgrund mangelhafter Dokumentation war dem Rechnungshof eine umfassende Überprüfung von Beschaffungsvorgängen sowie eine abschließende Beurteilung der Angemessenheit von Beschaffungspreisen bzw. der Wirtschaftlichkeit von Beschaffungsentscheidungen in vielen Fällen nicht möglich. Der Rechnungshof hat gefordert, Rahmenverträge für wiederkehrende Bedarfe in einem angemessenen Turnus neu auszuschreiben. Er hat die Kammer auf die festgestellten Defizite hingewiesen und umfangreiche Verbesserungen bei Organisation, Durchführung und Dokumentation von Beschaffungsvorgängen angemahnt. Darüber hinaus bedingen Beschaffungsverfahren, an denen Firmen von Ehrenamtsträgern der Kammer beteiligt sind, nach Auffassung des Rechnungshofs erhöhte Anforderungen an Transparenz und Überprüfbarkeit von Beschaffungsentscheidungen.

## 2.4 Geschäfts- und Aufgabenbereiche

- Die Ausbildungssituation im saarländischen Handwerk wurde in den zurückliegenden Jahren in hohem Maße von der allgemeinen demografischen Entwicklung und einem anhaltenden Akademisierungstrend beeinflusst. Trotz erheblicher Anstrengungen zur Fachkräftesicherung ist bei den Lehrlingszahlen im Saarland seit vielen Jahren ein kontinuierlicher Rückgang (im Zeitraum 2000 bis 2019 um rund -43 %) zu verzeichnen. Kammerinterne Prognosen deuten auch für die kommenden Jahre auf einen weiterhin negativen Trend bei den handwerklichen Ausbildungsverhältnissen hin. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind analog zur Entwicklung der Lehrlingszahlen auch die Fallzahlen in vielen Aufgabenbereichen der Kammer seit Jahren stark rückläufig.
- Der Rechnungshof hat Leistungskennzahlen, Organisation und Personalbemessung in den verschiedenen Kammerbereichen einer betriebswirtschaftlichen Analyse unterzogen. Er hat insbesondere im Bereich der hoheitlichen Aufgaben und der Bildungsadministration auf die Notwendigkeit organisatorischer und personeller Anpassungen hingewiesen. Durch größere Organisationseinheiten könnten aus Sicht des Rechnungshofs Leistungsstellen eingespart, effizientere Vertretungsregelungen realisiert sowie etwaige Belastungsspitzen bzw. entstehende Vakanzen besser kompensiert werden.

- Im Rahmen der strategischen Neuausrichtung des Bildungsbereichs sollte aus Sicht des Rechnungshofs durch ein verstärktes Angebot von Bildungsmaßnahmen in Abendform den vorhandenen Kundenpräferenzen Rechnung getragen werden. Nicht ausgeschöpfte Potenziale sieht der Rechnungshof insbesondere im Bereich der technischen Fort- und Weiterbildung. Im Hinblick auf eine nachhaltige Auslastung der (neuen) Bildungsstätte sollte die Möglichkeit einer stärkeren Akquisition von Kunden außerhalb des originären Handwerks sowie Kooperation mit anderen Bildungsträgern geprüft werden.
- Zur tageszeitgerechten Deckung des Dozentenbedarfs empfiehlt der Rechnungshof die Einführung flexibler Arbeitszeitmodelle für das Ausbildungspersonal. Er erwartet von der Kammer eine umfassende und rechtssichere Klärung des sozialversicherungs- und lohnsteuerrechtlichen Status von als Honorar Dozentinnen und Honorar Dozenten eingesetzten Kammerbeschäftigten.

## 2.5 Austauschbeziehungen mit handwerksnahen Organisationen

- Die Saar-Lor-Lux Umweltzentrum GmbH, früher eine rechtlich unselbständige Organisationseinheit der Kammer, nutzt bis heute überlassene Räumlichkeiten und technische Ausstattung sowie weite Bereiche der kammerinternen Infrastruktur. Der Rechnungshof stellte fest, dass die Austauschbeziehungen zwischen Kammer und Gesellschaft überwiegend im Rahmen einer Kompensationsrechnung abgebildet und dadurch weder Einnahmen noch Ausgaben der Geschäftsbesorgung und Vermietung separat im Kammerhaushalt ausgewiesen werden. Er hat gefordert, dem im Haushaltsrecht verankerten Bruttoprinzip sowie dem Grundsatz der Einzelveranschlagung zu entsprechen und künftig auf Direktverrechnungen zu verzichten. Ferner empfiehlt der Rechnungshof, die vertraglich vereinbarten Pauschalen auf Basis aktueller Kostendaten zu überprüfen.
- Die HWK unterstützt die „Stiftung Saarländisches Handwerk – Winfried E. Frank Stiftung“ als Förderer mit einem jährlichen Zuschuss. Im Gegenzug hierzu erhält sie von der Stiftung finanzielle Unterstützung u. a. beim deutsch-französischen Lehrlingsaustausch, bei diversen Bildungsmaßnahmen sowie bei Feiern und Jubiläen, Messen und Ausstellungen. Dem Stiftungsvorstand gehören neben einem Vertreter aus dem saarländischen Handwerk seitens der Handwerkskammer der Präsident als Vorsitzender sowie der Hauptgeschäftsführer als stellvertretender Vorsitzender an. Zum Zeitpunkt der Prüfung nahm der damalige stellvertretende bzw. heutige Hauptgeschäftsführer der Kammer die Funktion des Geschäftsführers der Stiftung wahr. Im Hinblick auf die engen personellen und finanziellen Verflechtungen zwischen Handwerkskammer und Stiftung hält der Rechnungshof ein besonderes Maß an Transparenz für geboten. Nach seiner Auffassung sollte im Rahmen der Jahresrechnung der Kammer über die finanziellen Austauschbeziehungen mit der Stiftung berichtet werden.

- Der Rechnungshof hat die Leistungsbeziehungen der Kammer mit Innungen und Verbänden untersucht und bei den zugrundeliegenden vertraglichen Vereinbarungen einen erheblichen Aktualisierungs- und Vereinheitlichungsbedarf festgestellt. Er hat die Kammer aufgefordert, die Bemessung von Kostenerstattungen transparenter und verursachungsgerechter zu gestalten.

## 2.6 Zuwendungen des Landes

- Die Prüfung der Landesförderung für die Saarländische Meister- und Technikerschule (SMTS) führte zu dem Ergebnis, dass unter Berücksichtigung von Gebühreneinnahmen und Landeszuschüssen in der Vergangenheit grundsätzlich von einer vollständigen Deckung der direkten Ausgaben des laufenden Schulbetriebs ausgegangen werden kann. Der Rechnungshof sieht aktuell keinen Anlass, Unterstützungsleistungen des Landes zu erhöhen oder etwa als institutionelle Zuwendung zu gewähren.
- Der Rechnungshof sieht die Landesförderung vielmehr in Konkurrenz zur Aufstiegsförderung des Bundes und befürwortet einen Paradigmenwechsel bei der Finanzierung der SMTS. Er regt in Bezugnahme auf die umfangreichen Fördermöglichkeiten nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz des Bundes an, die Möglichkeit des Wegfalls der Festbetragsfinanzierung des Landes (bis zu 480.000 € im Jahr) bei gleichzeitiger gebührenfinanzierter Deckung der dadurch entstehenden Finanzierungslücke zu prüfen. Nach einer von ihm erstellten Modellrechnung könnten Erhöhungen der Lehrgangsgebühren für Absolventinnen und Absolventen der Meister- und Technikerschule durch höhere Förderbeträge des Bundes größtenteils ausgeglichen werden.
- Gegen eine Beibehaltung der bisherigen Förderpraxis des Landes spricht aus Sicht des Rechnungshofs auch, dass die Zuwendungen zu signifikanten Unterschieden bei den Unterrichtsgebühren von Meisterausbildung in Voll- und Teilzeit führen. Die Gebühren je Unterrichtsstunde lagen im Jahr 2020 bei der Teilzeitausbildung etwa um den Faktor 3 höher als bei der Meisterausbildung in Vollzeit. Der Rechnungshof bezweifelt, dass die aufgezeigte gebührentechnische Übervorteilung der Vollzeitausbildung politisch gewollt sein kann, da bei der Teilzeit- eine der Vollzeitausbildung gleichwertige Qualifikation erworben wird, ohne dass dem Arbeitsmarkt für die Dauer des Lehrgangs Fachkräftepotenzial entzogen wird. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung auf weitere, mit der Landesförderung verbundene Fehlanreize im Hinblick auf die Realisierung ablauf- und aufbauorganisatorischer Verbesserungen im Bildungsbereich hingewiesen.
- Zur Aufrechterhaltung eines geregelten, den schulrechtlichen Bestimmungen entsprechenden Schulbetriebes sieht der Rechnungshof zurzeit weiterhin die Notwendigkeit einer Abordnung von staatlichen Lehrkräften an die SMTS. Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte jedoch die Sinnhaftigkeit von Kostenerstattungen an das Land für diese bisher unentgeltlich erfolgten Abordnungen geprüft werden. Insgesamt könnte das Land durch



die stärkere Nutzung von Fördermöglichkeiten des Bundes jährliche Zuwendungsmittel in Höhe von mehr als einer Million € einsparen.

## 2.7 Kammeraufsicht

- Die Kammeraufsicht oblag im Prüfungszeitraum dem damaligen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs beschränkte sich die Rechtsaufsicht des Ministeriums in der Vergangenheit weitgehend auf eine bloße formale Mitwirkung bei in Handwerksordnung und Satzung explizit vorgesehenen Vorgängen. Insbesondere im Hinblick auf die festgestellten, gravierenden haushaltsrechtlichen Verstöße ist die Aufsichtsbehörde nach Auffassung des Rechnungshofs ihren Aufgaben teilweise nur unzureichend nachgekommen.
- Der Rechnungshof hat die Aufsichtsbehörde aufgefordert, den zwischenzeitlich eingeschlagenen Kurs einer aktiveren Rechtsaufsicht fortzusetzen bzw. zu intensivieren. Von einer erweiterten Jahresabschlussprüfung der Handwerkskammer könnte nach seiner Auffassung auch die Qualität der Kammeraufsicht profitieren.

## 3 Stellungnahme der Handwerkskammer

### 3.1 Kammerorgane und Geschäftsführung

- Gemäß Stellungnahme hat der Kammervorstand beschlossen, für Vollversammlung und Vorstand Geschäftsordnungen einzuführen. Ferner sei eine Befassung des Vorstandes im Hinblick auf eine schriftliche Konkretisierung des Aufgabenbereichs der Hauptgeschäftsführung vorgesehen. Die HWK werde im Hinblick auf mögliche Interessenskonflikte bei der Festlegung von Aufwandsentschädigungen für Ehrenamtsträger durch den Vorstand die vorhandene Entschädigungsordnung kritisch überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Bezüglich der Forderung des Rechnungshofs, Beschlüsse des Vorstands fortlaufend in einer Beschlusssammlung zu dokumentieren, enthält die Stellungnahme der Kammer keine Angaben.
- Hinsichtlich der Gestellung eines Dienstwagens für den Präsidenten verweist die HWK auf die gängige Verwaltungspraxis bei anderen Kammern. Die Forderung des Rechnungshofs, die Dienstwagennutzung in der Entschädigungsordnung explizit zu regeln und von der Vollversammlung beschließen zu lassen, solle hausintern geprüft und gegebenenfalls ab der neuen Wahlperiode 2024 bis 2029 umgesetzt werden. Hinsichtlich der uneingeschränkten privaten Nutzung des Dienstwagens kündigt die Kammer eine Überprüfung der zugrundeliegenden Vereinbarung an. Die Handwerkskammer hält die Kritik des Rechnungshofs bezüglich des Dienstwagens des Hauptgeschäftsführers für berechtigt. Sie wolle die in der Landesverwaltung geltenden Regelungen zur Beschaffung, Haltung und Nutzung von Dienstfahrzeugen im Anschluss an eine auskunftsgemäß vom Land angekündigte Überarbeitung der Regularien anwenden.

- Die Kammer weist darauf hin, dass zwischenzeitlich keine zusätzlichen Geschäftsführerstellen mehr existieren.
- Die HWK bezweifelt die Angemessenheit der besoldungsrechtlichen Vorgaben für die Geschäftsführung und verweist in diesem Zusammenhang auf Vergütungen früherer Hauptgeschäftsführer. Entscheidungen zur Gesamtausstattung der Geschäftsführung sollten künftig dem Gesamtvorstand vorbehalten bleiben und aus dem Amt resultierende Zusatzvergütungen stärker berücksichtigen. Ferner werde sich die Kammer zu Vergütungsfragen der Geschäftsführung künftig enger mit der Rechtsaufsicht abstimmen.
- Die HWK begründet die Übereignung eines Dienstwagens an einen ehemaligen Hauptgeschäftsführer zum symbolischen Kaufpreis von einem Euro als Kompensation für eine nicht eingehaltene Vergütungszusage aufgrund des Wegfalls einer ursprünglich vorgesehenen Nebentätigkeit. Einen haushaltsrechtlichen Verstoß sieht sie hierin nicht, da die Veräußerung des Vermögensgegenstandes im Hinblick auf die weitaus höheren Vergütungsnachteile des Geschäftsführers faktisch zum vollen Zeitwert erfolgt sei. Die Kammer räumt jedoch ein, dass die Gewährung dieses nicht unerheblichen Sachbezugs einer schriftlichen Vereinbarung bedurft hätte.
- Die vom Rechnungshof kritisierte Bewirtungspraxis führt die Kammer im Wesentlichen auf eine unzureichende Sensibilität des ehemaligen Hauptgeschäftsführers hinsichtlich der Gepflogenheiten im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung zurück. Die vom Rechnungshof beanstandeten Ausgaben für Übernachtung und Bewirtung von Mitgliedern der Kammerorgane sowie für sonstige Anlässe erachtet die HWK mit Verweis auf die Bedeutung des Ehrenamtes und der „politischen Landschaftspflege“ für die Kammerarbeit als angemessen. Die Kammer sichert in ihrer Stellungnahme jedoch zu, künftig Repräsentationsausgaben reduzieren und dabei die in den Arbeitsanleitungen der Landesregierung zum PCGK enthaltenen Grundsätze und Höchstbeträge beachten zu wollen. Die Bewirtungsrichtlinie solle in diesem Zusammenhang kritisch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Ferner werde die Kammer die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zur Belegpflicht sicherstellen. Darüber hinaus prüfe sie mögliche Rückerstattungen.

### 3.2 Haushalts- und Rechnungswesen

- In ihrer Stellungnahme verweist die Handwerkskammer auf die in ihrem Tätigkeitsbereich vorhandene Dynamik und Komplexität sowie damit verbundene Unsicherheiten im Haushaltsaufstellungsverfahren. Unwägbarkeiten durch langwierige Stellenbewertungsverfahren sowie bei der Besetzung von Stellen aufgrund des Fachkräftemangels beeinträchtigten die Planungssicherheit bei der Personalausgabenplanung. Die HWK beabsichtige, künftig eine genauere Analyse von Vorjahresergebnissen vorzunehmen und unter Berücksichtigung der Entwicklung wesentlicher Kennzahlen die Schätzgenauigkeit bei der Aufstellung von Haushaltsplänen zu verbessern. Bei der Veranschlagung von Ausgaben für Baumaßnahmen werde sie die

haushaltsrechtlichen Vorgaben künftig strikt beachten. Ferner solle die Analyse von Planabweichungen im Rahmen der Jahresabschlussprüfung des Wirtschaftsprüfers stärker thematisiert werden.

- Im Hinblick auf die vom Rechnungshof festgestellte Entwicklung der Beiträge vertritt die Kammer die Auffassung, dass ihre Mitglieder nicht über Gebühr belastet würden und verweist diesbezüglich auf bei anderen Kammern zusätzlich zu Mitgliedsbeiträgen erhobene Ausbildungsumlagen. Die dreimalige Erhöhung der Beiträge im Zeitraum 2012 bis 2015 begründet die Kammer mit eingeplanten Mehrausgaben im Personal- und Sachkostenbereich für Maßnahmen, die jedoch nicht bzw. nicht im vorgesehenen Umfang umgesetzt worden seien. Im Zuge der Neuaufstellung der Haushalts- und Finanzplanung werde sich die Kammer künftig über Art und Umfang der Darstellung von geplanten Beitrags- und Gebührenanpassungen eng mit der Rechtsaufsicht abstimmen.
- Bezüglich den vom Rechnungshof kritisierten „verdeckten“ Rücklagenzuführungen verweist die HWK auf eine Bestimmung der bis zum Jahr 2017 geltenden Rücklagenordnung zur Bildung von Rücklagen aus Überschüssen bzw. Einsparungen im laufenden Haushalt, die Abstimmung der praktizierten Vorgehensweise mit dem damaligen Wirtschaftsprüfer sowie den in dessen Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung enthaltenen Hinweise auf die Höhe der Rücklagen. Auf die festgestellten Überbuchungen im Personal- und Sachkostenbereich geht die Kammer in ihrer Stellungnahme nicht ein. Die HWK sieht die Höhe der in der Vergangenheit gebildeten freien Rücklagen im Einklang mit der Rechtsprechung.
- Im Zuge der Neufassung der Rücklagenordnung im Jahr 2018 sei die vorgenannte Art von Rücklagenzuführungen eingestellt worden. Unter Einbeziehung der Rechtsaufsicht werde die HWK im Rahmen der anstehenden Haushaltsberatungen die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Anpassung der Bemessungsgrundlage freier Rücklagen in der Rücklagenordnung prüfen. Ferner habe die Kammer aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs rechtliche Verstöße beim Haushaltsvollzug abgestellt. Sie werde des Weiteren die Anregungen des Rechnungshofs im Bereich Mittelreste und Verwahrungen aufgreifen.
- Zusammenfassend stellt die HWK in ihrer Stellungnahme zum Haushaltswesen fest, dass durch eine verbesserte Transparenz im Zuge einer stärkeren Einbindung von Kammerorganen und Rechtsaufsicht künftig eine strikte Einhaltung von haushaltsrechtlichen Vorschriften und Bestimmungen der Satzung sichergestellt werden soll. Ferner stellt die Kammer die Durchführung einer erweiterten Abschlussprüfung nach § 53 Haushaltsgrundsatzgesetz in Aussicht.
- Die Handwerkskammer wolle auf Basis des vom Rechnungshof erstellten Soll-Konzeptes mit Unterstützung eines externen Beraters einen detaillierten Umsetzungsvorschlag zur Neugestaltung des KLR-Systems erarbeiten. Die Angemessenheit von Gebühren solle künftig mittels systematischer

Vor- und Nachkalkulationen und unter Verwendung eines einheitlichen Kalkulationsschemas einer turnusgemäßen Überprüfung unterzogen werden.

### 3.3 Personalwesen, Organisation und Beschaffung

- Die Empfehlung des Rechnungshofs bezüglich der Durchführung einheitlicher Stellenbewertungsverfahren bei der Kammer sei zwischenzeitlich umgesetzt worden.
- Die Handwerkskammer bestätigt die Rechtsauffassung des Rechnungshofs bezüglich der rechtsgrundlosen Gewährung von Zulagen an Team- und Fachbereichsleiter und verweist darauf, dass entsprechende Zahlungen zwischenzeitlich ausgelaufen seien. Ausweislich der Stellungnahme werde die Anwendung leistungsabhängiger Stufenaufstiege mittlerweile restriktiver gehandhabt. Auch die Gewährung persönlicher Zulagen an Beschäftigte für besondere Aufgaben solle bereinigt bzw. neu geregelt werden.
- Mit Gemeinschaftsveranstaltungen sowie Geschenken und Aufmerksamkeiten für Beschäftigte bei besonderen Anlässen verbinde die Kammer die Intention, das Gemeinschaftsgefühl der Belegschaft zu stärken. Eine Kostenbeteiligung der Beschäftigten sieht sie in diesem Zusammenhang eher kritisch, wolle den Vorschlag des Rechnungshofs jedoch prüfen.
- Die Kammer weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass im Rahmen der Anfang 2021 stattgefundenen Neuorganisation nahezu allen Empfehlungen des Rechnungshofs zur Aufbauorganisation entsprochen und ein Geschäftsverteilungsplan mit eindeutigen Vertretungsregelungen erstellt worden sei.
- Hinsichtlich des vom Rechnungshof festgestellten Reglementierungsbedarfs im Bereich Ablauforganisation befinde sich die Kammer zwecks Konkretisierung der notwendigen Gestaltungsinstrumente im Austausch mit der Rechtsaufsicht.
- Entsprechend der Empfehlungen des Rechnungshofs habe die Kammer zwischenzeitlich Fragen bezüglich Zuständigkeiten, Beschaffungsverfahren und Verfahrensdokumentation in einer neugefassten Beschaffungsrichtlinie geregelt. Die HWK verweist des Weiteren auf die Implementierung eines elektronischen Vertragsmanagements, die Erstellung von schriftlichen Regelungen zur Inventarisierung, die Neuausschreibung von Reinigungsverträgen sowie die geplante Einführung eines elektronischen Bestellwesens. Ferner habe der Kammervorstand zwischenzeitlich den Beschluss gefasst, dass sich Mitglieder des Vorstandes nicht mehr an Ausschreibungen der Kammer für handwerkliche Arbeiten beteiligen dürfen.

### 3.4 Geschäfts- und Aufgabenbereiche

- Die Handwerkskammer sieht die Empfehlungen des Rechnungshofs durch die Neuorganisation im Jahr 2021 weitgehend berücksichtigt. Hoheitliche Aufgaben seien in größeren Organisationseinheiten gebündelt worden. Im

Bildungsbereich verweist die Kammer u. a. auf die Einsparung einer halben Stelle im Bereich ÜLU<sup>1</sup>-Administration sowie die Einführung eines Seminar- und Raumplanungssystems als Grundlage für eine verbesserte Einsatzplanung des Ausbildungspersonals.

- Neben der Aufnahme neuer Weiterbildungsangebote, u. a. auch im technischen Bereich, wolle die HWK entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs künftig verstärkt Bildungsmaßnahmen in Abendform anbieten. Bezüglich einer Öffnung ihres Bildungsangebotes für Kunden außerhalb des Handwerks sowie einer stärkeren Kooperation mit anderen Bildungsträgern solle vorab die förderrechtliche Zulässigkeit geprüft werden.
- Für die Gewerke Metall und Elektro sei zwischenzeitlich ein flexibles Arbeitsmodell eingeführt worden, sodass die dort tätigen Ausbildungsbeschäftigten grundsätzlich auch bei Nachmittags- bzw. Abendveranstaltungen hauptberuflich eingesetzt werden könnten. Bis zur rechtssicheren Klärung wolle die Kammer von einem Einsatz von hauptberuflichem Ausbildungspersonal als Honorardozentinnen und Honorardozenten absehen.

### 3.5 Austauschbeziehungen mit handwerksnahen Organisationen

- Die Kammer beabsichtige, die bisher vereinbarten Pauschalen zum Leistungsaustausch mit dem Umweltzentrum neu zu berechnen und ab dem Haushaltsjahr 2023 einen separaten Ausweis der Leistungspositionen im Haushaltsplan vorzunehmen.
- Vertreter von Vollversammlung und Kammervorstand sollten künftig den jährlichen Rechenschaftsbericht der Stiftung Saarländisches Handwerk erhalten. Ferner wolle die Kammer die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen, im Rahmen der Jahresrechnung der Handwerkskammer über die finanziellen Austauschbeziehungen mit der Stiftung zu berichten.
- Die Handwerkskammer kündigt in ihrer Stellungnahme an, die bisher an Innungen und Verbände für die Nutzung von Bildungseinrichtungen gezahlten Pauschalen neu zu bemessen und transparenter zu gestalten.

### 3.6 Zuwendungen des Landes

- Die HWK lehnt die kostenrechnerische Betrachtung des Rechnungshofs zur Ermittlung des Zuschussbedarfs für den laufenden Betrieb der SMTS insbesondere aus grundsätzlichen Erwägungen ab. Die Kammer gibt zu verstehen, dass die bei der Überführung des Schulbetriebs vom Land in die private Trägerschaft der Handwerkskammer im Jahr 2007 ausgehandelten förderfähigen Kosten sich nicht nur auf die zusätzlichen direkten Kosten des Schulbetriebs, sondern auf die anteiligen Kosten für die Fortführung der SMTS bezogen hätten. Die HWK erwarte eine Aufstockung der Landesförderung.

---

<sup>1</sup> Überbetriebliche Lehrlingsunterweisung.

- Die Modellrechnung des Rechnungshofs bezüglich einer gebührenfinanzierten Deckung des bisherigen Zuschussbedarfes könne die Kammer grundsätzlich nachvollziehen. Sie befürchte jedoch aufgrund der mit diesem Finanzierungsmodell verbundenen Erhöhung von Unterrichtsgebühren Nachteile für die Attraktivität ihres Bildungsangebotes und einen möglichen Rückgang der Teilnehmerzahlen. Ferner verweist sie auf Erfahrungen mit teilweise langwierigen und uneinheitlichen Bewilligungs- und Auszahlungsverfahren bei der Bundesförderung und die Problematik einer erhöhten Vorfinanzierung von Lehrgangskosten durch die Teilnehmenden.
- Auf die vom Rechnungshof aufgezeigten Fehlanreize der Landesförderung geht die Kammer in ihrer Stellungnahme nicht ein.
- Die Kammer bestätigt die Feststellung des Rechnungshofs, dass sich die Gewinnung eigener Lehrkräfte aufgrund der vorhandenen Rahmenbedingungen sehr schwierig gestalten. Sie halte die dauerhafte Kompensation von Vakanzen durch Honorarkräfte bei einer Vollzeitschule für problematisch und regt an, die vakanten Lehrerstellen durch abgeordnete Lehrkräfte des Ministeriums für Bildung und Kultur zu besetzen.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium äußert sich in der Stellungnahme sowohl in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde als auch als zuwendungsgebende Stelle:

- Die Kammeraufsicht wolle die Empfehlungen des Rechnungshofs weitestgehend aufgreifen und befinde sich diesbezüglich in einem engen Austausch mit der Handwerkskammer. Sie wolle den eingeschlagenen Kurs einer „proaktiven und begleitenden“ Rechtsaufsicht intensivieren und u. a. Ansätze in Haushaltsplänen und die Notwendigkeit von Beitragsanpassungen künftig stärker hinterfragen sowie auf ein haushaltsrechtskonformes Verhalten der Kammer bei Bewirtungen hinwirken. Ferner sollten künftig erweiterte Jahresabschlussprüfungen bei der Kammer durchgeführt sowie ein regelmäßiger Austausch und eine Abstimmung von Prüfungsthemen mit dem Wirtschaftsprüfer etabliert werden. Die Aufsichtsbehörde sichert zu, unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs an der Neufassung einer Bewirtschaftungsrichtlinie und Rücklagenordnung mitzuwirken. Sie wolle zukünftig im Vorfeld des Genehmigungsbeschlusses auf Grundlage des saarländischen Besoldungsrechts die Angemessenheit von Geschäftsführervergütungen prüfen. Die Kammeraufsicht verweist auf weitere bereits eingeleitete Schritte bezüglich der Einführung von Geschäftsordnungen und der Dienstwagenbereitstellung. Darüber hinaus prüfe sie zurzeit aus den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs resultierende rechtliche Fragen und mögliche Rückforderungsansprüche.
- Das Ministerium wolle die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs bei den anstehenden Verhandlungen mit der Handwerkskammer über eine Anschlussregelung für die Saarländische Meister- und Technikerschule berücksichtigen und die Umsetzung des vom Rechnungshof vorgeschlagenen

Gebührenmodells prüfen. Hierbei ist aus Sicht des Ministeriums sicherzustellen, dass eine Abschreckung von potenziellen Teilnehmenden durch höhere Lehrgangsgebühren bzw. eine Abwanderung zu benachbarten Meister- und Technikerschulen verhindert wird. Im Rahmen der anstehenden Beratungen wolle das Ministerium auch die Möglichkeit einer Harmonisierung von Unterrichtsgebühren der Meisterausbildung in Voll- und Teilzeit einer Prüfung unterziehen. Ausweislich der Stellungnahme teilt das zuständige Ministerium für Bildung und Kultur) die Auffassung des Rechnungshofs, dass eine Abordnung staatlicher Lehrkräfte an die Saarländische Meister- und Technikerschule auch weiterhin notwendig sein wird. Kostenersatzungen der Handwerkskammer für Abordnungen hält das Ministerium für Bildung und Kultur aufgrund damit verbundener höherer Gebühren und eines zu erwartenden Rückgangs der Teilnehmerzahlen grundsätzlich für nicht umsetzbar und nur dann als überlegenswert, wenn eine Beibehaltung des bisherigen Gebührenniveaus über die Aufstiegsförderung des Bundes sichergestellt werden kann.

## 5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof begrüßt die systematische und intensive Befassung mit seinen Prüfungsfeststellungen. Er sieht seine Prüfungsergebnisse durch die Stellungnahme von Handwerkskammer und Ministerium in hohem Maße bestätigt.

Gleichwohl ist aus Sicht des Rechnungshofs auf folgende Punkte nochmals gesondert hinzuweisen:

Der Rechnungshof fordert von der Kammer eine zeitnahe Befassung der Vollversammlung bezüglich der uneingeschränkten Dienstwagenüberlassung an den ehrenamtlichen Kammerpräsidenten sowie eine unverzügliche Anwendung der aktuell im Landesbereich geltenden Regelungen zur Beschaffung, Haltung und Nutzung von Dienstfahrzeugen. Letzteres betrifft insbesondere die Abführung von Entgelten bei Privatfahrten und die Personengebundenheit der Dienstwagenüberlassung.

Die von der Handwerkskammer aufgeführten Begründungen für das in der Vergangenheit praktizierte Planungs- und Haushaltsgebaren rechtfertigen aus Sicht des Rechnungshofs insbesondere das damit verbundene rechtswidrige Verhalten nicht.

Der Rechnungshof erwartet im Rahmen der anstehenden Beratungen über eine Anschlussregelung für die SMTS eine intensive Prüfung, ob angesichts der umfangreichen Fördermöglichkeiten nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz des Bundes Zuwendungen des Landes eingespart werden können. Bezüglich den von Kammer und Ministerium vorgebrachten Bedenken zu den Auswirkungen des vom Rechnungshof vorgeschlagenen Finanzierungsmodells auf die Attraktivität und Teilnehmerzahlen der SMTS wird auf die Möglichkeit einer schrittweisen Abschmelzung der Landesförderung und einer begleitenden Evaluierung des Umstellungsprozesses hingewiesen. Der von der

Handwerkskammer aufgeführten Problematik der Vorfinanzierung von Lehrgangskosten durch Absolventen/innen der SMTS könnte aus Sicht des Rechnungshofs durch eine verstärkte Beratung über bestehende Fördermöglichkeiten sowie gegebenenfalls durch eine zeitlich nachgelagerte Gebührenvereinbarung begegnet werden.

Der Rechnungshof hat Ministerium und Handwerkskammer gebeten, ihm zu gegebener Zeit über die Ergebnisse der laufenden Überprüfungen und die Umsetzung ausstehender Maßnahmen zu berichten.



<b>34</b>	<b>Sondervermögen zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie (hier: „Kleinunternehmer-Soforthilfe Land“ und „Mittelstandshilfe Corona Saarland“)</b>
-----------	---

**Die widersprüchliche Formulierung der Förderrichtlinien von Bund und Land führte im Bewilligungsverfahren sowie bei der Abrechnung mit dem Bund zu einem erheblichen Mehraufwand und einer vermeidbaren Belastung des Landeshaushalts.**

**Die Anspruchsvoraussetzungen waren zu niedrigschwellig formuliert und das Antragsverfahren zu vertrauensbasiert ausgestaltet.**

**Die Voraussetzungen sowie das Verfahren zur Gewährung von Billigkeitsleistungen sollten in Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden.**

**Die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen muss intensiviert und die zugrunde zu legenden Rechtsvorschriften müssen an moderne Digitalisierungsstandards angepasst werden.**

**Auch Förderprogramme in Form von Billigkeitsleistungen sind hinsichtlich ihres Ziels und Wirkungsgrads so zu definieren, dass sie entsprechend § 7 LHO einer belastbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen werden können.**

## **1 Vorbemerkungen**

Die vom Deutschen Bundestag festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite und der damit verbundene Lockdown im Frühjahr 2020 führten zu erheblichen Einschränkungen für die Öffentlichkeit und Wirtschaft. Um den Erwartungen der Öffentlichkeit sowie der betroffenen Unternehmen nach einer schnellen und unbürokratischen Hilfe gerecht zu werden, initiierte die Landesregierung bereits im März 2020 zwei Soforthilfe-Programme zur Unterstützung der saarländischen Unternehmen.

Zunächst startete am 24. März 2020 die „Kleinunternehmer-Soforthilfe“. Diese Fördermaßnahme erfolgte im Vorgriff auf das aus Bundesmitteln finanzierte Förderprogramm „Soforthilfe Corona“ vom 31. März 2020.

Zudem hat das Saarland das Soforthilfeprogramm am 14. April 2020 aus landeseigenen Haushaltsmitteln um die „Mittelstandshilfe Corona“ ergänzt, um auch Unternehmen mit mehr als 10 und bis zu 100 Beschäftigten unterstützen zu können.

Das Wirtschaftsministerium stand einer enormen Herausforderung gegenüber, um die Entwicklung und Implementierung der Förderprogramme inner-

halb weniger Tage bewerkstelligen zu können. Der Rechnungshof hat die außergewöhnliche Krisensituation und den zeitlichen Druck, unter dem die Förderprogramme zustande gekommen und abgewickelt worden sind, bei seiner Prüfung berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund sind die Feststellungen und Empfehlungen nicht als grundsätzliche Kritik an den Soforthilfe-Programmen zu verstehen. Vielmehr sollen diese für künftige und vergleichbare Situationen als Leitlinien Berücksichtigung finden.

## 2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

### 2.1 Haushaltsansatz, Finanzierung und Inanspruchnahme

Für Zuweisungen und Zuschüsse in Form von Soforthilfen für Unternehmen sind mit Erlass des Nachtragshaushaltsgesetzes 2020 im Wirtschaftsplan „Sondervermögen zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ Haushaltsmittel für das Jahr 2020 wie folgt veranschlagt worden:

Kapitel	Titel	Zweckbestimmung	Haushaltsansatz	Inanspruchnahme	Erstattung Bund
2102	68109	Kleinunternehmer-Soforthilfe Land (vor Gegenrechnung mit Bund)	60.500.000	58.696.904	51.903.573
2102	68110	Mittelstandshilfe Corona Saarland	10.000.000	10.255.783	-/-

Stand: 30. Juni 2022, Angaben auf volle Euro gerundet

Die Erstattung der Mittel für die „Kleinunternehmer-Soforthilfe“ erfolgt entsprechend einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Saarland zu Gunsten des Landeshaushalts, sofern die Voraussetzungen für eine Bewilligung nach den Richtlinien des Bundes vorliegen. Dieses Erstattungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen.

### 2.2 Abgrenzung zwischen Landes- und Bundesprogramm

Vor dem Hintergrund, Unternehmen schnellstmöglich eine finanzielle Hilfe zukommen lassen zu können, hat sich das Saarland neben einigen anderen Bundesländern dazu entschieden, mit einem Soforthilfeprogramm aus eigenen Haushaltsmitteln für die Zuweisungen des Bundes in Vorlage zu treten und den Start des Bundesprogramms am 31. März 2020 nicht abzuwarten.

Die beiden Förderrichtlinien zum Landes- und Bundesprogramm sind insbesondere hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen sowie der Höhe der Finanzhilfe nicht einheitlich verfasst. Die Existenz der beiden konkurrierenden, aber gleichwohl kumulativen Soforthilfen hat sowohl bei der Bewilligung als auch im Abrechnungsverfahren mit dem Bund zu erheblichen Problemen und einem unverhältnismäßigen Mehraufwand geführt. Eine exakte Abgrenzung der Bundes- und Landeshilfen war nicht zweifelsfrei möglich. Die tatsächliche

Anzahl und Höhe der gewährten Soforthilfen innerhalb der beiden Förderprogramme lässt sich nur näherungsweise ermitteln.

Der Bund hat dem Saarland bis zum 30. Juni 2022 Mittel für Soforthilfen aus dem Bundesprogramm in Höhe von 51.903.573 € erstattet. Stellt man dem die Summe aller bewilligten Soforthilfen gegenüber, verbleiben derzeit 6.793.331 €, die wegen der fehlenden Voraussetzungen für eine Bewilligung nach den Richtlinien des Bundes zu Lasten des Landeshaushalts gehen. Es ist nicht konkret absehbar, ob und inwieweit der Bund die Abrechnungsmethode des Wirtschaftsministeriums anerkennt oder missbilligt. Von daher besteht die Gefahr, dass die Beanstandung durch den Bund zu einer Rückforderung von Bundesmitteln und damit zu einer weiteren Belastung des Landeshaushalts führen könnte.

Der Rechnungshof hat dazu geraten, in vergleichbaren Konstellationen trotz des situationsbedingten gesellschaftlichen und politischen Drucks zukünftig auf vorgelagerte Landesprogramme zu verzichten.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium räumt ein, dass die Richtlinien auch aufgrund des zeitlichen Drucks in Teilen voneinander abweichen und die Unterschiede für einen erheblichen Prüf- und Arbeitsaufwand gesorgt haben. Ebenso sei zutreffend, dass eine exakte Abgrenzung der Bundes- und Landeshilfen anhand der verfügbaren Datenlage nicht möglich ist. Die Befürchtung des Rechnungshofs bezüglich möglicher Rückforderungen durch den Bund teilt das Ministerium nicht. Aufgrund des belastbar hergeleiteten Abrechnungsschemas, welches den Abweichungen der beiden Soforthilfeprogramme in angemessenem Umfang Rechnung trage, sei ein Rückforderungsrisiko weitestgehend ausgeschlossen. Der Empfehlung, zukünftig auf vorgelagerte Landesprogramme zu verzichten, hat das Ministerium, sofern aus seiner Sicht möglich und vertretbar, beigepflichtet.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof begrüßt den überwiegenden Konsens. Ob es seitens des Bundes tatsächlich noch zu Rückforderungen kommen wird, kann erst nach Prüfung des Schlussberichts durch den Bund beurteilt werden. Für eine Verlängerung der Vorlagefrist bis zum 30. Juni 2023 hat der Bund bereits sein Einverständnis signalisiert. Der Rechnungshof hat das Ministerium um die Mitteilung des abschließenden Ergebnisses gebeten.

### **2.3 Förderrichtlinien**

Die Richtlinien enthalten bewusst niedrigschwellig ausgestaltete Anspruchsvoraussetzungen, um in kurzer Zeit einen möglichst großen Kreis von hilfsbedürftigen Unternehmen zu erreichen und gleichzeitig den Aufwand für die Antragstellenden gering zu halten. Dies führte zwangsläufig zu einem Verzicht auf Steuerungsmöglichkeiten seitens der bewilligenden Stelle. Die widersprüchliche Definition von Anspruchsvoraussetzungen, der Verzicht auf den

Nachweis wesentlicher Angaben sowie die Einbeziehung nicht förderungswürdiger Tatbestände haben die Antragsbearbeitung und die rechtssichere Bescheidung der Anträge erschwert.

Auch die Ziele und Indikatoren der Fördermaßnahmen waren so unpräzise definiert, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne von § 7 LHO nur eingeschränkt durchgeführt werden können.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Das Wirtschaftsministerium hat in seiner Stellungnahme auf die außergewöhnliche Ausgangslage hingewiesen. Den Feststellungen des Rechnungshofs wurde im Wesentlichen beigepflichtet. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen bei vergleichbaren Situationen künftig Berücksichtigung finden.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof begrüßt die Bereitschaft des Ministeriums, den Empfehlungen nachkommen zu wollen.

## **2.4 Förderinstrument, Billigkeitsleistung vs. Zuwendung**

Das Wirtschaftsministerium hat als Förderinstrument die Billigkeitsleistung gemäß § 53 LHO der Zuwendung gemäß §§ 23, 44 LHO vorgezogen. Eine Abwägung erfolgte mit dem Ergebnis, dass die Billigkeitsleistung in dieser besonderen Situation als das passendste und schnellste Instrument zur Unterstützung der Unternehmen in einer unmittelbaren Notlage erachtet wurde.

Die Soforthilfe-Programme enthalten sowohl Elemente der Billigkeitsleistung als auch der Zuwendung und können somit nicht zweifelsfrei einem der beiden Förderinstrumente zugeordnet werden. Der Rechnungshof stellt nicht grundsätzlich infrage, dass Billigkeitsleistungen das richtige Förderinstrument zum Ausgleich von unvorhersehbaren Schäden oder Nachteilen sind. Allerdings haben die Soforthilfen aufgezeigt, dass die aktuellen gesetzlichen Regelungen diesbezüglich Unschärfen enthalten. Die Voraussetzungen sowie das Verfahren zur Gewährung von Billigkeitsleistungen sollten daher generell in Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Hinsichtlich des Tatbestands der Unvorhersehbarkeit hat das Ministerium angemerkt, dass die auslösenden Faktoren von Katastrophen im Rahmen der Haushaltsaufstellung im Voraus nicht kalkulierbar seien und hierfür keine Haushaltsvorsorge im üblichen Sinne getroffen werden könne.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Ministeriums, entsprechend des Haushaltsgrundsatzes der Fälligkeit keine Ausgaben für unvorhersehbare Ereignisse im Haushaltsplan veranschlagen zu können.

Diese Problematik war jedoch nicht Gegenstand der Feststellung des Rechnungshofs. Vielmehr zielten die Empfehlungen darauf ab, grundlegende Regelungen für das Verfahren zur Gewährung von Billigkeitsleistungen in Verwaltungsvorschriften zu schaffen. Hierzu hat sich das Ministerium jedoch nicht geäußert.

## 2.5 **Verwaltungsverfahren und -organisation**

In Anbetracht der besonderen Situation war das Wirtschaftsministerium veranlasst, in kurzer Zeit ein Verwaltungsverfahren zu organisieren, das einerseits den verwaltungs- und haushaltsrechtlichen Erfordernissen entsprechen musste, andererseits aber möglichst stringent und unbürokratisch gestaltet sein sollte, um die fast 16.000 Förderanträge zeitnah bewältigen zu können. Dieser Spagat ist nicht immer gelungen.

Das Antragsverfahren war insgesamt zu vertrauensbasiert gestaltet. Die Mittel zur Identitätsfeststellung sowie die Nachweispflichten waren unzureichend. Das Antragsformular bildete keine geeignete Grundlage für die Bewilligungsbehörde, um über jeden Antrag zweifelsfrei entscheiden zu können.

Im Bewilligungsverfahren sind mit der Missachtung des Schriftformerfordernisses bei Feststellungsvermerken sowie des Vier-Augen-Prinzips Rechtsverstöße aufgetreten. Allerdings war das Wirtschaftsministerium auf Grund der Verortung aller Beschäftigten im Homeoffice faktisch dazu gezwungen, die einschlägigen Vorschriften unfreiwillig außer Acht zu lassen. Anders wäre eine zeitnahe Prüfung, Bewilligung und Auszahlung der Soforthilfe nicht realisierbar gewesen. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof empfohlen, eine den Digitalisierungsstandards entsprechende Überarbeitung der Landeshaushaltsordnung in Betracht zu ziehen.

Die Implementierung einer elektronischen Antrags-, Bearbeitungs- und Archivierungsinfrastruktur ist nach wie vor rückständig. Gerade in der Fördermittelbearbeitung ist der Einsatz elektronischer Hilfsmittel im Hinblick auf die Effizienz von Arbeitsprozessen, den schonenden Einsatz von Personalressourcen sowie der Verfahrenstransparenz aber unerlässlich.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, bei vergleichbaren Masseverfahren zukünftig die Finanzverwaltung in den Bewilligungsprozess einzubinden oder gar als Bewilligungsstelle zu bestimmen. Die Finanzverwaltung verfügt aus Jahresabschlüssen und Steuererklärungen über Datenmaterial, das geeignet wäre, um die Antragsdaten und die tatsächliche Hilfsbedürftigkeit auf Konsistenz zu überprüfen. Auf diese Weise könnte eine deutliche Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens erreicht und ein Beitrag zur Betrugsprävention geleistet werden.

### Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat mitgeteilt, dass die Prüffeststellungen im Wesentlichen Erkenntnisse enthalten, die bei der Konzeption der „Mittelstandshilfe Corona“ bereits in Ansätzen, und später bei den Überbrückungs- und außerordentli-

chen Wirtschaftshilfen umfassender berücksichtigt wurden. Da im Fördersegment des Wirtschaftsministeriums unter gewöhnlichen Umständen keine Massenverfahren abgewickelt würden, konnte auf eine entsprechende Technologie auch angesichts der Kurzfristigkeit nicht zurückgegriffen werden. Zukünftig sei, nicht zuletzt infolge der durch die Corona-Pandemie gewonnenen Erkenntnisse, die Forcierung des Einsatzes digitaler Technologien in den Verwaltungsprozess zu erwarten. Dies werde auch die betreffenden Rechtsvorschriften nachhaltig tangieren. Zudem könnten die aus Prozessanalysen gewonnenen Erkenntnisse auch valide Rückschlüsse auf die mit der Bewilligung zu betrauende Stelle zulassen.

### Bewertung durch den Rechnungshof

Die verfahrensbegleitende Evaluation der Programme und Arbeitsprozesse hat sich im Verlauf der Soforthilfeprogramme schon bei der „Mittelstandshilfe Corona“ positiv bemerkbar gemacht. Während im Rahmen der „Kleinunternehmer-Soforthilfe“ grundsätzlich noch alle möglichen Wege und Formen der Antragsstellung zulässig waren, konnten Anträge für die „Mittelstandshilfe Corona“ bereits drei Wochen später ausschließlich mittels einer webbasierten Antragsplattform eingereicht werden. Schon hierdurch wurde das Verwaltungsverfahren effizienter und sicherer gestaltet. Der Rechnungshof begrüßt die Bestrebungen, Verwaltungsprozesse verstärkt analysieren und digitalisieren sowie nicht zeitgemäße Rechtsvorschriften entsprechend modernisieren zu wollen. Die Entwicklung in diesem Bereich wird weiter beobachtet.

## **2.6 Wirtschaftlichkeit**

Das gemäß den Förderrichtlinien übergeordnete Ziel zu Beginn der Corona-Krise war es, durch die Soforthilfen finanzielle Notlagen für von der Corona-Pandemie betroffene und in ihrer Existenz bedrohte Unternehmen zu mildern bzw. zu überwinden.

Hierbei handelt es sich jedoch vielmehr um einen Förderzweck, als um ein Förderziel. Spezifische Ziele waren in den Förderrichtlinien nicht festgelegt. Als Ziele hätten hier beispielsweise der Erhalt betroffener Unternehmen am Markt sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen definiert werden können.

Die Tatsache, dass die Soforthilfen als Billigkeitsleistungen bewilligt wurden und keine umfassende Verpflichtung der Empfängerinnen und Empfänger zur bestimmungsgemäßen Verwendung der Finanzhilfen besteht, trägt dazu bei, dass keine aussagekräftige Zielerreichungskontrolle durchführbar ist.

Der Rechnungshof hat das Wirtschaftsministerium dazu aufgefordert, die geförderten Maßnahmen zukünftig einer den haushaltsrechtlichen Bestimmungen entsprechenden Erfolgskontrolle zu unterziehen, um die Maßnahmenwirtschaftlichkeit auch beurteilen zu können.

In diesem Zusammenhang ist es unerlässlich, die Förderprogramme einer Evaluierung zu unterziehen. Geeignete Mittel hierzu wären beispielsweise themenspezifische Fragebögen, gezielte Befragungen von Begünstigten, statistische Auswertungen sowie die Analyse von wirtschaftsbezogenen Daten.

### Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat die ungenaue Zieldefinition in den Förderrichtlinien eingeräumt. Da der Leistungszeitraum der Soforthilfen im Frühjahr 2020 auf die Überbrückung des ersten Lockdowns beschränkt war, die pandemiebedingten wirtschaftlichen Einschränkungen aber bis heute anhielten, sei eine Ursache-Wirkung-Auswertung der Soforthilfeprogramme nicht möglich. So könne beispielsweise nicht beurteilt werden, ob Unternehmen, die seit Beginn der Pandemie durchgehend zum Bezug von Coronahilfen berechtigt waren, die Fortführung des Geschäftsbetriebs der Soforthilfe zu verdanken haben bzw. diese bei der Einstellung des Geschäftsbetriebs ihren Zweck verfehlt hat.

Im Rahmen eines Rückmeldeverfahrens soll jedoch neben der Anspruchsberechtigung und korrekten Höhe der ausgezahlten Soforthilfe auch die tatsächliche Wirkung der Soforthilfen stichprobenmäßig überprüft werden. Hierzu seien gezielte Fragen zum Unternehmensfortbestand und der Sicherung von Arbeitsplätzen vorgesehen.

### Bewertung durch den Rechnungshof

Dem Rechnungshof ist die Problematik umfassender Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Bereich der Förderung von Wirtschaftsunternehmen hinlänglich bekannt. Dennoch sind Erfolgskontrolle und Fördermittelcontrolling ein zwingendes haushaltsrechtliches Erfordernis. Unabhängig vom gewählten Förderinstrument und den Umständen gebieten schon die Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, die sachgerechte Verwendung von Fördermitteln einer adäquaten Überprüfung zu unterziehen. Die allgemein gehaltene Formulierung von Förderzielen darf nicht dazu führen, dass haushaltsrechtliche Erfordernisse wie die Wirtschaftlichkeitskontrolle vernachlässigt werden. Zumindest muss durch die Festlegung nachvollziehbarer und sachgerechter Ziele und Indikatoren eine Trendaussage über den Erfolg einer Maßnahme ermöglicht werden.

Die Durchführung des angekündigten Rückmeldeverfahrens begrüßt der Rechnungshof ausdrücklich. Eine Mitteilung des Ergebnisses wurde angefordert.

## **3 Schlussbemerkung**

Die im Frühjahr 2020 auf Grund der Corona-Pandemie vom Deutschen Bundestag festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite hat Politik und Gesellschaft vor eine zuvor noch nie dagewesene Lage gestellt. Die Exekutive war gezwungen, unter enormem zeitlichem und politischem Druck für die Soforthilfeprogramme ein Massenverfahren zu konzipieren und implementieren, welches gleichwohl unbürokratisch, effizient und rechtssicher gestaltet sein sollte. Das Wirtschaftsministerium hat innerhalb kürzester Zeit Verfahrensprozesse und Organisationsstrukturen entwickelt, um diese Vorgaben möglichst umfassend erfüllen zu können. Berücksichtigt man dabei die ungünstigen Rahmenbedingungen, war die organisatorische Leistung bemerkenswert.

Infolge der fehlenden informationstechnischen Prozessunterstützung sowie unklarer bzw. nicht zweifelsfrei anwendbarer Rechtsvorschriften und Richtlinien ist das Verfahren hinsichtlich Effizienz und Rechtssicherheit jedoch an seine Grenzen gestoßen. Diese konzeptionellen Fehler führten zu einem übermäßigen Verbrauch personeller sowie finanzieller Ressourcen und letztlich zu einer vermeidbaren Belastung des Landeshaushalts. Dies gilt es in Zukunft zu vermeiden.



## Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz

(zum Prüfungszeitpunkt: Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz)

(zum Prüfungszeitpunkt zuständiges Ministerium: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr)

### 35 Sanierungs- und Umbauarbeiten an Bahnhöfen

Der Rechnungshof hat die vom Ministerium aus Landesmitteln und Bundeszuschüssen (Kapitel 08 04 Förderung des Verkehrs, Titel 891 84 Zuschüsse für Investitionsmaßnahmen, insbesondere im schienengebundenen Personennahverkehr) finanzierten Sanierungs- und Umbauarbeiten an den saarländischen Bahnhöfen geprüft.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von den 77 Bahnhöfen im Saarland nur rund jeder Dritte vollumfänglich barrierefrei war, dass die finanziellen Mittel auf absehbare Zeit aber nicht für die Sanierung und den Umbau zur Barrierefreiheit aller saarländischen Bahnhöfe ausreichen. Er hat die diesbezüglichen Anstrengungen des Ministeriums anerkannt, aber auch Mängel bei der Planung und Durchführung der Baumaßnahmen aufgedeckt und hier besonders auf den Bahnhof in Bous verwiesen.

#### 1 Vorbemerkungen

Der Umstand, dass der Bund zu den einzelnen Baumaßnahmen bis zu 50 % Zuschuss gegeben hat, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die finanziellen Mittel des Bundes unter anderem nach dem Kieler Schlüssel auf die Bundesländer aufgeteilt werden und somit das kleine Saarland nur mit ca. 1 % bedacht wird. Die Sanierung bzw. der Umbau eines Bahnhofs kostet jedoch in der Regel mehrere Millionen Euro.

Der Bund und die DB AG haben in den letzten fünf Jahren ca. 3,6 Mio. € jährlich verausgabt. Das Saarland hat seine Planzahlen aus dem alten Bahnhofsentwicklungsprogramm von ca. 3 Mio. € jährlich durchgängig nicht bzw. nur zu ca. 75 % erreicht.

#### 2 Wesentliches Ergebnis der Prüfung

##### 2.1 Veräußerung von Bahnhofsgebäuden

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass im Zuge der Bahnreform in den 90er-Jahren deutschlandweit tausende Bahngelände veräußert wurden, dass aber die privaten Investoren zum Teil ihre Pläne nicht umgesetzt, sondern die Bahngelände weiter haben verfallen lassen.



*Bahnhof Friedrichsthal*

*(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)*

Hierdurch ist das beabsichtigte Ziel der Steigerung der Attraktivität des schienegebundenen öffentlichen Personennahverkehrs trotz der hohen Millionenbeträge, welche der Bund, die DB AG und das Land in die Bahnhaltdepunkte investieren, gefährdet.

Der Rechnungshof hat daher angeregt, dass die Kommunen auch mit finanzieller Unterstützung des Landes die Bahnhöfe übernehmen und deren Sanierung betreiben bzw. diese nur dann an Investoren weitergeben, wenn feste Sanierungspläne nachgewiesen werden.

Das Ministerium hat der Feststellung des Rechnungshofs beigepflichtet und eine diesbezügliche Förderung in Aussicht gestellt.

Der Rechnungshof begrüßt die Einigkeit in dieser Frage.

## **2.2 Grundsatzbeschluss hinsichtlich der Finanzierung von Aufzügen**

Die DB AG finanziert Aufzüge erst, wenn die Fahrgastzahlen über 1.000 je Tag liegen. Dies hat in einzelnen Fällen zu längeren Diskussionen hinsichtlich der Förderung durch das Saarland bei Nichterreichen dieser Zahl geführt.

Der Rechnungshof hat daher einen Grundsatzbeschluss der Landesregierung zur Klärung der Finanzierung der Aufzüge für alle künftigen Baumaßnahmen an Bahnhöfen mit weniger als 1.000 Fahrgästen empfohlen.

Das Ministerium will sich für die Umsetzung der Empfehlung des Rechnungshofs einsetzen.

Der Rechnungshof wird die diesbezügliche Entwicklung beobachten und geht davon aus, dass diese Frage künftig nicht mehr zu zeitlichen Verzögerungen bei den anstehenden Baumaßnahmen führt.

## **2.3 Planungen Bahnhof Bous**

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass beim anstehenden behindertengerechten Ausbau und der Verlängerung der Personenunterführung zur

Wadgasser Seite sichergestellt sein muss, dass dort zeitgleich auch der ÖPNV-Standort und die P&R- und B&R-Parkplätze<sup>1</sup> angelegt werden.

In den zugehörigen Ausführungen der Prüfungsmitteilung hat er sich zudem gegen Überlegungen des Ministeriums ausgesprochen, aus Kostengründen auf den dritten Aufzug auf Wadgasser Seite zu verzichten.

Außerdem hat der Rechnungshof dort beanstandet, dass bis zum heutigen Zeitpunkt weder die Grundstücksverhandlungen der Gemeinde mit den Röhrenwerken abgeschlossen sind, noch die Planungen des Bahnhofsumfeldes konkretisiert wurden, noch die Gemeinde die Grundstückskäufe mit der DB AG zu Ende geführt hat.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass der Bau des dritten Aufzugs entscheidend von den Verhandlungen der Gemeinde mit der Grundstückseigentümerin, den Stahlwerken Bous, abhängen würde. Über die Finanzierung und den Bau könne erst anschließend entschieden werden. Auf die Planungen zum ÖPNV-Standort und die P&R- und B&R-Parkplätze ist es nicht eingegangen.

Der Rechnungshof stellt zunächst fest, dass sich der geplante dritte Aufzug nicht auf dem Grundstück der Röhrenwerke, sondern auf einem Grundstück der DB AG befindet. Insofern ist die Stellungnahme des Ministeriums irreführend.

Die für die angrenzende Fläche immer noch ungeklärte Grundstücksfrage ist nicht nur maßgebend für die Entscheidung, ob ein Aufzug eingebaut wird. Vielmehr würde ein Scheitern der Grundstücksverhandlungen mit den Röhrenwerken die Bahnhofsmaßnahme insgesamt zum Scheitern bringen, da dann auch die Verlängerung der Personenunterführung mangels Zuwegung zur öffentlichen Straße auf Wadgasser Seite keinen Sinn mehr machen würde.

Unter der Prämisse, dass die Grundstücksverhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden, empfiehlt der Rechnungshof dem Ministerium ausdrücklich noch einmal, den Aufzug wie geplant zu verwirklichen und keine weitere zeitliche Verzögerung durch eine Umplanung zu verursachen. Im Übrigen hat das Ministerium nicht erläutert, wie die Planung ohne den dritten Aufzug aussehen bzw. funktionieren soll.

Der Rechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht, dass die Grundstücksfrage offensichtlich immer noch nicht geklärt ist, obgleich die Planungen zum Bahnhof in Bous bereits seit 25 Jahren betrieben werden und seit mindestens 10 Jahren akut sind.

---

<sup>1</sup> Park&Ride/Bike&Ride.

## 2.4 Aufbau eines Infrastrukturkatasters

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das beim Ministerium für den schienegebundenen Nahverkehr zuständige Personal in den letzten Jahren mehrfach gewechselt hat, was naturgemäß immer auch mit einem Wissensverlust verbunden war. Daher und weil das Ministerium keinen Zugriff auf das Infrastrukturkataster der DB AG hat, hat der Rechnungshof den Aufbau einer eigenen Datenbank mit aktuellen Fotos und den wichtigsten Daten aller saarländischen Bahnhöfe empfohlen.

Im Übrigen hat der Rechnungshof bemängelt, dass durch den Wechsel des Personals beim Ministerium auch weitgehend ausgereifte Planungen von den jeweils nachfolgenden Personen hinterfragt wurden, was ebenfalls zu zeitlichen Verzögerungen geführt hat.

Das Ministerium hat angekündigt, alle wichtigen Pläne und Schriftstücke künftig digital abzulegen.

Der Rechnungshof begrüßt diese Ankündigung zwar, er versteht diese aber nicht als die Bestätigung zum Aufbau eines eigenen Infrastrukturkatasters für die saarländischen Bahnhöfe. Insofern bittet er das Ministerium, seine eigenen Ziele diesbezüglich höher zu setzen.

## 2.5 Honorar- und Baukostenzahlungen an die DB AG

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Ministerium Planungsverträge mit der DB AG abgeschlossen und fünf- bis sechsstelligen Honorare bezahlt hat, ohne dass ihm anschließend die zugehörigen Ingenieurverträge und Abrechnungen von der DB AG vorgelegt wurden.

Er hat weiterhin beanstandet, dass das Ministerium Bauverträge mit der DB AG abgeschlossen und sechs- bis siebenstelligen Baukosten bezahlt hat, ohne dass ihm anschließend die zugehörigen Unterlagen (detaillierte Baubeschreibung, Ausführungspläne, Vergabeunterlagen, rechnungsbegründende Unterlagen etc.) von der DB AG vorgelegt wurden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, künftig nach Abschluss der Verträge mit der Bahn auch die bis dahin vorliegenden und die hieraus resultierenden zugehörigen Unterlagen anzufordern und diese auch im notwendigen Umfang zu prüfen, und er hat auf die Notwendigkeit zusätzlichen Personals hingewiesen, um diese Aufgaben stemmen zu können.

Das Ministerium hat den beanstandeten Sachverhalt indirekt bestätigt. Auf die Frage zusätzlichen Personals ist es nicht eingegangen.

Das Ministerium verweist auf die Prüfung der Unterlagen durch die DB AG, da diese ein eigenes Interesse an einer korrekten Abrechnung habe und fast immer auch den größten Anteil an den Kosten trage. Bei Ausgaben, die zu 100 %

vom Land zu tragen sind, will es alle ausgabenbegründenden Unterlagen von der DB AG künftig in prüffähiger Form einfordern.

Der Rechnungshof begrüßt auch diese Ankündigung, sieht sie aber nicht als ausreichend an. Auch macht die willkürlich gezogene Grenze, erst ab 100 % Landesanteil die notwendigen Unterlagen von der DB AG anzufordern, keinen Sinn.

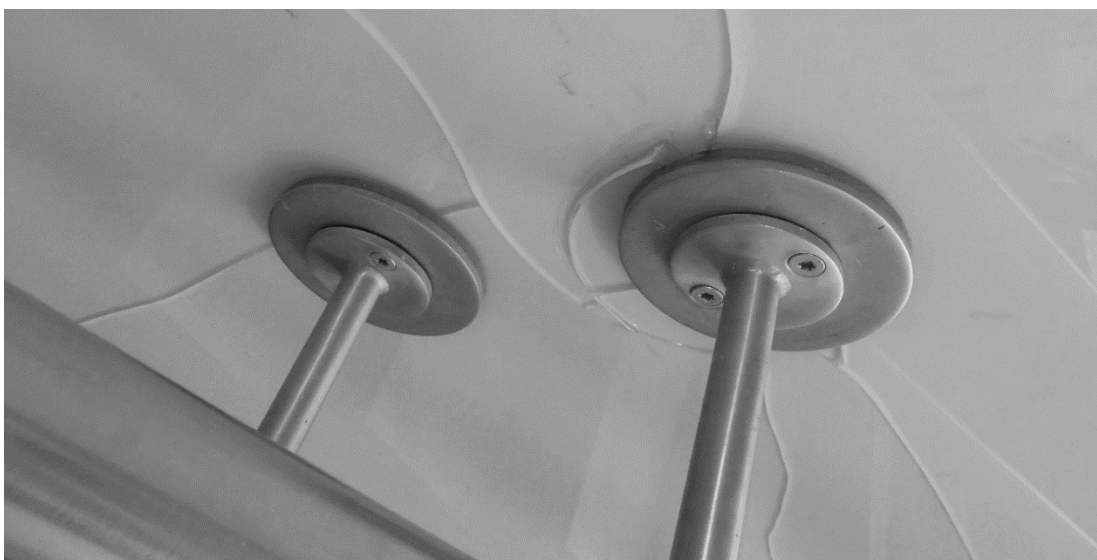
Insofern bittet er das Ministerium auch hier, seine eigenen Ziele diesbezüglich höher zu setzen.

## 2.6 Bahnhof Bous abgeschlossener 1. BA

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass am Bahnhof in Bous bereits in einem „ersten Bauabschnitt“ vor ca. zehn Jahren der Bahnsteig erneuert und die Treppenanlagen sowie ein Teil der Personenunterführung saniert wurden.

Er hat beanstandet, dass damals

- bereits erkennbar war, dass beim jetzt anstehenden Um- und Neubau maßgebliche Teile wieder zurückgebaut werden müssen und dass diese Vorgehensweise als unwirtschaftlich anzusehen ist;
- eine Bahnsteighöhe von 55 cm realisiert wurde, obgleich auf dieser Strecke überwiegend Züge verkehren, für die eine Bahnsteighöhe von 76 cm notwendig ist;
- beim Einbau der gläsernen Wandvertäfelungen im Bereich der Geländerbefestigungen ein Konstruktionsfehler aufgetreten ist, infolgedessen fast alle Glasscheiben gerissen und irreparabel zerstört sind. Diese hätten ausgetauscht und der Verursacher in Regress genommen werden müssen;



(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)

- die DB AG die Gewährleistungsfristen nach VOB nicht überwacht hat und auch weder das Ministerium noch die betroffene Gemeinde diese Schäden

näher untersucht und die richtigen Schlussfolgerungen (Konstruktionsfehler statt Vandalismus) gezogen haben.

Das Ministerium ist auf den Vorwurf der Unwirtschaftlichkeit wegen des vermeidbaren Rückbaus wesentlicher Maßnahmenteile nicht eingegangen.

Es hat die falsche Bahnsteighöhe bestätigt und angekündigt, dass diese im Zuge der 3. Rahmenvereinbarung mit der DB AG nach 2029 behoben werden soll.

Weiterhin hat es erläutert, dass die DB AG die Probleme mit den auf der gläsernen Wandverkleidung angebrachten Handläufen erkannt habe und künftig beachten werde. Es hat dies allerdings immer noch als eine Folge von Vandalismus angesehen.

Das Ministerium ist auf den Vorwurf der mangelnden Gewährleistungsüberwachung nicht eingegangen.

Der Rechnungshof sieht seine Beanstandungen vollumfänglich als bestätigt an. Er geht davon aus, dass

- solche kostenintensiven Zwischenlösungen wie in Bous im Saarland künftig vermieden werden;
- sich die Bahnsteighöhen künftig an den dort verkehrenden Zügen orientieren;
- der Konstruktionsfehler an den Handläufen auf den gläsernen Wandverkleidungen als solcher erkannt und vermieden wird;
- das Ministerium künftig mindestens auf die Gewährleistungsüberwachung durch die DB AG drängen wird.

## 2.7 Reinigungsintervalle

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich die neu sanierten/modernisierten Bahnhöfe in einem teils beklagenswerten Zustand befinden: Bauschäden, Vandalismus, nicht beseitigte Baustellenabsperungen, nicht beseitigte Amphibienzäune, nicht beseitigtes Streugut, Verschmutzungen und Geruchsbelästigungen durch Urin etc.

Er hat einen runden Tisch mit Vertretern der Bahn, der Kommunen und des Ministeriums empfohlen, um Verbesserungsmöglichkeiten zu erörtern. Er hat auf die positiven Ansätze in St. Wendel und Saarlouis hingewiesen, wo die Kommunen stärker in die Reinigung der Bahnhöfe und die Erfassung von Schäden und die Meldung derselben an die DB AG eingebunden wurden.

Das Ministerium hat angegeben, dass es ein Pilotprojekt zur Sicherheits- und Qualitätsoffensive gestartet habe, welches der Empfehlung des Rechnungshofs Rechnung tragen würde.

Der Rechnungshof begrüßt das Pilotprojekt und wird dessen Erfolge beobachten.

## **2.8 Zeitliche Verzögerungen**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es zu teils erheblichen Zeitverzögerungen gekommen ist, sodass es bei einzelnen Maßnahmen zwischen 15 und 25 Jahre gedauert hat, bis Planungen zur Modernisierung von Bahnhaltepunkten von der DB AG umgesetzt wurden.

Er hat dies nicht nur auf die DB AG zurückgeführt, sondern auch darauf, dass das Ministerium vorgesehene Maßnahmen getauscht und Planungen sehr spät geändert hat.

Das Ministerium ist hierauf nicht mehr eingegangen.

Aufgrund der mit dem Ministerium während der Prüfung geführten Gespräche anerkennt der Rechnungshof die Problematik bei der Umsetzung der Rahmenpläne und hat dies auch bereits in seiner Prüfungsmitteilung zum Ausdruck gebracht. Er geht davon aus, dass solche extremen Zeitverzögerungen wie in Bous künftig vermieden werden.

## **3 Schlussbemerkung**

Die Feststellungen des Rechnungshofs wurden weitgehend bestätigt. Während der Prüfung bestand auch Einigkeit über die Probleme bei der Sanierung und dem Umbau der saarländischen Bahnhöfe. Der Rechnungshof hofft daher, dass seine Empfehlungen auch umgesetzt werden. Er verweist insbesondere noch einmal auf den dritten Aufzug in Bous.

**36 Niederschlagswassergebühren an Kommunen aus versiegelten Flächen des Straßeninfrastrukturvermögens**

**Der Rechnungshof hat die vom Landesbetrieb für Straßenbau (LfS) an die saarländischen Kommunen geleisteten Zahlungen für die Niederschlagswassergebühr geprüft. Auf Basis seiner Feststellungen hat er dem Ministerium Vorschläge zur Kostenreduktion und zur Vereinfachung des Verwaltungs- und Prüfungsaufwandes unterbreitet.**

**Moniert hat er auch verschiedene Mängel, die bei der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Gebühreneinzahlungen an die saarländischen Kommunen festgestellt wurden.**

**1 Vorbemerkungen**

Im Saarland haben in den vergangenen Jahren viele Städte und Gemeinden die Niederschlagswassergebühr als Teil der gesplitteten Abwassergebühr eingeführt. Die Niederschlagswassergebühr muss von Privathaushalten und Unternehmen abgeführt werden, sofern ihre befestigten Grundstücke an die Kanalisation angeschlossen sind und die Erhebung der Gebühr in einer kommunalen Satzung festgelegt ist. Die gesplittete Abwassergebühr verpflichtet aber auch den Bund und die Länder als Straßenbaulastträger, für das von den Straßen (d. h. den Autobahnen, Bundes- und Landesstraßen) und sonstigen zugehörigen Bauwerken (zum Beispiel Brücken) abfließende und der öffentlichen Kanalisation zugeführte Niederschlagswasser Gebühren zu zahlen.

Der Rechnungshof hat sich im Rahmen seiner Prüfung mit den an die Kommunen gezahlten Gebühren für die Einleitung von Niederschlagswasser von den versiegelten Flächen des Straßeninfrastrukturvermögens beschäftigt. Schwerpunktmäßig wurden hierbei die Gebühreneinzahlungen für die sich in der unmittelbaren Baulast des Landes befindlichen Landstraßen betrachtet. Geprüft wurden die Ordnungsmäßigkeit der vom Land an die saarländischen Gemeinden und Städte geleisteten Zahlungen, die verwaltungsmäßige Abwicklung der Vorgänge beim zuständigen LfS und die allgemeine Gebührenlage.

**2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung und Stellungnahme des ehemaligen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr<sup>1</sup>****2.1 Gebührenlage und -entwicklung**

Im Saarland erheben aktuell 41 der insgesamt 52 Kommunen vom Land Niederschlagswassergebühren für die versiegelten und an die Kanalisation angeschlossenen Straßenflächen. Eine Besonderheit stellt die Landeshauptstadt

---

<sup>1</sup> Zum Zeitpunkt der Prüfung zuständiges Ministerium.



Saarbrücken dar, da sie aufgrund ihrer Einwohnerzahl selbst Trägerin der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge der Landstraßen I. und II. Ordnung ist. Elf saarländische Kommunen haben bisher noch keine Niederschlagswassergebühr erhoben. Von diesen elf Kommunen sind allerdings derzeit drei in der Umstellung auf die gesplittete Abwassergebühr.

Nach den Erhebungen des Rechnungshofs hat das Land im Zeitraum von 2015 bis 2020 für seine Landesstraßen (ohne Autobahnen und Bundesstraßen) Einleitgebühren in Höhe von rd. 11,48 Mio. € an die saarländischen Kommunen ausgezahlt, erstaunlicherweise gleichzeitig aber auch rd. 2,02 Mio. € eingenommen, obwohl dies nach dem „Gebührensysteem“ so gar nicht vorgesehen ist. Über den Betrachtungszeitraum resultiert daraus eine effektive Gebührenlast für das Land in Höhe von rd. 9,45 Mio. € bzw. durchschnittlich rd. 1,58 Mio. € pro Jahr.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Einnahmen im Wesentlichen auf den Umstand zurückzuführen sind, dass der LfS in der Vergangenheit, aufgrund ungeklärter oder strittiger Flächenansätze, oftmals zu hohe Zahlungen an die Kommunen geleistet hat. Bei den Einnahmen handelt es sich somit genau genommen um Rückerstattungen, welche überwiegend aus fehlerhaften Flächenansätzen und damit überhöhten Gebührenforderungen der Kommunen in der Vergangenheit resultieren.

In den letzten Jahren konnte der LfS mit insgesamt 32 Kommunen eine einvernehmliche Klärung bezüglich der gebührenrelevanten Einleitflächen herstellen. Bei acht Kommunen bestehen weiterhin Unklarheiten bzw. Differenzen was diese Flächen angeht. Mit fortschreitender Klärung dieser strittigen Fälle dürften die oben genannten Rückerstattungen gegen null gehen. Gleichzeitig dürften sich die Landesausgaben für die Gebühreneinzahlungen in den nächsten Jahren jedoch weiter erhöhen, da abzusehen ist, dass weitere Kommunen ihre Satzung auf die gesplittete Abwassergebühr umstellen werden. Ein weiterer Faktor, der neben der allgemeinen Verteuerung zur Erhöhung der Landesausgaben beitragen wird, ist der Umstand, dass viele der derzeit noch bestehenden Ableitungsvereinbarungen, die der LfS vor allem in den 1960er- und 1970er-Jahren für die Straßenentwässerung mit den Kommunen abgeschlossen hatte, aufgrund der Abgängigkeit der gemeindlichen Altkanäle wegfallen werden. In diesen Vereinbarungen haben sich viele Kommunen dazu verpflichtet, das Niederschlagswasser der Landes- bzw. Bundesstraßen für bestimmte Streckenzüge dauerhaft und unentgeltlich, d. h. gebührenfrei, in ihre Kanalisation aufzunehmen, da sich der Straßenbaulastträger im Gegenzug an den Baukosten zur Errichtung der Kanalisation beteiligt hat. Dem Abschluss neuer derartiger Vereinbarungen dürften die Kommunen jedoch eher zurückhaltend gegenüberstehen.

Nach Schätzungen des Rechnungshofs dürfte sich die Gebührenlast für das Land in wenigen Jahren auf deutlich über 2 Mio. € pro Jahr erhöhen. Der Rechnungshof hat dem Ministerium vor diesem Hintergrund Vorschläge zur Kostenreduktion und zur Vereinfachung des Verwaltungs- und Prüfungsaufwandes unterbreitet.

Er hat unter anderem angeregt zu prüfen, inwieweit das von den Verkehrsflächen abfließende Niederschlagswasser nicht stärker einer Versickerung über Böschungen, Gräben und Mulden zugeführt werden kann (soweit es die örtlichen Gegebenheiten und die Boden- bzw. Untergrundverhältnisse zulassen). Potenzial sieht der Rechnungshof hier insbesondere bei den Flächen im Übergang zu den geschlossenen Ortschaften, die momentan noch der Kanalisation zufließen. Durch eine Abkopplung dieser Flächen könnte eine Reduktion der gebührenrelevanten Einleitflächen erreicht werden. Diese Maßnahme wäre auch aus ökologischer Sicht zu begrüßen.

Zur Kostenreduktion hat der Rechnungshof des Weiteren empfohlen, die Einleitflächen bei den 32 „geklärten“ Kommunen auf Basis genauerer Daten aus dem im Aufbau befindlichen Geodatenmanagement im LfS mittelfristig nochmals zu überprüfen. Eine exaktere Flächenermittlung könnte landesweit gesehen zu einer merklichen Reduzierung der Gebühren führen. In diesem Zusammenhang hat er dabei gleichzeitig den seit Jahren überfälligen Aufbau eines digitalen Kanalkatasters beim LfS beanstandet.

Das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr hat zur Konzeption künftiger Straßenentwässerungsanlagen mitgeteilt, dass die Möglichkeiten der Versickerung vorrangig vor einer Ableitung in ein Mischwassersystem oder in ein Gewässer zu prüfen seien. Auch solle das Fremdwasser im Mischsystem auf ein Minimum reduziert werden. Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze und der Regelungen der RAS-Ew<sup>1</sup> könne man bei Neu- oder Um- und Ausbaumaßnahmen auf der freien Strecke eine Abkopplung vom Ortsnetz untersuchen. Innerhalb der Ortsdurchfahrten seien die Möglichkeiten allerdings sehr begrenzt.

Das Ministerium hat weiterhin mitgeteilt, dass die Erhebung der flächengenauen Geodaten den ersten Schritt für die Umstellung der Prozesse nach der internen Umstrukturierung des LfS darstelle. Ergänzend hierzu sei mit dem strukturierten Aufbau eines einheitlichen Kanalkatasters begonnen worden. Einigungs- und Abstimmungsprozesse zwischen dem LfS und den Kommunen würden allerdings auch zukünftig durch den Rückgriff auf genaue Geodaten nicht gänzlich vereinfacht, da Übergangsbereiche von Niederschlagswassergebühr relevanten Flächen an den Ortsdurchfahrtsgrenzen im Detail geprüft werden müssten. Darüber hinaus würden alte Vereinbarungen zur Entwässerung aus den 1960er- und 1970er-Jahren, zum Beispiel durch geänderte Netzknoten und zwischenzeitliche Sanierungen, den gesamten Prozess erschweren. Wegen personeller Engpässe sei es in der Vergangenheit zu einem Bearbeitungsstau gekommen. Die Altfälle würden aber vom LfS inzwischen sukzessive abgearbeitet. Hinsichtlich der Handlungsempfehlung des Rechnungshofs, die gebührenrelevanten Einleitflächen der 32 „geklärten“ Kommunen mittelfristig anhand genauer Geo- und Kanalkatasterdaten nochmals zu überprüfen, könnte nach Einschätzung des LfS ein gestaffeltes Verfahren, d. h. kurssorische Überprüfung der Flächenansätze und dort, wo sich Zweifel oder Auffälligkeiten ergeben, Vornahme bzw. Beauftragung einer dezidierten Prüfung, Anwendung finden. Hintergrund dieses gestaffelten Vorgehens sei, dass eine grundlegende dezidierte Überprüfung erhebliche Kapazitäten binden würde.

---

<sup>1</sup> Richtlinie für die Anlage von Straßen, Teil: Entwässerung.

## 2.2 Mängel bei der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Niederschlagswassergebühr

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der LfS in Zusammenhang mit der Erhebung der Niederschlagswassergebühren in den vergangenen Jahren Mahngebühren und Säumniszuschläge in Höhe von mindestens 540.000 € an die saarländischen Kommunen zahlen musste.

Festzustellen war zudem, dass infolge fehlerhafter Bescheide oder überhöhter Flächenansätze in den letzten vier Jahren annähernd 1,5 Mio. € an zu viel gezahlten Niederschlagswassergebühren wieder an den LfS zurückerstattet wurden. Der Rechnungshof hat den LfS aufgefordert, auf die rückerstatteten Beträge Prozesszinsen unter Berücksichtigung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Höhe der Verzinsung aus dem Jahr 2021 bei den jeweiligen Kommunen geltend zu machen.

Ferner hat er moniert, dass der Landeshaushalt mit Niederschlagswassergebühren an den Abwasserbetrieb Beckingen in Höhe von 124.400 € in fehlerhafter Weise doppelt belastet wurde, nämlich einmal durch die geleisteten Gebührenzahlungen an den Abwasserbetrieb selbst und zum anderen durch eine Umbuchung an den Bundeshaushalt zur Korrektur einer fehlerhaften Zahlung aus dem Bundeshaushalt an den Abwasserbetrieb Beckingen. Der Rechnungshof hat den LfS aufgefordert, die zu viel entrichteten Gebühren zuzüglich Zinsen zurückzufordern.

Das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr hat die Zahlungen der Mahngebühren und Säumniszuschläge eingeräumt, jedoch gleichzeitig angemerkt, dass der Großteil der Beträge vor Klärung der Rechts- und Sachlage im Jahr 2008 entstanden sei. Vor diesem Zeitpunkt hätten erhebliche Zweifel bestanden, ob ein Straßenbaulastträger verpflichtet werden könne, Niederschlagswassergebühren zu entrichten. Nach 2014 seien Säumniszuschläge und Mahnkosten nur noch in einem geringen Umfang angefallen.

Es hat weiterhin ausgeführt, dass die Geltendmachung der Zinsansprüche nur unterblieben sei, weil vor dem Bundesverfassungsgericht noch der Rechtsstreit über die Höhe der Prozesszinsen anhängig gewesen sei. Der LfS habe mittlerweile begonnen, die Prozesszinsen zu ermitteln und den Kommunen in Rechnung zu stellen. Es sei darauf hinzuweisen, dass die Ermittlung des Zinsbetrags äußerst komplex und schwierig sei. Selbstverständlich werde der LfS nach und nach die einzelnen Kommunen abarbeiten.

Das Ministerium hat eingeräumt, dass es zutreffend sei, dass eine Umbuchung in Höhe von 124.400 € an den Bund zu Lasten des Landeshaushalts vorgenommen worden sei. Hintergrund sei gewesen, dass die Flächen der Ende 2001 zur L 174 abgestuften B 51 bis Ende 2006 noch dem Bund in Rechnung gestellt worden seien statt dem Land. Die fehlerhafte Belastung des Bundeshaushalts sei durch die Umbuchung korrigiert worden. Weiterhin seien nach der Flächenklärung im Jahr 2013 alle bis dahin ergangenen Gebührenbe-

scheide aufgehoben und neue Gebührenbescheide erlassen worden. In diesen sei die Fläche der ehemaligen B 51 ab 2002 korrekt dem Land zugeordnet worden. Die Zahlungen, die auf die aufgehobenen Gebührenbescheide erfolgten, seien dem LfS rückerstattet worden. Eine Doppelzahlung an Beckingen liege nicht vor. Anhand der noch vorliegenden Buchungsunterlagen habe sich keine Überzahlung feststellen lassen. Die Papierbelege würden jedoch nach Ablauf der handelsrechtlichen Aufbewahrungspflichten vernichtet. Zudem sei 2008 ein Wechsel des Buchungssystems erfolgt, wodurch ein Rückgriff auf Daten vor 2008 nicht mehr möglich sei. Sollte es wider Erwarten tatsächlich zu einer Überzahlung gekommen sein, könne der LfS diese nicht einmal ansatzweise belegen. Da ein Beweis nicht möglich sei, habe eine Geltendmachung gegenüber Beckingen keine Aussicht auf Erfolg.

### **3 Bewertung und Empfehlungen**

#### **3.1 Gebührenlage und -entwicklung**

Der Rechnungshof hat die Äußerung des Ministeriums begrüßt, dass man bei Neu- oder Um- und Ausbaumaßnahmen auf der freien Strecke eine Abkoppelung von gebührenrelevanten Einleitflächen vom Ortsnetz untersuchen könne. Er geht davon aus, dass durch die Abkopplung gebührenrelevanter Flächen bei verschiedenen Maßnahmen eine Gebühreneinsparung erreicht werden kann. Der Auffassung des Ministeriums, dass innerhalb der Ortsdurchfahrten wenig Möglichkeiten zur Änderung der derzeitigen Verhältnisse bestehen, ist zuzustimmen.

Der Rechnungshof hat auch begrüßt, dass das Ministerium seiner Handlungsempfehlung, die gebührenrelevanten Einleitflächen der 32 „geklärten“ Kommunen mittelfristig anhand genauer Geo- und Kanalkatasterdaten nochmals zu überprüfen, grundsätzlich folgt. Angesichts der Personalsituation beim LfS und des Aufwandes, den eine dezidierte Überprüfung der Flächen mit sich bringt, bestehen keine Bedenken hinsichtlich einer gestaffelten Vorgehensweise. Dem Anliegen des Rechnungshofs wird damit Rechnung getragen. Bedauert hat der Rechnungshof in diesem Zusammenhang, dass sich das Ministerium nicht weiter zum Aufbau des Kanalkatasters geäußert hat. Der Rechnungshof hat nochmals darauf hingewiesen, dass der LfS bereits seit etlichen Jahren über ein vollständiges und aussagekräftiges Kanalkataster verfügen sollte. Hier besteht ein erheblicher Nachholbedarf. Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium bzw. der LfS den Aufbau des Kanalkatasters künftig mit Nachdruck verfolgen werden.

#### **3.2 Mängel bei der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Niederschlagswassergebühr**

Der Äußerung des ehemaligen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr zu den entstandenen Mahngebühren und Säumniszuschlägen kann im Wesentlichen gefolgt werden. Vor dem Hintergrund der damals noch nicht abgesicherten Rechtslage und der oftmals strittigen Flächenermittlung besteht

durchaus ein gewisses Verständnis für die damaligen Probleme und Schwierigkeiten beim LfS. Zutreffend ist auch, dass im Zeitraum nach 2014 erfreulicherweise nur noch kleinere Beträge für Säumniszuschläge und Mahngebühren angefallen sind. Allerdings erfolgte der letzte hohe Zahlbetrag noch im Juli 2017 über einen Betrag von annähernd 139.000 € (für die Gebührenjahre 2008 bis 2014). Die Tatsache, dass in der Vergangenheit im Zusammenhang mit der Erhebung der Niederschlagswassergebühren Mahnkosten und Säumniszuschläge von weit über ½ Mio. € gezahlt werden mussten, bleibt jedoch unverändert bestehen. Unabhängig von dem Zeitpunkt ihrer Entrichtung stellen die Zahlungen einen Schaden für den Bund<sup>1</sup> bzw. das Saarland<sup>2</sup> dar.

Der Rechnungshof begrüßt, dass der LfS damit begonnen hat, die Prozesszinsen zu ermitteln und den Kommunen in Rechnung zu stellen. Er geht davon aus, dass eine zeitnahe Abarbeitung der einzelnen Fälle erfolgen wird.

Die Ausführungen des Ministeriums zu den Gebührenzahlungen an den Abwasserbetrieb Beckingen haben den Rechnungshof nicht zu überzeugen vermocht. Festzuhalten ist, dass das Land im Jahr 2013 auf Basis der neu ergangenen Bescheide sämtliche erhobenen Niederschlagswassergebühren rückwirkend bis in das Jahr 2001 vollumfänglich aus dem Landeshaushalt an den Abwasserbetrieb Beckingen gezahlt hat, d. h. auch die Gebühren für die Ende 2001 zur L 174 abgestufte B 51. Gleichzeitig hat der LfS darüber hinaus aber auch die dem Bund zu Unrecht angelasteten Niederschlagswassergebühren über 124.400 € für die zur L 174 abgestufte B 51 mit der Umbuchung aus dem Landeshaushalt erstattet. Auf Basis der vorliegenden Zahlungsläufe wurde der Landeshaushalt damit sehr wohl mit Gebühren in erheblicher Höhe in fehlerhafter Weise doppelt bzw. zusätzlich belastet. Seine Beanstandung hält der Rechnungshof aufrecht. Dass der LfS von vorneherein auf die Geltendmachung des Betrags verzichtet, erachtet der Rechnungshof für nicht geboten.

#### 4 Schlussbemerkung

Die an die Kommunen zu zahlenden Gebühren für die Einleitung des Niederschlagswassers von den versiegelten Flächen des Straßeninfrastrukturvermögens werden absehbar in den nächsten Jahren weiter steigen.

Vor diesem Hintergrund sollten das Land bzw. der mit den Aufgaben betraute LfS Maßnahmen ergreifen, die dieser Gebührensteigerung wenigstens ein Stück weit entgegenwirken. Die aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung der gebührenrelevanten Einleitflächen können dazu beitragen und sollten ergriffen werden.

Als erfreulich wird es angesehen, dass die Mängel im Zusammenhang mit der Abwicklung der Niederschlagswassergebühr beim LfS in den letzten Jahren erheblich abgenommen haben. Die Abwicklung erfolgt zwischenzeitlich im Wesentlichen ordnungsgemäß.

---

<sup>1</sup> Höhe der ermittelten Säumniszuschläge und Mahngebühren rd. 154.000 €.

<sup>2</sup> Höhe der ermittelten Säumniszuschläge und Mahngebühren rd. 385.000 €.

## Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes

### 37 Kompensationsmittel für entfallene Studiengebühren

**Als Ersatz für entfallene Studiengebühren erhielt die Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (htw saar) in den Jahren 2010 bis 2019 vom Land Kompensationsmittel in Höhe von insgesamt 18,75 Mio. €. Die Vorgaben für deren Verwendung beschränkten sich auf die Zweckbestimmung „Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre“. Damit wurde ein großzügiger rechtlicher Rahmen gesetzt, der dennoch vielfach überschritten wurde. Die gegenüber der Staatskanzlei zu erbringenden Verwendungsberichte entsprachen regelmäßig nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Nachweisführung. Auch die Zusammensetzung der Entscheidungsgremien führte zu Beanstandungen.**

#### 1 Vorbemerkung

Mit dem Gesetz zur Beendigung der Erhebung allgemeiner Studiengebühren an saarländischen Hochschulen<sup>1</sup> wurde der Wegfall der Studiengebühren ab dem Sommersemester 2010 beschlossen. Um den Hochschulen weiterhin qualitätsverbessernde Maßnahmen für die Lehre zu ermöglichen, sollte ein finanzieller Ausgleich durch sogenannte Kompensationsmittel erfolgen. Die htw saar erhielt ab 2010 jährlich 2,5 Mio. € an Kompensationsmitteln kumulativ zum Globalhaushalt. Ab 2015 wurde die Hälfte der jährlichen Mittel im Globalhaushalt verstetigt. Die verbliebenen jährlichen Kompensationsmittel in Höhe von 1,25 Mio. € wurden der htw saar bis einschließlich 2019 zugewiesen.

Der Rechnungshof hat den Umgang der htw saar mit den Kompensationsmitteln geprüft. Die Untersuchung erstreckte sich auf die mit der Vereinnahmung, Verwaltung und Verwendung der Mittel verbundenen organisatorischen Strukturen und Abläufe auf zentraler sowie auf dezentraler (Fakultäts-)Ebene.

#### 2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

##### 2.1 Fehlende Regulierung

Im Gegensatz zu allen anderen betroffenen Bundesländern, die nach Abschaffung ihrer Studiengebühren den hierfür vorgesehenen finanziellen Ausgleich gesetzlich normierten, sah man im Saarland von einer dezidierten Regelung der Kompensationsmittel ab. Der Rechnungshof beanstandete, dass trotz einer entsprechenden Ankündigung im Jahr 2010<sup>2</sup> keine gesonderte Regelung

<sup>1</sup> Gesetz Nr. 1706 zur Beendigung der Erhebung allgemeiner Studiengebühren an saarländischen Hochschulen vom 10. Februar 2010 (Amtsbl. I S. 28)

<sup>2</sup> Vgl. Landtag des Saarlandes, Drucksache 14/32 vom 9. Dezember 2009, S. 3.

für die komplexen Fragen im Zusammenhang mit der Bereitstellung und Verwendung von Kompensationsmitteln durch das Land getroffen wurde. Insofern blieben Fragen zu Höhe, Dauer und Zeitpunkt der Zahlungen sowie zu Verwendungsmodalitäten ungeklärt. Erst mit der Neuregelung des saarländischen Hochschulrechts im Jahr 2016 legte der Gesetzgeber in § 11 Abs. 2 Satz 2 SHSG<sup>1</sup> fest, dass der Hochschule zur Förderung von Studium und Lehre zusätzlich zum Globalhaushalt Mittel zugewiesen werden, über deren Verwendung in paritätisch mit Studierenden zu besetzenden Gremien entschieden wird. Darüberhinausgehende Bestimmungen wurden nicht getroffen.

Dem Wortlaut der Zuweisungsbescheide entsprechend waren Kompensationsmittel – analog zu den Studiengebühren – zweckgebunden für die Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre einzusetzen. Eine Verwendung zur Gewährleistung der Pflicht- und Wahlpflichtbereiche, für Baumaßnahmen sowie zur Unterhaltung und Sanierung von Gebäuden war demnach nicht bestimmungsgemäß. Die Aufrechterhaltung des laufenden Hochschulbetriebs hatte weiterhin durch Haushaltsmittel zu erfolgen. An diesen Vorgaben hat sich der Rechnungshof in seiner Prüfung orientiert.

## 2.2 Nicht zweckbestimmte Verwendung von Kompensationsmitteln

Die aus zentralen Kompensationsmitteln bewilligten Maßnahmen stimmten nach Auffassung des Rechnungshofs nicht immer mit der oben genannten Zielsetzung überein. Beispiele für derartige Fehlallokationen waren etwa Ausgaben für Studierendenakquise, verwaltungsbezogene Anteile von campusweiten Softwarelizenzen, Bauunterhaltung wie beispielsweise Hörsaalertüchtigung und Brandschutzsanierung eines Labors, Außengestaltung/Verschönerung der Standorte sowie Ausstattung für nicht lehrbezogene Veranstaltungen.

Auf dezentraler Ebene kritisierte der Rechnungshof besonders die hohen Ausgaben für Infrastruktur der Gebäude, Gebäudeausstattung und Außenanlagen (zum Beispiel Radunterstand und Schließfächer in Kombination mit E-Bike-Ladestation) sowie für Schülerlabore. Es mangelte insbesondere an aussagekräftigen Projektbeschreibungen und Kompensationsmittelanträgen. Die zweckentsprechende Verwendung der Mittel auf Fakultätsebene war daher nur eingeschränkt nachprüfbar. Ausgaben für beispielsweise Adventskalender, Hängematten, Liegesäcke, Slackline und Schaukelpferd waren jedoch nach Auffassung des Rechnungshofs ebenso wenig mit dem Ziel der Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre vereinbar wie die Anschaffung von Kaffeebechern „to go“, einer Küche für die Fachschaft oder eines E-Pianos.

## 2.3 Hohe Resteübertragung

Der Rechnungshof monierte, dass bei einigen Projekten hohe Resteübertragungen zugelassen und sogar jährlich weitere Mittel bewilligt wurden, obwohl absehbar war, dass die Mittel nicht zeitnah zweckentsprechend verausgabt

---

<sup>1</sup> Gesetz Nr. 1905 zur Neuregelung des saarländischen Hochschulrechts vom 30. November 2016 (Amtbl. I S. 1080).

werden konnten. So wurden Kompensationsmittel in „ruhenden“ Projekten gebunden, während sinnvolle Neu-Anträge mangels Mitteln abgelehnt wurden.

## 2.4 Fehlende Parität in Entscheidungsgremien

Entscheidungen über die Verwendung von Kompensationsmitteln auf zentraler Ebene der htw saar oblagen dem „Ausschuss zur Verwendung der zentralen Kompensationsmittel“. Dieser entsprach in seiner Zusammensetzung weder den zunächst gültigen Vorgaben des § 13 Abs. 4 FhG<sup>1</sup>, noch dem ab November 2016 in § 11 Abs. 2 SHSG niedergelegten Erfordernis der paritätischen Besetzung mit Studierendenvertreterinnen und Studierendenvertretern. Zudem blieb ungeklärt, ob dem Ausschuss die ausgeübten Kompetenzen formal zustanden und wer für die Einsetzung seiner Mitglieder zuständig war.

Auf dezentraler Ebene standen Entscheidungen über die Vergabe der Mittel allein den jeweiligen Fakultätsräten zu. Auch diese erfüllten die Vorgabe einer paritätischen Studierendenbeteiligung gemäß § 11 Abs. 2 SHSG nicht. Einzig die Fakultät für Wirtschaftswissenschaften hatte mit ihrem eingesetzten Ausschuss die rechtlichen Regelungen zur Studierendenbeteiligung eingehalten.

## 2.5 Mängel im Antrags- und Vergabeverfahren

Bei den zentralen Vergaberunden beanstandete der Rechnungshof insbesondere die mangelnde Transparenz des Verfahrens. So wurde den Antragstellern weder die Höhe der in den einzelnen Antragsrunden zur Verfügung stehenden Kompensationsmittel noch ein Überblick über die bewilligten Projekte bekanntgegeben. Kritik wurde auch am Fehlen von Musterformularen bzw. nicht ausreichenden inhaltlichen Festlegungen zur Antragstellung geübt.

Auf dezentraler Ebene setzten die Fakultäten aufgrund fehlender Vorgaben sehr unterschiedliche Antrags- und Vergabeverfahren um. Positiv hervorzuheben war das systematische und transparente Antrags- und Vergabeverfahren der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät. In den anderen Fakultäten bemängelte der Rechnungshof unter anderem sehr knappe Anträge und Begründungen, eine alleinige Entscheidungsgewalt der Fakultätsleitung oder eine inkonsequente Umsetzung der (fakultätsinternen) beschlossenen Verfahren.

## 2.6 Unzureichende Verwendungsberichte

Fehlende Vorgaben bezüglich Ausgestaltung, Inhalt und Umfang der Berichte über die Verwendung der Kompensationszahlungen führten dazu, dass diese den Ansprüchen an eine ordnungsgemäße Nachweisführung nicht genügten. Der Rechnungshof monierte, dass die Verwendungsberichte häufig verspätet bei der zuständigen Aufsichtsbehörde eingingen, inhaltlich teils unvollständig und wenig aussagekräftig waren. Folglich war es nicht möglich, Qualität und Quantität der Verwendung der Kompensationsmittel anhand der Berichte nachzuvollziehen. In dieser Form hätten sie von der seit 2012 zuständigen

<sup>1</sup> Gesetz über die Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (Fachhochschulgesetz – FhG) vom 23. Juni 1999, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Oktober 2010 (Amtsbl. I S. 1406), gültig bis 5. Dezember 2016.



Staatskanzlei nicht akzeptiert werden dürfen. Die htw saar gab zudem an, dass ihr weder Prüfvermerke noch inhaltliche Rückmeldungen vonseiten des Landes vorlagen.

Auch auf dezentraler Ebene war eine zweckentsprechende Verwendung der Kompensationsmittel anhand der Verwendungsberichte der Fakultäten nicht nachprüfbar. Es mangelte insbesondere an detaillierten Projektbeschreibungen. Die fehlenden Informationen zu dezentralen Mitteln hätten durch die Staatskanzlei beanstandet und nachgefordert werden müssen.

### **3 Stellungnahmen der htw saar und des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft**

Das Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft, welches nach der Landtagswahl vom 27. März 2022 die Zuständigkeit für den Bereich Wissenschaft von der Staatskanzlei übernahm, beschränkte sich in seiner Stellungnahme auf die Argumentation, dass sich das Land zur Bereitstellung von Kompensationsmitteln in Form von Haushaltsmitteln ohne eine rechtliche Bindung bereit erklärt hätte. Folglich sei ein flexibler Einsatz dieser Mittel für alle Aufgaben der Hochschule nicht zu beanstanden.

Auch die Stellungnahme der htw saar basierte auf der fehlerhaften Annahme, Kompensationsmittel seien als Globalmittel für alle Kernaufgaben der Hochschule einsetzbar. Dem widersprach der Rechnungshof. Kompensationsmittel wurden den Hochschulen eindeutig zusätzlich zum Globalhaushalt und mit Zweckbindung zugewiesen. Ihr Einsatz war ausschließlich für die Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre vorgesehen. Für die Aufrechterhaltung des bestehenden Lehr- und Forschungsbetriebs waren dagegen weiterhin Globalmittel einzusetzen.

Zu den weiteren Kritikpunkten des Rechnungshofs – insbesondere den Mängeln in der Zusammensetzung der Entscheidungsgremien, in den Antrags- und Vergabeverfahren sowie in der Berichterstattung – blieb die htw saar eine detaillierte Stellungnahme schuldig.

Obwohl die Hälfte der Kompensationsmittel ab dem Jahr 2015 im Globalhaushalt verstetigt wurde und die letzte Auszahlung in 2019 erfolgte, waren zum Prüfungszeitpunkt immer noch hohe Reste an Kompensationsmitteln vorhanden. Diese Reste sowie die zahlreichen Feststellungen bezüglich fehlerhafter Verwendungen ließen auf Probleme bei der zweckkonformen Verausgabung schließen.

In Anbetracht der insgesamt ausgezahlten Kompensationsmittel wäre das Saarland in der Pflicht gewesen, den Hochschulen einen entsprechenden Handlungsrahmen vorzugeben und die vorhandenen Kontrollmöglichkeiten besser zu nutzen.

## Universitätsklinikum des Saarlandes

<b>38</b>	<b>Zielvereinbarungen im nichtärztlichen Bereich am Universitätsklinikum des Saarlandes</b>
-----------	---

**Das Universitätsklinikum des Saarlandes (UKS) schließt mit einigen Fach- und Führungskräften des nichtärztlichen Bereichs außertarifliche Zielvereinbarungen. Eine fehlende Gesamtstrategie sowie eine unzureichende Organisation führen jedoch zu Fehlanreizen und UKS-weit uneinheitlichen Vorgehensweisen.**

**Der Rechnungshof zeigte Verbesserungsmöglichkeiten auf und riet dem UKS, sich selbstkritisch mit Zielvereinbarungen als Führungsinstrument („management by objectives“) auseinanderzusetzen. Zudem empfahl er der Landesregierung zu prüfen, ob außertarifliche Vergütungsformen für den nichtärztlichen Bereich ausdrücklich im Gesetz über das UKS (UKSG) ausgeschlossen oder zugelassen werden sollen.**

**Insgesamt gilt: Der Einsatz von Vergütungen mittels Zielvereinbarungen muss sparsam und wirtschaftlich sein. Dies war am UKS nicht der Fall.**

### **1 Prüfungsgegenstand**

Der Rechnungshof hat geprüft, in welchem Umfang Zielvereinbarungen im nichtärztlichen Bereich des UKS zwischen 2018 und 2021 zum Einsatz kamen, wie diese ausgestaltet waren und wie der Zielvereinbarungsprozess im Verantwortungsbereich des Dezernats Personal in 2021 gestaltet war. Zielvereinbarungen auf Vorstandsebene, die mit dem Aufsichtsrat abgeschlossen werden, waren nicht Bestandteil der Prüfung. Auch wurde nicht untersucht, ob die außertariflichen Verträge von Angestellten, mit denen Zielvereinbarungen geschlossen wurden, rechtskonform waren.

Zielvereinbarungen sind partnerschaftliche und einvernehmliche Einigungen über qualitative und/oder quantitative Ausprägungen von Ergebnissen. Bezogen auf das Arbeitsverhältnis handelt es sich um eigens ausgehandelte Vereinbarungen zwischen Vorgesetzten und einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Diese legen die zu erreichenden Arbeitsergebnisse, den hierfür zur Verfügung stehenden Zeitraum sowie die von der Zielerreichung abhängigen Prämien fest. Dabei wird angestrebt, die Leistungsorientierung zu steigern und die Zusammenarbeit zu fördern. Hierzu sollen die Ziele spezifisch, messbar, anspruchsvoll, realistisch und termingebunden (SMART-Kriterien) sein.

## 2 Wesentliche Ergebnisse und deren Bewertung

Von 2018 bis 2020 wurden mit durchschnittlich 19 Personen im Jahr insgesamt 57 Zielvereinbarungen mit 148 Einzelzielen geschlossen. In Summe wurden 551.000 € vereinbart und 483.000 € (etwa 88 %) ausgezahlt. Der Mittelwert je Einzelziel stieg in diesen drei Jahren von 3.457 € auf 4.029 € (etwa +17 %). Insgesamt lagen zur Festlegung der Prämienhöhe einzelner Ziele keine nachvollziehbaren Kriterien vor. Die Spanne umfasste Werte zwischen rund 1.000 € und 18.000 €. Für 2021 wurden 21 Zielvereinbarungen im Umfang von rund 228.000 € geschlossen. Der Durchschnittswert je Einzelziel war während der Prüfung noch nicht ermittelbar.

Obwohl Zielvereinbarungen im nichtärztlichen Bereich seit 2007 zum Einsatz kommen, mangelte es an einer überzeugenden Strategie, welche die Aufrechterhaltung dieses Führungsinstruments zweifelsfrei rechtfertigt. So hatte das UKS beispielsweise keine Daten zur Erhöhung der Produktivität und Zufriedenheit seiner Fach- und Führungskräfte durch den Einsatz von Zielvereinbarungen erhoben. Auch war anhand der vorgelegten Unterlagen kein Zielsystem erkennbar. In der Fachliteratur beschriebene Funktionen von und Gründe für Zielvereinbarungen wurden nur teilweise in strategische Überlegungen einbezogen. Allein, dass infrage kommende Kandidatinnen und Kandidaten für Schlüsselpositionen diesen Gehaltsbestandteil in ihrem Gesamtpaket als wichtig erachten, stellt für den Rechnungshof keine ausreichende Begründung dar.

Beim Zielvereinbarungsprozess selbst kritisierte der Rechnungshof im Wesentlichen, dass die Ziele nicht vor Jahresbeginn, sondern mitunter erst bis Mitte des laufenden Jahres vereinbart wurden. Er beanstandete zudem, dass es zwischen den Verantwortungsbereichen der einzelnen Vorstandsmitglieder Abweichungen bei der Vorgehensweise gab. Dies betraf beispielsweise die Beteiligung des Personalleiters und die Dokumentation. Auch, dass bei der Messung und Wertung der Zielerreichung keine Beteiligung einer internen unparteiischen Aufsichtsstelle erfolgte, sah der Rechnungshof kritisch.

Die stichprobenartige Prüfung von 27 Zielvereinbarungen mit 72 Einzelzielen ergab, dass vor allem die SMART-Kriterien weitgehend nicht beachtet wurden. Die Formulierung der Ziele war häufig nicht eindeutig, was den Nachweis der Zielerreichung erschwerte. Es wurden auch Zielvereinbarungen zu Kernaufgaben geschlossen, die im Rahmen der Regelvergütung erwartet werden durften beziehungsweise ohnehin im Interesse der jeweiligen Person lagen. Zudem wurde teilweise die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben, deren Unterlassen eine Pflichtverletzung darstellen würde, mittels Zielvereinbarungen gesondert vergütet. Der Rechnungshof beanstandete auch Zielvereinbarungen, die lediglich die Übertragung von Aufgaben an tarifgebundene Mitarbeiterinnen beziehungsweise Mitarbeiter zum Inhalt hatten. Diese hatten ihrerseits nicht die Möglichkeit, hierfür eigene Zielvereinbarungen abzuschließen.

Mitunter fehlte es auch an zusätzlichen Kriterien, etwa zur Einhaltung eines zur Zielerreichung vereinbarten finanziellen Rahmens. Die Prämienhöhe war

zudem häufig nicht an die tatsächliche wirtschaftliche Auswirkung der Zielerreichung gekoppelt. Der Rechnungshof wertete den Einsatz solcher Zielvereinbarungen daher als unwirtschaftlich und nicht sparsam.

Zielerreichungsnachweise waren in den Unterlagen nicht durchgängig vorhanden. Zudem wurden einzelne Prämien auch dann ausgezahlt, wenn Ziele nicht erreicht wurden. So zahlte das UKS für die Jahre 2018 bis 2020 insgesamt etwa 52.000 € für den Umzug einer zentralen Dienstleistungseinheit aus, obwohl dieser nachweislich erst verspätet im Juli 2021 – dies jedoch unvollständig – erfolgte. Der Rechnungshof stellte die Steuerungswirkung der hierzu fortlaufend geschlossenen Zielvereinbarungen infrage und beanstandete neben den erfolgten Auszahlungen auch die fehlende Verzahnung der jeweiligen Teilziele. Auch dies war nicht sparsam und wirtschaftlich.

Für 2020 fiel auf, dass die Zielvereinbarungen von zehn Führungskräften Ziele mit Coronabezug in Höhe von insgesamt etwa 42.000 € enthielten. Die Auszahlung erfolgte in voller Höhe. Der Rechnungshof hält es grundsätzlich für problematisch, die Mitarbeit bei der Krisenbewältigung, zu der die Motivation und der Einsatz aller Angestellten erforderlich sind, in wenigen Fällen gesondert zu vergüten. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass etwa die Unterstützung im Krisenstab und die Umsetzung der Vorgaben des Krisenstabs bei einigen Personen zu Zielvereinbarungsprämien führten, während sich andere ohne gesonderte Vergütung einbrachten beziehungsweise einbringen mussten.

Der Rechnungshof betrachtete auch die Ermittlung und Buchung von Zielvereinbarungsrückstellungen. Er beanstandete ein uneinheitliches Vorgehen bei deren Bildung, Zuführung, Inanspruchnahme und Auflösung. Zudem forderte er eine durchgängige Vorgehensweise unter Beachtung handelsrechtlicher Vorgaben und der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung.

### **3 Empfehlungen des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof mahnte eine kritische Auseinandersetzung mit der Frage der strategischen Zielsetzung des Einsatzes von Zielvereinbarungen an. Mit Blick auf seine wirtschaftliche Lage sollte das UKS daher grundsätzlich hinterfragen, ob Vergütungen mittels außertariflicher Zielvereinbarungen überhaupt angemessen sind.

Bei Aufrechterhaltung des Führungsinstruments empfahl der Rechnungshof, die Vorgehensweise UKS-weit zu vereinheitlichen und Zielvereinbarungen grundsätzlich vor Jahresbeginn abzuschließen. Er hielt zudem die Einführung nachvollziehbarer Maßstäbe zur Festlegung der Prämienhöhe für notwendig. Auch erachtete er die Vereinbarung anteiliger Zielwerte („Meilensteine“) sowie die Einhaltung der SMART-Kriterien für erforderlich. Letzteres auch in Hinblick darauf, dass sich an Prämien gekoppelte Ziele klar von den zugewiesenen Aufgaben gemäß Geschäftsverteilungsplan abheben müssen.

Außerdem empfahl der Rechnungshof, zur Wahrung der Neutralität und zur Qualitätssicherung dauerhaft eine interne Aufsichtsstelle einzubinden. Diese sollte bestenfalls über keine eigene Zielvereinbarung verfügen.

#### **4 Stellungnahme des UKS**

Mit Verweis auf die Arbeitsmarktsituation begründete das UKS, dass zur Gewinnung und Haltung dringend benötigter Fach- und Führungskräfte außertarifliche und variable Vergütungsformen unverzichtbar seien. Nur so könne das UKS dauerhaft wettbewerbsfähig bleiben und seine herausgehobene Stellung in der Patientenversorgung sicherstellen. In diesem Zusammenhang sei jedoch geplant, einen Gehaltsvergleich mit anderen Universitätskliniken und regionalen sowie überregionalen Unternehmen vorzunehmen, der als Rahmen für Vergütungsverhandlungen dienen soll.

Ungeachtet dessen erkannte das UKS an, dass der Zielvereinbarungsprozess optimiert werden muss. Entsprechend stimmte es den Feststellungen des Rechnungshofs überwiegend zu. Die Einführung eines Bewertungsschemas zum Zielerreichungsgrad sowie die Einbindung einer dauerhaften internen Aufsichtsstelle im Zielvereinbarungsprozess werde es prüfen.

Entgegen der Auffassung des Rechnungshofs vertrat das UKS die Ansicht, die vereinbarten Ziele umfassten vielfach Projekt- oder Sonderthemen, die nicht zu den jeweiligen Kernaufgaben gehörten. Es sagte jedoch zu, die Zieldefinitionen und damit einhergehenden Arbeitsaufträge zu hinterfragen. Wann immer möglich, solle bei der Vereinbarung von Zielen auch die Einführung der SMART-Kriterien berücksichtigt werden. Der Wortlaut von Zielvereinbarungen und die vereinbarten Ziele selbst sollen somit konkreter festgelegt werden.

Bezüglich des Umzugs einer zentralen Dienstleistungseinheit vertrat das UKS die Auffassung, die Ziele seien erreicht worden. Die vorbereitenden Aufgaben seien vollständig angestoßen worden und die bauliche Verzögerung dem hauptsächlichlichen Prämienempfänger nicht anzulasten. Den Feststellungen und der geäußerten Kritik des Rechnungshofs bezüglich aller anderen Zielvereinbarungen hat das UKS nicht widersprochen.

Hinsichtlich der Rückstellungen räumte das UKS eine teilweise fehlerhafte Bearbeitung ein. Es sagte zu, erforderliche Berichtigungen vorzunehmen und den Prozess von der Bildung bis zur Auflösung von Rückstellungen neu zu strukturieren.

#### **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof begrüßt die konstruktive und selbstkritische Auseinandersetzung des UKS mit den getroffenen Feststellungen. Dass teilweise bereits Änderungen in 2022 umgesetzt wurden, bewertet er positiv.

Grundsätzlich hält es der Rechnungshof für geboten, dass die volle Zielvereinbarungsprämie nur dann ausgezahlt wird, wenn das Ziel vollständig und fristgerecht erreicht wurde. Dies gilt entsprechend auch für den Umzug der betreffenden zentralen Dienstleitungseinheit.

Der Rechnungshof verweist abschließend auf § 20 Abs. 2 UKSG, wonach für die Beschäftigten des UKS der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder gilt. Der Rechnungshof empfiehlt daher der Landesregierung zu prüfen, ob außertarifliche Vergütungsformen wie Zielvereinbarungen für den nichtärztlichen Bereich ausdrücklich im UKSG ausgeschlossen oder zugelassen werden sollen. Dass das UKS hierüber bisher selbst entscheidet, ist zu beanstanden. Den vom UKS geplanten Gehaltsvergleich sieht der Rechnungshof insofern nicht als Mittel der Wahl.

Insgesamt müssen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in jedem Fall gewahrt werden.

## Beteiligungen

### 39 Übersicht über die unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen des Saarlandes

Das Beteiligungsportfolio des Saarlandes zum 31. Dezember 2020 geht aus der grafischen Darstellung am Ende dieses Jahresberichts hervor. (Anlage 2)

Im Kalenderjahr 2020 ergaben sich im Wesentlichen folgende Änderungen in der Beteiligungsstruktur der Landesgesellschaften:

#### 1 Mittelbare Landesgesellschaften

##### Änderung im Konzern der SAARLAND - SPORTTOTO GmbH

##### Löschung der Red Point, Gesellschaft für Marketing und Vertrieb mbH

Die im Juli 1997 mit einem Stammkapital in Höhe von 100.000 DM gegründete Red Point, Gesellschaft für Marketing und Vertrieb mbH stand im Alleineigentum der SAARLAND - SPORTTOTO GmbH. Die Gesellschaft befasste sich vorwiegend mit der Beschaffung von Sachgewinnen für die Konzernunternehmen sowie der Ausstattung der Lottoverkaufsstellen mit entsprechendem Funktionsmobiliar. Ferner erbrachte sie diverse Service- und Agenturleistungen für das Lotterie-, Spielbank- und Wettgeschäft. Mitunter aufgrund geplanter Gesetzesänderungen zur konzerninternen Arbeitnehmerüberlassung beschloss die Gesellschafterin im Oktober 2016 die Liquidation der Tochtergesellschaft mit Wirkung zum Ablauf des Jahres 2016. Nach Beendigung der Liquidation wurde die Red Point, Gesellschaft für Marketing und Vertrieb mbH im April 2020 im Handelsregister gelöscht.

#### 2 Unmittelbare Landesgesellschaften

##### Neugründung einer Landesgesellschaft

Durch notariellen Vertrag vom 13. November 2020 gründete das Saarland als alleiniger Gesellschafter die mit einem Stammkapital in Höhe von 25.000 € ausgestattete Gesellschaft für Transformationsmanagement Saar mbH (GeTS) mit Sitz in Saarbrücken. Der Unternehmenszweck der Gesellschaft besteht darin, die wirtschaftlichen Transformationsprozesse im Saarland gestaltend zu begleiten, dabei insbesondere Unternehmen im Strukturwandel bei der Sicherung ihres Personalbedarfs zu unterstützen und bestehende Arbeitsverhältnisse zu sichern. Mit ihrem Beitrag zu einem nachhaltigen Beschäftigten- und Fachkräftetransfer sowie zur stärkeren Vernetzung der Arbeitsmarktakteure soll die neu gegründete Landesgesellschaft den Strukturwandel im

Saarland hin zu einer gelingenden Transformation mitgestalten. Die Eintragung im Handelsregister erfolgte am 08. Dezember 2020.

### **3 Anzahl unmittelbarer Landesgesellschaften**

Infolge der Neugründung der Gesellschaft für Transformationsmanagement Saar mbH (GeTS) erhöhte sich die Anzahl der unmittelbaren Landesbeteiligungen per 31. Dezember 2020 auf 31 (Vorjahr: 30) Gesellschaften.



Saarbrücken, den 7. November 2022

DR. ANNETTE GROH  
Präsidentin

TIMO LEJEUNE  
Vizepräsident

COSIMA VON WITTENBURG  
Direktorin beim Rechnungshof

DR. FRANK FINKLER  
Direktor beim Rechnungshof

DANIELA FLASCHE  
Direktorin beim Rechnungshof





DIE PRÄSIDENTIN

PB/XXV-7-1

Saarbrücken, 2. März 2022

**ERKLÄRUNG**  
**als Grundlage**  
**für die Entlastung der Landesregierung**

Aufgrund § 8 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1956 über die Feststellung des Haushaltsplans des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsgesetz – HG – 2019/2020) vom 12. Dezember 2018 (Amtsbl. I S. 833) i.V.m. § 12 des Rechnungshofgesetzes (RHG) vom 7. Juni 1983 (Amtsbl. S. 386), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2005 (Amtsbl. S. 2010), wurde die Verwendung der Haushaltsmittel des Titels 529 01 in Kapitel 01 01 geprüft.

Die Prüfung ergab keinen Anlass zu Beanstandungen, die für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 2020 von Bedeutung sein könnten.

Dr. Annette Groh







DIE PRÄSIDENTIN

PB/XXV-7-2

Saarbrücken, 16. Februar 2022

**ERKLÄRUNG**  
**als Grundlage**  
**für die Entlastung der Landesregierung**

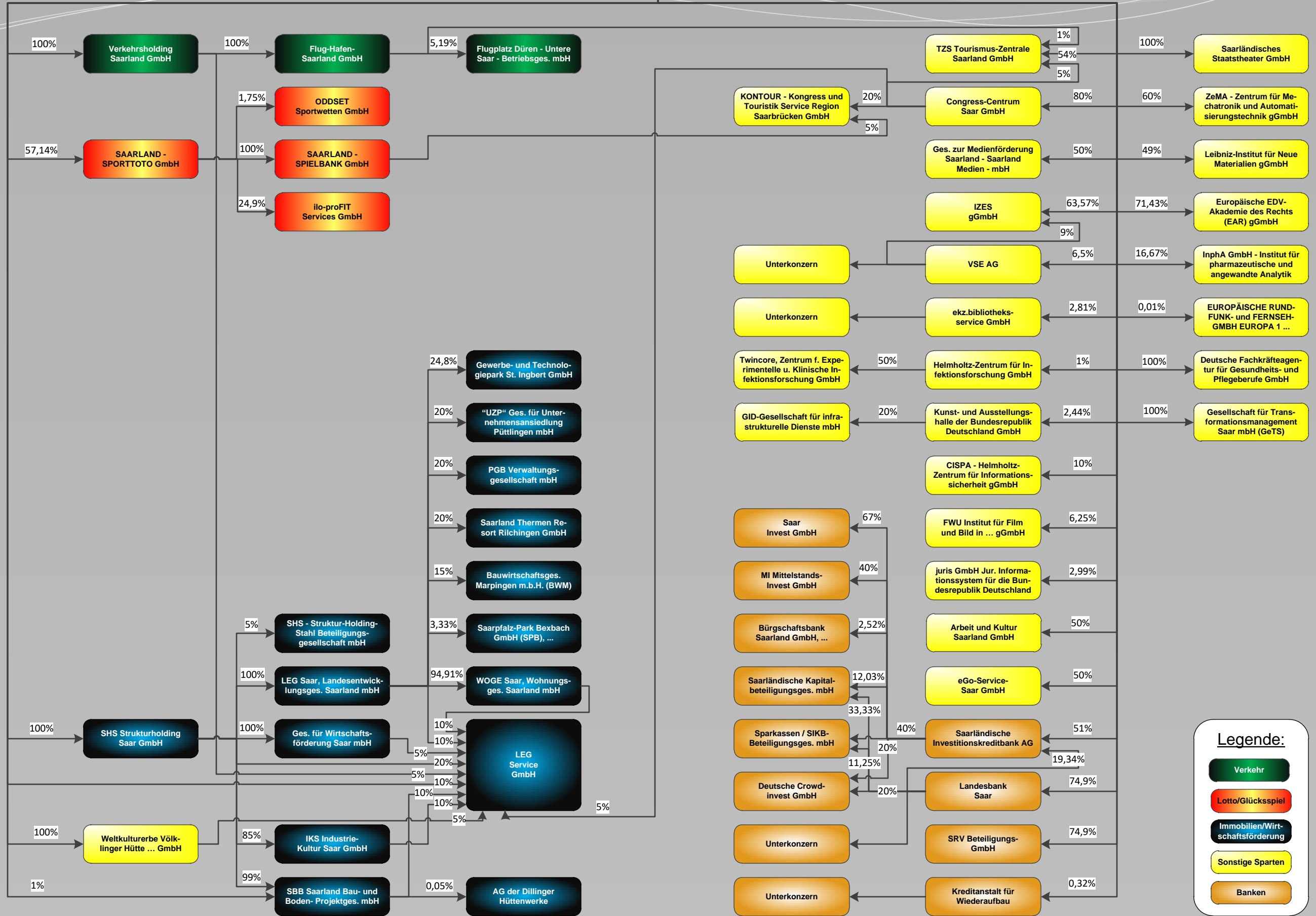
Aufgrund § 8 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 1956 über die Feststellung des Haushaltsplans des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2019 und 2020 (Haushaltsgesetz – HG – 2019/2020) vom 12. Dezember 2018 (Amtsbl. I S. 833) i.V.m. § 12 des Rechnungshofgesetzes (RHG) vom 7. Juni 1983 (Amtsbl. S. 386), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2005 (Amtsbl. S. 2010), wurde die Verwendung der Haushaltsmittel des Titels 529 01 in Kapitel 02 01 („Ministerpräsident und Staatskanzlei“) geprüft.

Die Prüfung ergab keinen Anlass zu Beanstandungen, die für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 2020 von Bedeutung sein könnten.

Dr. Annette Groh



# SAARLAND





RECHNUNGSHOF DES SAARLANDES

