



PRESSEMITTEILUNG

anlässlich
der Zuleitung des Jahresberichts 2021
an den Landtag und die Landesregierung

Pressekonferenz

Dr. Annette Groh
Präsidentin

Timo Lejeune
Vizepräsident

Cosima von Wittenburg
Direktorin beim Rechnungshof

Dr. Frank Finkler
Direktor beim Rechnungshof

Daniela Flasche
Direktorin beim Rechnungshof

am

24. November 2022, 11:00 Uhr
im Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft,
Am Stadtgraben 6 – 8, 66111 Saarbrücken,
Großer Sitzungssaal (EG)

Sperrfrist: 24. November 2022, 11:00 Uhr

Herausgegeben von

Rechnungshof des Saarlandes – Die Präsidentin –
Bismarckstraße 39 - 41 66121 Saarbrücken

Verantwortlich

Ministerialrätin Kristina Dahl – Pressesprecherin –

Telefon 0681 501-5754/5794

Fax 0681 501-5708

E-Mail presse@rechnungshof.saarland.de

Der Rechnungshof des Saarlandes hat aufgrund seines Verfassungsauftrags heute dem Landtag und der Landesregierung seinen Jahresbericht 2021 vorgelegt. Gegenstand des Berichts sind gemäß § 97 der Landeshaushaltsordnung (LHO) die Ergebnisse der Prüfungen des Rechnungshofs, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung hinsichtlich der Haushaltsrechnung 2020 von Bedeutung sein können.

Jahresbericht Teil 1 – Haushaltslage des Saarlandes

Jahresbericht Teil 2 – Bewältigung der Covid-19-Pandemie

Jahresbericht Teil 3 – Besondere Prüfungsergebnisse

Teil 1

Neben dem im **Allgemeinen Teil** enthaltenen Vermerk zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung weist der Rechnungshof insbesondere auf die Haushaltsanalyse und die zusammenfassende Betrachtung des Landeshaushalts hin. Hierin einbezogen sind auch Feststellungen und Anmerkungen zur weiteren Entwicklung des Landeshaushalts, soweit dem Rechnungshof hierzu Erkenntnisse vorliegen.

Leichtes Absinken der steuerabhängigen Einnahmen 2020 – deutlicher Anstieg 2021 – noch kein jahresbezogener Einbruch 2022 – Entwicklung risikobehaftet

Im Haushaltsjahr 2020 verlief die finanzielle Entwicklung des Saarlandes bei den steuerabhängigen Einnahmen zwar nicht so positiv wie in den Vorjahren. Das befürchtete massive Absinken war im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie jedoch nicht eingetreten. Das Saarland musste lediglich ein geringfügiges Absinken um -9,4 Mio. € (-0,25 Prozent) verkraften und konnte steuerabhängige Einnahmen von 3.738,5 Mio. € verbuchen. Ferner wurden in 2020 die letzte Teilrate der Konsolidierungshilfen für 2019 (86,7 Mio. €) und erstmals Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. € vereinnahmt. Die Mindereinnahmen insgesamt beliefen sich gegenüber dem Planwert von -540 Mio. € nur auf -127,5 Mio. €.

Der Rechnungshof begrüßt nochmals ausdrücklich, dass das Land das Konsolidierungsverfahren und sein bis 2020 laufendes Sanierungsprogramm auch unter den Erschwernissen der Covid-19-Pandemie erfolgreich abschließen konnte. Wesentlich dazu beigetragen hat die Entlastungswirkung eigener Konsolidierungsmaßnahmen, insbesondere bei den Personalausgaben.

Auch in 2021 war kein Einbruch der steuerabhängigen Einnahmen zu verzeichnen; diese sind deutlich um 5,53 Prozent auf 3,95 Mrd. € angewachsen. Mit einer vorjahresbezogenen Erhöhung um 207 Mio. €, das sind 189 Mio. € mehr als eingeplant, spiegelte sich das in der Haushaltskasse wider. Zudem wurden Sanierungshilfen in Höhe von 400 Mio. € vereinnahmt. Das Bundesministerium der Finanzen hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das Saarland die Voraussetzungen für die Auszahlung

der Sanierungshilfen in 2021 und 2022 erfüllt hat. Im verbleibenden Fünf-Jahres-Zeitraum von 2022 bis 2024 ist folglich grundsätzlich noch eine haushaltsmäßige Tilgung von jährlich 80 Mio. € zu leisten.

Nach dem Ergebnis der regionalisierten Mai-Steuerschätzung 2022 könnten sich gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplanansatz 2022 prognostische Mehreinnahmen für den Landeshaushalt in Höhe von 348 Mio. € (2022) ergeben, die Mehrausgaben abdecken könnten. Dies ist aufgrund der Auswirkungen des Ukraine-Krieges und den damit einhergehenden Unwägbarkeiten jedoch noch 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 abzuschließenden Haushaltsberatungen berücksichtigen wird. Die Prognose der zukünftigen Entwicklung ab 2023 ist zudem unsicher und mit erheblichen Risiken behaftet.

Das Saarland hat in der Vergangenheit 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 hatte 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. Wie vom Rechnungshof bereits prognostiziert, wurden somit in 2020 Minderausgaben von 70,6 Mio. € und in 2021 von 39,2 Mio. € zur Haushaltsverbesserung realisiert. Auch die für 2022 mit 303,3 Mio. € veranschlagten Zinsausgaben werden im Ergebnis um mindestens 30 Mio. € geringer als veranschlagt ausfallen und dabei voraussichtlich letztmalig Zinseinnahmen aus Negativzinsen erwirtschaftet werden.

2020 bis 2022 ansteigende Nettoneuverschuldung im Zuge des vom Landtag des Saarlandes festgestellten Vorliegens einer Naturkatastrophe und außergewöhnlichen Notsituation wegen der Covid-19 Pandemie als Ausnahmetatbestand von der Landesschuldenbremse

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.¹ Die Vorgaben des § 2 Abs. 1 und 2 Haushaltsstabilisierungsgesetz, in denen die Ausnahmen von der landesrechtlichen Schuldenbremse normiert sind, wurden eingehalten, sodass die Einhaltung der landeseigenen

¹ § 2 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz.

Schuldenbremse für das Haushaltsjahr 2020 formal festgestellt werden kann. Ausführliche Anmerkungen zur Bewältigung der Covid-19 Pandemie durch das Land macht der Rechnungshof im 2. Teil seines Jahresberichts.¹

Für 2020 ergab sich als Haushaltsresultat anstatt der pandemiebedingt vorsorglich eingeplanten Neuverschuldung von 1,12 Mrd. € eine deutlich positivere Nettokreditaufnahme von 186,8 Mio. €. Dabei wurden im Kernhaushalt 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. €. Nach Ansicht des Rechnungshofs hätte sich diese Neuverschuldung allerdings durch Verzicht oder geringere Zuführungen an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ (55,5 Mio. € Bestandserhöhung), Realisierung der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahme 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. €) noch bis auf 18,1 Mio. € reduzieren lassen.

Bei einer für 2021 geplanten Neuverschuldung von 413,6 Mio. € ergab sich unter dem 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. € aufgenommen² und im „Saarlandpakt“ 30 Mio. € getilgt. 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. €.

Nach dem Nachtragshaushaltsplan 2022 ist zur Finanzierung der Zuführungen an das geplante Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ eine Kreditermächtigung bzw. Verschuldung in Höhe von 2,83 Mrd. € vorgesehen. Unter Berücksichtigung der Schuldentilgung von 80 Mio. €³ ergibt sich somit eine Neuverschuldung im Kernhaushalt in Höhe von 2,75 Mrd. €. Einen für die zusätzliche Verschuldung zugunsten des neuen Sondervermögens notwendigen Notlagenbeschluss hat der Landtag bereits gefasst. Dieses Kreditvolumen erhöht sich um mögliche Kreditaufnahmen des Sondervermögens „Pandemie“ (295,51 Mio. €) und dessen aus 2021 übertragene Ausgabeverpflichtungen in Höhe von 499,1 Mio. €; die mit 30 Mio. € angenommene Schuldentilgung im Sondervermögen „Saarlandpakt“ vermindert es. Demnach könnte sich die Neuverschuldung in 2022 auf 3,51 Mrd. € belaufen.

Einschließlich der mit dem „Saarlandpakt“ von den Kommunen übernommenen Kassenkreditschulden würde sich der Schuldenstand des Landes (Kernhaushalt und Sondervermögen) dann 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.

¹ Näher dazu S. 7 ff. dieser PM.

² Stand laut Landeschuldenbericht: 500 Mio. € zum 31. Dezember 2021.

³ Entsprechend dem Sanierungshilfengesetz.

Investitionsvorhaben durch strukturell wirkende Maßnahmen sicherstellen

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 ambitionierten Investitionen des Landes in sein Infrastrukturvermögen und in die angestrebten Zukunftsprojekte erscheint nur im Falle einer ausreichenden Personalisierung der Planungs- und Genehmigungsbehörden und entsprechend optimierter Prozesse 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 von Abwicklungen über das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“, insbesondere über das vom Landtag noch zu beschließende neue Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ abgewickelt werden.

Haushaltsreserven in Rücklagen und Sondervermögen in Höhe von 1,31 Mrd. € stehen im Saarland sehr große Haushaltsrisiken gegenüber

Die Rücklagen im Kernhaushalt summierten sich zum 31. Dezember 2021 auf 105,2 Mio. € (31.12.2020: 105 Mio. €). Der Bestand der Sondervermögen als Extrahaushalte belief sich zum 31. Dezember 2021 auf 1.203,5 Mio. € (31.12.2020: 1.055,8 Mio. €). Diesen „Haushaltsreserven“ stehen auf der Zeitschiene ganz erhebliche Haushaltsrisiken des Saarlandes gegenüber. Aktuell steht deshalb ohne weitere Maßnahmen in Zweifel, ob der vorhandene Bestand an Sondervermögen und Rücklagen, 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 Probleme der saarländischen Automobilindustrie (z. B. Ford Saarlouis, Zulieferbetriebe) und abzufedernde mögliche Auswirkungen der zu beobachtenden Deglobalisierung auf die vergleichsweise gering diversifizierte saarländische Wirtschaft. 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 unabwägbaren sowie einschneidenden Auswirkungen und Langzeitfolgen des Ukraine-Krieges. Die in Gänze noch schwerlich kalkulierbaren äußerst negativen gesamtwirtschaftlichen und sozialpolitischen Auswirkungen werden vom Land finanziell verkraftet werden müssen.

Alle diese Faktoren und deren Folgewirkungen werden sich auf der Einnahmenseite 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 muss jedoch mit einem deutlichen Rückgang der steuerabhängigen Einnahmen gerechnet werden.
- Demgegenüber muss grundsätzlich mit 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.
- Gegebenenfalls sind auch noch weitere Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu verkraften.
- Es muss mit höheren Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen infolge der Auswirkungen des Ukrainekrieges und Nachwirkungen der „Corona-Krise“ gerechnet werden.
- Insbesondere infolge des Ukraine-Krieges steigen auch die Migrations- und Flüchtlingskosten an.¹ Für eine „Lückenschließung“ der nicht erstatteten Flüchtlingskosten könnte es besonders für das finanzschwache Saarland wichtig sein, höhere flüchtlingsbedingte Kostenerstattungen vom Bund einzufordern. Dies fordern im Übrigen auch andere, finanzstärkere Bundesländer und die kommunalen Spitzenverbände. Als Nachweis der Netto-Mehrausgaben wäre dazu eine Dokumentation migrationsbezogener Haushaltseffekte hilfreich.
- Und letztlich steigt die Zinsbelastung angesichts der eingetretenen Zinswende an.

Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“

Wie eingangs bereits erwähnt, hat die Landesregierung dem Landtag vorgeschlagen, noch in diesem Jahr ein Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ zu errichten. 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.

Der geplante „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.

¹ Legt man die Bremer Daten und die für die Verteilung von Asylbegehrenden/Geflüchteten auf die Bundesländer maßgeblichen „Königsteiner Schlüssel“ einer näherungsweise Berechnung zugrunde, dann hätte sich die jährliche Netto-Mehrbelastung im Saarland mit Kommunen wie folgt belaufen: 221,3 Mio. € (2015), 348,2 Mio. € (2016); 256,3 Mio. € (2017); 202,9 Mio. € (2018); 181,2 Mio. € (2019); 184 Mio. € (2020). Die Mehrausgaben steigen seit 2021 gravierend an; lt. Innenministerium hat sich die Zahl der Geflüchteten bisher in 2022 gegenüber 2021 verachtfacht.

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 begrenzen. 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 die Neuverschuldung im Sondervermögen „Pandemie“ wie auch für die avisierte Schuldenaufnahme im Kernhaushalt für die Errichtung des Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“.

Der Schuldenstand droht bis Ende 2022 auf einen historischen Höchststand von rund 18,1 Mrd. € anzuwachsen!

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltssituation fordert der Rechnungshof 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“ (Bestand 47,8 Mio. €) sollten als Einnahmen im Haushaltsvollzug realisiert werden, so wie sie im Haushaltsplan veranschlagt worden sind (2022: 26 Mio. €).
2. Ebenso sollten die Zuführungen aus der „Versorgungsrücklage“ 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 Versorgungsangaben des Kernhaushalts entnommen worden sind.
3. Auch die Entnahmen aus der in 2020 kreditfinanziert gebildeten Zinsausgleichsrücklage (21,5 Mio. €) sollten als Einnahme im Haushaltsvollzug 2022 haushaltsentlastend verbucht werden.
4. Demgegenüber sollte jedoch auf kreditfinanzierte Zuführungen (Ausgaben des Kernhaushalts) an das Sondervermögen „Pensionsfonds“ in 2022 (3 Mio. €) verzichtet werden.
5. Zur Haushaltsentlastung könnten in 2022 Zinsminderausgaben in Höhe von schätzungsweise 30 Mio. € eingesetzt werden. Ferner möglicherweise auch noch nach der aktuellen Steuerschätzung zu realisierende steuerabhängige Mehreinnahmen in Höhe von 108 Mio. €.
6. Eine weitere Absenkung der vorgesehenen Nettokreditaufnahme wäre in 2022 durch eine restriktivere Zuführungspraxis an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ 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 Rechnung tragen. Das ist zum Beispiel bei wichti-

gen 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 dargelegt¹ – alle vorhandenen Ausgabepositionen des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ daraufhin zu überprüfen, ob ihre Zweckbindung noch gegeben ist und eine Abflussperspektive besteht.

Teil 2

BEWÄLTIGUNG DER COVID-19-PANDEMIE

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie hat auch das Saarland vor enorme finanzielle Herausforderungen gestellt.

Der Landtag hat daher das Vorliegen einer Naturkatastrophe und außergewöhnlichen Notsituation für 2020 bis 2022 als Ausnahmetatbestand zu der im Haushaltsstabilisierungsgesetz geregelten landesrechtlichen Schuldenbremse festgestellt. Wie eine Reihe anderer Länder hat das Saarland außerdem in 2020 einen Nachtragshaushalt aufgestellt und ein Sondervermögen zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie, und zwar mit einer eigenen Kreditermächtigung von 1,4 Mrd. €, eingerichtet.

Ausweislich der Jahresrechnungen 2020 und 2021 des Sondervermögens lag die tatsächliche Darlehensaufnahme in 2020 bei 260,82 Mio. € und in 2021 bei 338,83 Mio. €. Für das Jahr 2022 sieht der Wirtschaftsplan des Sondervermögens eine Darlehensaufnahme in Höhe von 295,51 Mio. € vor.

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 im Jahresbericht exemplarisch verdeutlicht werden, um der Landesregierung 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.

¹ Vgl. Jahresbericht 2020, Seite 119 Ziffer 6.

Der Rechnungshof mahnt insbesondere Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und kreditfinanzierten Maßnahmen an

Die Notsituation begründet nicht nur den Anlass, um vom grundgesetzlichen Schuldenverbot abzuweichen. Die ausnahmsweise zulässige Neuverschuldung wird zugleich durch das Ziel der Bewältigung der Notsituation begrenzt. Über Notlagenkredite dürfen daher nur Maßnahmen finanziert werden, die zur Bewältigung und Überwindung der Pandemie erforderlich sind. Insoweit wird von einem Veranlassungszusammenhang gesprochen, der nachzuweisen und zu begründen ist und der sowohl in sachlicher als auch in zeitlicher Hinsicht gegeben sein muss. Keinesfalls dürfen Maßnahmen aus Mitteln des Sondervermögens „Pandemie“ finanziert werden, die nicht in einem hinreichenden Zusammenhang mit der Pandemiebewältigung stehen.

Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht insbesondere für Zweifelsfälle Kriterien entwickelt, wann ein solcher Zusammenhang gegeben sein kann und wann nicht.

Der Rechnungshof erwartet, dass dieser Kriterienkatalog im Vollzug beachtet und der Veranlassungszusammenhang in hinreichendem Maße dokumentiert wird. Alle Maßnahmen und Projekte sind vom Beirat des Sondervermögens kritisch zu hinterfragen.

Der Rechnungshof kritisiert Transferbeziehungen des Sondervermögens „Pandemie“ mit anderen Sondervermögen

- Nach Einrichtung des Sondervermögens „Pandemie“ wurden hieraus Erstattungen an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ geleistet, nachdem das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ in 2020 zunächst zur Finanzierung pandemiebedingter Ausgaben genutzt wurde. Der Rechnungshof beanstandet, dass das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ somit nur zur Vorfinanzierung pandemiebedingter Ausgaben genutzt wurde, ohne dass eingehend geprüft und substantiell begründet wurde, ob und inwieweit pandemiebedingte Ausgaben aus dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ hätten getragen werden können.
- Das Sondervermögen „Krankenhausfonds“ wurde geschaffen, um losgelöst von der Pandemie eine leistungsfähige Krankenhauslandschaft zu gewährleisten und zu sichern. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass eine leistungsfähige Krankenhauslandschaft, für die finanzielle Mittel bereitstehen müssen, naturgemäß auch zur Überwindung der Pandemie essenziell ist. Allerdings ist die Förderung von Investitionen der Krankenhausträger Teil der regulären Krankenhausfinanzierung und stellt eine Daueraufgabe dar. Die gesetzlich eröffnete Möglichkeit zur Umbuchung von Ausgabeermächtigungen aus dem Sondervermögen „Pandemie“ in das Sondervermögen „Krankenhausfonds“ darf nicht dazu führen, dass eine etwaige Unterfinanzierung der saarländischen Krankenhauslandschaft, die bereits vor der Pandemie bestand, über Notlagenkredite gelöst wird. 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 pandemiebedingten Veranlassungszusammenhangs unterlegt werden.
- Die Mittel des Sondervermögens „Pandemie“ stehen nur bis einschließlich 2024 zur Verfügung. Nach diesem Zeitpunkt können die geplanten Maßnahmen nicht

mehr bzw. nicht weiter mit den Mitteln aus dem Sondervermögen „Pandemie“ umgesetzt werden. Dem Finanzministerium wurde jedoch gesetzlich die Möglichkeit eingeräumt, im jeweiligen Wirtschaftsjahr nicht verausgabte Wirtschaftsplanansätze des Sondervermögens „Pandemie“ dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ mit der entsprechenden Zweckbindung zuzuführen, soweit mit einem Mittelabfluss in späteren Haushaltsjahren zu rechnen ist. Nach Auffassung des Rechnungshofs kommt eine solche Umbuchung nur in Betracht, wenn gewährleistet ist, dass auch in zeitlicher Hinsicht ein Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Verschuldung besteht. Der Rechnungshof erkennt zwar durchaus an, dass eine vollständige Umsetzung bestimmter Maßnahmen in Einzelfällen über den Zeitraum der Notlage hinausreichen kann. Es bedarf in diesen Fällen dann jedoch einer eingehenden Darlegung und Begründung des Veranlassungszusammenhangs vor allem in zeitlicher Hinsicht.

Rechnungshof kritisiert einzelne Maßnahmen

- Wie eine Reihe anderer Länder hat auch das Saarland Pandemiemittel zur Finanzierung des **Ausbaus von Gigabitnetzen** vorgesehen. Hierfür wurden über die Jahre 2020 bis 2022 insgesamt 100 Mio. € eingestellt. Ohne Zweifel ist in der Pandemiesituation der Bedarf an leistungsfähigen Breitbandverbindungen besonders deutlich geworden. Dieser Bedarf ist aber lediglich auf die ohnehin bereits 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 sichtbar gemacht und die Notwendigkeit des Ausbaus bestätigt. Der Rechnungshof vermag 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 dargetan. Aufgrund des Bedarfs und der Genese kann vielmehr davon ausgegangen werden, dass für den Gigabitausbau ohne Notlage in anderer Weise Haushaltsvorsorge getroffen worden wäre. Auch in zeitlicher Hinsicht sieht der Rechnungshof den Veranlassungszusammenhang als fraglich an. Seiner Auffassung nach war es angesichts der zu erwartenden Projektlaufzeit von vornherein zweifelhaft, ob die Maßnahme überhaupt eine Wirkung auf die Bewältigung der Pandemie entfalten konnte.
- Im Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Pandemie“ sind unter dem Titel **„Moderne Mobilität“** insgesamt 50 Mio. € veranschlagt. Für den Rechnungshof ist nicht nachvollziehbar, welche konkreten Maßnahmen unter diese Zweckbestimmung fallen sollen. Eine so weitgehende Ermächtigung geht über den Zweck des Titels einer globalen Mehrausgabe hinaus, Ausgaben, die in einem Bezug zur Covid-19-Pandemie stehen, zu tätigen. Eine derart unbestimmte Zwecksetzung vermag eine durch das Budgetrecht garantierte Regierungskontrolle durch das Parlament nicht zu gewährleisten. Es handelt sich bei dem Titel „Moderne Mobilität“ um eine Globalermächtigung, die dem haushaltsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz widerspricht und sich angesichts der inhaltlichen Beliebigkeit jeder Kontrolle entzieht. Im Ergebnis kommt diesem Titel die Funktion einer Befugnis zur inhaltlich und zeitlich nahezu unbegrenzten Kreditaufnahme auf Vorrat zu.

- Der Wirtschaftsplan des Sondervermögens stellt seit dem Jahr 2020 Mittel zur „**Risikovorsorge für unerwartete pandemiebedingte Haushaltsbelastungen**“ in Höhe von insgesamt rund 75 Mio. € bereit. Hierbei handelt es sich um eine „Globale Mehrausgabe“. Der Rechnungshof erkennt zwar durchaus an, dass die Entwicklung einer Pandemie und der hieraus resultierenden Notwendigkeiten sich schwer prognostizieren lassen. Den gewählten Gesamtansatz, der etwas mehr als 5% der Gesamtausgaben des Sondervermögens umfasst, bewertet er daher als noch hinnehmbar. Allerdings wird der Titel aus Sicht des Rechnungshofs als „haushalterischer Verschiebebahnhof“ und „Puffertitel“ genutzt. Unterjährige Umbuchungen sind kaum nachzuvollziehen und sorgen damit für Intransparenz. Nicht verbrauchte Mittel werden in den Risikotitel umgebucht und über diesen wieder verteilt oder dienen der Bildung einer Art Haushaltsreserve. Eine solche Buchungspraxis führt dazu, dass sich ein über die Jahre durchgehendes Ergebnis der Einzelkosten nicht ablesen lässt.
- Der Rechnungshof hat im Jahresbericht außerdem die Themenfelder „**Digitalisierung von Kommunen**“ und „**Schulobstprogramm**“ unter der Perspektive des Veranlassungszusammenhangs betrachtet. Im Ergebnis hat er das Vorgehen des Landes beim „Schulobstprogramm“ nicht beanstandet. Hinsichtlich der „Digitalisierung von Kommunen“ billigt er zwar im Grundsatz die Veranschlagung der Mittel im Sondervermögen „Pandemie“, er fordert die Landesregierung jedoch auf, im Hinblick auf die einzelnen Maßnahmen den Mittelabfluss und den Bezug auf die aktuelle Notlage eingehend zu prüfen. 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.

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, dass das Land handlungs- und leistungsfähig bleibt. Dies gilt umso mehr, je höher die Kreditaufnahme ausfällt. Mit Blick auf das verfassungsrechtliche Verschuldungsverbot muss das Land daher sicherstellen, dass das Sondervermögen nicht zur Finanzierung von politisch priorisierten Maßnahmen ohne Covid-19-Bezug zweckentfremdet wird. 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. 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.

Teil 3

Der **Besondere Teil des Berichts** enthält eine Auswahl an Prüfungsergebnissen. Diese betreffen nicht nur das geprüfte Haushaltsjahr 2020. Sie beziehen in der Regel auch vorhergehende Haushaltsjahre sowie aktuelle Entwicklungen ein.

- **Bau eines neuen Klinikgebäudes auf dem Gelände der Saarländischen Klinik für Forensische Psychiatrie in Merzig**
Jahresbericht Seite 184

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 für rd. 18,3 Mio. € fertiggestellt.

Im Saarland verfügten weder die Nutzer noch die Bauverwaltung über einschlägige Erfahrungen zu Bauten im Maßregelvollzug. Die Projektbeteiligten hatten große Planungsfreiheit. Kostenintensive Strukturvorgaben der Bauverwaltung und viele nachträgliche Änderungswünsche der Nutzer wurden unreflektiert genehmigt. Nachhaltige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Kostenoptimierung fehlten.

Trotz des kontinuierlichen Anstiegs der Unterbringungszahlen im psychiatrischen Maßregelvollzug sah die Planung keine Platzvergrößerung vor. Bereits kurz nach der Übergabe musste wegen drohender Überbelegung ein Bestandsgebäude für eine weitere Station grob saniert werden.

Der tatsächliche Mittelbedarf wurde jahrelang durch reduzierte Ausführungsversionen auf 12 Mio. € „gedeckelt“, obwohl die geschätzten Gesamtkosten von Anfang an deutlich höher lagen. Die gebotene Transparenz der Mittelveranschlagung gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber war über Jahre nicht gewährleistet.

- **Umsatzsteuer-Sonderprüfung**
Jahresbericht Seite 190

Die Umsatzsteuer zählt zu den aufkommensstärksten Steuerarten. Sie unterliegt systembedingt einer hohen Betrugsanfälligkeit. Der Steuerschaden wird bundesweit auf Beträge zwischen 5 Milliarden € und 14 Milliarden € jährlich geschätzt. Der effizienten Kontrolle der Umsatzsteuer kommt daher eine hohe Bedeutung zu. Ein wichtiges Instrument dafür ist die 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 in der Statistik erfasst.

- **Bearbeitung von Haftungsfällen in den Körperschaftssteuerstellen**

Jahresbericht Seite 198

Die Bearbeitung von Haftungsfällen im Bereich der Körperschaften erwies sich als äußerst ineffektiv. Von den insgesamt jährlich festgesetzten Haftungssummen in hoher einstelliger Millionenhöhe wurden weniger als 10 % realisiert.

Die Organisation der Haftungsbearbeitung in einer Zentralstelle allein ist nicht ausreichend, um die Effektivität der Haftung zu gewährleisten.

Der Präventivcharakter der Haftungsinanspruchnahme darf nicht vernachlässigt werden. Das Haftungsverfahren muss effektiver gestaltet werden. Hierzu ist eine frühzeitige und intensive Haftungsprüfung nötig. Die Haftungsprüfung sollte nötigenfalls schon im früheren Besteuerungsverfahren, zum Beispiel dem Veranlagungs- oder Außenprüfungsverfahren, und nicht erst im Vollstreckungsverfahren angeregt werden. Betriebswirtschaftlich geschulte Außendienstmitarbeiterinnen und Außendienstmitarbeiter sollten bei der Sachverhaltsaufklärung mitwirken. Kommen die potenziell Haftenden ihrer Mitwirkungspflicht zur Sachverhaltsaufklärung nicht nach, ist die Festsetzung von Zwangsmitteln geboten.

- **Beschaffungsmanagement und Zentrale Materialbeschaffung (ohne Informations- und Kommunikationstechnik) in der saarländischen Landesverwaltung**

Jahresbericht Seite 202

Ein funktionierendes Beschaffungswesen ist essenziell für eine handlungsfähige Administration. Es bildet einen zentralen Bestandteil der Aufgabenwahrnehmung in der Landesverwaltung und nimmt mit einem Finanzvolumen von 136,3 Mio. € im Prüfungszeitraum 2017 bis 2019 auch im Landeshaushalt eine gewichtige Position ein.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung Rechtsverstöße bei der Durchführung von Vergabeverfahren festgestellt, die überwiegend auf unzureichenden Vergabeunterlagen sowie der nicht rechtsfehlerfreien Anwendung von Vergabevorschriften beruhten. Zudem entsprachen die Beschaffungsrichtlinien nicht immer der geltenden Rechtslage.

Im Beschaffungsprozess sind immer wieder Konflikte aufgetreten, welche die betrieblichen Abläufe hemmten und zu einem erhöhten zeitlichen und personellen Aufwand führten. In diesem Zusammenhang bedarf es auch einer weiteren Forcierung der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen unter Einbeziehung aller am Beschaffungsprozess beteiligten Stellen. Darüber hinaus sieht der Rechnungshof noch Potenzial, um durch eine weitere Zentralisierung von Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb der Landesverwaltung Beschaffungsprozesse zu optimieren und eine insgesamt effizientere und wirtschaftlichere Beschaffung zu erreichen.

Das Ministerium hat die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs überwiegend positiv aufgenommen. Einige Maßnahmen wurden bereits umgesetzt oder befinden sich in Vorbereitung.

- **Förderung des Ehrenamts in Zusammenhang mit der Betreuung von Flüchtlingen und im Sozialbereich allgemein**
Jahresbericht Seite 208

Vor dem Hintergrund der – gerade auch aktuell wieder – massiv angestiegenen Flüchtlingszahlen ist ein besonderes Augenmerk auf die Förderung ehrenamtlicher Betätigung im Rahmen der Flüchtlingsbetreuung zu legen. Das Ehrenamt leistet hier einen immensen Beitrag, um die Integration der Geflüchteten in die Gesellschaft voranzubringen.

Der Rechnungshof hat die vom Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit im Haushaltsjahr 2018 gewährten Zuwendungen in diesem Bereich und im Sozialbereich allgemein geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass die zugrundeliegende Förderrichtlinie weit gefasst ist und dem Ministerium eine umfängliche Förderung ehrenamtlicher Projekte ermöglicht. Er hat dabei jedoch massive Verstöße gegen das geltende Zuwendungsrecht festgestellt.

So war der im Rahmen der zuwendungsrechtlichen Projektförderung erforderliche Bezug zu einem Projekt, Vorhaben oder einer Maßnahme in einer Vielzahl der Fälle nicht feststellbar. Es lagen vielfach nicht die erforderlichen Anträge der Zuwendungsempfänger vor, teilweise ging die Initiative zur Zuwendungsgewährung allein vom Ministerium bzw. seiner Hausspitze oder aber von einzelnen Abgeordneten aus. Die Gewährung der Zuwendung erfolgte nicht wie vorgeschrieben in Bescheidform, die Zuwendungsvergabe und -höhe waren nicht nachvollziehbar und somit intransparent. Verwendungsnachweise wurden dem Ministerium nicht vorgelegt bzw. bei Ausbleiben dann von diesem auch nicht eingefordert.

Die Ausweitung der Förderrichtlinie von der ursprünglichen Förderung des Ehrenamts zur Betreuung von Flüchtlingen auf die Förderung des Ehrenamts aus dem Sozialbereich allgemein im Jahr 2018 führte zudem zu einer Verlagerung des Schwerpunktes, sodass nur noch 23 der geprüften 270 Fälle mit der Integration/Migration im Zusammenhang standen. Der Rechnungshof hat angeregt, die Ausweitung auf den übrigen Sozialbereich – auch vor dem Hintergrund festgestellter Doppelförderungen – einer Überprüfung zu unterziehen und gegebenenfalls die Mittel dafür gesondert zu veranschlagen.

- **Finanzhilfen und Zuschüsse an Privatschulen; Montessori-Grundschule Humes sowie Montessori-Grundschule in St. Ingbert (Oberwürzbach)**
Jahresbericht Seite 211

Das Recht zur Errichtung von privaten Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen ergibt sich aus dem Grundgesetz. Auch das Saarland gewährt den Trägern dieser Schulen Finanzhilfen und Zuschüsse aufgrund des Privatschulgesetzes.

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. Bei veränderten Bedingungen in der Schullandschaft sollte das Ministerium für Bildung und Kultur mittelfristig den Gesetzgeber dazu anregen, die über drei Jahre eingeschränkte Leistungspflicht des Staates zu verkürzen.

Die Staffelung der Förderbeiträge bei einer geprüften Montessori-Grundschule sollte sich aus Sicht des Rechnungshofs stärker an der Einkommenssituation der Eltern orientieren. Das ist wichtig, um das verfassungsrechtlich garantierte Sonderungsverbot einzuhalten, wonach Privatschulen „allgemein zugänglich“ sein müssen. In diesem Zusammenhang sollte die Schulaufsichtsbehörde Leitlinien mit entsprechenden Parametern für alle Privatschulen aufstellen, um das verfassungsrechtlich garantierte Sonderungsverbot auch zu späteren Zeitpunkten nochmals zu überprüfen.

Für einen besseren Ablauf bei der Anerkennung der Lehrkräfte der geprüften Schulen und bezüglich der Bewilligung von Sachkosten hat der Rechnungshof einige Handlungsempfehlungen gegeben.

Die vom Rechnungshof empfohlene und möglich erscheinende Anerkennung der bisher nicht anerkannten Montessori-Schule führt zu Einsparungen im Bereich der Schulaufsicht.

- **Stiftung Saarländischer Kulturbesitz – Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Umgang mit Schenkungen**
Jahresbericht Seite 215

Nachdem die Zuwendungsverfahren zur Förderung der Stiftung Saarländischer Kulturbesitz durch das Land sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung bereits vor mehr als 10 Jahren mit der Feststellung zum Teil erheblicher Mängel vom Rechnungshof geprüft wurden, hat nun eine neuerliche Untersuchung stattgefunden. Neben neuen Sachverhalten – zum Beispiel der Umgang mit Schenkungen – wurde selbstverständlich auch geprüft, ob und inwieweit die damals festgestellten Mängel behoben wurden.

Insgesamt hat die Prüfung einen eher positiven Eindruck hinterlassen. Sie hat gezeigt, dass die geprüften Stellen – Ministerium für Bildung und Kultur, Stiftung Saarländischer Kulturbesitz sowie Ministerium für Inneres, Bauen und Sport – nicht nur bemüht waren, Kritikpunkte aufzugreifen und zu beheben. Es ist ihnen in weiten Teilen auch gelungen.

Dennoch bleiben noch immer Möglichkeiten zur Verbesserung. Welche dies sind, hat der Rechnungshof aufgezeigt (zum Beispiel Erlass von Förderrichtlinien, Regelung zur Bildung von Rücklagen, Umgang mit der Ausnahmeregelung zum Besserstellungsverbot wegen zu hoher Vergütungen einzelner Bediensteter der Stiftung, Erstellung standardisierter Prüfvermerke, Verfahren zur Rückforderung überzahlter Beträge, Abbau von Restbeständen an Publikationen, Verringerung von Depotflächen, Umgang mit Schenkungen, Wahrnehmung der Rechtsaufsicht). Zudem hat er Maßnahmen, die bei der Verbesserung der Verwaltungsvorgänge helfen können, benannt und beschrieben.

Lediglich die beharrliche Weigerung des Ministeriums für Bildung und Kultur, Förderrichtlinien zu erlassen, hat den insgesamt positiven Eindruck der Prüfung getrübt. Der Rechnungshof sieht hier eine Vielzahl an guten Gründen, die für deren Erlass, jedoch keine gewichtigen Gründe, die dagegen sprechen würden. Daher hat er dem Ministerium erneut eindringlich empfohlen, Förderrichtlinien zu erlassen, um das Verfahren insgesamt transparenter und strukturierter zu machen sowie etwaige Fehlerquellen zu minimieren.

- **Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer des Saarlandes sowie Zuwendungen des Landes an die Handwerkskammer**
Jahresbericht Seite 225

Der Rechnungshof erwartet von der Handwerkskammer künftig die strikte Einhaltung einschlägiger landesrechtlicher Vorschriften, verweist auf einen erheblichen Optimierungsbedarf in den Bereichen Organisation, Beschaffung und Controlling und fordert eine kritische Überprüfung der Landesförderung für die Saarländische Meister- und Technikerschule.

Aus Sicht des Rechnungshofs hat die Handwerkskammer durch das von ihr in der Vergangenheit praktizierte Planungs- und Haushaltsgebaren gegen fundamentale Grundsätze des Haushalts- und Satzungsrechts verstoßen. Auch bei Vergütungen der Geschäftsführung, der Dienstwagenüberlassung an die Kammerleitung sowie bei Repräsentationsausgaben wurden nach den Feststellungen des Rechnungshofs geltende Vorgaben nicht beachtet (u. a. Nutzung der Dienstwagen durch Angehörige und Eigenbewirtungen, Bewirtungen in der Sterne- und Spitzengastronomie). Bei den Zuständigkeiten von Kammerorganen und Geschäftsführung sowie den Entschädigungen für Ehrenamtsträger sieht der Rechnungshof einen Reglementierungsbedarf. Im Bereich Personalwesen hat er u. a. die Gewährung rechtsgrundloser Zulagen sowie die nicht tarifgerechte Anwendung leistungsabhängiger Stufenaufstiege moniert. Der Rechnungshof sieht die Aufsichtsbehörde in der Pflicht, ihrer Kontrollfunktion künftig in stärkerem Maße nachzukommen.

Der seit Jahren negative Trend bei den Lehrlingszahlen im saarländischen Handwerk hat sich nachhaltig auf die Kammertätigkeit ausgewirkt. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer betriebswirtschaftlichen Analyse der Geschäftsbereiche insbesondere bei hoheitlichen Aufgaben und der Bildungsadministration auf die Notwendigkeit organisatorischer und personeller Anpassungen hingewiesen. Er stellte ferner einen erheblichen Optimierungsbedarf in den Bereichen Organisation, Beschaffung und Controlling fest und hat die Kammer bei der Konzeption von Verbesserungsmaßnahmen teilweise beratend unterstützt. Die Vereinbarungen zum Leistungsaustausch mit handwerksnahen Organisationen bedürfen einer Aktualisierung und verbesserten Transparenz.

Die Landesförderung für die Saarländische Meister- und Technikerschule in Höhe von insgesamt mehr als einer Million Euro im Jahr steht in Konkurrenz zur Aufstiegsförderung des Bundes und sollte aus Sicht des Rechnungshofs schrittweise zurückgeführt werden.

Die Handwerkskammer hat zahlreiche Empfehlungen des Rechnungshofs bereits umgesetzt bzw. entsprechende Maßnahmen angekündigt.

- **Sondervermögen zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie**
 - „Kleinunternehmer-Soforthilfe Land“
 - „Mittelstandshilfe Corona Saarland“*Jahresbericht Seite 241*

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. Nahezu 16.000 Anträge mit einem Gesamtvolumen von rund 69 Mio. € waren von der Administration unter ungünstigen Rahmenbedingungen zu bewältigen.

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.

- **Sanierungs- und Umbauarbeiten an Bahnhöfen**

Jahresbericht Seite 249

Im Saarland gibt es 77 Bahnhöfe, von denen zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs nur rund jeder Dritte vollumfänglich barrierefrei war. Da die finanziellen Mittel auf absehbare Zeit schlicht nicht für die Sanierung und den Umbau zur Barrierefreiheit aller saarländischen Bahnhöfe ausreichen, hat sich der Rechnungshof mit der derzeitigen Vorgehensweise bei den Sanierungs- und Umbaumaßnahmen befasst.

Dabei hat er festgestellt, dass die DB AG und das Land zwar hohe Millionenbeträge in die Bahnhaltunkte (Bahnsteige, Überdachungen, Treppen und Aufzüge etc.) investieren, sich die Bahnhöfe (Bahnhofsgebäude) aber in einem so katastrophalen Zustand befinden, dass das beabsichtigte Ziel der Steigerung der Attraktivität des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs gefährdet ist. Dies lag häufig daran, dass die privaten Investoren, welche im Zuge der Bahnreform in den 90er-Jahren Bahnhofsgebäude erworben haben, ihre Pläne nicht umgesetzt und ihre Versprechungen nicht gehalten haben. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, dass die Kommunen künftig zum Verkauf stehende Bahnhöfe übernehmen und hierbei vom Land finanziell unterstützt werden, um so deren Sanierung zu gewährleisten.

Der Rechnungshof hat aber auch beanstandet, dass es bei einzelnen Maßnahmen zwischen 15 und 25 Jahre gedauert hat, bis Planungen zur Modernisierung von Bahnhaltunkten von der DB AG umgesetzt wurden. Das Ministerium hat durch seine Vorgehensweise zum Teil zu dieser überlangen Verfahrensdauer beigetragen. Besonders viele Probleme gab es beim Bahnhof in Bous. Hier hat der Rechnungshof falsche Bahnsteighöhen, nicht abgeschlossene Grundstücksverhandlungen, vermeidbare Rückbauarbeiten sowie mehrfache Planungsänderungen und Konstruktionsfehler kritisiert.

- **Niederschlagswassergebühren an Kommunen aus versiegelten Flächen des Straßeninfrastrukturvermögens**

Jahresbericht Seite 256

Als Straßenbaulastträger muss das Saarland für das von seinen Landstraßen abfließende und der öffentlichen Kanalisation zugeführte Niederschlagswasser Gebühren zahlen. Gleiches gilt für den Bund als Straßenbaulastträger für die Bundesstraßen und

Autobahnen. Voraussetzung hierfür ist, dass die jeweiligen Städte und Kommunen auf ihrem Gebiet die gesplittete Abwassergebühr per Satzung eingeführt haben. Im Saarland sind dies aktuell 41 der insgesamt 52 Kommunen. Zuständig für die Gebührenzahlungen und die Abwicklung der Vorgänge beim Land ist der Landesbetrieb für Straßenbau (LfS).

Der Rechnungshof hat die vom LfS an die Kommunen geleisteten Zahlungen für die Niederschlagswassergebühr geprüft. Auf Basis seiner Feststellungen und der absehbar steigenden Gebührenlast auf über 2,0 Mio. € pro Jahr hat er dem Ministerium Vorschläge zur Kostenreduktion und zur Vereinfachung des Verwaltungs- und Prüfungsaufwandes unterbreitet.

Mängel bei der verwaltungsmäßigen Abwicklung der Gebührenzahlungen waren insbesondere bei der Prüfung der älteren Gebührenjahre festzustellen. So mussten in der Vergangenheit vom Land unter anderem Mahngebühren und Säumniszuschläge in Höhe von über 540.000 € an die saarländischen Kommunen gezahlt werden.

- **htw saar: Kompensationsmittel für entfallene Studiengebühren**
Jahresbericht Seite 262

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. €. Andere Bundesländer erließen rechtliche Regelungen für den Umgang mit diesen Kompensationsmitteln. Im Saarland sah man trotz entsprechender Ankündigung von einer dezidierten Regelung ab. Einzige Vorgabe: Die Kompensationsmittel sollten für den Zweck der „Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre“ ausgegeben werden.

Dieser großzügig gesetzte rechtliche Rahmen wurde jedoch vielfach überschritten: So waren Ausgaben für beispielsweise Adventskalender, Hängematten, Liegesäcke, Slackline und Schaukelpferd aus Sicht 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. Gleichzeitig deuteten hohe Resteübertragungen darauf hin, dass die Mittel nicht zeitnah zweckentsprechend verausgabt werden konnten. Der Rechnungshof beanstandete zudem die Zusammensetzung der Entscheidungsgremien und zeigte Mängel im Antrags- und Vergabeverfahren auf.

Zwar war die htw saar verpflichtet, an die Staatskanzlei jährlich über die Verwendung der Kompensationsmittel zu berichten. Diese Berichte waren jedoch nicht aussagekräftig und entsprachen nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Nachweisführung. Die Staatskanzlei hätte dies monieren müssen.

Insgesamt gesehen wäre das Saarland verpflichtet gewesen, den Hochschulen einen konkreten Handlungsrahmen vorzugeben und die vorhandenen Kontrollmöglichkeiten besser zu nutzen.

- **Zielvereinbarungen im nichtärztlichen Bereich am Universitätsklinikum des Saarlandes**

Jahresbericht Seite 266

Das Universitätsklinikum des Saarlandes (UKS) schließt seit 2007 mit einigen Fach- und Führungskräften des nichtärztlichen Bereichs außertarifliche Zielvereinbarungen.

Nach Ansicht des Rechnungshofs erfolgte dies im Rahmen einer unzureichenden Organisation und ohne überzeugende Gesamtstrategie. Dies führte zu Fehlanreizen und UKS-weit uneinheitlichen Vorgehensweisen.

Für den Zeitraum 2018 bis 2020 wurden mit durchschnittlich 19 Personen im Jahr Zielvereinbarungen im Gesamtwert von 551.000 € geschlossen. Hiervon wurden 483.000 € ausgezahlt. Notwendige Nachweise zur Zielerreichung waren nicht durchgängig in den Unterlagen vorhanden. Vereinzelt erfolgten auch Auszahlungen, wenn Ziele nicht oder nur teilweise erreicht wurden. Hierfür wurden in einem Fall insgesamt 52.000 € für die Jahre 2018 bis 2020 ausgezahlt. Der Rechnungshof regte daher unter anderem eine interne unparteiische Aufsichtsstelle an.

Für das Jahr 2020 fiel auf, dass mit zehn Führungskräften Ziele mit Coronabezug mit insgesamt 42.000 € vereinbart wurden. 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.

Insgesamt gilt: Der Einsatz von Vergütungen mittels Zielvereinbarungen muss sparsam und wirtschaftlich sein. Das UKS erkannte an, dass der Zielvereinbarungsprozess optimiert werden muss. Entsprechend stimmte es den Feststellungen des Rechnungshofs überwiegend zu. Ob Zielvereinbarungen im nichtärztlichen Bereich des UKS generell möglich sein sollen, ist nach Ansicht des Rechnungshofs jedoch durch die Landesregierung zu prüfen. Im Gesetz über das UKS ist dies bisher nicht eindeutig geregelt.

Den vollständigen Text des Jahresberichts 2021
finden Sie im Internet unter:

www.rechnungshof.saarland.de