



# JAHRESBERICHT 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des  
Saarlandes

mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2021



# **JAHRESBERICHT 2022**

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des  
Saarlandes mit Bemerkungen zur Haushalts-  
rechnung 2021

Saarbrücken, 13. November 2023

## 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	<a href="mailto:poststelle@rechnungshof.saarland.de">poststelle@rechnungshof.saarland.de</a>
E-Mail Presse	<a href="mailto:presse@rechnungshof.saarland.de">presse@rechnungshof.saarland.de</a>
Internet	<a href="http://www.rechnungshof.saarland.de">www.rechnungshof.saarland.de</a>

# INHALTSVERZEICHNIS

	<b>Seite</b>
<b>TEIL 1 ALLGEMEINER TEIL</b>	<b>1</b>
<b>I. Einleitung</b>	<b>1</b>
1 Allgemeines	1
2 Entlastung	3
<b>II. Ergebnisse der Rechnungslegung 2021</b>	<b>4</b>
3 Haushalts- und Rechnungs-Soll	4
4 Haushaltsrechnung (§ 81 LHO)	6
5 Kassenmäßiger Abschluss (§ 82 LHO)	8
6 Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)	9
7 Übersichten zur Haushaltsrechnung (§ 85 LHO)	10
8 Vorlage des Vermögensnachweises (§ 86 LHO)	31
9 Feststellungen gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO	35
<b>III. Finanzielle Entwicklung</b>	<b>36</b>
10 Soll/Ist-Vergleich	36
11 Fortdauernde und einmalige Einnahmen und Ausgaben	48
12 Kreditaufnahme am Kreditmarkt und Schuldenstand	56
13 Stabilitätsrat, Schuldenbremse, Sanierungshilfen und Fiskalvertrag	61
14 Kennzahlen zum Kernhaushalt	69
<b>IV. Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>79</b>
15 Zusammenfassung	79
16 Entwicklung ab 2022	86

<b>TEIL 2 BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE</b>	<b>93</b>
<b>Landtag</b>	<b>93</b>
17 E-Ladesäulen in der Landtagsverwaltung	93
<b>Ministerium für Inneres, Bauen und Sport</b>	<b>100</b>
18 Sanierung und Neubau der Unterkünfte in der Landesaufnahmestelle Lebach	100
<b>Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft</b>	<b>109</b>
19 Die Betriebsnahe Veranlagung	109
<b>Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit</b>	<b>116</b>
20 Förderung sozialer Maßnahmen und Einrichtungen	116
21 Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ – Saarländischer Pflegebonus	121
22 Prüfung der Beschaffung und Nutzung der Luca-App	125
<b>Ministerium für Bildung und Kultur</b>	<b>131</b>
23 Förderung einer Kultureinrichtung – Prüfung der Zuwendungsverfahren sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung für die Jahre 2017 bis 2021	131
24 Förderung von Kunst und Skulptur im Zusammenhang mit Baumaßnahmen	141
<b>Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie</b>	<b>152</b>
25 Herrichtung von touristischen Parkflächen in der Gemeinde Tholey	152
<b>Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz</b>	<b>160</b>
26 Landwirtschaft, Öko-Landbau, gesunde Ernährung Saarländisches Schulobst- und -gemüseprogramm (Schulprogramm)	160

<b>Universitätsklinikum des Saarlandes</b>	<b>166</b>
27 Wirksamkeit der Wirtschaftsplan-Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage 2021 gemäß Jahresabschluss 2020 am Universitätsklinikum des Saarlandes	166
<b>Beteiligungen</b>	<b>173</b>
28 Übersicht über die unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen des Saarlandes (31. Dezember 2021)	173
29 Übersicht über die unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen des Saarlandes (31. Dezember 2022)	177

## Anlagen

Anlage 1	Erklärungen gemäß § 8 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 2021/2022
Anlage 2	Unternehmensbeteiligungen des Saarlandes (Stand 31. Dezember 2021) – g r a f i s c h e D a r s t e l l u n g –
Anlage 3	Unternehmensbeteiligungen des Saarlandes (Stand 31. Dezember 2022) – g r a f i s c h e D a r s t e l l u n g –

## 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
GMBL.	Gemeinsames Ministerialblatt Saarland
Gr.	Gruppe
HBegIG	Haushaltsbegleitgesetz
HG	Haushaltsgesetz
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
IT	Informationstechnik
LHO	Haushaltsordnung des Saarlandes
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
OGr.	Obergruppe
p. a.	pro anno
Rj.	Rechnungsjahr
SVerf	Verfassung des Saarlandes
Tn., Tz.	Textnummer, -ziffer
v. H.	vom Hundert
VV	Verwaltungsvorschriften

# TEIL 1

## ALLGEMEINER TEIL

### I. Einleitung

#### 1 Allgemeines

Der Rechnungshof des Saarlandes legt hiermit dem Landtag und der Landesregierung seinen Jahresbericht für das Rechnungsjahr 2021 vor. Die Vorlage erfolgt gemäß Artikel 106 Abs. 2 Satz 4 der Verfassung des Saarlandes (SVerf)<sup>1</sup> in Verbindung mit § 97 Abs. 1 der Haushaltsordnung des Saarlandes (LHO)<sup>2</sup>. Gegenstand des Berichts sind die zusammengefassten Ergebnisse der Rechnungsprüfung, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung hinsichtlich der Haushaltsrechnung 2021 von Bedeutung sein können.

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 gemäß § 89 Abs. 2 LHO Prüfungen nach seinem Ermessen beschränken oder Rechnungen ungeprüft lassen kann 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 und damit auch die Entscheidung über die Berichtsnotwendigkeit gegenüber dem Landtag unterschiedlich sind. Die besonderen Prüfungsergebnisse (vgl. Teil 2 des Jahresberichts) geben also nicht zwingend den jährlichen Prüfungsschwerpunkt des Rechnungshofs wieder. Andererseits haben die erhobenen Feststellungen nicht nur gegenüber der gerade geprüften Dienststelle Bedeutung. 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 gemäß § 96 Abs. 1 LHO Gelegenheit, sich zu den Prüfungsfeststellungen zu äußern. Wesentliche Stellungnahmen sind bei der Darstellung der Prüfungsergebnisse berücksichtigt, soweit sie dem Rechnungshof bis zur endgültigen Beschlussfassung des Kollegiums über diesen Jahresbericht vorgelegen haben.

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

<sup>2</sup> Vom 3. November 1971, in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 1999 (Amtsbl. 2000, S. 194).

### Redaktionelle Anmerkungen zum Allgemeinen Teil

Aus Gründen der Übersichtlichkeit und besseren Lesbarkeit sind Geldbeträge überwiegend in Millionen (Mio.) € angegeben. In der Regel sind sie auf eine Nachkommastelle gerundet. Auf den textlichen Zusatz „rund“ wurde verzichtet.

Zur besseren Nachvollziehbarkeit bilden die so gerundeten Werte die Basis für weiterführende Berechnungen. Dies führt in Einzelfällen zu vertretbaren Rundungsdifferenzen gegenüber der Berechnung auf Basis exakter Beträge.

Der Allgemeine Teil wurde am 28. September 2023 vom Kollegium des Rechnungshofs final beraten und beschlossen.

---

## **2 Entlastung**

Der Landtag des Saarlandes hat in seiner 17. Sitzung am 20. September 2023 der Landesregierung für das Rechnungsjahr 2020 Entlastung erteilt.

Der Minister der Finanzen und für Wissenschaft hat bei der Vorlage der Haushaltsrechnung 2021 an die Präsidentin des Landtages am 31. Januar 2023 beantragt, die Entlastung der Landesregierung gemäß Artikel 106 Abs. 1 SVerf durch den Landtag herbeizuführen.

## II. Ergebnisse der Rechnungslegung 2021

Der Minister der Finanzen und für Wissenschaft hat dem Landtag mit Schreiben vom 31. Januar 2023 die Haushaltsrechnung 2021 gemäß Artikel 106 Abs. 2 SVerf in Verbindung mit § 114 Abs. 1 LHO vorgelegt.

Grundlagen für die Haushaltsführung 2021 waren im Wesentlichen

- das Gesetz Nr. 2013 über die Feststellung des Haushaltsplans des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022 (Haushaltsgesetz - HG - 2021/2022) vom 9. Dezember 2020<sup>1</sup> und
- die Richtlinien des Ministeriums für Finanzen und Europa für den Vollzug des Haushaltsplans des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2021 vom 4. Januar 2021.

Die Buchführung für das Rechnungsjahr 2021 wurde am 25. Februar 2022 abgeschlossen.<sup>2</sup> Die 1.047 Seiten umfassende Haushaltsrechnung des Saarlandes ist dem Rechnungshof jedoch erst am 9. Februar 2023 zugegangen.

Der Rechnungshof hat die vorgelegte Haushaltsrechnung gemäß seinem verfassungsrechtlichen Auftrag geprüft.<sup>3</sup>

### 3 Haushalts- und Rechnungs-Soll

Das in der Haushaltsrechnung dargestellte Rechnungs-Soll für 2021 wurde korrekt ermittelt. Es stellt sich wie folgt dar:

+ Haushalts-Soll 2021	5.008.183.300,00 €
+ Ausgabereste aus dem Rechnungsjahr 2020	322.325.151,61 €
- Vorgriffe auf das Rechnungsjahr 2021	0,00 €
<b>= Rechnungs-Soll 2021</b>	<b>5.330.508.451,61 €</b>

Gegenüber dem Vorjahr ergab sich folgende Veränderung:

+ Rechnungs-Soll 2021	5.330.508.451,61 €
- Rechnungs-Soll 2020	5.104.007.104,80 €
<b>= Erhöhung</b>	<b>226.501.346,81 €</b>
	<b>4,4 %</b>

<sup>1</sup> Amtsbl. I S. 1376, zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 7. Dezember 2022 (Amtsbl. I S. 1514).

<sup>2</sup> Mitteilung des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft vom 28. Juni 2022.

<sup>3</sup> Vgl. Artikel 106 Abs. 2 Satz 3 SVerf.

Die Erhöhung fällt damit geringer aus als in den Jahren 2020 (6,4 %) und 2019 (9,2 %). Es zeigt sich ein Trend in Richtung der in Vorjahren ermittelten Steigerungen. Dies stellt sich wie folgt dar:

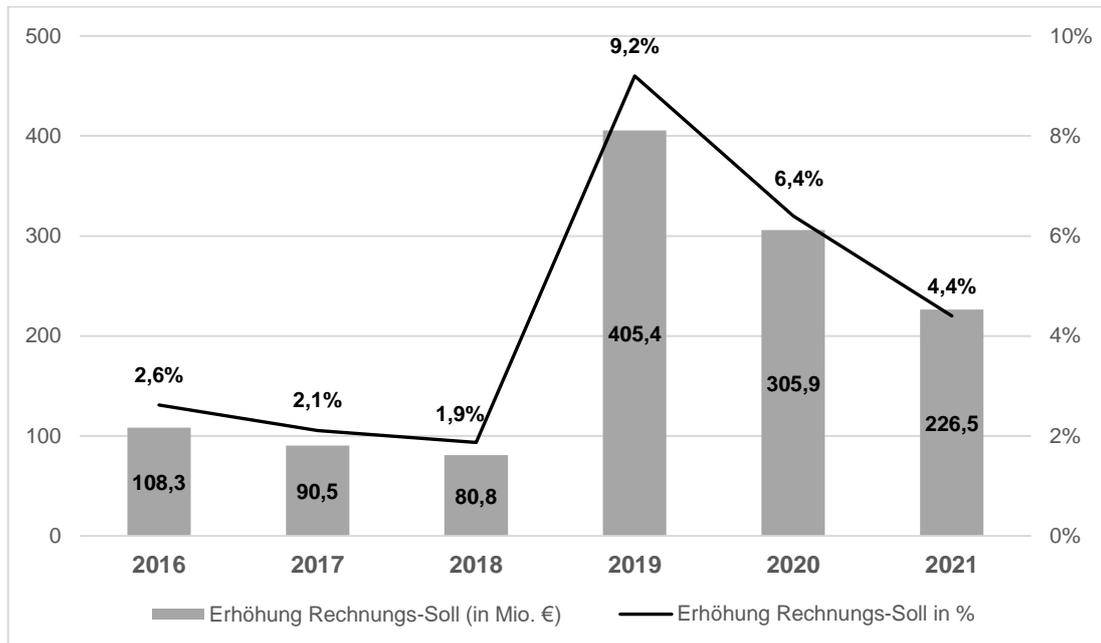


Abbildung 1: Steigerung des Rechnungs-Solls gegenüber dem Vorjahr von 2016 bis 2021

#### 4 Haushaltsrechnung (§ 81 LHO)

Gemäß § 81 Abs. 1 LHO sind in der Haushaltsrechnung die Einnahmen und Ausgaben unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenüberzustellen. Nach der Gliederung in Abs. 2 ergeben sich folgende Summen:

		+ Ist-Einnahmen	4.919.308.240,43 €
		+ Zu übertragende Einnahmereste aus 2021	0,00 €
	<b>+</b>	<b>= Rechnungs-Ist Einnahmen</b>	<b>4.919.308.240,43 €</b>
		+ Veranschlagte Einnahmen (= Haushalts-Soll)	5.008.183.300,00 €
		+ Aus 2021 übertragene Einnahmereste	0,00 €
	<b>-</b>	<b>= Rechnungs-Soll Einnahmen</b>	<b>5.008.183.300,00 €</b>
<b>+</b>	<b>=</b>	<b>Mehr- oder Minderbetrag der Ist-Einnahmen gegenüber den veranschlagten Einnahmen unter Berücksichtigung der Einnahmereste</b>	<b>-88.875.059,57 €</b>
		+ Ist-Ausgaben	4.919.308.240,43 €
		+ Zu übertragende Ausgabereste aus 2021	432.276.613,46 €
		- Vorgriffe auf 2022	5.706,31 €
	<b>+</b>	<b>= Rechnungs-Ist Ausgaben</b>	<b>5.351.579.147,58 €</b>
		+ Veranschlagte Ausgaben (= Haushalts-Soll)	5.008.183.300,00 €
		+ Aus 2020 übertragene Ausgabereste	322.325.151,61 €
		- Vorgriffe aus 2020 auf 2021	0,00 €
	<b>-</b>	<b>= Rechnungs-Soll Ausgaben</b>	<b>5.330.508.451,61 €</b>
<b>-</b>	<b>=</b>	<b>Mehr- oder Minderbetrag der Ist-Ausgaben gegenüber den veranschlagten Ausgaben unter Berücksichtigung der Ausgabereste und Vorgriffe</b>	<b>21.070.695,97 €</b>
<b>=</b>		<b>Gesamtergebnis einschließlich der Ausgabereste und Vorgriffe</b>	<b>-109.945.755,54 €</b>

Bei den Ausgaben wurden in der vorgelegten „Gesamtrechnung gemäß § 81 LHO für das Jahr 2021“<sup>1</sup> abweichend zur hier dargestellten Berechnung die Vorgriffe auf das Haushaltsjahr 2022 in Höhe von 5.706,31 € für Kosten der Landtagswahl 2022 nicht berücksichtigt. Das in der Haushaltsrechnung ermittelte Rechnungs-Ist beläuft sich daher abweichend auf 109.951.461,85 €.

Der Rechnungshof ist außerdem der Ansicht, dass der Ausweis dieses Gesamtergebnisses als positiver Betrag nicht korrekt ist. Da die Ist-Einnahmen um 88.875.059,57 € geringer waren als veranschlagt, die Ist-Ausgaben aber um 21.070.695,97 € höher als veranschlagt waren, ergibt sich insgesamt ein negativer Effekt. Es ist folgerichtig in der „Gesamtzusammenstellung Rechnungs-Ist und Rechnungs-Soll“<sup>2</sup> in Spalte 11 korrekterweise der Negativbetrag dargestellt. Dies sollte daher künftig auch in der Gesamtrechnung so erfolgen.

<sup>1</sup> Haushaltsrechnung 2021, S. 23/24; nachfolgend als Gesamtrechnung bezeichnet.

<sup>2</sup> Haushaltsrechnung 2021, S. 25; nachfolgend als Gesamtzusammenstellung bezeichnet.

Da die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben ausgeglichen waren, handelt es sich beim Gesamtergebnis um die Differenz der zu übertragenden Ausgabereste (nach 2022) zu den übertragenen Ausgaberesten (aus 2020) unter Berücksichtigung der Vorgriffe.

Die Überschreitungen des Haushalts-Solls bei einzelnen Einnahmetiteln betragen gemäß Spalte 9 der Gesamtrechnung 22,8 Mio. €. Die Unterschreitungen des Haushalts-Solls beliefen sich auf 111,7 Mio. €. Sie ergeben sich aus Spalte 10 der Gesamtrechnung, sodass sich nach Saldierung mit den Überschreitungen rechnerisch ein Minderbetrag der Ist-Einnahmen von 88,9 Mio. € ergibt.

Die Überschreitungen des Haushalts-Solls bei einzelnen Ausgabtiteln beliefen sich unter Berücksichtigung der Ausgabereste (= Rechnungs-Soll) auf 133,8 Mio. €. Sie ergeben sich aus Spalte 9 der Gesamtrechnung. Die Unterschreitungen des Haushalts-Solls betragen unter Berücksichtigung der Ausgabereste (= Rechnungs-Soll) gemäß Spalte 10 der Gesamtrechnung 112,8 Mio. €, sodass sich nach Saldierung mit den Überschreitungen rechnerisch ein Mehrbetrag der Ist-Ausgaben von 21,1 Mio. € ergibt.

Gemäß § 81 Abs. 2 LHO ist in der Haushaltsrechnung darüber hinaus der Betrag der über- oder außerplanmäßigen Ausgaben sowie der Vorgriffe auszuweisen. Diese sind in Spalte 12 der Gesamtzusammenstellung mit 25,9 Mio. € beziffert. Da hierzu in der Haushaltsrechnung eine gesonderte Übersicht nach § 85 LHO vorliegt, nimmt der Rechnungshof zu dieser Anlage 2 unter Tn. 7 (Übersichten zur Haushaltsrechnung) Stellung.

## 5 Kassenmäßiger Abschluss (§ 82 LHO)

Kassenmäßiges Jahresergebnis und kassenmäßiges Gesamtergebnis nach § 82 Nr. 1 LHO stellen sich für 2021 wie folgt dar:

	+ Ist-Einnahmen	4.919.308.240,43 €
	- Ist-Ausgaben	4.919.308.240,43 €
<b>+</b>	<b>= Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>	<b>0,00 €</b>
<b>+</b>	Haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse früherer Jahre	0,00 €
<b>=</b>	<b>Kassenmäßiges Gesamtergebnis</b>	<b>0,00 €</b>

Kassenmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis waren demnach ausgeglichen.

Gemäß § 82 Nr. 2 LHO beinhaltet der kassenmäßige Abschluss auch einen Finanzierungssaldo. Dieser stellt sich in der Haushaltsrechnung 2021 für den Kernhaushalt wie folgt dar:

	+ Ist-Einnahmen	4.919.308.240,43 €
	- Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt (Netto-Kreditaufnahme)	0,00 €
	- Entnahmen aus Rücklagen (Grundstücksfonds)	4.042.012,59 €
	- Einnahmen aus kassenmäßigen Überschüssen	0,00 €
<b>+</b>	<b>= Zwischensumme Einnahmen</b>	<b>4.915.266.227,84 €</b>
	+ Ist-Ausgaben	4.919.308.240,43 €
	- Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt (Netto-Schuldentilgung)	80.000.000,00 €
	- Zuführungen an Rücklagen (Grundstücksfonds)	4.578.111,07 €
	- Ausgaben zur Deckung eines kassenmäßigen Fehlbetrags	0,00 €
<b>-</b>	<b>= Zwischensumme Ausgaben</b>	<b>4.834.730.129,36 €</b>
<b>=</b>	<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>80.536.098,48 €</b>

Der positive Finanzierungssaldo wurde korrekt ermittelt.

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 Betrag von 80,0 Mio. € stellt demnach dar, inwieweit die Ausgaben zur Tilgung von Krediten die Einnahmen aus der Neuaufnahme von Krediten überstiegen.

Anstatt der veranschlagten Netto-Kreditaufnahme<sup>1</sup> von 5,0 Mio. € wurde also eine Netto-Schuldentilgung im Kernhaushalt realisiert<sup>2</sup>. Getrennt nach Bruttowerten ergibt sich hierzu folgende Berechnung:

<b>+</b>	Brutto-Schuldentilgung	1.321.491.402,25 €
<b>-</b>	Brutto-Kreditaufnahme	1.241.491.402,25 €
<b>=</b>	<b>Netto-Schuldentilgung</b>	<b>80.000.000,00 €</b>

<sup>1</sup> 85 Mio. € Brutto-Kreditaufnahme abzüglich 80 Mio. € Brutto-Schuldentilgung.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 21 02, Titel 595 01 (Ausgaben für Tilgung am Kreditmarkt).

<b>6</b>	<b>Haushaltsabschluss (§ 83 LHO)</b>
----------	--------------------------------------

Rechnungsmäßiges Jahresergebnis und rechnungsmäßiges Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 d und e LHO stellen sich für 2021 wie folgt dar:

<b>+</b>	<b>Kassenmäßiges Jahresergebnis</b>	<b>0,00 €</b>
	+ Aus dem Vorjahr übertragene Ausgabereste	322.325.151,61 €
	- In das folgende Haushaltsjahr zu übertragende Ausgabereste	432.276.613,46 €
<b>+</b>	<b>= Zwischensumme Ausgabereste</b>	<b>-109.951.461,85 €</b>
<b>=</b>	<b>Rechnungsmäßiges Jahresergebnis</b>	<b>-109.951.461,85 €</b>

Das negative rechnungsmäßige Jahresergebnis ergibt sich demnach aus der Zunahme der Ausgabereste. Einnahmereste mussten nicht berücksichtigt werden, da keine gebildet wurden (vgl. Tn. 4, Haushaltsrechnung).

<b>+</b>	<b>Kassenmäßiges Gesamtergebnis</b>	<b>0,00 €</b>
<b>+</b>	<b>In das folgende Haushaltsjahr zu übertragende Ausgabe- reste</b>	<b>432.276.613,46 €</b>
<b>=</b>	<b>Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis</b>	<b>432.276.613,46 €</b>

Das positive rechnungsmäßige Gesamtergebnis resultiert aus den in das Rechnungsjahr 2022 zu übertragene Ausgaberesten.

Der Rechnungshof stellt abschließend fest, dass die oben genannten Beträge auf Seite 12 der Haushaltsrechnung korrekt nachgewiesen wurden.

## 7 Übersichten zur Haushaltsrechnung (§ 85 LHO)

### 7.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Vorgriffe

Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Vorgriffe stellen Haushaltsüberschreitungen dar. Sie sind gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 LHO mit ihrer Begründung in der Haushaltsrechnung als Übersicht beizufügen. Dem wurde in Form der Anlage 2 entsprochen.

Der Umfang ihrer Inanspruchnahme belief sich im Haushaltsjahr 2021 auf 25,9 Mio. € und lag damit unter dem des Vorjahres (28,3 Mio. €). Gemessen am Haushalts-Soll betragen die Überschreitungen etwa 0,52 % (Vorjahr: 0,59 %). Sie sind in Anlage 2 je Einzelplan titelgenau dargestellt. Zusammenstellungen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden zudem dem Landtag gemäß § 37 Abs. 4 LHO sowie dem Rechnungshof halbjährlich vom Finanzministerium vorgelegt.

Der Anteil der überplanmäßigen Ausgaben an der Summe der Überschreitungen betrug 79,9 %, auf außerplanmäßige Ausgaben entfielen 20,1 %. Die Überschreitungen betrafen mit 20,6 Mio. € Personalausgaben und konsumtive Zwecke<sup>1</sup> (Vorjahr: 26,4 Mio. €). Zur Finanzierung von Investitionen<sup>2</sup> waren 5,3 Mio. € an über- und außerplanmäßigen Ausgaben erforderlich (Vorjahr 1,9 Mio. €).

Auf Ebene der Einzelpläne entfielen 92,1 % (23,8 Mio. €) der Überschreitungen auf die Allgemeine Finanzverwaltung (18,0 Mio. €), das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (3,6 Mio. €) und das Ministerium der Justiz (2,2 Mio. €).

Betragsmäßig von besonderem Gewicht waren die Überschreitungen bei den folgenden Titeln:

---

<sup>1</sup> Hauptgruppen 4, 5 und 6.

<sup>2</sup> Hauptgruppen 7 und 8.

Kapitel, Titel, Zweckbestimmung und Art der Ausgaben-Überschreitung	Überschreitung (Anteil an der Gesamtüberschreitung)
+ Kapitel 21 04 (Versorgung), Titel 632 71: Erstattungen an den Bund – <b>überplanmäßig</b> (betrifft Verpflichtungen aus Personalwechslern vom Landesbetrieb für Straßenbau zum Fernstraßenbundesamt)	5.216.000,00 € (20,2 %)
+ Kapitel 21 02 (Allgemeine Bewilligungen), Titel 821 01: Erwerb von Grundstücken – <b>überplanmäßig</b>	4.987.000,00 € (19,3 %)
+ Kapitel 21 02 (Allgemeine Bewilligungen), Titel 634 08: Zuweisungen an das Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ – <b>außerplanmäßig</b>	4.957.000,00 € (19,2 %)
+ Kapitel 21 04 (Versorgung), Titel 632 72: Erstattungen an die Länder – <b>überplanmäßig</b> (betrifft Verpflichtungen aus Wechslern von Lehrpersonal in andere Bundesländer)	2.217.000,00 € (8,6 %)
+ Kapitel 05 05 (Jugendpolitik), Titel 633 02: Zahlung von Unterhaltsvorschüssen – <b>überplanmäßig</b>	2.000.000,00 € (7,7 %)
+ Kapitel 10 10 (Saarländische Klinik für Forensische Psychiatrie (SKFP)), Titel 541 02: Kosten in Durchführung des Maßregelvollzugs-Gesetzes (§§ 28 und 29) – <b>überplanmäßig</b>	1.800.000,00 € (7,0 %)
+ Kapitel 05 02 (Allgemeine Bewilligungen), Titel 681 84: Zuschüsse nach dem AFBG – <b>überplanmäßig</b>	1.500.000,00 € (5,8 %)
<b>= Teilsumme dieser sieben Überschreitungen</b>	<b>22.677.000,00 € (87,6 %)</b>

Die Ausgabenüberschreitungen haben sich seit 2012 wie folgt entwickelt:

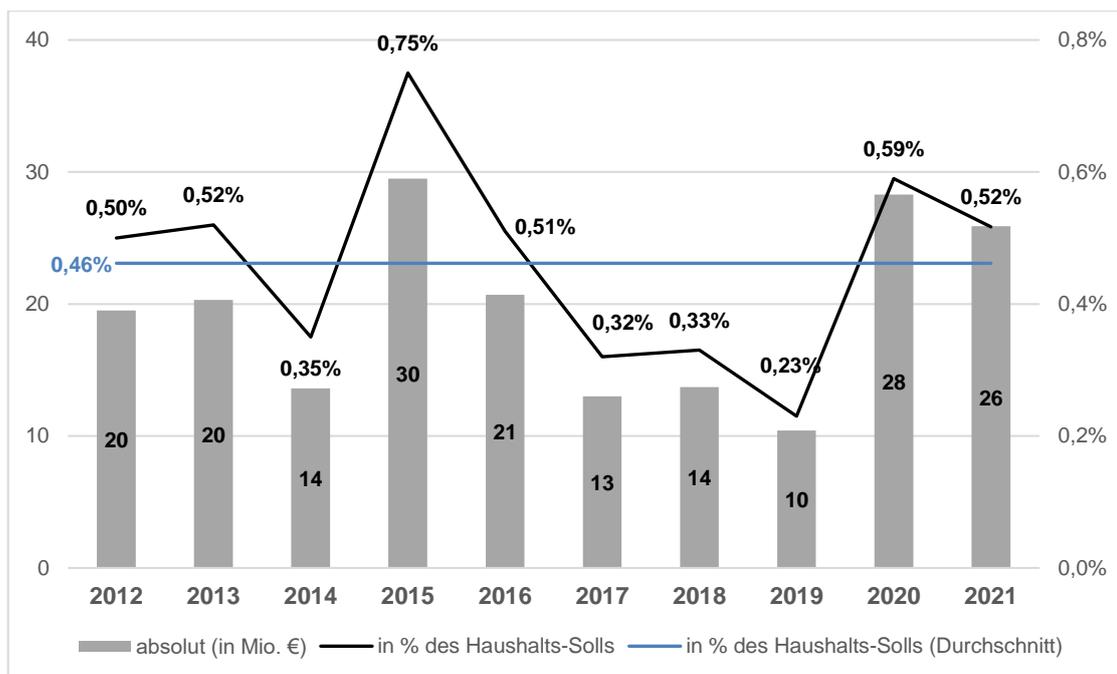


Abbildung 2: Ausgabenüberschreitungen von 2012 bis 2021

Demnach lagen die relativen Ausgabenüberschreitungen 2021 wieder auf dem Niveau von 2012, 2013 und 2016 sowie leicht über dem langjährigen Durchschnitt von 0,46 %. Während es von 2017 bis 2019 gelungen ist, die Ausgabenüberschreitungen auf einen Anteil am Haushalts-Soll von maximal 0,32 % und Beträge von unter 20 Mio. € zu begrenzen, zeigt sich seit 2020 ein deutlicher Anstieg. Die Auswertung zeigt aber auch, dass die Überschreitungen nicht nur mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu erklären sind, da es bereits in früheren Jahren vergleichbare Werte gab.

Haushaltsüberschreitungen in Form von über- und außerplanmäßigen Ausgaben stellen Planabweichungen vom bewilligten Haushaltsplan dar. Sie sind durch Einsparungen bei anderen Ausgaben auszugleichen. Sie bedürfen stets der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen, die nur im Fall eines unvorhergesehen und unabweisbaren Bedarfs erteilt werden darf. Bei der dabei erforderlichen und auf den Einzelfall abzustellenden Prüfung ist ein strenger Maßstab anzulegen.

## 7.2 Einnahmen, Ausgaben und Bestand von Rücklagen und Sondervermögen

### A) Rücklagen

Im Jahr 2021 bestanden die folgenden vier Rücklagen:

Kapitel	Bezeichnung
97 01	Grundstücksfonds des Landes
97 15	Zinsausgleichsrücklage
97 30	Rücklage ex ante Konjunkturausgleich
96 81	Abrechnungskonto SV Zukunft II/Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“

Die geforderte und in Anlage 3 nachgewiesene Entwicklung ihres Bestands stellt sich von 2017 bis 2021 wie folgt dar:

Kapitel	Bestand der Rücklagen in Mio. €				
	2017	2018	2019	2020	2021
+ 97 01	13,3	13,6	11,5	6,9	7,5
+ 97 15	–	–	–	21,5	21,5
+ 97 30	–	–	47,8	47,8	47,8
+ 96 81	–	–	–	28,8	28,5
= <b>Gesamt</b>	<b>13,3</b>	<b>13,6</b>	<b>59,3</b>	<b>105,0</b>	<b>105,3</b>

Im Betrachtungszeitraum hat sich die Zahl der zweckbestimmten Rücklagen vervierfacht. Ihr Bestand stieg um 92,0 Mio. € und hat sich somit sogar fast achtfacht. Gegenüber 2020 blieb er nahezu unverändert.

Der Rechnungshof bewertet sowohl die steigende Zahl der Rücklagen als auch die Entwicklung ihres Bestands im Hinblick auf den Grundsatz der „Einheit des

Haushalts“ kritisch. Er behält sich daher vor, den zweckbestimmten Einsatz der in den Rücklagen verfügbaren Mittel verstärkt zu betrachten.

Im Einzelnen ist zu den Veränderungen Folgendes zu bemerken:

- Grundstücksfonds des Landes

Gemäß § 64 Abs. 6 LHO gilt: „Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sind einem Grundstock 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.“ Diesem Erfordernis wurde im Haushaltsvollzug 2021 entsprochen.<sup>1</sup>

Somit hat sich der Bestand des Grundstücksfonds zum Jahresende 2021 nach Zuführung von Veräußerungserlösen von 4,6 Mio. € und Entnahmen von 4,0 Mio. € um 0,6 Mio. € erhöht. Gegenüber 2017 hat sich der Bestand um 5,8 Mio. € (43,6 %) verringert.

- Abrechnungskonto SV Zukunft II/Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“

2021 wurden dieser Rücklage 0,3 Mio. € entnommen und dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ (Kapitel 95 86) zur Finanzierung dort noch bestehender Zahlungsverpflichtungen zugeführt. Der Bestand ging dadurch gegenüber dem Vorjahr auf 28,5 Mio. € zurück.

## B) Sondervermögen

Sondervermögen sind rechtlich unselbständige abgesonderte Teile des Landesvermögens mit eigener Wirtschaftsführung. Sie können nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes errichtet werden und sind zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Landes bestimmt.<sup>2</sup>

Sondervermögen sind gemäß § 26 Abs. 2 Satz 1 LHO im jeweiligen Haushaltsplan nur mit den Zuführungen und Ablieferungen veranschlagt. Für jedes Wirtschaftsjahr (Kalenderjahr) ist von der das Sondervermögen verwaltenden Stelle ein Wirtschaftsplan aufzustellen, welcher alle im Wirtschaftsjahr zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben enthält.

Am Ende eines jeden Wirtschaftsjahres haben die Sondervermögen ihren Bestand einschließlich Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Einnahmen und Ausgaben in einer eigenen Jahresrechnung nachzuweisen. Die Schuldverpflichtungen der Sondervermögen sind im Landesschuldbuch dargestellt.

Zum Ende des Jahres 2021 bestanden die folgenden zwölf Sondervermögen:

<sup>1</sup> Kapitel 21 02, Titel 821 01 (Erwerb von Grundstücken).

<sup>2</sup> Vgl. Nr. 2.1 der Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 26 LHO.

Kapitel	Bezeichnung (ohne Begriffsnennung „Sondervermögen“)	Errichtet im Jahr
97 02	Ausgleichsabgabe <sup>1</sup>	1995
	Versorgungsrücklage Saarland:	1999
97 03	- Versorgungsrücklage Saarland	
97 10	- Tagesgeld Versorgungsrücklage	
95 88	Zukunftsinitiative	2001
–	Ausfallfonds Studiengebührendarlehen <sup>2</sup>	2007
95 86	Zukunftsinitiative II	2010
	Kommunaler Entlastungsfonds:	2011
95 90	- Kommunaler Entlastungsfonds (bis 2019)	
97 16	- Kommunaler Entlastungsfonds (ab 2020)	
97 14	Pensionsfonds	2020
97 17	Konjunkturausgleichsrücklage	2020
–	Zinsausgleichsrücklage	2020
97 11	Saarlandpakt	2020
97 12	Zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie	2020
97 13	Krankenhausfonds	2020

Die Haushaltsrechnung enthält als Anlage 3 die ihr nach § 85 Abs. 1 Nr. 2 LHO beizufügende Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben sowie den Bestand der zum Ende des Rechnungsjahres 2021 bestehenden Sondervermögen.

Ausgenommen hiervon ist das zum 1. Januar 2020 errichtete Sondervermögen „Zinsausgleichsrücklage“<sup>3</sup>. An dieses erfolgten auch im Rechnungsjahr 2021 keine Zuführungen, sodass sich Anfangs- und Endbestand auf jeweils 0 € beliefen.<sup>4</sup> Der Rechnungshof begrüßt es, dass keine Zuführung vorgenommen wurde, da dies zu einer Netto-Kreditaufnahme im Kernhaushalt geführt hätte. Zudem besteht seit 2020 bereits eine haushaltmäßige Zinsausgleichsrücklage (siehe oben) in Höhe von 21,5 Mio. €. Diese hätte nach Ansicht des Rechnungshofs in 2021 jedoch aufgelöst und zur Begrenzung der Netto-Kreditaufnahme (Kernhaushalt + Sondervermögen) verwendet werden können.

Die Bestandsentwicklung der Sondervermögen stellt sich von 2017 bis 2021 wie folgt dar:

<sup>1</sup> Nach dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX), Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2560).

<sup>2</sup> Nach dem Saarländischen Hochschulgebührengesetz (HSchulGebG SL) vom 20. März 2002, zuletzt geändert durch Artikel 3 Abs. 2 des Gesetzes vom 16./17. Juni 2021 (Amtsbl. I S. 1762) in Verbindung mit der Bekanntmachung vom 9. Mai 2022 (Amtsbl. I S. 858).

<sup>3</sup> Vgl. Artikel 5 des Gesetzes zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446).

<sup>4</sup> Vgl. Haushaltsrechnung 2021, S. 17.

Sondervermögen	Bestand der Sondervermögen in Mio. €				
	2017	2018	2019	2020	2021
+ Ausgleichsabgabe	7,6	10,5	13,7	16,6	18,7
+ Versorgungsrücklage	238,9	205,3	208,2	210,5	212,2
+ Zukunftsinitiative	474,1	612,1	672,7	728,2	741,9
+ Ausfallfonds Studiengeb.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
+ Zukunftsinitiative II	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
+ Kommunalen Entlast.fonds	36,3	19,3	2,3	2,3	2,3
+ Pensionsfonds	–	–	–	3,0	6,0
+ Konjunkturausgl.rücklage	–	–	–	0,0	99,6
+ Zinsausgleichsrücklage	–	–	–	0,0	0,0
+ Saarlandpakt	–	–	–	0,0	0,0
+ Covid-19-Pandemie	–	–	–	0,0	0,0
+ Krankenhausfonds	–	–	–	95,0	122,6
<b>= Gesamt</b>	<b>757,1</b>	<b>847,4</b>	<b>897,1</b>	<b>1.055,8</b>	<b>1.203,5</b>

Mit insgesamt 1.203,5 Mio. € hat der Bestand der Sondervermögen zum Ende des Rechnungsjahres 2021 einen bis dahin neuen Höchststand erreicht. Mit dem 2022 errichteten Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ im Volumen von 3 Mrd. € wird sich dieser in 2022 nochmals deutlich erhöhen.<sup>1</sup>

Der Zuwachs von 147,7 Mio. € in 2021 entspricht einer relativen Steigerung von 14,0 % (Vorjahr: 17,7 %). Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen die Zuführungen von 99,6 Mio. € aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage“<sup>2</sup> sowie die Bestandsveränderung von 27,6 Mio. € beim Sondervermögen „Krankenhausfonds“.<sup>3</sup>

Seit 2017 hat sich der Bestand um 446,4 Mio. € (59,0 %) erhöht. Aber nicht nur das. Auch ein Vergleich mit dem jeweiligen Rechnungs-Soll des Kernhaushalts zeigt, dass der Bestand der Sondervermögen überproportional anstieg. Zusammen betrachtet stellt sich dies wie folgt dar:

<sup>1</sup> Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ vom 8. Dezember 2022, verkündet als Artikel 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2022 vom 7. Dezember 2022 (Amtsbl. I S. 1511).

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 21 02, Titel 634 01 (Zuführung an das Sondervermögen 'Konjunkturausgleichsrücklage nach dem Saarländischen Haushaltsstabilisierungsgesetz').

<sup>3</sup> Einnahmen von 55 Mio. € standen Ausgaben von 27,4 Mio. € gegenüber.

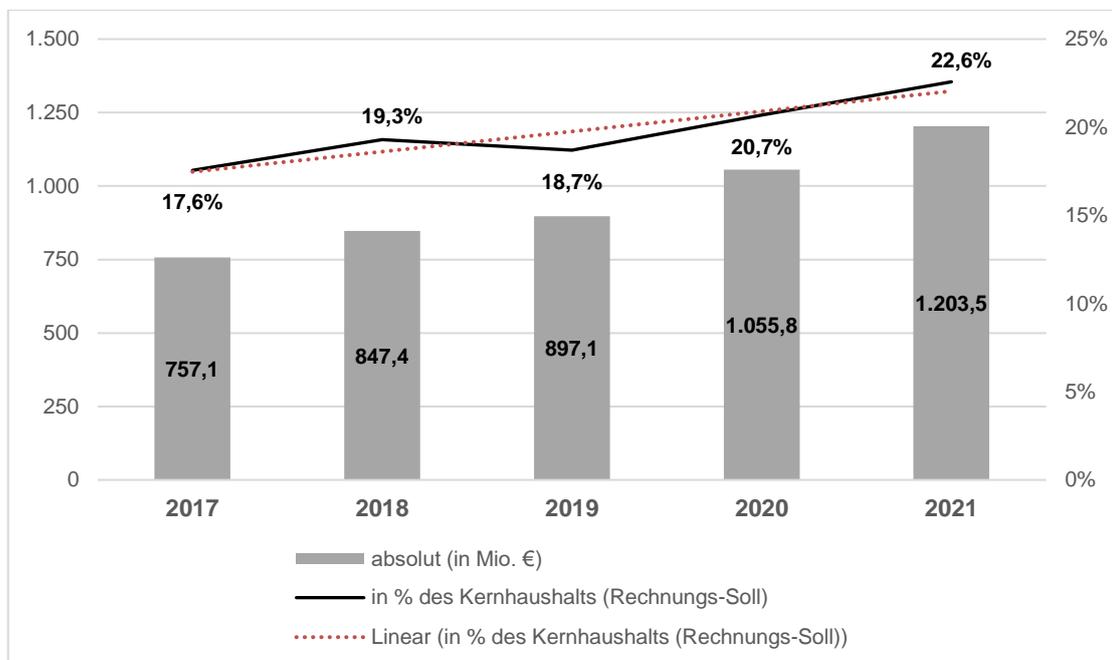


Abbildung 3: Bestand der Sondervermögen inkl. Vergleich zum Rechnungs-Soll des Kernhaushalts von 2017 bis 2021

Gegenüber 2017 stieg der Bestand der Sondervermögen – gemessen am Rechnungs-Soll des Kernhaushalts – um 5 Prozentpunkte bzw. 28,4 % an. Der Rechnungshof sieht diesen nahezu stetigen Anstieg insgesamt kritisch.

Im Einzelnen ist zu den Sondervermögen Folgendes zu bemerken:

- Ausgleichsabgabe

Die Bestandsveränderung von 2,1 Mio. € (12,7 %) auf 18,7 Mio. € resultierte aus Einnahmen von 9,0 Mio. € und Ausgaben von 6,9 Mio. €. Zur Arbeits- und Berufsförderung schwerbehinderter Menschen sowie zur begleitenden Hilfe im Arbeits- und Berufsleben wurden hierbei 2021 5,1 Mio. € an Zuschüssen ausgezahlt (Vorjahr: 4,2 Mio. €).

- Versorgungsrücklage Saarland

Der Versorgungsrücklage flossen im Jahr 2021 Zinseinnahmen von 1,8 Mio. € zu. Diesen standen Entnahmen von insgesamt 0,1 Mio. € gegenüber.<sup>1</sup>

Wie bereits 2019 und 2020, wurde auch 2021 die zur Reduzierung der Versorgungsausgaben vorgesehene Zuführung von 54,8 Mio. € (2019: 40,3 Mio. €, 2020: 40,7 Mio. €) an den Kernhaushalt nicht vorgenommen.<sup>2</sup> Damit wick die Landesregierung erneut von ihrer ursprünglich be-

<sup>1</sup> Auflösung der Versorgungsrücklagen des Universitätsklinikums, der Landwirtschaftskammer und des Medizinischen Dienstes.

<sup>2</sup> Vgl. § 6 HG 2021/2022.

schlossenen Entnahmestrategie ab. Der Rechnungshof fordert sie daher erneut dazu auf, diese Mittel zur finanziellen Entlastung künftiger Haushalte einzusetzen.

Zum 31. Dezember 2021 hat sich der Bestand des Sondervermögens um 1,7 Mio. € zum dritten Mal in Folge erhöht. Mit 212,2 Mio. € lag er jedoch 26,7 Mio. € (11,2 %) unter dem Wert von 2017.

- Zukunftsinitiative

Aufgrund der dem Ministerium für Finanzen und Europa mit dem HG 2021/2022 erteilten Ermächtigung wurden dem Sondervermögen im Haushaltsvollzug erneut zweckgebunden übertragbare Minderausgaben von 20,0 Mio. € zugeführt. Darüber hinaus erfolgte eine ebenfalls zweckgebundene Zuführung von 62,5 Mio. € aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“. Ferner wurden 0,1 Mio. € aus Darlehensrückflüssen vereinnahmt. Diesen Einnahmen standen Ausgaben von 68,9 Mio. € gegenüber, von denen 64,8 Mio. € auf Investitionen entfielen.

Der Bestand zum Ende des Rechnungsjahres 2021 erhöhte sich somit um 13,7 Mio. € auf 741,9 Mio. €. Der Rechnungshof kritisiert erneut den kontinuierlichen Anstieg. Seit 2017 hat sich der Bestand um 267,8 Mio. € und somit um mehr als die Hälfte erhöht.

Ausweislich der der Haushaltsrechnung ebenfalls als Anlage beigefügten Übersicht „Festlegungen und Verbindlichkeiten zum 31.12.2021“ beliefen sich die Verpflichtungen des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ aus Bewilligungen von Fördermitteln für Projekte (nach Beiratsbeschluss) sowie die Verpflichtungen aus zweckgebundenen Festlegungen (vor Beiratsbeschluss) zum Ende des Rechnungsjahres 2021 auf insgesamt 587,5 Mio. € (Vorjahr 560,7 Mio. €).<sup>1</sup>

- Zukunftsinitiative II

Die dem Sondervermögen aus der Rücklage für Haushaltsreste im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“ (Kapitel 96 81) zugeführten Mittel von 0,3 Mio. € wurden bestimmungsgemäß und in gleicher Höhe zur Finanzierung von Investitionen für Klimaschutz und Nachhaltigkeit eingesetzt.<sup>2</sup> Da sich Ein- und Auszahlungen ausglich, blieb der Bestand unverändert bei 0 €.

<sup>1</sup> Vgl. Haushaltsrechnung 2021, S. 956 bis 958 und Haushaltsrechnung 2020, S. 940.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 9586, Titel 725 01 (Klimaschutz), 893 02 (Klimaschutz (Energiewende)) und Titel 893 03 (Nachhaltigkeit (MUV) / LIK Nord (Phase II)).

- Kommunaler Entlastungsfonds

Aus dem Kernhaushalt wurden dem Sondervermögen 9,0 Mio. € zugewiesen<sup>1</sup> und an die saarländischen Kommunen zur Finanzierung von Investitionen und für die Unterhaltung des Anlagevermögens weitergeleitet.<sup>2</sup> Insgesamt hat das Sondervermögen damit seit seiner Errichtung im Jahr 2011 den Städten und Gemeinden im Saarland Entlastungshilfen von 141,0 Mio. € zur Verfügung gestellt.<sup>3</sup>

Der Fondsbestand von 2,3 Mio. € blieb gegenüber 2019 und 2020 unverändert. Gegenüber 2017 ist ein Rückgang um 34,0 Mio. € (93,7 %) zu verzeichnen.

- Pensionsfonds

Das Sondervermögen dient der zusätzlichen Absicherung der Finanzierung von Versorgungsausgaben der Beamtinnen und Beamten sowie der Richterinnen und Richter. Ihm wurden in seinem zweiten Wirtschaftsjahr 3,0 Mio. € gemäß § 6a HG 2021/2022 aus dem Kernhaushalt zugeführt. Zusammen mit geringfügigen Zinserträgen wurden diese gemäß den Bestimmungen des Errichtungsgesetzes in Schuldscheindarlehen des Landes angelegt.<sup>4</sup> Der Bestand hat sich somit gegenüber dem Vorjahr auf 6,0 Mio. € verdoppelt.

- Konjunkturausgleichsrücklage

Dem im Rahmen der Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung errichteten Sondervermögen<sup>5</sup> wurden im Rechnungsjahr 2021 erstmals 99,6 Mio. € zugeführt. Hierdurch sollen konjunkturbedingte Schwankungen bei den Einnahmen und Ausgaben im Landeshaushalt ausgeglichen und somit die notwendigen Tilgungen gemäß Sanierungshilfengesetz (SanG)<sup>6</sup> realisiert werden können.

Die tatsächliche Zuführung blieb hinter dem zulässigen Maximum von 122,3 Mio. €<sup>7</sup> zurück. Einerseits begrüßt der Rechnungshof, dass das Volumen nicht vollständig ausgeschöpft wurde, da dies zu einer Netto-

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 21 01, Titel 634 72 (Zuweisungen an das Sondervermögen 'Kommunaler Entlastungsfonds' und zur Überwindung der kommunalen Haushaltsschieflage).

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

<sup>3</sup> Quelle: Jahresrechnungen Kapitel 95 90 und 97 16.

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

<sup>5</sup> Vgl. Artikel 4 des Gesetzes Nr. 1961 zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung vom 10. April 2019 (Amtsl. I S. 446).

<sup>6</sup> Vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3126).

<sup>7</sup> Ex-post-Konjunkturkomponente 202,3 Mio. € (189,8 Mio. € + 12,5 Mio. € wie in der Tabelle zur Herleitung des strukturellen Finanzierungssaldos nach § 1 HStabG unter Tn. 13.3 (Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht) dargestellt abzüglich 80,0 Mio. € Tilgungsverpflichtung nach § 1 Abs. 6 HStabG.

Kreditaufnahme im Kernhaushalt geführt hätte. Andererseits ist zu hinterfragen, ob die Zuführung etwa zugunsten geringeren Netto-Kreditaufnahme (Kernhaushalt + Sondervermögen) auch hätte geringer ausfallen können.

- 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 müssen<sup>1</sup>. Die bei den Kommunen verbleibenden Liquiditätskredite sind von diesen ebenfalls innerhalb eines Zeitraumes von 45 Jahren vollständig zu tilgen.

Zur Abwicklung der an das Land übertragenen kommunalen Liquiditätskredite wurde das Sondervermögen „Saarlandpakt“ errichtet, das sich aus Zuweisungen aus dem Kernhaushalt und durch die Aufnahme von Krediten finanziert.<sup>2</sup> Auf Grundlage dessen hat das Land bis Ende 2021 insgesamt 590,6 Mio. € an kommunalen Liquiditätskrediten übernommen.<sup>3</sup>

Da Einnahmen und Ausgaben stets ausgeglichen sind – 2021 waren es je 30,0 Mio. € – blieb der Bestand unverändert bei 0 €.

- Zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie

Das Sondervermögen dient der Finanzierung der sich aus der Covid-19-Pandemie ergebenden direkten und indirekten finanziellen Folgen. Seiner Errichtung<sup>4</sup> war die Feststellung des Landtages vorangegangen, dass es sich bei der Covid-19-Pandemie um eine Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation nach § 2 Abs. 1 des Haushaltsstabilisierungsgesetzes (HStabG)<sup>5</sup> handelt.

Das Sondervermögen finanziert sich zulasten einer Kreditermächtigung von bis zu 1,4 Mrd. €, deren Mittel 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.

<sup>1</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Saarlandpakt“ vom 30. Oktober 2019 (Amtsbl. I S. 1037).

<sup>2</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Errichtung eines „Sondervermögens Saarlandpakt“ vom 30. Oktober 2019 (Amtsbl. I S. 1037).

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 14 Reihe 5 „Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2021“ vom 28. Juli 2022, S. 10.

<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> Vom 10. April 2019 (Amtsbl. I S. 446).

In 2021, dem zweiten Jahr der Pandemie, verausgabte das Sondervermögen 832,8 Mio. € (Vorjahr: 732,3 Mio. €). Finanziert wurden diese durch eine Darlehensaufnahme von 338,8 Mio. €, Erstattungen des Bundes und der Europäischen Union (EU) von zusammen 434,3 Mio. € und durch sonstige Einnahmen von 59,7 Mio. €. Da sich Ein- und Auszahlungen ausglich, blieb der Bestand unverändert bei 0 €.

Der Rechnungshof hatte der Bewältigung der Covid-19-Pandemie in seinem letzten Jahresbericht einen 73-seitigen „Teil 2“ gewidmet, welcher auch bereits Aussagen zum Rechnungsjahr 2021 enthielt.<sup>1</sup>

Die Landesregierung hatte den Ausführungen des Rechnungshofs in ihrer Stellungnahme teilweise zugestimmt. Abschließend formulierte sie, dass die pandemiebedingte Neuverschuldung auch aus ihrer Sicht eine große Belastung des Landeshaushalts darstelle, die möglichst begrenzt werden sollte.<sup>2</sup>

Der Rechnungshof konnte diesbezüglich erfreulicherweise feststellen, dass die oben genannte Darlehensaufnahme (338,8 Mio. €) hinter der im Wirtschaftsplan 2021 veranschlagten Kreditermächtigung von 408,7 Mio. € zurückblieb.

- Krankenhaushofonds

Zur Förderung von Investitionskosten der saarländischen Krankenhausträger hat das Saarland ein Sondervermögen errichtet.<sup>3</sup> Ihm werden im Zeitraum 2020 bis 2022 insgesamt 125,0 Mio. €<sup>4</sup> aus dem kreditfinanzierten Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ zur Verfügung gestellt. Hinzu kommen seit 2020 Zuführungen in Höhe von jährlich 20,0 Mio. € aus den bisherigen Ansätzen des Kernhaushalts sowie Mittel des Bundes aus dem „Zukunftsprogramm Krankenhäuser“.

2021 vereinnahmte der Krankenhaushofonds 55,0 Mio. €. Wie veranschlagt waren dies 35,0 Mio. € aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ sowie 20,0 Mio. € aus dem Kernhaushalt. Die mit 12,0 Mio. € veranschlagten Zuweisungen des Bundes gingen 2021 erneut nicht ein. Ausgaben fielen in Höhe von 27,4 Mio. € an. Etwas mehr als die Hälfte (14,0 Mio. €) entfiel dabei auf kommunale Krankenhausträger<sup>5</sup>. Auf andere Krankenhausträger (ohne UKS)<sup>6</sup> entfielen 13,4 Mio. €. Der Bestand veränderte sich somit gegenüber dem Vorjahr um 27,6 Mio. € (29,1 %) auf 122,6 Mio. €.

---

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2021, S. 111 bis 183.

<sup>2</sup> Vgl. Landtags-Drucksache 17/367, S. 224.

<sup>3</sup> Vgl. Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Krankenhaushofonds“ vom 24. Juni 2020 (Amtsbl. I S. 448).

<sup>4</sup> 75 Mio. € in 2020, 35 Mio. € in 2021 und 15 Mio. € in 2022.

<sup>5</sup> Titel 884 03 (Zuschüsse für Investitionen an kommunale Krankenhausträger).

<sup>6</sup> Titel 884 01 (Zuweisungen an die Bundesknappschaft) und Titel 884 02 (Zuschüsse an sonstige Krankenhausträger). Investitionen am UKS werden nicht aus dem Krankenhaushofonds finanziert.

Der Rechnungshof erinnert an seinen letztjährigen Jahresbericht. Dort hat er ausgeführt „[...]“, 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.“<sup>1</sup> Dies gilt nach wie vor. Der Rechnungshof bewertet daher die wie geplant erfolgte Zuführung von 35,0 Mio. € in 2021 aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ erneut kritisch.

Aus dem Kernhaushalt wurden 2021 insgesamt 186,8 Mio. € an Sondervermögen gezahlt. Die Zahlungen von Sondervermögen an den Kernhaushalt beliefen sich auf 8,8 Mio. €. Saldiert wurden aus dem Kernhaushalt also 177,8 Mio. € (Vorjahr 321,2 Mio. €) an Sondervermögen gezahlt. Im Einzelnen stellt sich dies wie folgt dar:

Sondervermögen	Zahlungen vom Kernhaushalt an Sondervermögen in Mio. €	Zahlungen von Sondervermögen an den Kernhaushalt in Mio. €	Saldo in Mio. €
+ Zukunftsinitiative	20,0	0,0	20,0
+ Kommunalen Entlastungsfonds	9,0	0,0	9,0
+ Pensionsfonds	3,0	0,0	3,0
+ Konjunkturausgleichsrücklage	99,6	0,0	99,6
+ Saarlandpakt	30,0	0,0	30,0
+ Covid-19-Pandemie	5,0	8,8	-3,8
+ Krankenhausfonds	20,0	0,0	20,0
<b>= Gesamt</b>	<b>186,6</b>	<b>8,8</b>	<b>177,8</b>

Auf eine Darstellung der Zahlungsströme zwischen den Sondervermögen untereinander sowie zwischen den Sondervermögen und Dritten wird verzichtet.

### 7.3 Jahresabschlüsse der Landesbetriebe

Landesbetriebe sind rechtlich unselbstständige, abgegrenzte Teile der Landesverwaltung. Ihre Tätigkeit ist in der Regel erwerbswirtschaftlich ausgerichtet.<sup>2</sup> Gemäß § 26 Abs. 1 LHO sind im Haushaltsplan nur die jeweiligen Zuführungen oder Ablieferungen zu veranschlagen.

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

<sup>1</sup> Jahresbericht 2021, S. 141.

<sup>2</sup> Vgl. Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 26 LHO.

Im Jahr 2021 bestanden die folgenden neun Landesbetriebe:

Kapitel	Bezeichnung (Abkürzung)
04 13	Landesamt für Zentrale Dienste – Statistisches Amt (LZD-SA)
05 13	Landesamt für Soziales (LAS)
08 12	Landesbetrieb für Straßenbau (LfS)
09 11	Landesamt für Vermessung, Geoinformation und Landentwicklung (SVGL)
09 13	SaarForst Landesbetrieb (SFL)
09 14	Landesamt für Verbraucherschutz (LAV)
09 23	Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz (LUA)
10 10	Saarländische Klinik für Forensische Psychiatrie (SKFP)
16 22	Landesamt für IT-Dienstleistungen (IT-DLZ)

Der Landesbetrieb „Landesverwaltungsamt – Staatliche Hochbaubehörde“ (LaVA-SHB), Kapitel 03 32, wurde zum 31. Dezember 2020 aufgelöst und zum 1. Januar 2021 als Abteilung 4 in das LaVA eingegliedert.

Die Zuführungen<sup>1</sup> an die Landesbetriebe beliefen sich im Rechnungsjahr 2021 auf 514,5 Mio. € (Vorjahr: 498,8 Mio. €). Der Großteil (86,1 %) entfiel dabei auf Verlustübernahmen, worauf im weiteren Verlauf noch näher eingegangen wird. Die Ablieferungen<sup>2</sup> der Landesbetriebe an den Kernhaushalt betragen 1,8 Mio. € (Vorjahr: 1,1 Mio. €), von denen 1,4 Mio. € auf den aufgelösten Landesbetrieb LaVA-SHB zurückzuführen sind.

Für die Zuführungen und Ablieferungen gilt folgender Hinweis: „Da die kamerale Zuordnung der Ein- und Auszahlungen zu den Haushaltsjahren von der erfolgswirksamen Zuordnung teilweise abweicht, können sich zwangsläufig zeitliche und rechnerische Buchungsunterschiede zwischen den Finanzrechnungen der Wirtschaftspläne und den entsprechenden Zuführungstiteln im Haushaltsplan ergeben.“<sup>3</sup>

Die Haushaltsrechnung 2021 enthält für nahezu alle Landesbetriebe die geforderte Übersicht in Form einer Bilanz sowie einer Finanz- und Erfolgsrechnung mit Soll/Ist-Vergleich. Einzig der Jahresabschluss des LfS fehlt, da er bis zur Drucklegung der Haushaltsrechnung dem Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft nicht vorlag.<sup>4</sup> Mit Schreiben vom 6. Februar 2023 ging dieser nachträglich beim Rechnungshof ein.

Den hierdurch dem Rechnungshof vollzählig vorliegenden Jahresabschlüssen wurde seitens der jeweiligen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in sechs Fällen ein uneingeschränkter Bestätigungsvermerk erteilt. Dies bedeutet, dass Jahresabschluss und Lagebericht mit den jeweils geltenden Rechnungslegungsvorschriften übereinstimmen. Im Falle des SFL war der Bestätigungsvermerk aufgrund nicht hinreichend nachgewiesener Nutzungsrechte an unbebautem und bebautem Grund und Boden jedoch abermals eingeschränkt. Für die Prüfung

<sup>1</sup> Zuschüsse für laufende Zwecke (Gr. 682), Zuführungen zu IT-Aufwendungen (Gr. 682 im Einzelplan 16), Zuschüsse für Investitionen (Gr. 891+892) und Zuführungen zu IT-Investitionen (Gr. 891+892 im Einzelplan 16); davon 512,7 Mio. € aus dem Kernhaushalt und 1,9 Mio. € aus dem Covid-19-Sondervermögen.

<sup>2</sup> Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen (Gr. 121).

<sup>3</sup> Haushaltsrechnung 2021, S. 20.

<sup>4</sup> Haushaltsrechnung 2021, S. 20.

der Jahresabschlüsse des LZD-SA und des IT-DLZ wurden keine Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bestellt, die einen Bestätigungsvermerk hätten erteilen können. Die Prüfungen wurden stattdessen durch die Stabstelle Innenrevision und Personal des LZD selbst vorgenommen.

Insgesamt ergab sich nach der Buchung von Erträgen aus Verlustübernahmen aus dem Landeshaushalt von 442,8 Mio. € (Vorjahr: 427,7 Mio. €) für das Geschäftsjahr 2021 ein Jahresfehlbetrag von 9,3 Mio. € (Vorjahr: 4,5 Mio. €). Auf Basis der in der Haushaltsrechnung enthaltenen Erfolgsrechnungen zuzüglich der Erfolgsrechnung des LfS stellt sich dies im Einzelnen wie folgt dar:

Landesbetrieb	Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag (-) ohne Erträge aus Verlustübernahme	Verlustübernahme aus Kernhaushalt/ Gewinnabführung (-) an Kernhaushalt	Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag (-) mit Erträgen aus Verlustübernahme
+ LZD-SA	-7.640.525 €	7.640.525 €	0 €
+ LAS	-345.031.667 €	345.031.667 €	0 €
+ LfS	-28.022.619 €	28.094.300 €	71.681 €
+ LVGL	-11.170.048 €	0 €	-11.170.048 €
+ SFL	-3.896.668 €	5.446.400 €	1.549.732 €
+ LAV	-7.801.692 €	8.023.200 €	221.508 €
+ LUA	-15.694.800 €	15.694.800 €	0 €
+ SKFP	+562.449 €	-562.449 €	0 €
+ IT-DLZ	-33.428.628 €	33.428.628 €	0 €
<b>= Gesamt</b>	<b>-452.124.198 €</b>	<b>442.797.071 €</b>	<b>-9.327.127 €</b>

Gegenüber den in den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe geplanten Verlustübernahmen durch den Landeshaushalt von 478,7 Mio. € ergab sich eine Verbesserung von 35,9 Mio. € (Vorjahr: 13,7 Mio. €).

Die in vorstehender Tabelle ersichtlichen „Überzahlungen“ eingetretener Verluste sieht der Rechnungshof kritisch. Verlustausgleiche sollten nicht zu Jahresüberschüssen führen. Hierzu ist darüber hinaus zu bemerken, dass diese in den meisten Fällen als Verbindlichkeit gegenüber dem Saarland bilanziert wurden und die Jahresabschlussberichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften bzw. der Stabstelle Innenrevision und Personal des LZD daher von den der Haushaltsrechnung beigefügten Übersichten abweichen. Demnach ergeben sich folgende Jahresergebnisse vor Zuführung in die Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland:

Landesbetrieb	Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag ohne Erträge aus Verlustübernahme	Verlustübernahme aus Kernhaushalt/ Gewinnabführung (-) an Kernhaushalt	Jahresüberschuss/ Jahresfehlbetrag mit Erträgen aus Verlustübernahme vor Zuführung in die Ver- bindlichkeiten gegen- über dem Land
+ LZD-SA	-5.803.964 €	7.640.525 €	1.836.561 €
+ LAS	-345.031.667 €	350.878.200 €	5.846.533 €
+ LfS	-28.022.619 €	28.094.300 €	71.681 €
+ LVGL	-11.170.048 €	12.386.400 €	1.216.352 €
+ SFL	-3.896.668 €	5.446.400 €	1.549.732 €
+ LAV	-7.801.692 €	8.023.200 €	221.508 €
+ LUA	-15.694.800 €	15.694.800 €	0 €
+ SKFP	+562.449 €	-562.449 €	0 €
+ IT-DLZ	-29.656.587 €	33.428.628 €	3.772.041 €
<b>= Gesamt</b>	<b>-446.515.596 €</b>	<b>461.030.004 €</b>	<b>14.514.408 €</b>

Auch diese nicht ersichtlichen „Überzahlungen“ der tatsächlich eingetretenen Verluste sind zu kritisieren. Letztlich schließen mit Ausnahme des SFL alle anderen Landesbetriebe das Jahr 2021 nach Zuführung ihrer durch Verlustausgleich entstandenen Jahresüberschüsse in die Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland mit einem ausgeglichenen Jahresergebnis ab. Da die Unterschiedlichkeit der Darstellungen irreführend ist, plädiert der Rechnungshof für eine nachvollziehbare und verständliche Vereinheitlichung.

Insgesamt ergab sich nicht zuletzt hierdurch auch ein Anstieg der Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland um 11,3 Mio. € auf nunmehr 83,1 Mio. € (Vorjahr: 71,8 Mio. €), die dem Kernhaushalt entzogen sind und diesem nach Ansicht des Rechnungshofs zurückgeführt werden sollten.

Im Einzelnen ergaben sich folgende Werte:

Landesbetrieb	Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland zum 31.12.2021	Anteil der Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland an der Bilanzsumme zum 31.12.2021	Anteil der Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland an der Bilanzsumme zum 31.12.2020
+ LZD-SA	7.382.057 €	60,7 %	52,7 %
+ LAS	45.405.756 €	44,0 %	46,1 %
+ LfS	12.579.320 €	1,6 %	1,7 %
+ LVGL	2.075.000 €	17,0 %	8,9 %
+ SFL	7.053.747 €	10,1 %	10,4 %
+ LAV	221.508 €	1,5 %	1,9 %
+ LUA	810.846 €	3,1 %	3,5 %
+ SKFP	539.243 €	2,4 %	3,2 %
+ IT-DLZ	7.035.587 €	21,1 %	13,1 %
<b>= Gesamt</b>	<b>83.103.064 €</b>	<b>7,6 %</b>	<b>6,9 %</b>

Besonders auffällig sind hierbei das LZD-SA, das LAS und das IT-DLZ mit weit überdurchschnittlichen Anteilswerten. Insgesamt stieg der Anteil der Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland um 0,7 Prozentpunkte. Anstiege ergaben sich beim LZD-SA (+8,0 Prozentpunkte), dem LVGL (+8,1 Prozentpunkte) und

dem IT-DLZ (+8,0 Prozentpunkte). Folgerichtig wies auch die Stabsstelle Innenrevision und Personal des LZD in ihren Prüfberichten vom 28. Juli 2022 (IT-DLZ) und 22. August 2022 (LZD-SA) auf die Problematik hin.

Dort heißt es zum IT-DLZ: „Der Jahresüberschuss resultiert aus ‚überschüssig‘ zugeführten Finanzmitteln. Dieser Zuführungsüberschuss wurde in der Bilanz als Verbindlichkeit an den öffentlichen Bereich eingestellt. Der Stand der Verbindlichkeiten an den öffentlichen Bereich beträgt nunmehr insgesamt 7.035.587,04 €. Über eine Rückführung dieser Verbindlichkeiten und damit einer Ablieferung der zu viel vereinnahmten Beträge an das Land, sollte entschieden werden.“

Zum LZD-SA wurde wie folgt ausgeführt: „Die Zuführungen aus dem Landeshaushalt für laufende Aufwendungen und Personalaufwand entsprechen nicht den tatsächlich benötigten Deckungsmitteln. Der Zuführungsüberschuss in Höhe von 1.836.560,75 € wurde in der Bilanz als Verbindlichkeit an den öffentlichen Bereich eingestellt. Der Stand der Verbindlichkeiten an den öffentlichen Bereich beträgt nunmehr insgesamt 7.382.056,72 €. Über eine Rückführung dieser Verbindlichkeiten und damit einer Ablieferung der zu viel vereinnahmten Beträge an das Land sollte entschieden werden.“

Der Rechnungshof fordert die Landesregierung auf, die entsprechenden Schritte – auch für die anderen Landesbetriebe – einzuleiten. Besonders hohes Potenzial besteht hierbei beim LAS, auf das mehr als die Hälfte aller Verbindlichkeiten beim Saarland entfällt.

Folgende Grafik gibt einen Überblick über die kritische Entwicklung der Verbindlichkeiten der Landesbetriebe (ohne LaVA-SHB) beim Saarland seit 2017:

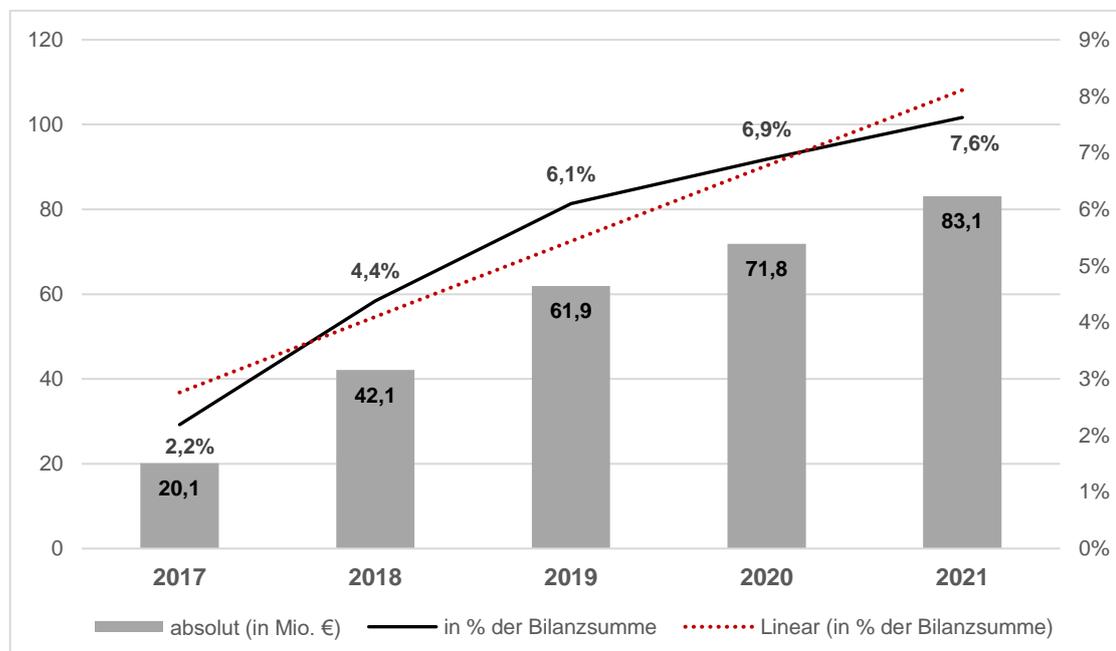


Abbildung 4: Verbindlichkeiten der Landesbetriebe gegenüber dem Saarland von 2017 bis 2021

Die Auswertung zeigt, dass der Anstieg seit 2017 bei 63 Mio. € liegt. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs von 15,7 Mio. €. Der Anteil

der Verbindlichkeiten beim Saarland an der Bilanzsumme hat sich annähernd vervierfacht.

Die Bilanzen schlossen zum 31. Dezember 2021 auf der Aktiv- und der Passivseite mit einer Gesamtbilanzsumme von jeweils 1.089,7 Mio. € (Vorjahr: 1.043,3 Mio. €) ab. Das Eigenkapital betrug 83,9 Mio. € (Vorjahr: 82,3 Mio. €). Dies entspricht 7,7 % (Vorjahr: 7,9 %) der Bilanzsumme. Darin enthalten sind Gewinnrücklagen und Gewinnvorträge von insgesamt 5,1 Mio. € (Vorjahr: 9,7 Mio. €). Dies entspricht 0,5 % (Vorjahr: 0,9 %) der Bilanzsumme.

Die Kennzahlen 2021 stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

Landesbetrieb	Bilanzsumme	Eigenkapital mit Anteil an der Bilanzsumme	Gewinnrücklage/ Gewinnvortrag mit Anteil an der Bilanzsumme
+ LZD-SA	12.153.487 €	1.820.966 € (15,0 %)	814.966 € (6,7 %)
+ LAS	103.077.992 €	389.814 € (0,4 %)	389.814 € (0,4 %)
+ LfS	796.728.950 €	4.092.364 € (0,5 %)	0 € (0,0 %)
+ LVGL	12.192.921 €	1.517.950 € (12,4 %)	0 € (0,0 %)
+ SFL	70.095.470 €	59.466.923 € (84,4 %)	-5.892.990 € (-8,4 %)
+ LAV	14.326.004 €	402.636 € (2,8 %)	0 € (0,0 %)
+ LUA	25.827.146 €	2.318.526 € (9,0 %)	0 € (0,0 %)
+ SKFP	22.029.860 €	344.578 € (1,6 %)	78.399 € (0,4 %)
+ IT-DLZ	33.290.851 €	13.537.819 € (40,7 %)	9.711.163 € (29,2 %)
<b>= Gesamt</b>	<b>1.089.722.681 €</b>	<b>83.891.576 € (7,7 %)</b>	<b>5.101.352 € (0,5 %)</b>

Besonders auffällig sind hierbei der SFL und das IT-DLZ mit weit überdurchschnittlichen Eigenkapitalwerten. Hinsichtlich der Gewinnrücklage bzw. des Gewinnvortrags sticht das IT-DLZ heraus. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte die Gewinnrücklage in Folgejahren vorrangig gegenüber Verlustausgleichen aus dem Kernhaushalt für die Neutralisierung etwaiger Jahresfehlbeträge eingesetzt werden. Als einziger Landesbetrieb wies der SFL einen Verlustvortrag (Vorjahr: -2,3 Mio. €) aus.

#### 7.4 Jahresabschlüsse der Einheiten mit Globalhaushalt

Über die gesetzliche Verpflichtung hinaus hat das Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft in der Haushaltsrechnung auch über die Jahresabschlüsse der Hochschule für Technik und Wirtschaft<sup>1</sup> (HTW) und der Universität des Saarlandes<sup>2</sup> (UdS) berichtet. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um Landesbetriebe, sondern um Einheiten, die jeweils mit einem Globalhaushalt ausgestattet sind. Globalhaushalte erhalten anstelle detaillierter Mittelzuweisungen pauschale Mittel in Form einiger weniger Haushaltstitel zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung.<sup>3</sup> Über diese pauschalen Mittel hinaus wurden im Haushaltsplan für beide Hochschulen jeweils auch einige Titel mit konkreter Zweckbestimmung ausgebracht.

<sup>1</sup> Kapitel 02 13.

<sup>2</sup> Kapitel 02 14.

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Glossar/globalhaushalt.html>).

Die Veranschlagung der Haushaltsmittel erfolgte analog zu den Regelungen der Landesbetriebe nach § 26 LHO. Zwischen den Einheiten und der Landesregierung wurden Leistungsvorgaben festgeschrieben<sup>1</sup>, die in einem jährlich vorzulegenden Leistungsbericht zu konkretisieren sind.

Zunächst stellt der Rechnungshof fest, dass für beide Hochschulen seitens der jeweiligen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein uneingeschränkter Prüfungs- bzw. Bestätigungsvermerk erteilt wurde. Dies bedeutet, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht mit den jeweils geltenden Rechnungslegungsvorschriften übereinstimmen.

Die geprüfte Bilanz sowie die geprüfte Finanz- und Erfolgsrechnung der HTW sind ab Seite 906 der Haushaltsrechnung beigefügt. Hiernach schloss sie das Geschäftsjahr 2021 entgegen ihrer Wirtschaftsplanung von 0,0 Mio. € mit einem Jahresüberschuss von 2,1 Mio. € (Vorjahr: 6,1 Mio. €) ab. Gegenüber der Planung konnten um 6,4 Mio. € höhere Erträge erzielt werden. Gegenläufig waren um 4,3 Mio. € höhere Aufwendungen.

Die geprüfte Bilanz der UdS ist ab Seite 911 der Haushaltsrechnung beigefügt. Hingegen wurde die geprüfte Finanz- und Erfolgsrechnung nicht beigefügt, da sie nicht mit dem Finanz- und Erfolgsplan der UdS im Haushaltsplan 2021 vergleichbar sei. Der Rechnungshof sieht hier den Bedarf einer Angleichung, damit künftig ein entsprechender Vergleich dargestellt werden kann.

Gemäß des dem Rechnungshof übermittelten Jahresabschlusses schloss die UdS das Geschäftsjahr 2021 entgegen ihrer Wirtschaftsplanung von 8,9 Mio. € mit einem Jahresüberschuss von nur 6,4 Mio. € (Vorjahr: 13,5 Mio. €) ab. Gegenüber der Planung konnten gemäß Gewinn- und Verlustrechnung um 12,1 Mio. € höhere Erträge erzielt werden. Gegenläufig waren um 14,7 Mio. € höhere Aufwendungen.

Der Rechnungshof hat beide ihm vorliegenden Jahresabschlüsse schwerpunktmäßig ebenfalls unter dem Aspekt der Verbindlichkeiten beim Saarland sowie des Eigenkapitals und der Gewinnrücklagen betrachtet. Die Verbindlichkeiten beim Saarland stellen sich im Vorjahresvergleich wie folgt dar:

Globalhaushalt	Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland zum 31.12.2021	Anteil der Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland an der Bilanzsumme zum 31.12.2021	Anteil der Verbindlichkeiten gegenüber dem Saarland an der Bilanzsumme zum 31.12.2020
+ HTW	418.000 €	1,1 %	0,5 %
+ UdS	4.559.152 €	0,7 %	0,6 %
= <b>Gesamt</b>	<b>4.977.152 €</b>	<b>0,7 %</b>	<b>0,6 %</b>

Hinsichtlich der Bilanzsumme, des Eigenkapitals und der Gewinnrücklagen ergibt sich folgendes Bild:

<sup>1</sup> Zuletzt mit Ziel- und Leistungsvereinbarung V (HTW) bzw. VI (UdS) vom 21. Dezember 2021 für den Zeitraum 2022 bis 2025.

	Global- haus- halt	Bilanzsumme	Eigenkapital mit Anteil an der Bilanzsumme	Gewinnrücklage/ Gewinnvortrag mit Anteil an der Bilanzsumme
+	HTW	38.114.793 €	18.831.304 € (49,4 %)	14.617.912 € (38,4 %)
+	UdS	658.172.719 €	103.610.866 € (15,7 %)	18.923.415 € (2,9 %)
=	<b>Gesamt</b>	<b>696.287.512 €</b>	<b>122.442.170 € (17,6 %)</b>	<b>33.541.327 € (4,8 %)</b>

Zu den Gewinnrücklagen ist vor dem Hintergrund einer zurückliegenden Prüfung des Bundesrechnungshofs (BRH)<sup>1</sup> Folgendes zu bemerken: Hochschulpaktmittel bzw. Mittel aus dem neueren Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ wurden auch 2021 erfolgswirksam vereinnahmt und erhöhten die Gewinnrücklage. Dass die Anstiege der Gewinnrücklagen mit 6,1 Mio. € (+70,9 %) bei der HTW und mit 12,2 Mio. € (+182,6 %) bei der UdS relativ hoch ausfielen, sieht auch der hiesige Rechnungshof kritisch.

Hinsichtlich der Finanzlage der HTW zeigt der Lagebericht, dass sich der Finanzmittelfonds gegenüber dem Vorjahr um 1,0 Mio. € auf 28,5 Mio. € (Vorjahr: 29,5 Mio. €) verringert hat. Hinsichtlich der Finanzlage der UdS hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mittels einer Kapitalflussrechnung verdeutlicht, dass die Mittelzuflüsse aus der laufenden Geschäftstätigkeit und der Finanzierungstätigkeit nicht ausreichen, um die Mittelabflüsse aus der Investitionstätigkeit zu kompensieren. Entsprechend verringerte sich der Finanzmittelfonds gegenüber dem Vorjahr um 6,1 Mio. € auf 103,5 Mio. € (Vorjahr: 109,6 Mio. €). Auch diese Entwicklung sieht der Rechnungshof kritisch.

## 7.5 Gesamtbeträge der nach § 59 LHO erlassenen Ansprüche

Ansprüche des Landes können gemäß § 59 LHO unter bestimmten Voraussetzungen verändert, also entweder gestundet, niederschlagen oder erlassen werden. Erlassene Ansprüche sind gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 4 LHO nach Geschäftsbereichen in der Haushaltsrechnung als Übersicht beizufügen. Dem wurde in Form der Anlage 4 entsprochen.

Im Rechnungsjahr 2021 wurden lediglich im Geschäftsbereich des Einzelplans 05 (Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie) Ansprüche in Höhe von 31.141,44 € erlassen. Der Rechnungshof hat dabei nicht geprüft, ob die Einziehung der Ansprüche nach Lage des einzelnen Falles für den Anspruchsgegner eine besondere Härte bedeutet hätte, behält sich dies aber künftig vor.

<sup>1</sup> Vgl. die UdS betreffende Teile des BRH-Berichts an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung restlicher Hochschulpaktmittel und der Bedingungen des „Zukunftsvertrages Studium und Lehre stärken“ vom 21. September 2020, Gz. III 2 - 2018 - 0313/3.

## 7.6 Nicht veranschlagte Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen

Die nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen sind nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 LHO der Haushaltsrechnung als Übersicht beizufügen. Dem wurde in Form der Anlage 5 entsprochen. In dieser sind dargestellt:

<b>Kapitel, Titel und Zweckbestimmung</b>	<b>Mehreinnahmen in €</b>
+ Kapitel 17 04 (Zentrale Dienstleistungen im Bereich des Ministeriums für Finanzen und Europa), Titel 131 12: Veräußerung von Grundstücken	4.074.360,07 €
+ Kapitel 17 09 (Zentrale Dienstleistungen im Bereich des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz), Titel 131 13: Erlöse aus der Veräußerung bebauter Forstgrundstücke durch den SaarForst Landesbetrieb	7.502,00 €
+ Kapitel 97 01 (Grundstücksfonds des Landes), Titel 131 00: Zuführung an den Grundstücksfonds	4.578.111,07 €
<b>= Summe der Mehreinnahmen</b>	<b>8.659.973,14 €</b>

Demnach wurden insgesamt 8,7 Mio. € an nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen vereinnahmt.

Zu berücksichtigen sind jedoch die an dieser Stelle bestehenden rechtlichen Beziehungen zwischen dem Kernhaushalt (Kapitel 17 04 und 17 09) und der Rücklage „Grundstücksfonds des Landes“ (Kapitel 97 01).

So sind die bei Kapitel 17 04 und 17 09 aufgekommenen Mehreinnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken von 4,1 Mio. € unter Berücksichtigung von § 8 Abs. 5 HG 2021/2022 gemäß § 64 Abs. 6 LHO dem Grundstücksfonds (Kapitel 97 01) zuzuführen.

Somit beliefen sich nach Auffassung des Rechnungshofs die tatsächlichen Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen auf „lediglich“ 4,1 Mio. €.

Bereinigt man auch im Betrachtungszeitraum ab 2012 die in der Anlage 5 ausgewiesenen Mehreinnahmen um die Mehreinnahmen bei der Zuführung an den Grundstücksfonds, so ergibt sich folgende Entwicklung:

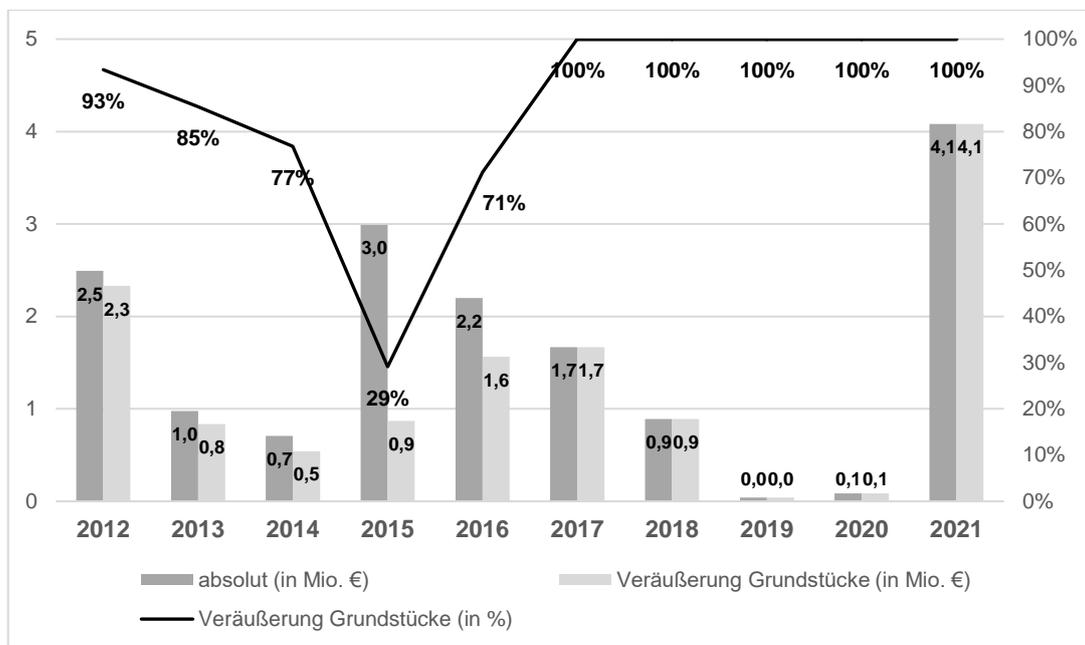


Abbildung 5: Nicht veranschlagte Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen von 2012 bis 2021

Die Grafik zeigt, dass es im Rechnungsjahr 2021 zu den höchsten nicht veranschlagten Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen im Betrachtungszeitraum kam. Ob dies zum Beispiel das Resultat einer zu geringen Veranschlagung oder unerwarteter Wertentwicklungen war, hat der Rechnungshof nicht geprüft.

Seit 2017 resultieren die Mehreinnahmen in Gänze aus der Veräußerung von Grundstücken. Zuvor waren zum Beispiel auch nicht veranschlagte Einnahmen aus der Veräußerung beweglicher Sachen sowie von Anteilen an Landesbeteiligungen zu verzeichnen.

<b>8 Vorlage des Vermögensnachweises (§ 86 LHO)</b>
---

Nach § 86 LHO ist dem Landtag zusammen mit der Haushaltsrechnung ein Vermögensnachweis insbesondere über die Forderungen und Verpflichtungen des Landes vorzulegen. Dieser Nachweis ist der Haushaltsrechnung 2021 als Anlage 6 beigefügt.

A) Forderungen

Die Forderungen haben sich im Rechnungsjahr 2021 wie folgt entwickelt:

+ Stand zum 31.12.2020	133.670.988,20 €
+ Zugänge	456.083,73 €
- Abgänge	3.077.961,78 €
	(davon 3.004.945,41 € = 97,6 % durch Tilgungen)
<b>= Stand zum 31.12.2021</b>	<b>131.049.110,15 €</b>
	<b>(-2,0 %)</b>

Gegenüber 2020 haben sich die Forderungen demnach um 2,6 Mio. € reduziert. Nach Forderungen getrennt ergaben sich folgende Veränderungen:

Bezeichnung der Forderung	Stand zum 31.12.2020	Stand zum 31.12.2021	Veränderung
+ Baudarlehen	4.667.640,79 €	3.906.754,97 €	-760.885,82 € (-16,3 %)
+ Darlehen für wirtschaftliche Zwecke	7.569.647,47 €	6.726.374,54 €	-843.272,93 € (-11,1 %)
+ Darlehen zur Förderung von Studierenden	43.139.126,97 €	41.876.428,30 €	-1.262.698,67 € (-2,9 %)
+ Bürgschaftsleistungen des Saarlandes und auf das Land übertragene bzw. zurückübertragene Darlehensforderungen	78.294.572,97 €	78.539.552,34 €	244.979,37 € (0,3 %)
<b>= Forderungen gesamt</b>	<b>133.670.988,20 €</b>	<b>131.049.110,15 €</b>	<b>-2.621.878,05 €</b>

Die Entwicklung seit 2012 stellt sich wie folgt dar:

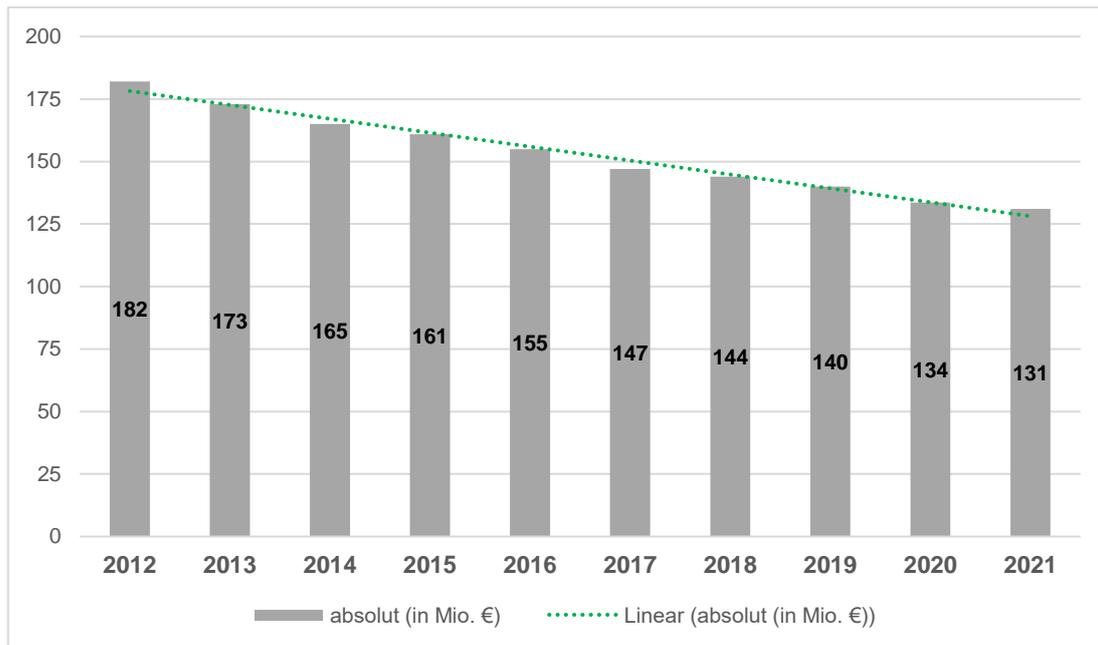


Abbildung 6: Forderungsbestand des Saarlandes zum 31. Dezember von 2012 bis 2021

Der Rechnungshof begrüßt den stetigen Abbau des Forderungsvolumens. Seit 2012 verringerten sich die Forderungen um 28,1 %.

## B) Schulden

Die fundierten Schulden auf dem Kapitalmarkt und beim Bund<sup>1</sup> ohne Kassenkredite haben sich im Rechnungsjahr 2021 wie folgt entwickelt:

+ Stand zum 31.12.2020	14.548.597.057,46 €
+ Zugänge	1.742.965.918,00 €
- Abgänge	1.699.357.402,25 €
<b>= Stand zum 31.12.2021</b>	<b>14.592.205.573,21 €</b>
	<b>(0,3 %)</b>

Gegenüber 2020 haben sich die Schulden demnach um 43,6 Mio. € erhöht. Die Entwicklung seit 2012 stellt sich wie folgt dar:

<sup>1</sup> Die letzten Schulden beim Bund (1,5 Mio. €) wurden im Rechnungsjahr 2018 getilgt.

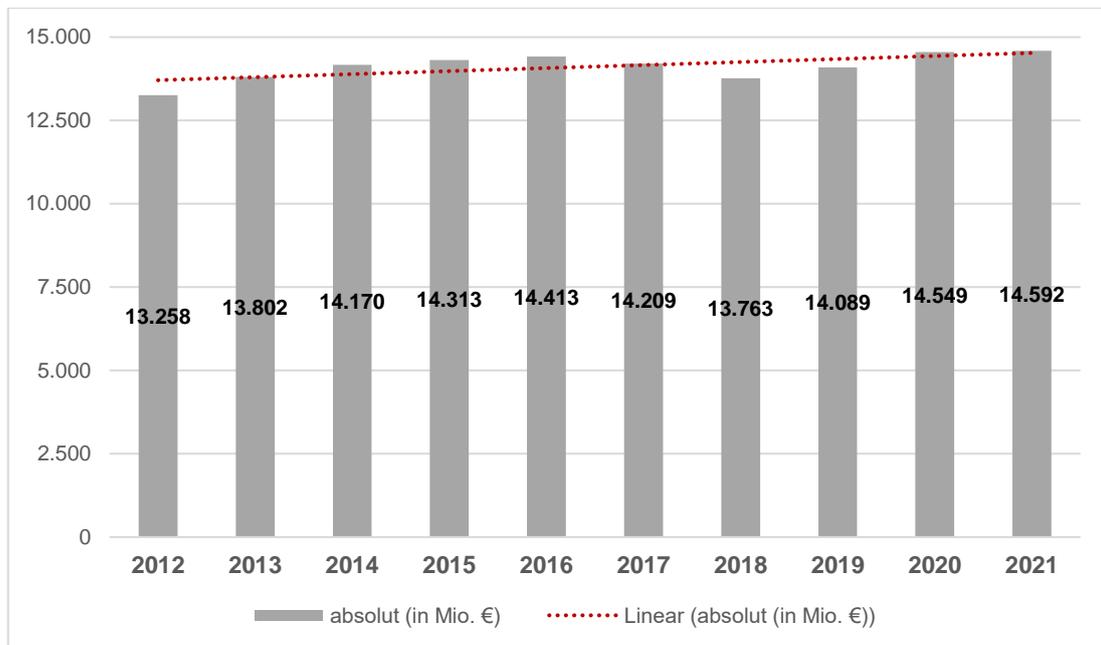


Abbildung 7: Schuldenbestand des Saarlandes zum 31. Dezember von 2012 bis 2021

Der Rechnungshof kritisiert bereits seit Langem den Aufwuchs des Schuldenstands. Siehe hierzu auch Tn. 12 (Kreditaufnahme am Kreditmarkt und Schuldenstand). Seit 2012 erhöhten sich die Schulden um 10,1 % auf den bislang höchsten Stand im Betrachtungszeitraum bis 2021.

### C) Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen

Das Volumen aus Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen wird im Landesschuldbuch<sup>1</sup> nachgewiesen. Es erhöhte sich im Rechnungsjahr 2021 gegenüber 2020 um 65,3 Mio. € auf 2.038,3 Mio. € (Vorjahr: 1.973,0 Mio. €).

Davon entfielen 2.015,6 Mio. € auf Gewährleistungen für Darlehen an die saarländische Wirtschaft und für sonstige Zwecke<sup>2</sup> (Vorjahr: 1.950,0 Mio. €). Zugängen von 271,8 Mio. € standen Abgänge<sup>3</sup> von 206,2 Mio. € gegenüber. Das Volumen der Bürgschaften zur Förderung des Wohnungsbaus ging dagegen um 0,3 Mio. € auf 22,7 Mio. € zurück. Neue Verpflichtungen wurden in diesem Bereich nicht eingegangen.

<sup>1</sup> Bericht gemäß § 8 des Gesetzes über die Schuldenordnung des Saarlandes vom 12. Dezember 2020 (Amtsbl. Nr. 1/2003, S. 10).

<sup>2</sup> Eine weitere Differenzierung findet sich im Landesschuldbuch nicht.

<sup>3</sup> Hierunter fallen gemäß Landesschuldbuch nur erloschene Bürgschaften. Durch laufende Tilgungen bedingte Ermäßigungen sind nicht erfasst und können insoweit hier nicht angegeben werden.

Die Entwicklung seit 2012 stellt sich wie folgt dar:

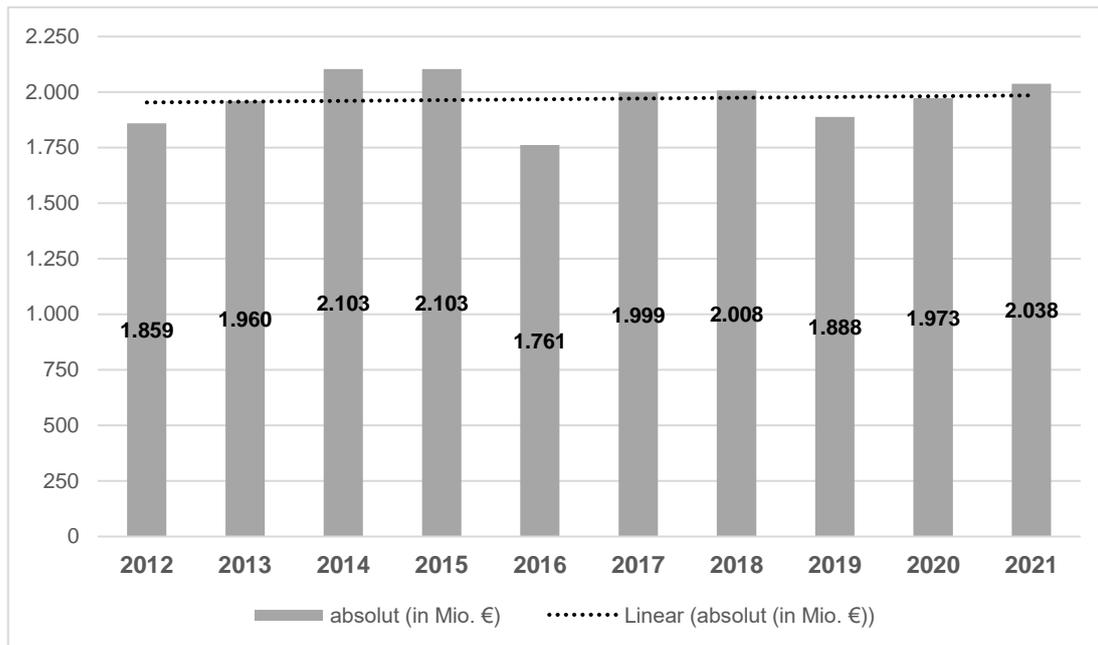


Abbildung 8: Volumen der Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen des Saarlandes zum 31. Dezember von 2012 bis 2021

Seit 2012 erhöhte sich das Volumen also um 9,6 %. Der mehrjährige lineare Trend verläuft leicht ansteigend.

2021 wurden aus dem Gewährleistungstitel<sup>1</sup> 0,4 Mio. € verausgabt. Diese Ausfallzahlungen unterlagen im Betrachtungszeitraum starken Schwankungen. Leistete das Land 2020 mit 0,2 Mio. € die geringsten Ausfallzahlungen, so war 2012 mit 11,0 Mio. € ein negativer Höchststand erreicht worden. Die Entwicklung im Zeitverlauf stellt sich wie folgt dar:

Ausfallzahlungen aus dem Gewährleistungstitel in Mio. €									
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
11,0	1,2	2,1	4,5	0,7	0,6	1,5	0,8	0,2	0,4

Aus Inanspruchnahmen früherer Jahre sind durch Abzahlungen von Schuldern und der Verwertung von Sicherheiten in 2021 insgesamt 0,5 Mio. € an das Land zurückgeflossen (Vorjahr: 1,1 Mio. €).<sup>2</sup>

Es ergab sich somit in 2021 ein leicht positiver Saldo von 0,1 Mio. €, da die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen höher ausfielen als die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen selbst.

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 21 02, Titel 871 01 (Inanspruchnahme aus Gewährleistungen).

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 21 02, Titel 141 01 (Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen).

**9 Feststellungen gemäß § 97 Abs. 2 Nr. 1 LHO**

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

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

### III. Finanzielle Entwicklung

#### 10 Soll/Ist-Vergleich

Der Abschlussbericht gemäß § 84 LHO des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft zur Haushaltsrechnung 2021 legt insbesondere den Vollzug des Haushalts dar. Der Soll/Ist-Vergleich für den Kernhaushalt stellt sich wie folgt dar:

- Haushalts-Soll	5.008.183.300,00 €
+ Haushalts-Ist	4.919.308.240,43 €
<b>= Unterschreitung</b>	<b>-88.875.059,57 €</b>
	<b>-1,8 %</b>

Der entsprechende Wert ist als Differenzbetrag zwischen Ansatz und Ist-Betrag (Spalte 3) auf Seite 857 der Haushaltsrechnung demnach zutreffend als „Abschluss über alle Einzelpläne“ für die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben ausgewiesen.

Nachfolgend hat der Rechnungshof die Einnahmen und Ausgaben näher analysiert. Basis hierfür waren von oben genannter Darstellung abweichend

- die bereinigten Einnahmen als Ergebnis der Gesamteinnahmen abzüglich der Obergruppen (OGr.) 32 (Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt), 35 (Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken), 36 (Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre) sowie 38 (Haushaltstechnische Verrechnungen) einerseits und
- die bereinigten Ausgaben, als Ergebnis der Gesamtausgaben abzüglich der OGr. 59 (Tilgungsausgaben an Kreditmarkt), 91 (Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke), 96 (Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren) sowie 98 (Haushaltstechnische Verrechnungen) andererseits.

Auf die bereinigten Einnahmen entfielen im Soll 97,8 % und im Ist 99,9 % (Vorjahr: 97,9 %) der jeweiligen Gesamteinnahmen. Auf die bereinigten Ausgaben entfielen im Soll 98,3 % und im Ist 98,4 % (Vorjahr: 99,5 %) der jeweiligen Gesamtausgaben. Die bereinigten Ausgaben stellen unter Tn. 14 auch die Basis für die Kennzahlenvergleiche des Rechnungshofs dar.

## 10.1 Bereinigte Einnahmen

Der Soll/Ist-Vergleich der bereinigten Einnahmen stellt sich wie folgt dar:

-	Bereinigte Soll-Einnahmen	4.896.225.400,00 €
+	Bereinigte Ist-Einnahmen	4.914.545.035,17 €
=	<b>Überschreitung</b>	<b>18.319.635,17 €</b>
		<b>0,4 %</b>

Seit 2017<sup>1</sup> entwickelten sich die bereinigten Einnahmen wie folgt:

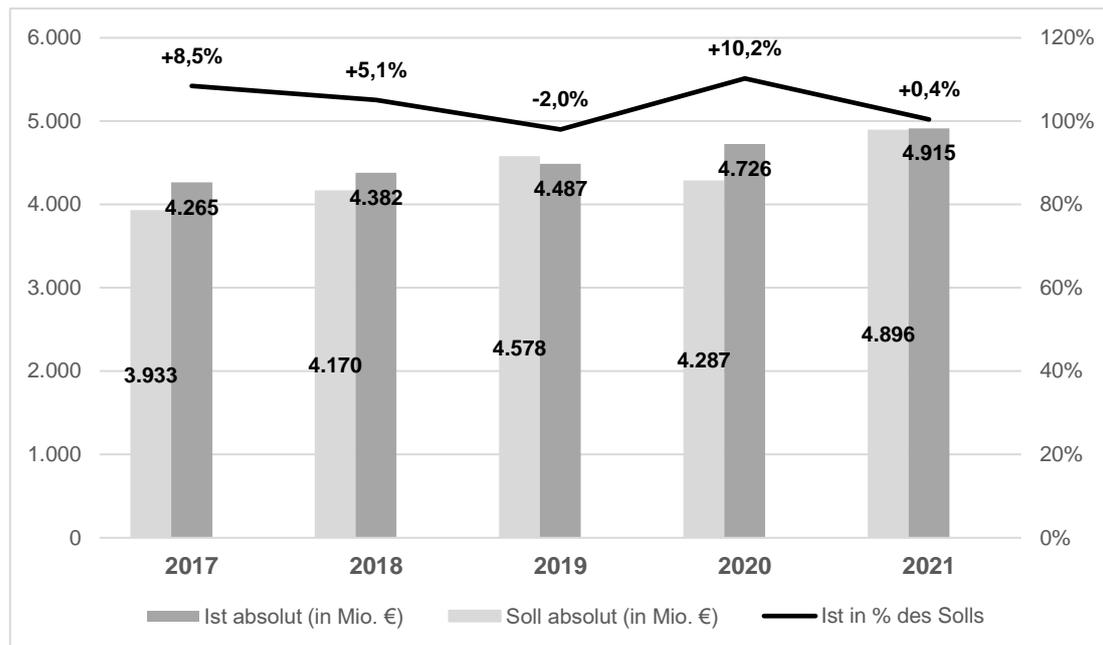


Abbildung 9: Bereinigtes Einnahme-Ist im Vergleich zum bereinigten Einnahme-Soll von 2017 bis 2021

Die Auswertung zeigt, dass die bereinigten Ist-Einnahmen im Betrachtungszeitraum fast durchgängig höher lagen als die bereinigten Soll-Einnahmen. Die Überschreitung fiel in 2021 mit 0,4 % jedoch geringer aus als im Durchschnitt der Vorjahre. Sie war das Resultat folgender Abweichungen bei den Hauptgruppen (HGr.) 0 bis 3:

+	HGr. 0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	182.132.783,85 €
+	HGr. 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dergleichen	6.052.287,12 €
+	HGr. 3 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen sowie besondere Finanzierungseinnahmen	29.354.405,31 €
<b>+</b>	<b>= Mehreinnahmen</b>	<b>217.539.476,28 €</b>
+	HGr. 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen	199.219.841,11 €
-	<b>= Mindereinnahmen</b>	<b>199.219.841,11 €</b>
=	<b>Überschreitung</b>	<b>18.319.635,17 €</b>

<sup>1</sup> Bis einschließlich 2018 ohne Veranschlagung der vom Bund erstatteten Kosten für Unterkunft und Heizung gemäß SGB II an kommunale Träger (KdU).

Zu den Mehreinnahmen ist Folgendes zu bemerken:

- HGr. 0: Bei den Gemeinschaftssteuern und der Gewerbesteuerumlage (OGr. 01) ergaben sich Mehreinnahmen von 133,7 Mio. €. Bei den Landessteuern (OGr. 05 und 06) lag das Plus bei 51,0 Mio. €. Dagegen blieben die steuerähnlichen Abgaben (OGr. 09) um 2,5 Mio. € hinter dem Ansatz zurück.
- HGr. 1: Während die originären Verwaltungseinnahmen (OGr. 11) um 0,6 Mio. € hinter dem Ansatz zurückblieben, waren bei den restlichen Obergruppen Mehreinnahmen zu verzeichnen. 2,2 Mio. € resultieren aus einem Plus der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen ohne Zinsen (OGr. 12). Der größte Anteil der Mehreinnahmen ergab sich aus einem Plus von 3,4 Mio. € bei den Erlösen aus der Veräußerung von Gegenständen bzw. Kapitalrückzahlungen (OGr. 13). Darlehensrückflüsse (OGr. 17 und 18) trugen mit einem Plus von 0,6 Mio. € zu den Mehreinnahmen bei. Mit jeweils 0,2 Mio. € ebenfalls positiv stellt sich der Soll/Ist-Vergleich der Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen (OGr. 14) sowie der Zinseinnahmen (OGr. 15 und 16) dar.
- HGr. 3: Den höheren Zuweisungen des Bundes für Investitionen (OGr. 33) von 27,2 Mio. € standen Mindereinnahmen von 28,8 Mio. € an Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (OGr. 34) gegenüber. Letztere sind in erster Linie auf unterbliebene Erstattungen der EU im Rahmen der Förderung aus dem Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) zurückzuführen. Letztlich blieben somit die im Soll als Haushaltsvorsorge für sinkende Steuereinnahmen eingeplanten globalen Mindereinnahmen (OGr. 37) von 31,0 Mio. €<sup>1</sup> ursächlich für die rechnerischen Mehreinnahmen der HGr. 3.

Eine Betrachtung der Mindereinnahmen führt zu folgendem Ergebnis:

- HGr. 2: Dem Minus lagen im Wesentlichen geringere allgemeine (nicht zweckgebundene) und sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 21 und 23) zugrunde. So wurden beispielsweise die ursprünglich für 2021 vorgesehenen Zuweisungen an den Kernhaushalt aus den Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ (133,0 Mio. €), „Versorgungsrücklage Saarland“ (54,8 Mio. €) und dem „Zukunftsinitiative“ (10,0 Mio. €) im Haushaltsvollzug nicht umgesetzt. Auch blieben die erwarteten Investitionszuschüsse der EU (OGr. 27) um 16,9 Mio. € hinter dem Ansatz zurück.

---

<sup>1</sup> Vgl. Haushaltsplan des Saarlandes für das Rechnungsjahr 2021, Kapitel 2101, Titel 372 01 (Globale Mindereinnahmen): Minderung der Steuereinnahmen aufgrund demografischer Entwicklung.

## 10.2 Bereinigte Ausgaben

Der Soll/Ist-Vergleich der bereinigten Ausgaben stellt sich wie folgt dar:

-	Bereinigte Soll-Ausgaben	4.927.362.400,00 €
+	Bereinigte Ist-Ausgaben	4.834.438.936,69 €
=	<b>Unterschreitung</b>	<b>-92.923.463,31 €</b>
		<b>-1,9 %</b>

Seit 2017<sup>1</sup> entwickelten sich die bereinigten Ausgaben wie folgt:

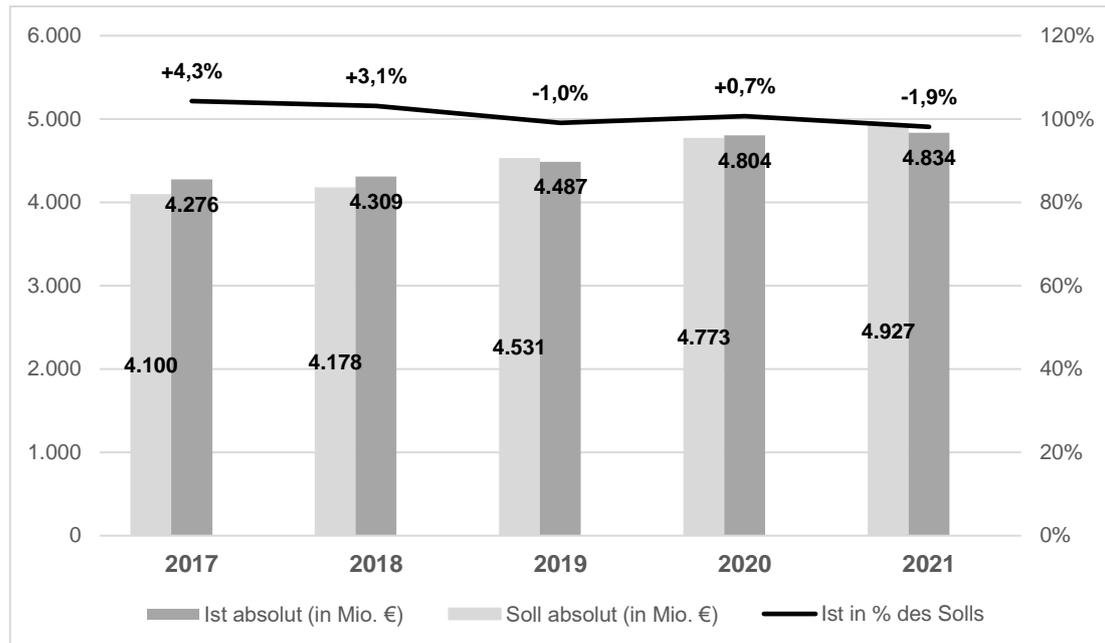


Abbildung 10: Bereinigtes Ausgabe-Ist im Vergleich zum bereinigten Ausgabe-Soll von 2017 bis 2021

Die Auswertung zeigt, dass die bereinigten Ist-Ausgaben im Betrachtungszeitraum bis 2020 fast durchgängig höher lagen als die bereinigten Soll-Ausgaben. Die Unterschreitung in 2021 war das Resultat folgender Abweichungen bei den HGr. 4 bis 9:

+	HGr. 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	170.227.972,89 €
+	HGr. 8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	3.582.473,15 €
<b>+</b>	<b>= Mehrausgaben</b>	<b>173.810.446,04 €</b>
+	HGr. 4 Personalausgaben	53.189.687,51 €
+	HGr. 5 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst	95.423.869,28 €
+	HGr. 7 Baumaßnahmen	36.369.252,56 €
+	HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	81.751.100,00 €
<b>-</b>	<b>= Minderausgaben</b>	<b>266.733.909,35 €</b>
<b>=</b>	<b>Unterschreitung</b>	<b>-92.923.463,31 €</b>

<sup>1</sup> Bis einschließlich 2018 ohne Veranschlagung der Abführung der vom Bund erstatteten Kosten für Unterkunft und Heizung gemäß SGB II an kommunale Träger (KdU).

Zu den Mehrausgaben ist Folgendes zu bemerken:

- HGr. 6: Die Mehrausgaben waren das Ergebnis einer Vielzahl von Unter- bzw. Überschreitungen des Haushalts-Solls. Die Ausgaben für allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (OGr. 61) lagen um 44,1 Mio. € über dem Soll. 30,0 Mio. € sind auf Mehrausgaben für Schuldendiensthilfen an den öffentlichen Bereich (OGr. 62) zurückzuführen. Im Rahmen der Deckungsfähigkeit nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 LHO betraf dies die bei den OGr. 56 und 58 veranschlagten Ausgaben für den Schuldendienst des Sondervermögens „Saarlandpakt“. Die Ausgaben für sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an den öffentlichen Bereich (OGr. 63) überschritten das Haushalts-Soll gar um 114,0 Mio. €. Zu wesentlichen Unterschreitungen kam es zum einen bei den Erstattungen an sonstige Bereiche (OGr. 67). Hier wurden 4,4 Mio. € weniger als veranschlagt benötigt, was im Saldo auf geringere Personalkostenerstattungen der Freiwilligen Ganztagschule zurückzuführen ist.<sup>1</sup> Zum anderen lagen auch die sonstigen Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche (OGr. 68) unter dem Soll. Auf eine detaillierte Darstellung der 12,7 Mio. € wird aufgrund zahlreicher Saldierungseffekte zugunsten der Übersichtlichkeit verzichtet.
- HGr. 8: Die Mehrausgaben waren das Ergebnis einer Vielzahl von Unter- bzw. Überschreitungen des Haushalts-Solls. So blieben etwa die Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen (OGr. 81) um 10,4 Mio. € hinter dem Soll zurück, während für den Erwerb unbeweglicher Sachen (OGr. 82) 4,7 Mio. € mehr ausgegeben wurden. Die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und dergleichen (OGr. 83) blieben um 5,9 Mio. € unter dem Soll. Für Darlehen (OGr. 85 und 86) mussten 0,8 Mio. € mehr ausgegeben werden. Zu Minderausgaben von 1,3 Mio. € kam es für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen. Auf Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich (OGr. 88) entfielen Mehrausgaben von 38,7 Mio. €, im Wesentlichen für Zuweisungen an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ (20,0 Mio. €)<sup>2</sup> sowie Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände (19 Mio. €). Für Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche (OGr. 89) wurden hingegen 23,0 Mio. € geringere Ausgaben getätigt.

Eine Betrachtung der Minderausgaben führt zu folgendem Ergebnis:

- HGr. 4: Zu Minderausgaben von 53,2 Mio. € kam es vor allem bei den Bezügen und Nebenleistungen (OGr. 42) mit 35,7 Mio. € und den Versorgungsbezügen (OGr. 43) mit 11,7 Mio. €. Auf Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen (OGr. 44) entfielen 4,3 Mio. € der Minderausgaben.
- HGr. 5: Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54) ergaben sich die Minderausgaben von 19,0 Mio. € aus einer Vielzahl von Einzelfaktoren. Für den Schuldendienst (OGr. 56 bis 58) wurden insgesamt 76,4 Mio. € geringere Ausgaben geleistet. Dabei wurden für

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel 06 03, Titel 671 81 (Erstattung der Personalkosten der Freiwilligen Ganztagschulen).

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 21 02, Titel 884 01 (Zuweisung an das Sondervermögen 'Zukunftsinitiative').

Zinsausgaben an den Kreditmarkt (OGr. 57) 46,4 Mio. € weniger als geplant benötigt.<sup>1</sup> Die mit insgesamt 30,0 Mio. € veranschlagten Ausgaben für den Schuldendienst des Sondervermögens „Saarlandpakt“ wurden entgegen der Planung bei den Obergruppen 56 und 58 im Haushaltsvollzug im Rahmen der Deckungsfähigkeit nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 LHO unter der OGr. 62 geleistet.<sup>2</sup>

- HGr. 7: Die Minderausgaben sind im Wesentlichen auf 35,9 Mio. € geringere Ausgaben für Hochbaumaßnahmen (OGr. 72 bis 79) zurückzuführen. Das Gros betraf mit 16,5 Mio. € geringere Ausgaben für die UdS einschließlich des UKS.
- HGr. 9: Der Minderbetrag von 81,8 Mio. € entfiel ausschließlich auf global veranschlagte Ausgaben (OGr. 97). Ihm lagen insgesamt betrachtet Minderausgaben bei den weiteren Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Schutzschirms<sup>3</sup>, bei dem Zentralen Studienfonds zum „Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken“ und „Hochschulpakt 2020“<sup>4</sup>, den EU-Struktur-Förderprogrammen<sup>5</sup> und den global veranschlagten Mehrausgaben für die Betreuung und Unterbringung von Asylbewerbern<sup>6</sup> zugrunde.<sup>7</sup>

### 10.3 Ausgabereste

Die in das folgende Haushaltsjahr übertragenen Ausgabereste im Kernhaushalt sind im Rechnungsjahr 2021 um über ein Drittel, nämlich um 110,0 Mio. €, auf 432,3 Mio. € gestiegen. Dies entspricht 8,6 % des Ausgabe-Solls.

<sup>1</sup> Darüber hinaus wurden 11,2 Mio. € im Rahmen der Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 21 01, Titel 624 75 (Zuführung an das Sondervermögen Saarlandpakt zur Finanzierung des Schuldendienstes).

<sup>3</sup> Vgl. Kapitel 21 01, Titel 971 71 (Weitere Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Schutzschirms - KFA).

<sup>4</sup> Vgl. Kapitel 02 12, Titel 971 01 (Zentraler Finanzierungsfonds zum Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken) und 971 02 (Zentraler Finanzierungsfonds zum Hochschulpakt 2020).

<sup>5</sup> Vgl. Kapitel 08 06 (EU-Programme und -Gemeinschaftsinitiativen).

<sup>6</sup> Vgl. Kapitel 21 02, Titel 971 03 (Globale Mehrausgaben für die Betreuung und Unterbringung von Asylbewerbern).

<sup>7</sup> Es wurden jedoch Mittel im Rahmen der Deckungsfähigkeit in Anspruch genommen.

Die fünf höchsten Übertragungen entfielen auf folgende Einzelpläne:

Einzelplan	Ausgaberrreste in € (Anteil an gesamten Ausgaberrresten)
+ 03 Ministerium für Inneres, Bauen und Sport	50.772.540,21 € (11,8 %)
+ 06 Ministerium für Bildung und Kultur	74.241.658,82 € (17,2 %)
+ 08 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr	115.119.792,84 € (26,6 %)
+ 09 Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz	43.292.888,63 € (10,0 %)
+ 20 Baumaßnahmen	42.245.840,42 € (9,8 %)
<b>= Teilsumme dieser fünf Einzelplan-Reste</b>	<b>325.672.720,92 € (75,3 %)</b>

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

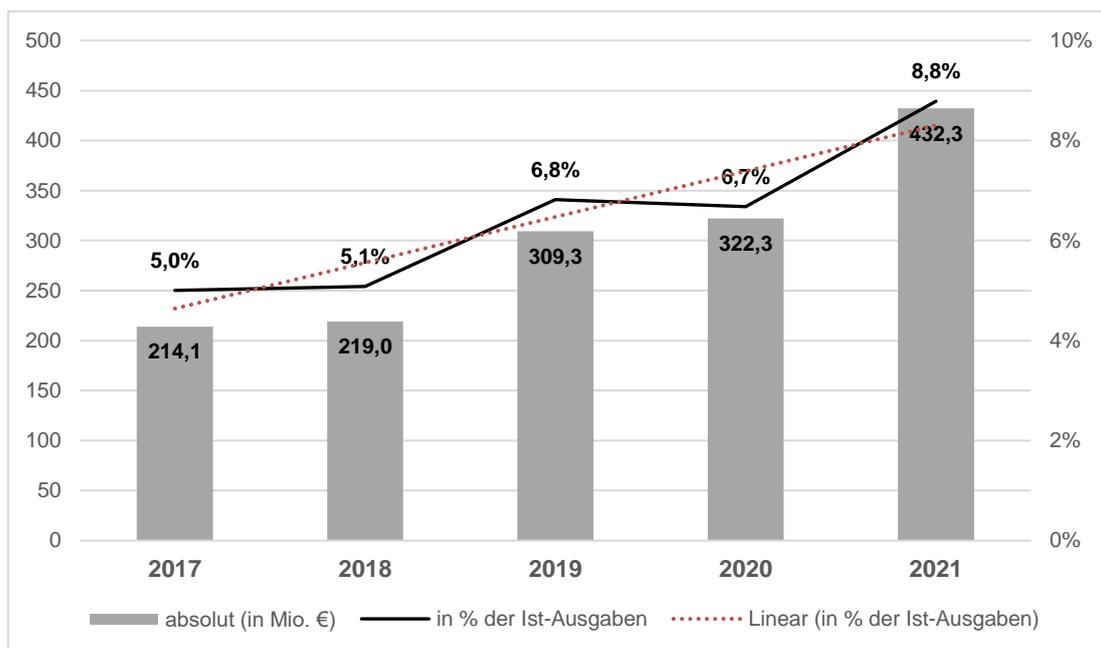


Abbildung 11: Ausgaberrreste und ihr Anteil an den Ist-Ausgaben von 2017 bis 2021

Die Auswertung zeigt, dass die Ausgaberrreste im Betrachtungszeitraum sowohl absolut als auch bezogen auf die Ist-Ausgaben gestiegen sind. Mit 432,3 Mio. € lagen sie 2021 demnach so hoch wie in den Jahren 2017 und 2018 zusammen (433,1 Mio. €). Der Rechnungshof sieht diesen seit Jahren andauernden Anstieg der Ausgaberrreste kritisch.

Mit 240,0 Mio. € entfiel mehr als die Hälfte der Ausgaberrreste auf Investitionen (HGr. 7 und 8). Die Entwicklung seit 2017 stellt sich wie folgt dar:

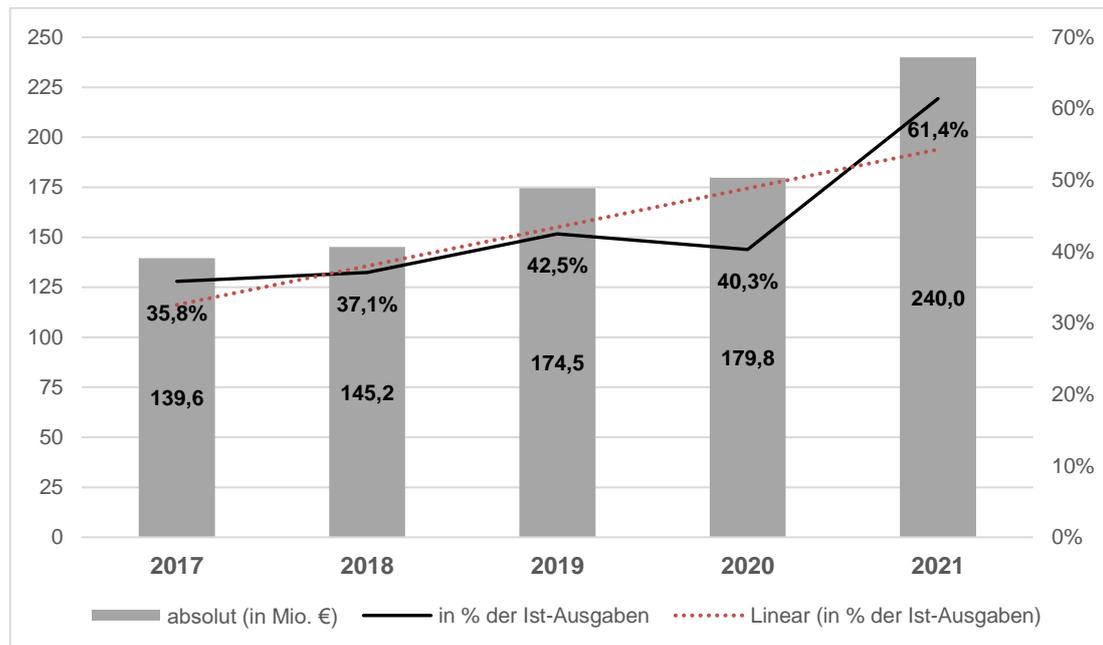


Abbildung 12: Ausgaberrreste für Investitionen und ihr Anteil an den Ist-Ausgaben für Investitionen von 2017 bis 2021

Auch hier zeigt sich, dass die Ausgaberrreste im Betrachtungszeitraum sowohl absolut als auch bezogen auf die Ist-Ausgaben gestiegen sind. 2021 lagen sie um 100,4 Mio. € (71,9 %) höher als noch 2017.

Von den aus dem Rechnungsjahr 2021 für Investitionen übertragenen Ausgaberrresten entfielen 42,9 Mio. € auf den Baubereich (Einzelplan 20 zuzüglich HGr. 7 der übrigen Einzelpläne). Die Entwicklung dieser Ausgaberrreste stellt sich wie folgt dar:

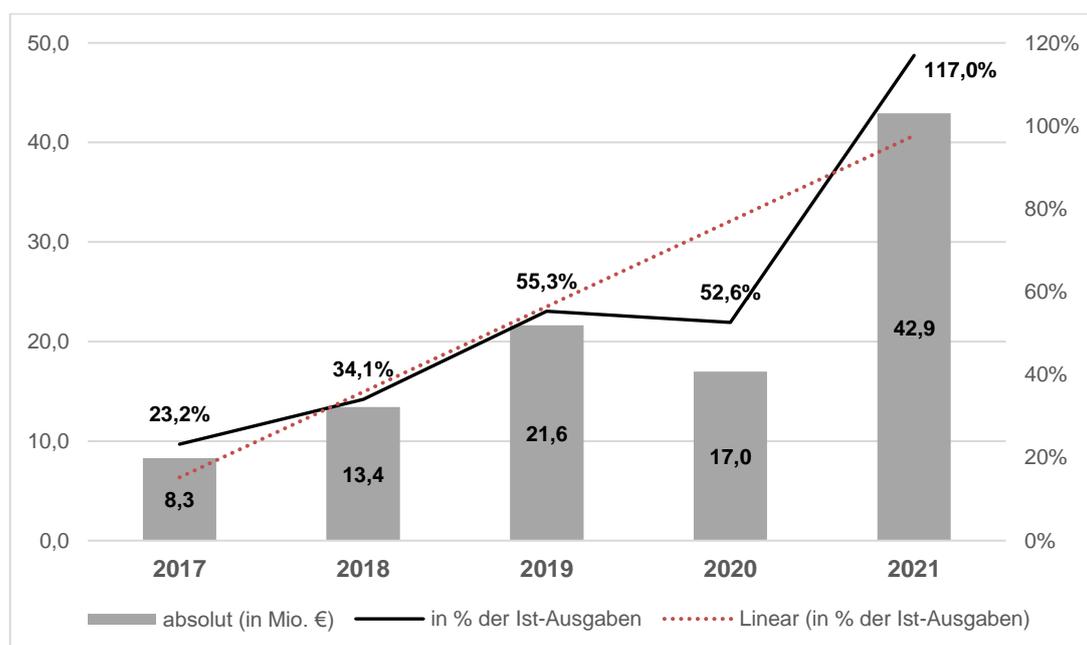


Abbildung 13: Ausgaberrreste für Baumaßnahmen und ihr Anteil an den Ist-Ausgaben für Baumaßnahmen von 2017 bis 2021

Auch hier zeigt sich, dass die Ausgabereste im Betrachtungszeitraum sowohl absolut als auch bezogen auf die Ist-Ausgaben gestiegen sind. 2021 lagen sie demnach ungefähr so hoch wie von 2017 bis 2019 zusammen (43,4 Mio. €). Der Anstieg gegenüber 2017 betrug 34,6 Mio. €. Die Ausgabereste betragen damit 2021 fast das 2,5-Fache.

Im nicht-investiven (= konsumtiven) Bereich (HGr. 4, 5, 6 und 9) konnten kraft Gesetzes (§ 19 Abs. 1 Satz 1 LHO), Haushaltsvermerk (§ 19 Abs. 1 Satz 2 LHO) oder durch Zulassung einer Ausnahme durch das Ministerium für Finanzen und Europa (§ 45 Abs. 4 LHO) übertragbare Reste gebildet werden. Diese haben in den letzten fünf Jahren folgende Entwicklung genommen:

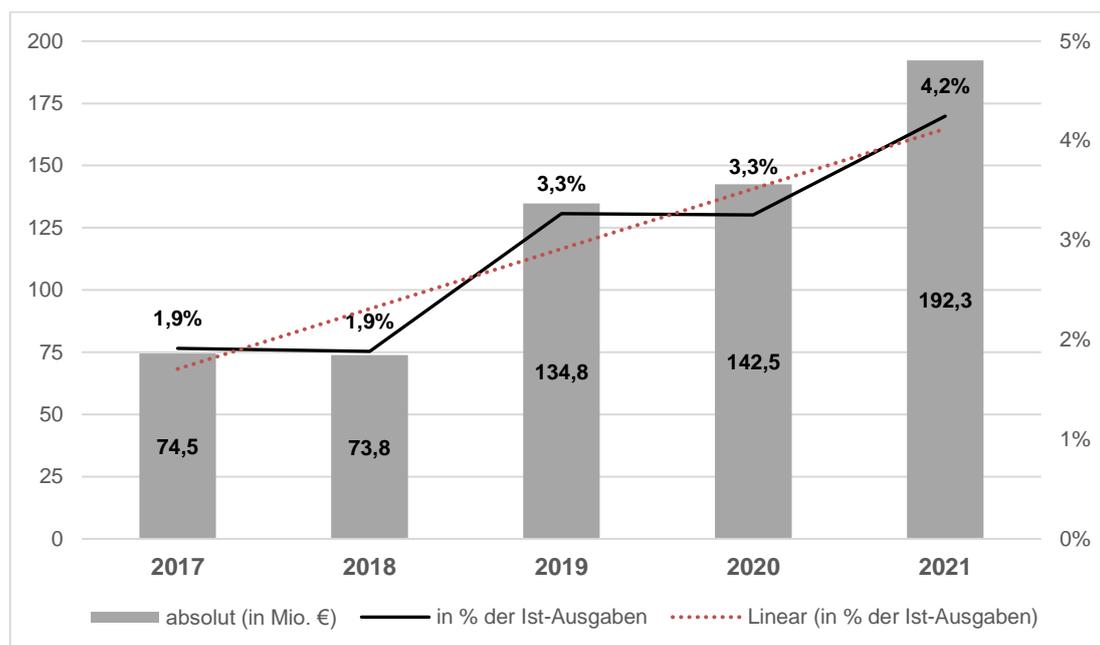


Abbildung 14: Ausgabereste Konsum und ihr Anteil an den Ist-Ausgaben Konsum von 2017 bis 2021

Auch hier zeigt sich, dass die Ausgabereste im Betrachtungszeitraum sowohl absolut als auch bezogen auf die Ist-Ausgaben gestiegen sind. 2021 lagen sie demnach fast 2,6-mal so hoch wie noch 2017.

Hinsichtlich der Bildung und Übertragung der Ausgabereste 2021 in das Rechnungsjahr 2022 hatte das Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft entschieden, das zulässige Restevolumen je Einzelplan auf maximal 90 % des Restevolumens der nach 2021 übertragenen Reste von 322,3 Mio. €, also auf 290,1 Mio. €, zu begrenzen. Nur in rechtlich und sachlich besonders begründeten Ausnahmefällen sollte es möglich sein, von dieser Regel abzuweichen.<sup>1</sup>

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs wurde diese Begrenzungsvorgabe durch die Übertragung von Ausgaberesten in Höhe von 432,3 Mio. € um 142,2 Mio. € – also um fast die Hälfte – überschritten. Das Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft begründete diesen erhöhten Umfang mit rechtlich und sachlich besonders begründeten Ausnahmefällen der Ressorts.

<sup>1</sup> Erlass des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft vom 14. Juni 2022, C/3-6-H 1218 – Schm.

Gemäß der Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2021 des Rechnungshofs über die Durchführung der Rechnungsprüfung für das Rechnungsjahr 2020 verfolgt das Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft zwar das Ziel, durch Steuerungsmaßnahmen bei der Restebewilligung die Höhe der Ausgabereste zu begrenzen.<sup>1</sup> Dennoch hat die Analyse des Rechnungshofs gezeigt, dass die Ausgabereste insgesamt von 6,7 % der Ist-Ausgaben 2020 auf 8,8 % der Ist-Ausgaben 2021 gestiegen sind. Der Rechnungshof erwartet, dass die Landesregierung ihrer eigenen Zielsetzung nachkommt und die Höhe der Ausgabereste wirksam begrenzt. Denn auch für die Ausgabereste gilt, dass sie finanziert werden müssen.

#### 10.4 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 kommender Haushalte nicht dem parlamentarischen Budgetrecht zu entziehen. Ausnahmen hiervon kann das Finanzministerium unter Nutzung des Notbewilligungsrechts gemäß § 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. Es handelt sich dann um über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen.

Nach Prüfung der dem Rechnungshof vom Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft zur Verfügung gestellten Unterlagen stellt sich die Bewirtschaftung der Verpflichtungsermächtigungen im Rechnungsjahr 2021 wie folgt dar:

+ Im Haushaltsplan veranschlagt	615,5 Mio. €
+ In den Wirtschaftsplänen der Landesbetriebe veranschlagt	5,0 Mio. €
+ Über- oder außerplanmäßig bewilligt	35,6 Mio. €
<b>= Ermächtigungsvolumen</b>	<b>656,1 Mio. €</b>
Davon freigegeben (Anteil am Ermächtigungsvolumen)	252,8 Mio. € (38,5 %)
Davon tatsächlich in Anspruch genommen (Anteil am Ermächtigungsvolumen)	175,2 Mio. € (26,7 %)

Von den eingegangenen Verpflichtungen entfallen

- 120,7 Mio. € (68,9 %) auf 2022,
- 30,9 Mio. € (17,6 %) auf 2023,
- 16,4 Mio. € ( 9,4 %) auf 2024 und
- 7,2 Mio. € ( 4,1 %) auf die Zeit ab 2025.

<sup>1</sup> Vgl. Landtags-Drucksache 17/367, S. 48.

Folgende Grafik zeigt, dass das Ermächtigungsvolumen dabei nochmals geringer als in den Vorjahren ausgeschöpft wurde:

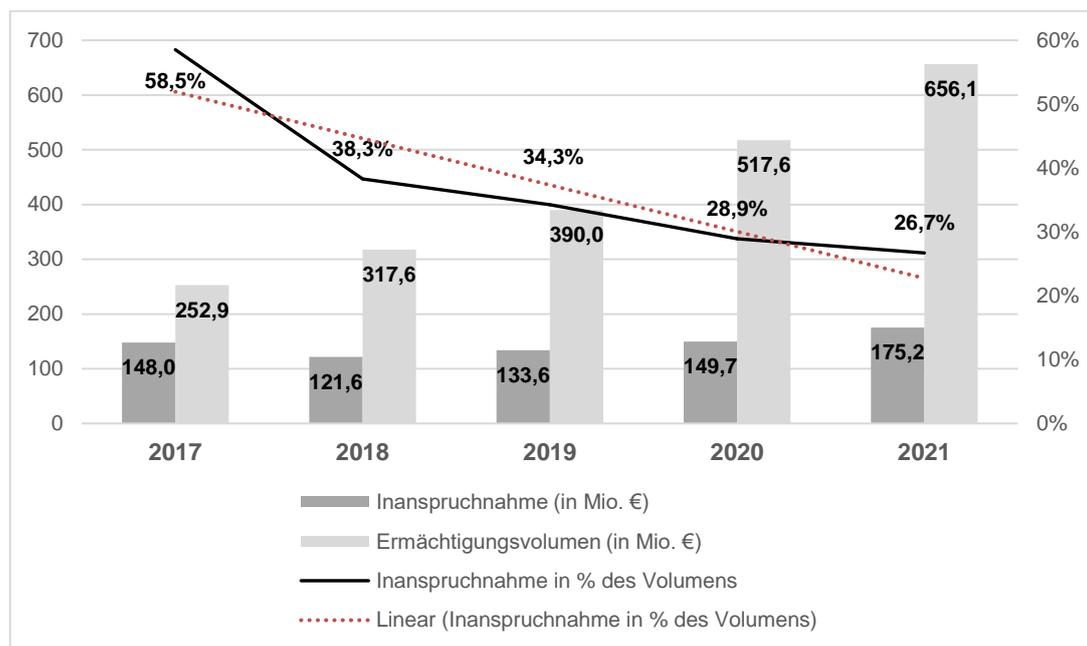


Abbildung 15: Ermächtigungsvolumen und Inanspruchnahme von 2017 bis 2021

Während das Ermächtigungsvolumen seit 2017 um 159,4 % angestiegen ist, erhöhte sich die Inanspruchnahme unterproportional, nämlich nur um 18,4 %.

Diese Entwicklungen stehen gegensätzlich zueinander, woraus eine immer geringere Quote der Inanspruchnahme resultiert. Diese wurde seit 2017 mehr als halbiert. So wurde 2017 noch über die Hälfte des Volumens auch tatsächlich in Anspruch genommen, 2021 nur noch etwas mehr als ein Viertel.

Hierzu stellte das Finanzministerium zum wiederholten Mal selbst fest, dass das Volumen der ausgebrachten Verpflichtungsermächtigungen – gemessen an der tatsächlichen Inanspruchnahme – weiterhin viel zu hoch ist.<sup>1</sup>

Bezogen auf die Einzelpläne (inklusive der im jeweiligen Geschäftsbereich zu berücksichtigenden Landesbetriebe) ergibt sich dabei hinsichtlich der Inanspruchnahme ein differenziertes Bild:

<sup>1</sup> Vgl. Ministerium für Finanzen und Europa vom 27. Januar 2020, C/4-1-H 1100-10 (Tz. 2.1) und vom 4. Januar 2021, C/4-1-H 1010 (Tz. 9), zuletzt Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft vom 9. Januar 2023, C/4-1-H 1100-19 (Tz. 2.1).

<b>Einzelplan</b>	<b>Quote der Inanspruchnahme des Ermächtigungsvolumens (Betrag in €)</b>
+ 03 Ministerium für Inneres, Bauen und Sport	75,8 % (19.949.141 €)
+ 08 Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr	60,3 % (71.979.337 €)
+ 09 Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz	46,4 % (13.512.491 €)
+ 20 Baumaßnahmen	29,7 % (38.267.671 €)
+ 06 Ministerium für Bildung und Kultur	27,8 % (28.814.200 €)
↑ Inanspruchnahme des Ermächtigungsvolumens <b>oberhalb</b> der Gesamtquote von 26,7 % ↓ Inanspruchnahme des Ermächtigungsvolumens <b>unterhalb</b> der Gesamtquote von 26,7 %	
+ 02 Ministerpräsident und Staatskanzlei	9,5 % (992.401 €)
+ 16 Datenverarbeitung und Digitalisierung	5,7 % (517.246 €)
+ 17 Zentrale Dienstleistungen	0,5 % (1.122.000 €)
<b>= Gesamt</b>	<b>26,7 % (175.154.487 €)</b>

Die Analyse zeigt, dass die Abweichung im Einzelplan 17 besonders deutlich ausfiel. Hier blieben die zur Verfügung stehenden Verpflichtungsermächtigungen von 229,1 Mio. € zu 99,5 % (228,0 Mio. €) ungenutzt. Die Mittel waren überwiegend zur Finanzierung langfristiger Mietverpflichtungen vorgesehen.

Der Rechnungshof fordert insgesamt eine Abkehr von der bisherigen Veranschlagungspraxis und mahnt eine realistischere Abschätzung des benötigten Ermächtigungsvolumens für Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren an.

## 11 Fortdauernde und einmalige Einnahmen und Ausgaben

Die fortdauernden Einnahmen und Ausgaben stellen sich im Kernhaushalt 2021 wie folgt dar:

	Haupt- bzw. Obergruppe	2021 in Mio. €	Veränder. ggü. 2020
+	HGr. 0 Steuern und steuerähnliche Abgaben	3.548,7	+5,8 %
+	HGr. 1 Verwaltungseinnahmen	111,3	+0,3 %
+	HGr. 2 Übertragungseinnahmen	1.177,7	+1,1 %
+	OGr. 35+38 Entnahmen aus Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen	4,8	-17,2 %
<b>+</b>	<b>= Fortdauernde Einnahmen</b>	<b>4.842,5</b>	<b>+4,4 %</b>
+	HGr. 4 Personalausgaben	1.749,4	+3,0 %
+	OGr. 51-54: Sächliche Verwaltungsausgaben	171,5	+8,2 %
+	OGr. 56+57 Ausgaben für den Schuldendienst (Zinsen)	251,7	-12,4 %
+	HGr. 6 Übertragungsausgaben	2.271,0	+4,0 %
+	HGr. 9 Besondere Finanzierungsausgaben	4,9	-78,1 %
<b>-</b>	<b>= Fortdauernde Ausgaben</b>	<b>4.448,5</b>	<b>+2,3 %</b>
<b>=</b>	<b>Ergebnis der fortdauernden Rechnung</b>	<b>394,0</b>	<b>+37,3 %</b>

Die Differenz aus fortdauernden Einnahmen und Ausgaben ist positiv. Es handelt sich beim Ergebnis der fortdauernden Rechnung also um einen Überschuss. Wie sich dieser seit 2017 entwickelt hat, zeigt die folgende Grafik:

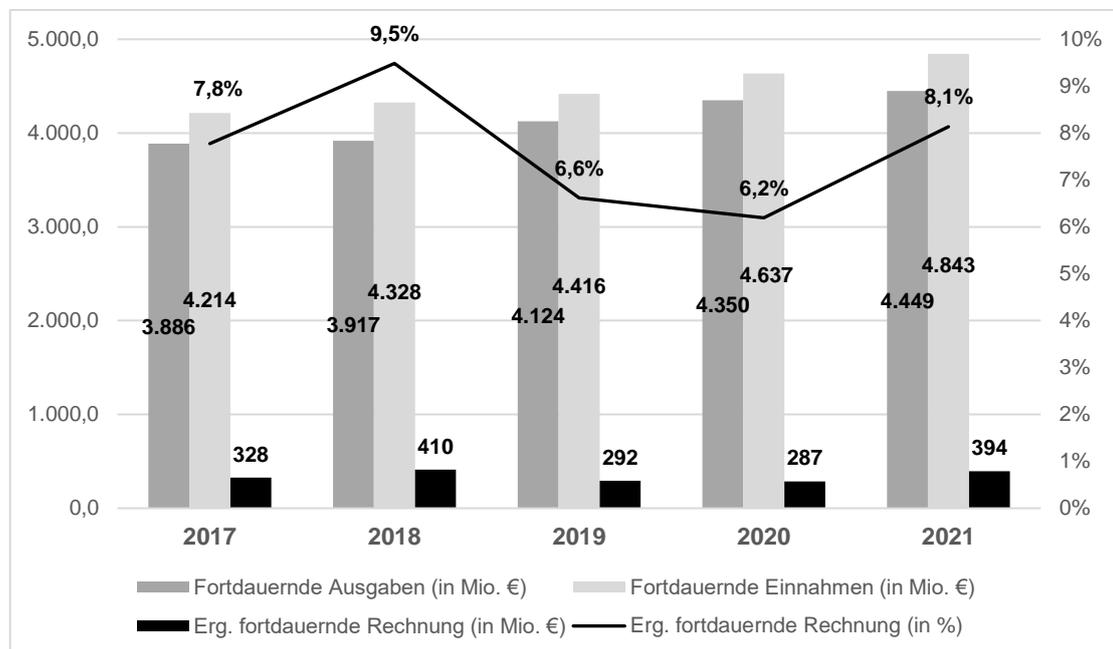


Abbildung 16: Fortdauernde Einnahmen und Ausgaben von 2017 bis 2021

Seit 2017 markiert der in 2021 erzielte Überschuss den zweithöchsten Wert nach 2018. Insgesamt zeigt sich, dass die fortdauernden Einnahmen in der Lage waren, die fortdauernden Ausgaben zu decken.

Die einmaligen Einnahmen und Ausgaben stellen sich im Kernhaushalt 2021 wie folgt dar:

	Haupt- bzw. Obergruppe	2021 in Mio. €	Veränder. ggü. 2020
	+ OGr. 31 Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen	0,0	–
	+ OGr. 32 Einnahmen aus Kreditmarktmitteln	0,0	-100,0 %
	+ OGr. 33+34 Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich sowie Beiträge und Zuschüsse für Investitionen	76,8	-18,9 %
<b>+</b>	<b>= Einmalige Einnahmen</b>	<b>76,8</b>	<b>-59,5 %</b>
	+ OGr. 58+59 Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse sowie Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt	80,0	+166,7 %
	+ HGr. 7 Baumaßnahmen	19,2	-19,0 %
	+ HGr. 8 Sonstige Ausgaben für Investitionen	371,5	-12,2 %
<b>-</b>	<b>= Einmalige Ausgaben</b>	<b>470,7</b>	<b>-1,2 %</b>
<b>=</b>	<b>Ergebnis der einmaligen Rechnung</b>	<b>-393,9</b>	<b>+37,2 %</b>

Die Differenz aus einmaligen Einnahmen und Ausgaben ist negativ. Es handelt sich beim Ergebnis der einmaligen Rechnung also um einen Fehlbetrag. Wie sich dieser seit 2017 entwickelt hat, zeigt die folgende Grafik:

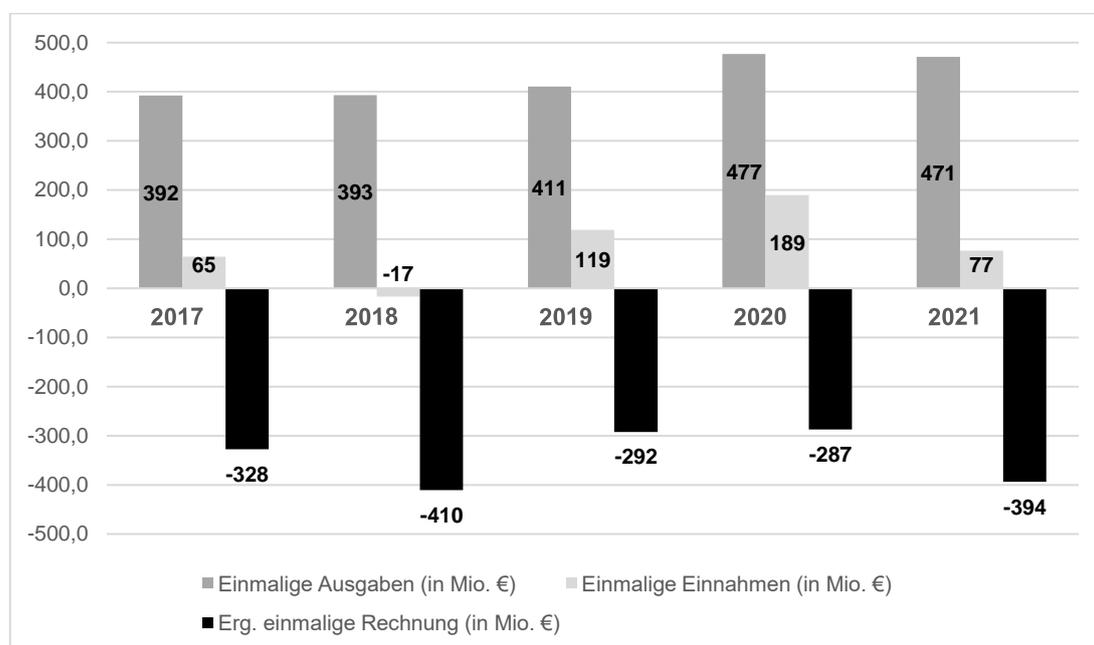


Abbildung 17: Einmalige Einnahmen und Ausgaben von 2017 bis 2021

Seit 2017 markiert der in 2021 erzielte Fehlbetrag den zweitniedrigsten Wert nach 2018. Insgesamt zeigt sich, dass zur Deckung der einmaligen Ausgaben nur teilweise einmalige Einnahmen zur Verfügung standen. Das Gros der einmaligen Ausgaben – in 2021 waren dies 83,7 % – konnte aus dem Überschuss

der fortdauernden Einnahmen finanziert werden. Die im Haushalt 2021 eingeplanten Kreditmarktmittel mussten nicht in Anspruch genommen werden. Das Ergebnis aus fortdauernder und einmaliger Rechnung ist systembedingt stets ausgeglichen.<sup>1</sup>

Nachstehend werden die fortdauernden und einmaligen Einnahmen und Ausgaben näher analysiert.

### 11.1 Fortdauernde Einnahmen

Die fortdauernden Einnahmen sind gegenüber dem Vorjahr um 205,4 Mio. €, nämlich von 4.637,1 Mio. € auf 4.842,5 Mio. € gestiegen. Der veranschlagte Betrag von 4.875,7 Mio. € wurde um 33,2 Mio. € unterschritten.

Die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (HGr. 0) sind 2021 gegenüber dem Vorjahr um 193,0 Mio. € gestiegen. Eine Gesamtbetrachtung der dem Land zugeflossenen Einnahmen aus Steuern (3.534,2 Mio. €) ohne steuerähnliche Abgaben (14,5 Mio. €), Bundesergänzungszuweisungen<sup>2</sup> (293,7 Mio. €), Sanierungshilfen (400,0 Mio. €), Bundeszuweisungen als Kfz-Steuerkompensation (119,3 Mio. €) und dem ausgelaufenen Länderfinanzausgleich (-1,9 Mio. €) ergibt gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg um 120,1 Mio. € von 4.225,2 Mio. € auf 4.345,3 Mio. €. Dabei stiegen die Einnahmen aus Steuern – separat betrachtet – gegenüber 2020 um 193,9 Mio. €.

Die Verwaltungseinnahmen<sup>3</sup> (HGr. 1) sind mit 111,3 Mio. € gegenüber 2020 (111,0 Mio. €) nahezu unverändert geblieben. Während bei den Verwaltungseinnahmen (OGr. 11) und den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (OGr. 12) gegenüber dem Vorjahr (94,5 Mio. €) Mehreinnahmen von insgesamt 7,8 Mio. € zu verzeichnen waren, reduzierten sich die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen (OGr. 14) sowie die Zinseinnahmen aus sonstigen Bereichen (OGr. 16) von 1,8 Mio. € auf 0,9 Mio. €. Der stärkste Rückgang war bei den Darlehensrückflüssen aus sonstigen Bereichen (OGr. 18) zu verzeichnen. Diese reduzierten sich von 9,5 Mio. € im Jahr 2020 auf 2,9 Mio. €. Gegenüber der Veranschlagung im Haushaltsplan 2021 wurden die Verwaltungseinnahmen insgesamt um 6,1 Mio. € überschritten.

Die Übertragungseinnahmen<sup>4</sup> (HGr. 2) sind in 2021 gegenüber dem Vorjahr um 13,2 Mio. € auf 1.177,7 Mio. € gestiegen. Klammert man die Bundesergänzungszuweisungen, die Sanierungshilfen, die Bundeszuweisungen als Kfz-Steuerkompensation und den ausgelaufenen Länderfinanzausgleich aus<sup>5</sup>, so ergab sich 2021 ein Anstieg um 87,0 Mio. €. Ursächlich hierfür waren im Wesentlichen die um 86,9 Mio. € gestiegenen sonstigen (zweckgebundenen) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich (OGr. 23). Bei den Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben aus sonstigen Bereichen (OGr. 26) belief sich das Mehr auf 0,9 Mio. € und bei den sonstigen Zuschüssen aus sonstigen Bereichen (OGr. 28) auf 0,4 Mio. €. Dagegen gingen die Zuschüsse

<sup>1</sup> Die Abweichung von 0,1 Mio. € in 2021 zwischen den beiden Spalten resultiert aus Rundung. Das Ergebnis der fortdauernden und der einmaligen Rechnung lag bei jeweils 393.979.215,28 €.

<sup>2</sup> Allgemeine Bundesergänzungszuweisung (BEZ), Sonderbedarfs-BEZ politische Führung, Sonderbedarfs-BEZ Gemeindefinanzkraft und Sonderbedarfs-BEZ Forschungsförderung.

<sup>3</sup> Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl.

<sup>4</sup> Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen.

<sup>5</sup> In 2021 insgesamt 811,1 Mio. €.

der EU (OGr. 27) um 1,2 Mio. € auf 5,9 Mio. € zurück. Insgesamt unterschritten die der HGr. 2 zuzurechnenden Einnahmen im Jahr 2021 die Ansätze des Haushaltsplans um 199,2 Mio. €.

Bei den Einnahmen aus Rücklagen und aus haushaltstechnischen Verrechnungen (OGr. 35 und 38) ist im Vergleich zu 2020 (5,8 Mio. €) ein Rückgang um 1,0 Mio. € zu verzeichnen.

## 11.2 Fortdauernde Ausgaben

Die fortdauernden Ausgaben<sup>1</sup> sind gegenüber dem Vorjahr um 98,6 Mio. €, nämlich von 4.349,9 Mio. € auf 4.448,5 Mio. € gestiegen. Der veranschlagte Betrag von 4.484,6 Mio. € wurde um 36,1 Mio. € unterschritten.

Wenn man den steuerabhängigen kommunalen Finanzausgleich ausklammert (ohne Investitionsanteil waren es 678,5 Mio. € in 2020 und 669,9 Mio. € in 2021), sind die übrigen fortdauernden Ausgaben gegenüber dem Vorjahr von 3.671,4 Mio. € um 107,3 Mio. € auf 3.778,7 Mio. € gestiegen.

Bei den Ausgaben stellten die Personalausgaben (HGr. 4) mit über einem Drittel, nämlich 1.749,4 Mio. €, eine dominierende Größe dar. Gegenüber dem Vorjahr sind sie um 50,7 Mio. € gestiegen. Der Planansatz 2021 wurde um 53,2 Mio. € unterschritten.

Unterzieht man die Personalausgaben einer näheren Betrachtung, so ist festzustellen, dass die Bezüge der aktiv Beschäftigten (OGr. 42) im Vorjahresvergleich um 28,9 Mio. € gestiegen sind. Die Versorgungsbezüge (OGr. 43) stiegen um 17,1 Mio. € an.

Die Analyse einzelner Gruppen (Gr.) zeigt Folgendes: Die Beihilfen für die Aktiven (Gr. 441) stiegen gegenüber dem Vorjahr um 2,2 Mio. € auf 44,4 Mio. € an. Ebenfalls 2,2 Mio. € mehr als 2020 mussten an Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger (Gr. 446) aufgewendet werden, nämlich 103,9 Mio. €.

Die Personalausgaben entwickelten sich von 2017 bis 2021 wie folgt:

Rechnungsjahr	Betrag in Mio. €	Veränderungen zum Vorjahr	
		Mio. €	%
2017	1.573,1	53,2	+3,5
2018	1.583,5	10,4	+0,7
2019	1.634,4	50,9	+3,2
2020	1.698,7	64,3	+3,9
2021	1.749,4	50,7	+3,0

Insgesamt hat sich seit 2017 eine Zunahme der Personalausgaben um 176,3 Mio. € (11,2 %) ergeben.

<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.

Die Ausgaben für Dienstbezüge, Versorgungsbezüge und Beihilfen – damit sind über 99 % der Personalausgaben erfasst – haben im Kernhaushalt folgende Entwicklung genommen:

Rechnungsjahr	Dienstbezüge (OGr. 42)	Versorgungsbe- züge (OGr. 43)	Beihilfen (OGr. 44)
	Beträge in Mio. € (Veränderung zum Vorjahr in %)		
2017	901,1 (+3,0)	528,6 (+4,5)	131,2 (+3,1)
2018	909,3 (+0,9)	525,5 (-0,6)	136,7 (+4,2)
2019	936,8 (+3,0)	546,5 (+4,0)	138,9 (+1,6)
2020	970,5 (+3,6)	571,5 (+4,6)	144,7 (+4,2)
2021	999,4 (+3,0)	588,6 (+3,0)	149,2 (+3,1)

Die Dienstbezüge haben in diesem Zeitraum um 10,9 % zugenommen; die Versorgungsbezüge sind um 11,4 % gestiegen.

Die Beihilfen sind um 13,7 % gestiegen. Sie haben in dieser Zeit für die aktiv Beschäftigten um 12,9 % zugenommen; für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger stiegen sie um 14,3 %. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Zuwachsrate von 3,2 % bei den Aktiven (Vorjahr: 1,6 %) bzw. 3,6 % bei den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern (Vorjahr: 4,2 %). Der rechnerische Anteil der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger an diesem Ausgabenblock betrug 2017 bereits 69,3 %; 2021 lag er bei 69,6 % des Gesamtvolumens.

Die nachfolgende Übersicht zeigt für ausgewählte Aufgabenbereiche (inklusive Globalhaushalte) die unterschiedlichen Steigerungsraten der Personalausgaben (ohne Versorgungsausgaben) der letzten fünf Jahre:

Aufgabenbereich	2017	2018	2019	2020	2021	2021 zu 2017
	Beträge in Mio. € (Veränderung zum Vorjahr in %)					in %
Schulen und vorschulische Einrichtungen	460,6	474,4 (+3,0)	491,3 (+3,6)	508,1 (+3,4)	505,5 (-0,5)	+9,7
Hochschulen <sup>1</sup>	216,6	219,8 (+1,5)	227,6 (+3,6)	243,8 (+7,1)	252,3 (+3,5)	+16,5
Polizei	136,7	138,3 (+1,2)	138,9 (+0,4)	142,7 (+2,7)	145,4 (+1,9)	+6,4
Politische Führung	111,6	113,9 (+2,1)	117,5 (+3,2)	121,1 (+3,1)	126,7 <sup>2</sup> (+4,6)	+13,5
Rechtsschutz	89,0	88,8 (-0,2)	90,7 (+2,1)	93,8 (+3,4)	97,1 (+3,5)	+9,1
Finanzverwaltung	61,9	61,7 (-0,3)	62,9 (+1,9)	64,0 (+1,7)	65,3 (+2,0)	+5,5

<sup>1</sup> Kernhaushalt (Hochschule für Musik und Hochschule der bildenden Künste) und Globalhaushalte (UdS und HTW). Der Personalaufwand der Globalhaushalte ist den jeweiligen geprüften/testierten Geschäftsjahresabschlüssen entnommen.

<sup>2</sup> 10 Bundesländer, darunter das Saarland, erhielten 2021 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.

Auf eine vergleichende Betrachtung der Personalausgaben mit anderen Bundesländern wird verzichtet, da diese im Hinblick auf die länderweise sehr unterschiedlichen, von hier aus nicht überschaubaren Ausgliederungseffekte, eine ganz erheblich eingeschränkte Aussagekraft hätte.

Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (OGr. 51 bis 54) ist gegenüber 2020 ein Anstieg um 13,0 Mio. € von 158,5 Mio. € auf 171,5 Mio. € zu verzeichnen, dem eine Vielzahl von Einzelfaktoren zugrunde lag. Die insgesamt 2021 veranschlagten Mittel wurden um 19,0 Mio. € unterschritten.

Trotz des auch 2021 günstigen Zinsniveaus am Kapitalmarkt musste das Land auch weiterhin einen erheblichen Anteil seiner Einnahmen für fällige Zinsen ausgeben. Die Ausgaben für den Schuldendienst (Zinsausgaben; OGr. 56 und 57) sind dabei im Vergleich zu 2020 um 35,5 Mio. € gesunken. Insgesamt wurden die für Zinsausgaben veranschlagten Mittel (308,2 Mio. €) im Haushaltsvollzug um 56,4 Mio. € unterschritten (251,7 Mio. €).

Die Übertragungsausgaben (HGr. 6) sind gegenüber dem Vorjahr um 88,0 Mio. € auf 2.271,0 Mio. € gestiegen. Der Kommunale Finanzausgleich (ohne den investiven Anteil)<sup>1</sup> fiel hierbei mit 669,9 Mio. € um 8,6 Mio. € geringer aus als im Vorjahr (678,5 Mio. €).

Für besondere Finanzierungsausgaben (HGr. 9) mussten gegenüber dem Vorjahr 17,5 Mio. € weniger (-78,1 %) aufgewendet werden. Dies betraf fast ausschließlich Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke (OGr. 91), hier im Wesentlichen die in 2021 nicht vorgenommenen Zuführungen an die Zinsausgleichsrücklage (21,5 Mio. € in 2020).

### 11.3 Einmalige Einnahmen

Die einmaligen Einnahmen ohne Kreditmarktmittel sind mit 76,8 Mio. € gegenüber dem Vorjahr um 17,9 Mio. € zurückgegangen. 61,2 Mio. € (Vorjahr: 58,4 Mio. €) entfielen auf Investitionszuweisungen vom Bund (Gr. 331) und 7,2 Mio. € (Vorjahr: 8,5 Mio. €) auf derartige Zuweisungen von Gemeinden/Gemeindeverbänden und von Sondervermögen (Gr. 333 und 334).

An Beiträgen und sonstigen Zuschüssen für Investitionen (OGr. 34) wurden weitere 8,4 Mio. € (Vorjahr: 27,8 Mio. €) vereinnahmt. Die Mittel wurden in voller Höhe zur Finanzierung der einmaligen Ausgaben von 470,7 Mio. € verwandt. Der danach verbliebene Fehlbetrag von 393,9 Mio. € wurde durch die Überdeckung der fortdauernden Rechnung ausgeglichen.

<sup>1</sup> Kapitel 21 01, Titel 613 71 (Allgemeine Zuweisungen) und 633 71 (Sonstige Zuweisungen); ohne Investitionsstock.

## 11.4 Einmalige Ausgaben

Die Investitionsausgaben (HGr. 7 und 8) im Kernhaushalt und ihre Finanzierung von 2012 bis 2021 haben sich wie folgt entwickelt:

Rechnungsjahr	Investitions- Ausgaben (HGr. 7 und 8)	Finanzierungs- beitrag Dritter (OGr. 31, 33, 34)	Finanz. durch Kapitalmarktkre- dite (OGr. 32)	
			Beträge in Mio. € (Anteil an den Investitionen in %)	
2012	386,1	70,0 (18,1)	316,1	(81,9)
2013	405,5	66,3 (16,4)	339,2	(83,6)
2014	369,9	47,2 (12,8)	322,7	(87,2)
2015	334,1	48,8 (14,6)	242,3	(72,5)
2016	366,6	63,8 (17,4)	150,0	(40,9)
2017	389,8	54,5 (14,0)	10,1	(2,6)
2018	391,8	55,5 (14,2)	0,0	(0,0)
2019	410,8	72,9 (17,7)	45,8	(11,1)
2020	446,5	94,7 (21,2)	94,6	(21,2)
2021	390,8	76,8 (19,7)	0,0	(0,0)

Unter Berücksichtigung der Investitionszuweisungen und -zuschüsse von 76,8 Mio. € beliefen sich die Ausgaben für eigenfinanzierte Investitionen 2021 somit auf 314,0 Mio. €.

Die Investitionsausgaben des Landes im Kernhaushalt sind damit gegenüber dem Vorjahr um 55,7 Mio. € gesunken. Dies entspricht einem Rückgang von 12,5 % und ergibt für 2021 eine Investitionsquote<sup>1</sup> von 8,1 % (Vorjahr: 9,3 %). Zur näheren Analyse der Investitionsquote sowie der Investitionen je Einwohner wird auf Tn. 14 (Kennzahlen zum Kernhaushalt) verwiesen.

Die Finanzierung der Investitionen durch Kapitalmarktkredite hat sich im Betrachtungszeitraum stark gewandelt. Betrug diese von 2012 bis 2014 noch über 80 %, lag sie 2021 zum zweiten Mal nach 2018 bei 0 %. Von 2015 bis 2017 sowie 2019 und 2020 wurden hierbei alle aufgenommenen Kapitalmarktkredite zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt. Da sich der Anteil der Finanzierungsbeiträge Dritter währenddessen von etwa 18 % in 2012 auf ungefähr 20 % in 2021 nur leicht erhöht hat, konnten die Investitionen zuletzt also im Umfang von nahezu 80 % durch die fortdauernden Einnahmen finanziert werden.

Wesentliche Veränderungen der insgesamt um 55,7 Mio. € geringeren Investitionsausgaben 2021 gegenüber dem Vorjahr resultieren aus den folgenden drei Bereichen:

<sup>1</sup> Im Verhältnis zu den bereinigten Ausgaben.

- Die Bauausgaben (HGr. 7) gingen um 4,4 Mio. € zurück.
- Die Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich (OGr. 88) reduzierten sich um 20,2 Mio. €.
- Die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche (OGr. 89) – also beispielsweise private Unternehmen und Einrichtungen – blieben sogar um 28,4 Mio. € hinter dem Vorjahreswert zurück.

Bei einer aufgabenbezogenen Betrachtung der 2021 getätigten Investitionsausgaben ergibt sich folgendes Bild:

Aufgabenbereich gemäß Funktionenplan	2021 in Mio. €	Anteil an den Gesamt- Investitionen in %
+ 0 Allgemeine Dienste (Politische Führung und zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Rechtsschutz, Finanzverwaltung)	33,5	8,6
+ 1 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	88,0	22,5
+ 2 Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik	9,9	2,5
+ 3 Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	34,3	8,7
+ 4 Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	10,8	2,8
+ 5 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	9,0	2,3
+ 6 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	37,4	9,6
+ 7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen	57,3	14,7
+ 8 Finanzwirtschaft (Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen, Steuern und Finanzzuweisungen, Schulden, Beihilfen, Unterstützungen u. ä., Rücklagen, Sonstiges, Abwicklung der Vorjahre, Globalposten, haushaltstechnische Verrechnungen)	110,6	28,3
<b>= Gesamt</b>	<b>390,8</b>	<b>100,0</b>

Die Übersicht lässt erkennen, dass etwa zwei Drittel der Investitionsausgaben im Kernhaushalt für die drei Hauptfunktionen Finanzwirtschaft (8), Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung und kulturelle Angelegenheiten (1) sowie Verkehrs- und Nachrichtenwesen (7) aufgewendet wurden.

## 12 Kreditaufnahme am Kreditmarkt und Schuldenstand

Bevor er die Netto-Kreditaufnahme betrachtet, geht der Rechnungshof zunächst auf die zugrundeliegenden Brutto-Kreditermächtigungen des Kernhaushalts und der beiden Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung ein.

### A) Kernhaushalt

Die zulässige Brutto-Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2021 errechnet sich wie folgt:

+ Weitergeltende Kreditermächtigung aus 2020 (gemäß § 18 Abs. 3 LHO)	1.255.652.211,51 €
+ Kreditermächtigung für 2021 (gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 HG 2021/2022)	85.000.000,00 €
+ Erhöhung um den Betrag der nach § 18 Abs. 4 LHO getilgten Schulden (gemäß § 2 Abs. 3 HG 2021/2022)	1.241.491.402,25 €
<b>= Zulässige Kreditaufnahme für 2021</b>	<b>2.582.143.613,76 €</b>

Die tatsächliche Kreditaufnahme stellt sich wie folgt dar:

+ Kapitalmarktkredite (laut Ziffer 3.3.2 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2021)	1.241.491.402,25 €
+ Kredite vom Bund	0,00 €
<b>= Kreditaufnahme 2021 gesamt</b>	<b>1.241.491.402,25 €</b>

Die zulässige Kreditaufnahme wurde daher um 1.340.652.211,51 € unterschritten.

Die weitergeltende Kreditermächtigung für das Rechnungsjahr 2022 errechnet sich aus den vorgenannten Werten unter Berücksichtigung der Vorgaben des § 18 Abs. 3 LHO wie folgt:

+ Unterschreitung der zulässigen Kreditaufnahme	1.340.652.211,51 €
+ Differenz zwischen der weitergeltenden Kreditermächtigung aus 2020 und der Bruttokreditaufnahme in 2021	-14.160.809,26 €
<b>= Weitergeltende Kreditermächtigung für 2022<sup>1</sup></b>	<b>1.326.491.402,25 €</b>

<sup>1</sup> Im Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2022 sollte korrekterweise dieser Betrag verwendet werden und nicht der um 0,03 € höhere Betrag, der sich aus dem Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung 2021 ergibt.

B) Extrahaushalte

Die Berechnung für das Sondervermögen „Saarlandpakt“ stellt sich wie folgt dar:

+ Kreditermächtigung (gemäß § 2 des Gesetzes über den Saarlandpakt <sup>1</sup> )	1.000.000.000,00 €
- Kreditaufnahme bis zum 31.12.2021 (gemäß Landesschuldbuch)	509.006.166,00 €
<b>= Weitergeltende Kreditermächtigung für 2022 (gemäß § 2 Abs. 6 HG 2021/2022)</b>	<b>490.993.834,00 €</b>

Die zulässige Kreditaufnahme für das Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ berechnet sich wie folgt:

+ Weitergeltende Kreditermächtigung aus 2020 (gemäß § 18 Abs. 3 LHO)	440.720.000,00 €
+ Kreditermächtigung für 2021 (gemäß § 2 Abs. 7 Satz 1 HG 2021/2022)	408.636.000,00 €
+ Erhöhung um den Betrag der nach § 18 Abs. 4 LHO getilgten Schulden (gemäß § 2 Abs. 7 HG 2021/2022)	250.000.000,00 €
<b>= Zulässige Kreditaufnahme für 2021</b>	<b>1.099.356.000,00 €</b>

Die tatsächliche Kreditaufnahme stellt sich wie folgt dar:

+ Kapitalmarktkredite (laut Ziffer 3.3.2 des Abschlussberichts zur Haushaltsrechnung 2021)	500.000.000,00 €
+ Kredite vom Bund	0,00 €
<b>= Kreditaufnahme 2021 gesamt</b>	<b>500.000.000,00 €</b>

Die zulässige Kreditaufnahme wurde daher um 599.356.000,00 € unterschritten. Dies führte unter Berücksichtigung der Vorgaben des § 18 Abs. 3 LHO zu einer weitergeltenden Kreditermächtigung von 599.365.000,00 € für das Rechnungsjahr 2022.

In einer Mehrjahresbetrachtung ergeben sich für den Kernhaushalt folgende Werte bei der Brutto-Kreditaufnahme, der Brutto-Tilgung, der daraus resultierenden Netto-Kreditaufnahme<sup>2</sup> und den Kreditmarktschulden am Jahresende:

<sup>1</sup> Vom 30. Oktober 2019 (Amtsbl. I S. 1033, 1037).

<sup>2</sup> Negativbeträge stellen eine Netto-Tilgung dar.

Rechnungs- jahr	Brutto-Kredit- aufnahme in Mio. €	Brutto-Tilgung in Mio. €	Netto-Kredit- aufnahme in Mio. €	Kreditmarkt- schulden <sup>1</sup> zum 31.12. in Mio. €
2012	1.868,1	1.175,5	692,6	13.026
2013	1.684,7	1.194,7	490,0	13.739
2014	1.791,5	1.411,9	379,6	13.969
2015	1.574,3	1.332,1	242,2	14.118
2016	1.787,7	1.637,8	149,9	14.207
2017	1.396,7	1.386,6	10,1	14.002
2018	1.160,3	1.233,0	-72,7	13.552
2019	1.409,5	1.363,7	45,8	13.959
2020	1.993,5	1.899,0	94,5	13.968
2021	1.241,5	1.321,5	-80,0	13.583

Die Verschuldung des Landes im Kernhaushalt ist im Haushaltsjahr 2021 gesunken; mit 13.583 Mio. € ist im Vergleich zum Vorjahr ein Rückgang um 385 Mio. € zu verzeichnen.

Dass die in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Netto-Kreditaufnahme von der Veränderung des Schuldenstands abweicht, hat folgende Ursache: Während dem Schuldenstand eine stichtagsbezogene Betrachtung zugrunde liegt, ist die Neuverschuldung in Anwendung des Haushaltsvermerks zu Kapitel 21 02, Titel 325 02 (Kreditaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt) haushaltsjahrbezogen. Einnahmen aus Kreditaufnahmen dürfen demnach in das folgende Haushaltsjahr umgebucht werden. Auch dürfen am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden.

Nachdem im Jahr 2018 im Kernhaushalt erstmals ein Finanzierungsüberschuss von 72,7 Mio. € erzielt werden konnte, kam das Saarland auch im Jahr 2021 im Kernhaushalt ohne Neuverschuldung aus. Die Ausgaben zur Brutto-Schuldentilgung überstiegen die Brutto-Kreditaufnahme um 80,0 Mio. €. Dieser Betrag wurde laut Abschlussbericht zur Haushaltsrechnung zur Schuldentilgung gemäß SanG eingesetzt. Siehe hierzu auch Tn. 13 (Sanierungshilfen, Schuldenbremse und Fiskalvertrag).

Bezüglich der für die Schulden gezahlten Zinsen wird für die Entwicklung ab 2017 auf Tn. 14 (Kennzahlen zum Kernhaushalt) verwiesen.

Einschließlich der zum 31. Dezember jeden Jahres bestehenden Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung<sup>2</sup> ergeben sich in einer Mehrjahresbetrachtung folgende Kreditmarktschulden am Jahresende.

<sup>1</sup> Jeweils gemäß Stabilitätsratsbericht des Folgejahres.

<sup>2</sup> Berücksichtigt sind die jeweils zum 31. Dezember existenten Extrahaushalte. Seit 2020 sind dies die Sondervermögen „Saarlandpakt“ und „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“.

Rechnungs- jahr	Kreditmarkt- schulden <sup>1</sup> zum 31.12. in Mio. €  Kernhaushalt	Kreditmarkt- schulden <sup>2</sup> zum 31.12. in Mio. €  Extrahaushalte	Kreditmarkt- schulden <sup>3</sup> zum 31.12. in Mio. €  Gesamthaus- halt	Anteil der Kreditmarkt- schulden der Extrahaus- halte an den Kreditmarkt- schulden des Gesamthaus- halts zum 31.12. in %
2012	13.026	241	13.267	1,8
2013	13.739	71	13.810	0,5
2014	13.969	199	14.168	1,4
2015	14.118	198	14.316	1,4
2016	14.207	202	14.409	1,4
2017	14.002	206	14.208	1,4
2018	13.552	211	13.763	1,5
2019	13.959	130	14.089	0,9
2020	13.968	581	14.549	4,0
2021	13.583	1.009	14.592	6,9

Inklusive der Extrahaushalte stieg die Verschuldung 2021 also um 43 Mio. €. Auf die Extrahaushalte entfielen dabei 428 Mio. €. Der Anteil der Kreditmarktschulden der Extrahaushalte an den Kreditmarktschulden des Gesamthaushalts stieg um 2,9 Prozentpunkte bzw. 72,5 %.

Folgende Grafik verdeutlicht, dass durch die beiden Sondervermögen „Saarlandpakt“ und „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ die überwiegend konstante Quote der Vorjahre nicht mehr gehalten werden konnte.

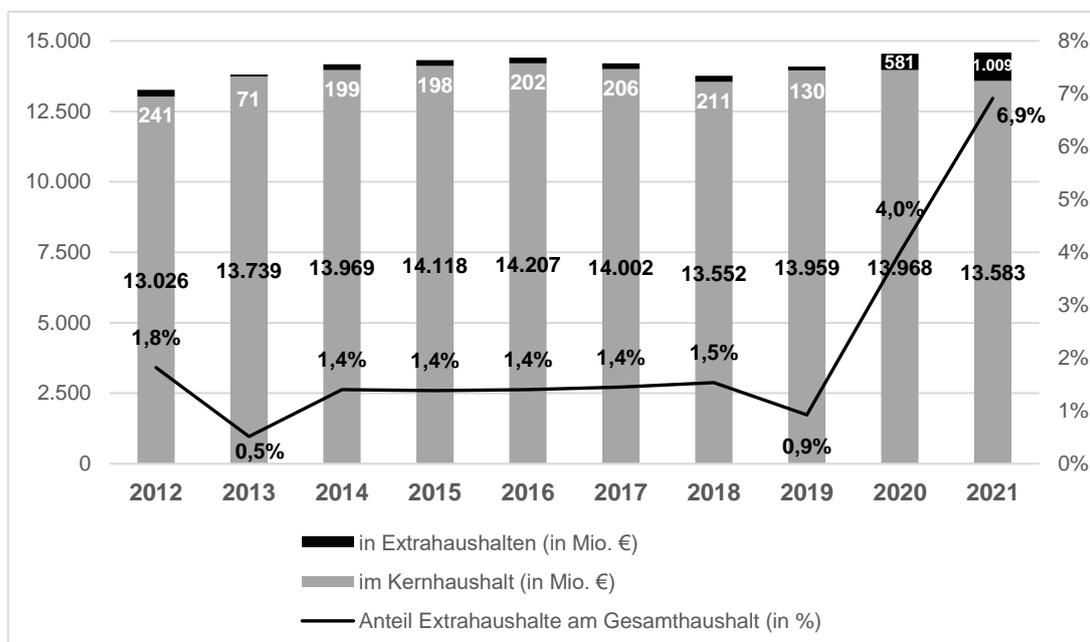


Abbildung 18: Kreditmarktschulden im Kern- und den Extrahaushalten von 2012 bis 2021

<sup>1</sup> Jeweils gemäß Stabilitätsratsbericht des Folgejahres.

<sup>2</sup> Jeweils gemäß Landesschuldbuch.

<sup>3</sup> Jeweils gemäß Landesschuldbuch.

Der Rechnungshof begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Brutto-Schuldenaufnahme des Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ voraussichtlich nur auf bis zu 1.050 Mio. € aufwachsen wird. Sie wird damit 350 Mio. € unter dem zu Beginn der Pandemie erwarteten Betrag von 1.400 Mio. € liegen, der im Nachtragshaushalt 2020 vorgesehen war.<sup>1</sup>

Da aufgrund der Schuldenbremse inzwischen nur noch notlagenbedingte Kredite aufgenommen werden dürfen, möchte der Rechnungshof an dieser Stelle die Beschlüsse der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe von Bund und Ländern in Erinnerung rufen. Bei ihrer Konferenz vom 24. bis 25. April 2023 in München forderten sie Folgendes:

- „Notlagenkredite sind nach den verfassungs- und haushaltsrechtlichen Regeln auf den zwingend zur Bekämpfung der Notlage notwendigen Umfang zu beschränken. Sie dürfen nur in Anspruch genommen werden, wenn die Notlage besteht, sie sich der Kontrolle des Staates entzieht und eine erhebliche Beeinträchtigung der Finanzlage vorliegt. Rücklagen, Überschüsse sowie Einsparmöglichkeiten sind vorrangig zu berücksichtigen.
- Der zeitliche und sachliche Veranlassungszusammenhang zur Bekämpfung der Notlage darf nicht umgangen werden; er ist daher stets zu prüfen und nachvollziehbar darzulegen.
- Notlagenkredite dürfen nicht auf Vorrat aufgenommen und beispielsweise in Sondervermögen oder Rücklagen geparkt werden. Sie dürfen außerdem nicht für allgemein wünschenswerte Maßnahmen oder versäumte Aufgaben aus der Vergangenheit eingesetzt werden.
- Die Planung und Inanspruchnahme der Notlagenkredite sowie die Verwendung der Mittel sind gegenüber den Parlamenten regelmäßig transparent darzustellen.
- Notlagenkredite haben einen Ausnahmecharakter und sind in der Haushaltsrechnung klar von anderen Kreditaufnahmen abzugrenzen. Gegenüber dem Parlament ist die Einhaltung der Tilgungsverpflichtung nachzuweisen.“

Der Rechnungshof erwartet entsprechende Beachtung dieser verfassungsrechtlich gebotenen Forderungen. Er verweist zudem auf seine beratende Äußerung<sup>2</sup> zur Einrichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“.

---

<sup>1</sup> Vgl. Medieninfo des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft vom 27. März 2023.

<sup>2</sup> Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO vom 7. November 2022 an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen des Landtages des Saarlandes.

## 13 Stabilitätsrat, Schuldenbremse, Sanierungshilfen und Fiskalvertrag

### 13.1 Die Aufgaben des Stabilitätsrats

Der Stabilitätsrat wurde mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (StabiRatG)<sup>1</sup> am 1. Januar 2010 von Bund und Ländern gebildet. Ihm gehören die Bundesministerin oder der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister der Länder sowie die Bundesministerin oder der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz an. Den Vorsitz führen die Bundesministerin oder der Bundesminister der Finanzen und die oder der Vorsitzende der Finanzministerkonferenz der Länder gemeinsam.

Eine zentrale Aufgabe des Stabilitätsrats ist die fortlaufende Überwachung der Haushalte des Bundes und der Länder, um drohende Haushaltsnotlagen zu erkennen und Gegenmaßnahmen einzuleiten. Dies erfolgt mittels jährlicher Stabilitätsberichte an den Stabilitätsrat.<sup>2</sup> Die Berichte enthalten eine Darstellung der jeweiligen Haushaltslage anhand von vier Kennziffern<sup>3</sup>, Ausführungen zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Kreditaufnahmegrenze („Schuldenbremse“) und eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen.

Der Stabilitätsrat überwacht<sup>4</sup> seit dem Jahr 2020 auch die Einhaltung der Vorgaben des Artikel 109 Abs. 3 Grundgesetz (GG)<sup>5</sup> für das jeweils abgelaufene, das aktuelle und das darauffolgende Jahr durch Ausweis und Kenntnisnahme der Ergebnisse der landesrechtlichen Schuldenbremsen.

Zu den Aufgaben des Stabilitätsrats zählen auch die Durchführung von Sanierungsverfahren – so etwa im Saarland von 2012 bis 2020 – sowie die Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)<sup>6</sup>. Für Letzteres wird der Stabilitätsrat gemäß § 8 StabiRatG durch einen unabhängigen Beirat unterstützt.

Ferner trifft der Stabilitätsrat nach einem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem eine Feststellung dazu, ob Bund und Länder die Verschuldungsregel einhalten<sup>7</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

<sup>1</sup> Stabilitätsratsgesetz vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2142).

<sup>2</sup> §§ 2, 3 StabiRatG.

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

<sup>4</sup> § 6 Abs. 1 StabiRatG.

<sup>5</sup> Vom 23. Mai 1949 (BGBl. 1949, 1), zuletzt geändert am durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

<sup>6</sup> Vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 2133).

<sup>7</sup> § 6 Abs. 2 Satz 2 StabiRatG.

der Europäischen Union orientiert (Stabilitäts- und Wachstumspakt, Fiskalvertrag).

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit dem Europäischen Fiskalvertrag<sup>1</sup> als Gesamtstaat (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen)<sup>2</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 Fiskalpakts weitgehend denen der grundgesetzlichen Schuldenbremse entsprechen, gilt die nationale Schuldenbremse weder für die Sozialversicherungen noch die Kommunen. Die Aufgabenstellung des Stabilitätsrats ist daher zur Sicherung der Haushaltsdisziplin um deren Haushaltsüberwachung erweitert worden.

### 13.2 Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat

Der Stabilitätsrat hat die Haushaltslage des Saarlandes zuletzt auf Grundlage des saarländischen Stabilitätsberichts des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft aus dem Jahr 2022 beraten.

Darin gab es gemäß der „Bewertung der Ergebnisse durch das Saarland“ keinen Hinweis auf eine drohende Haushaltsnotlage. Bei der Beurteilung der Haushaltslage im Gegenwartszeitraum – dieser beinhaltet unter anderem das Ist des Jahres 2021 – ergab sich zwar eine Auffälligkeit für das Jahr 2022, dies allerdings nur unter Berücksichtigung des notlagebedingten Nachtragshaushalts im Zusammenhang mit der Errichtung des Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“.

Entsprechend kam der Stabilitätsrat in seiner 26. Sitzung am 16. Dezember 2022 für das Saarland folgenden Ergebnissen<sup>3</sup>:

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

Die Frage, ob in den Zeiträumen „Aktuelle Haushaltslage“ (Ist 2020, Ist 2021, Soll 2022) und „Finanzplanung“ (Entwurf 2023, Finanzplanung 2024 bis 2024) eine Auffälligkeit ersichtlich war, wurde jeweils mit „nein“ beantwortet. Entsprechend lautete das „Ergebnis der Kennziffern“: „Eine Haushaltsnotlage droht nicht.“

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

Das Ergebnis der Standardprojektion lautete: „Eine Haushaltsnotlage droht nicht.“ Die Qualitative Bewertung wurde folgendermaßen formuliert: „Die Projektion ergibt keine Entwicklung, die auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist.“

Basis hierfür waren die (Ausgaben-)Zuwachsraten des Saarlandes in den Zeiträumen 2021 bis 2028 (0,7 %) bzw. 2022 bis 2029 (1,3 %). Diese liegen zwar oberhalb der jeweiligen Schwellenwerte (-0,6 % bzw.

---

<sup>1</sup> Vom 2. März 2012.

<sup>2</sup> § 51 Abs. 2 HGrG.

<sup>3</sup> TOP 3: Beschluss des Stabilitätsrats zur Haushaltsüberwachung SAARLAND.

0,6 %), jedoch weit unterhalb des jeweiligen Länderdurchschnitts (2,4 % bzw. 3,6 %).

### 3. Bewertung der Haushaltslage durch den Stabilitätsrat

Abschließend formulierte der Stabilitätsrat wie folgt: „Eine Haushaltsnotlage droht nicht.“

Der Rechnungshof stellt fest, dass der Stabilitätsrat für das Saarland erfreulicherweise keine drohende Haushaltsnotlage beschließen musste. Eine nähere Analyse der vom Stabilitätsrat betrachteten vier Kennziffern nimmt der Rechnungshof unter Tn. 14 (Kennzahlen zum Kernhaushalt) vor.

## 13.3 Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse in Landesrecht<sup>1</sup>

Seit 2020 gilt die grundgesetzliche neue Schuldenregel („Schuldenbremse“), die am 10. April 2019 vom Landtag einfachgesetzlich in saarländisches Recht übernommen worden ist.<sup>2</sup> Nach dem „Gesetz zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse und zur Haushaltsstabilisierung“ sind – abgesehen 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 SanG, das heißt der Sicherstellung der Tilgungsverpflichtung in einem konjunkturellen Abschwung, wurde im Regelwerk Rechnung getragen.<sup>3</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.

Zur Einhaltung der Schuldenbremse fasste der Stabilitätsrat folgenden Beschluss<sup>4</sup>: „Der Stabilitätsrat nimmt zur Kenntnis, dass der Bund und alle Länder

<sup>1</sup> Vgl. das Kompendium zum Beschluss des Stabilitätsrats zu TOP 5 der Sitzung am 6. Dezember 2018.

<sup>2</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 Stabilitätsrats gemäß Artikel 109a Abs. 2 GG orientiert, von der Landesregierung beschlossen.

<sup>3</sup> Jährliche Abweichungen von Schuldenbremse und den Vorgaben des SanG werden im Haushaltsvollzug auf den Kontrollkonten „Schuldenbremse“ und „Sanierungshilfen“ erfasst und überjährig ausgeglichen.

<sup>4</sup> TOP 2: Beschluss des Stabilitätsrats zur Einhaltung der Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG gemäß Artikel 109a Abs. 2 GG.

die Schuldenbremse gemäß Art. 109 Absatz 3 GG nach der bundes- bzw. jeweiligen landesrechtlichen Regelung in den Jahren 2021, 2022 und 2023 einhalten.“ Zudem ergaben sich gegenüber dem Saarland auch keine Beanstandungen aus dem harmonisierten, an den europäischen Vorgaben und Verfahren orientierten Analysesystem.

Unabhängig von den Beschlüssen des Stabilitätsrats hat der Rechnungshof die Einhaltung der landeseigenen Schuldenbremse nach HStabG für 2021 einer eigenen Prüfung unterzogen. Grundlage hierfür bildete neben dem Stabilitätsbericht 2021 auch der Bericht nach § 8 HStabG an den Landtag und den Rechnungshof, welcher ab Seite 16 der Haushaltsrechnung 2021 wiedergegeben ist.

Der strukturelle Finanzierungssaldo nach § 1 Abs. 1 HStabG betrug nach Darstellung der Landesregierung zulässigerweise -330,7 Mio. €. Davon entfielen -336,3 Mio. € auf das Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“. Korrigiert um diesen Betrag ergab sich ein notlagenbereinigter struktureller Finanzierungssaldo von +5,6 Mio. €.

Im Rahmen der Prüfung durch den Rechnungshof wurde seitens des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft hierzu jedoch eine Korrektur mitgeteilt.<sup>1</sup> Demnach musste der notwendige Umfang eines begründeten Ausnahmefalls nicht nur in Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos des Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ von 336,3 Mio. € berücksichtigt werden, sondern der komplette Nettobetrag der aufgenommenen Notlagenkredite von 338,8 Mio. € (vgl. Tn. 7.2 - Einnahmen, Ausgaben und Bestand von Rücklagen und Sondervermögen).

Außerdem musste nach Auffassung des Rechnungshofs der nach § 1 Abs. 2 HStabG von den Gesamtausgaben abzuziehende Betrag für finanzielle Transaktionen um 2,1 Mio. € reduziert werden. Grund hierfür ist im Wesentlichen eine nicht abzugsfähige Aufstockung von Kapitalzuführungen an Landesgesellschaften (Kapitel 97 12, Titel 831 02) im Umfang von 2,0 Mio. €. Abzugsfähig waren demnach statt 2,6 Mio. lediglich 0,5 Mio. € für den Erwerb von Unternehmensanteilen.<sup>2</sup>

In der durch diese Effekte korrigierten Herleitung ergibt sich der notlagenbereinigte strukturelle Finanzierungssaldo von 6,0 Mio. € statt 5,6 Mio. € wie folgt:

---

<sup>1</sup> Gesprächstermin vom 18. Juli 2023 mit Referat C2.

<sup>2</sup> Vgl. Kapitel 21 02, Titel 831 07 (Erwerb von Beteiligungen) und Kapitel 97 12, Titel 83 101 (Eigenkapitalbeteiligungsgesellschaft Unternehmenssicherung).

Herleitung des strukturellen Finanzierungssaldos nach § 1 HStabG			In Mio. €
	+	Gesamteinnahmen (Kernhaushalt + Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung: Zukunftsinitiative II, Saarlandpakt, Covid-19-Pandemie)	5.782,4
	-	Entnahmen aus dem Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage, Einnahmen aus Krediten, Schuldenaufnahmen beim öffentlichen Bereich, Einnahmen aus finanziellen Transaktionen	342,3
	+	= Strukturelle Einnahmen (§ 1 Abs. 2 HStabG) vor Konjunkturbereinigung	5.440,1
	-	Ex-post-Konjunkturbereinigung (§ 4 HStabG in Verbindung mit Artikel 109a GG)	189,8
<b>+</b>	<b>=</b>	<b>Strukturelle Einnahmen (§ 1 Abs. 2 HStabG) nach Konjunkturbereinigung</b>	<b>5.250,3</b>
	+	Gesamtausgaben (Kernhaushalt + Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung: wie oben)	5.782,4
	-	Zuführungen an das Sondervermögen Konjunkturausgleichsrücklage, Tilgungen am Kreditmarkt, Tilgungen an öffentlichen Bereich, Ausgaben aus finanziellen Transaktionen	211,8
	+	= Strukturelle Ausgaben (§ 1 Abs. 3 HStabG) vor Konjunkturbereinigung	5.570,6
	+	Konjunkturbereinigte Mehr-/Minderausgaben im Kommunalen Finanzausgleich (§ 5 Abs. 5 SchBrKonjBVfV) <sup>1</sup>	12,5
<b>-</b>	<b>=</b>	<b>Strukturelle Ausgaben (§ 1 Abs. 3 HStabG) nach Konjunkturbereinigung</b>	<b>5.583,1</b>
<b>=</b>		<b>Struktureller Finanzierungssaldo (§ 1 Abs. 1 HStabG)</b>	<b>-332,8</b>
<b>Geltendmachung eines begründeten Ausnahmefalls:</b>			
<b>+</b>		Notweniger Umfang (§ 2 Abs. 1 HStabG) eines begründeten Ausnahmefalls (2021 war dies die Covid-19-Pandemie)	338,8
<b>=</b>		<b>Notlagenbereinigter struktureller Finanzierungssaldo</b>	<b>+6,0</b>

Der Rechnungshof konnte die korrigierte Herleitung auf Basis einer detaillierten Betrachtung (zum Beispiel der Konjunkturbereinigung) rechnerisch nachvollziehen. Auf Folgendes ist jedoch besonders hinzuweisen: Es handelt sich hierbei um eine Betrachtung der Berechnungsregeln nach dem HStabG. Eine Aussage, ob der gebotene Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme bzw. Kreditverwendung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht eingehalten wurde, war nicht Gegenstand dieser Analyse und bleibt gesonderten Prüfungen vorbehalten.

Hinsichtlich der zulässigen Kreditaufnahme zur Einhaltung der Vorgabe des § 1 Abs. 1 HStabG unter Berücksichtigung der Konjunkturbereinigung gemäß § 4 HStabG, berichtete die Landesregierung wie folgt:

„Die realisierte Kreditaufnahme betrug unter Einbeziehung der Extrahaushalte mit eigener Kreditermächtigung (§ 1 Abs. 5 HStabG) in 2021 227,9 Mio. €. Die zulässige Kreditaufnahme zur Einhaltung der Vorgabe des § 1 Abs. 1 HStabG unter Berücksichtigung der Konjunkturbereinigung (§ 4 HStabG) betrug -102,8 Mio. € (Nettotilgung). Sie erhöht sich gemäß § 2 Abs. 1 HStabG um den Betrag des ‚notwendigen Umfangs des negativen Finanzierungssaldos‘ gem. § 2

<sup>1</sup> Verordnung zum Verfahren der Konjunkturbereinigung im Rahmen der landeseigenen Schuldenbremse vom 12. Februar 2020 (Amtsbl. I S. 254).

Abs. 1 HStabG. Sie erhöht sich demnach um 330,7 Mio. € [...] auf insgesamt 227,9 Mio. €. Die Abweichung zwischen der realisierten Kreditaufnahme in Höhe von 227,9 Mio. € und der zulässigen Kreditaufnahme in Höhe von 227,9 Mio. € beträgt somit 0,00 €. Gemäß § 6 Abs. 1 HStabG weist das Kontrollkonto ‚Schuldenbremse‘ zum 31. Dezember 2021 einen Bestand von 0,00 € aus.“<sup>1</sup>

Der Rechnungshof hat die zulässige Netto-Kreditaufnahme auf Basis der voranstehenden Tabelle rechnerisch wie folgt hergeleitet:

Herleitung der zulässigen Netto-Kreditaufnahme			In Mio. €
	+	Kreditaufnahme <i>(hier: im Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“)</i>	338,8
	-	Schuldentilgung <i>(hier: im Kernhaushalt und dem Sondervermögen „Saarlandpakt“)</i>	110,9
	+	= Netto-Kreditaufnahme im Gesamthaushalt	227,9
	-	Notlagenbedingte Kreditaufnahme <i>(hier: im Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“)</i>	338,8
+	=	<b>Netto-Kreditaufnahme im um Notlagenkredite bereinigten Gesamthaushalt</b> (Negativbetrag = Netto-Schuldentilgung)	<b>-110,9</b>
+		Notlagenbereinigter struktureller Finanzierungssaldo	6,0
=		<b>Zulässige Netto-Kreditaufnahme</b> (Negativbetrag = Netto-Schuldentilgung)	<b>-104,9</b>
<b>Geltendmachung eines begründeten Ausnahmefalls nach § 2 Abs. 1 HStabG:</b>			
+		Struktureller Finanzierungssaldo (§ 1 Abs. 1 HStabG)	332,8
=		<b>Ausnahmsweise zulässige Netto-Kreditaufnahme</b>	<b>227,9</b>

Die wegen der Notlage ausnahmsweise zulässige Netto-Kreditaufnahme (Ergebniszeile) und die realisierte Netto-Kreditaufnahme im Gesamthaushalt (Zeile 3) stimmen überein. Der Rechnungshof stellt somit fest, dass obenstehende Formulierung der Landesregierung das Ergebnis dieser Berechnung zutreffend wiedergibt. Das Kontrollkonto „Schuldenbremse“ musste somit – wie von der Landesregierung dargestellt – in 2021 nicht bebucht werden.

Zusammenfassend betrachtet kann daher die formale Einhaltung der landesrechtlichen Schuldenbremse für das Rechnungsjahr 2021 festgestellt werden.

### 13.4 Sanierungshilfen und Sanierungsverpflichtungen

Gemäß § 1 Abs. 1 SanG erhalten Bremen und das Saarland als Hilfe zur eigenständigen Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Abs. 3 GG seit dem 1. Januar 2020 Sanierungshilfen aus dem Bundeshaushalt.

Nach § 1 Abs. 2 SanG erhält das Saarland jährlich 400 Mio. €, die an Tilgungsauflagen<sup>2</sup> geknüpft sind. Im Fünfjahreszeitraum sind 400 Mio. € an Schulden

<sup>1</sup> Vgl. Haushaltsrechnung 2021, S. 18.

<sup>2</sup> § 2 Abs. 2 SanG.

abzubauen; jährlich durchschnittlich 80 Mio. €, im Regelfall mindestens 50 Mio. €. Näheres regelt eine Verwaltungsvereinbarung zum SanG (SanGVV)<sup>1</sup>.

Gemäß § 2 SanGVV muss das Saarland seine Anstrengungen in einem jährlichen Bericht gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) darlegen. Dieser Verpflichtung ist es für das Rechnungsjahr 2021 mit Schreiben vom 20. April 2022 nachgekommen. Das Land hatte zudem einen Antrag gestellt, wonach das BMF zu entscheiden hatte, ob die Unterschreitung der erforderlichen Tilgung auf einer besonderen Ausnahmesituation beruhte und daher ausnahmsweise unbeachtlich war.

Gemäß § 2 SanG musste das BMF anschließend erstmals prüfen, ob die notwendigen Tilgungen in 2020 und 2021 geleistet wurden. Auf Basis der vom Saarland für beide Jahre vorgelegten Berichte kam das BMF zu folgenden Entscheidungen:

- „Im Jahr 2020 wurde eine haushaltmäßige Tilgung in Höhe von -13,4 Mio. € erzielt. Im Jahr 2021 ergab sich eine haushaltmäßige Tilgung in Höhe von -316,1 Mio. Euro. Für beide Jahre wurde damit die erforderliche Mindesttilgung unterschritten.“
- Die vom Saarland in den Berichten für die Jahre 2020 und 2021 angeführten Begründungen zur Feststellung der Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der im Jahr 2021 zu leistenden Tilgung gemäß § 4 Abs. 1 VV zum SanG in Verbindung mit § 2 Abs. 3 Satz 3 SanG sind aus BMF-Sicht nachvollziehbar. Das BMF stellt daher für die Jahre 2020 und 2021 jeweils einen begründeten Ausnahmefall fest.
- Die Voraussetzungen für die Auszahlung der Sanierungshilfen für die Jahre 2020 und 2021 in Höhe von jeweils 400 Mio. Euro wurden daher erfüllt. Aufgrund der Ausnahmetatbestände reduziert sich die im Fünfjahreszeitraum (2022 bis 2024) noch zu leistende haushaltmäßige Tilgung von 400 Mio. Euro auf 240 Mio. Euro.“

Da eine Prüfung seitens des BMF auch künftig jeweils nach Ablauf von zwei Kalenderjahren zu erfolgen hat, wird es erst in 2024 prüfen, ob die vorgesehenen Tilgungen in 2022 und 2023 geleistet worden sind. Im Falle einer Unterschreitung der Tilgungsleistung hat das BMF dann erneut zu entscheiden, ob ein begründeter Ausnahmefall eine Unterschreitung 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 Fünfjahreszeitraum zu leistenden Tilgung unbeachtlich wäre. Läge indes kein begründeter Ausnahmefall vor, so würden Differenzbeträge bis zur nachgeholten Tilgung im Folgejahr auf

---

<sup>1</sup> Vom 12. Juni 2019; in Kraft getreten am 1. Januar 2020.

einem Verwahrkonto einbehalten und nachträglich ausgezahlt. Sollte ein solcher Fall nach Ablauf von fünf Jahren festgestellt werden, so müsste die in den fünf Folgejahren jährlich vorzunehmende Tilgung um jeweils ein Fünftel des Differenzbetrages der bisher erforderlichen zu den tatsächlich vorgenommenen Tilgungen erhöht werden.

Der Rechnungshof mahnt an, diesbezüglich kein Risiko einzugehen, sondern den jährlichen Sanierungsverpflichtungen – wie geplant mit jeweils 80 Mio. €<sup>1</sup> – nachzukommen. Da letztlich nur das BMF einen begründeten Ausnahmefall feststellen kann, sollte auf einen entsprechenden Beschluss keinesfalls spekuliert werden.

### **13.5 Haushaltsrisiko Sanktionszahlungen im Fiskalvertrag**

Am 28. April 2022 hat der Stabilitätsrat für 2021 eine deutliche Überschreitung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos nach § 51 Abs. 2 HGrG gemäß § 6 StabiRatG erwartet. Mit Datenstand vom 31. März 2022 lag der Schätzwert des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos für 2021 bei -2,1 % des BIP.<sup>2</sup> Die gesetzliche Obergrenze liegt bei -0,5 % des BIP.

Zwar besteht seit 2020 bei einer Überschreitung ein potenzielles Anlastungsrisiko der EU gegenüber Deutschland für Sanktionszahlungen auf Grundlage von Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 1173/2011. Aufgrund der Aktivierung der allgemeinen Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch die Europäische Kommission ist dies jedoch bis 2023 ausgeschlossen.<sup>3</sup>

Ein Haushaltsrisiko für das Saarland bestand insofern für 2021 nicht. Zur potenziellen künftigen Entwicklung wird auf Tn. 15 (Entwicklung ab 2022) verwiesen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Saarlandes 2022 - 2026, Anhang 3 S. 2.

<sup>2</sup> Vgl. TOP 1 der 25. Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2022, Tabelle S. 2.

<sup>3</sup> Vgl. TOP 1 der 26. Sitzung des Stabilitätsrates am 16. Dezember 2022, S. 1.

## 14 Kennzahlen zum Kernhaushalt

Dass die Haushaltlage des Saarlandes auch im zweiten Corona-Jahr weiterhin angespannt war, lässt sich an verschiedenen Haushalts-Kennzahlen ablesen. Wie in vergangenen Jahresberichten auch, beschränkt sich der Rechnungshof bei der Darstellung dieser Kennzahlen auf die Betrachtung des Kernhaushalts.

Das unterschiedliche haushalterische Vorgehen der Bundesländer bei der Bewältigung der Corona-Pandemie schlägt sich systematisch bedingt auch in deren Kennzahlen zum Kernhaushalt nieder. Dies schmälert die Aussagekraft von Vergleichen mit einzelnen Ländern bzw. dem Länderdurchschnitt.

Der Rechnungshof hat daher auf einen Vergleich mit einzelnen Ländern verzichtet und stellt den Vergleich mit dem Länderdurchschnitt nur noch bei denjenigen Kennzahlen dar, welche gegenüber dem Stabilitätsrat nach einheitlichen Abgrenzungskriterien nachgewiesen wurden.<sup>1</sup>

Dies sind der (strukturelle) Finanzierungssaldo je Einwohner, die Kreditfinanzierungsquote, die Zins-Steuer-Quote und der Schuldenstand je Einwohner. Die Analyse führte im Einzelnen zu den folgenden Ergebnissen:

### (Struktureller) Finanzierungssaldo je Einwohner

Der (strukturelle) Finanzierungssaldo – in periodengerechter Abgrenzung des Länderfinanzausgleichs, bereinigt um den Saldo finanzieller Transaktionen und um konjunkturelle Einflüsse – ist eine wichtige Kennzahl zur Beurteilung der Lage öffentlicher Haushalte.<sup>2</sup> Er ist also die Differenz aus den bereinigten Einnahmen und den bereinigten Ausgaben und gibt Aufschluss über den Finanzierungsbedarf eines Haushaltsjahres vor Berücksichtigung besonderer Finanzierungsvorgänge.<sup>3</sup>

Auf Basis des Stabilitätsrats-Beschlusses vom 16. Dezember 2022 stellt der Rechnungshof Folgendes fest: Für das Saarland belief sich der (strukturelle) Finanzierungssaldo für 2021 auf -3,9 Mio. €<sup>4</sup>, was je Einwohner einen Betrag von -4 € bedeutet. Es hat damit zum zweiten Mal in Folge den Schwellenwert<sup>5</sup> (-177 € in 2021) nicht mehr überschritten.

Da die bereinigten Ausgaben regelmäßig die bereinigten Einnahmen überstiegen, weist das Saarland in der nachfolgenden Betrachtung stets einen negativen (strukturellen) Finanzierungssaldo auf. Beim Länderdurchschnitt war dies im gleichen Zeitraum hingegen nur 2020 der Fall, also dem ersten Jahr der Corona-Pandemie. Die Entwicklung seit 2017 stellt sich wie folgt dar:

<sup>1</sup> Die vom Stabilitätsrat verwendeten Daten basieren auf der Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes, vgl. [stabilitaetsrat.de](http://stabilitaetsrat.de) [Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage].

<sup>2</sup> Vgl. [stabilitaetsrat.de](http://stabilitaetsrat.de) [Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage].

<sup>3</sup> Vgl. Kompendium des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 GG, S. 9.

<sup>4</sup> Vgl. Stabilitätsbericht Saarland 2022, S. 10.

<sup>5</sup> Länderdurchschnitt -200 €.

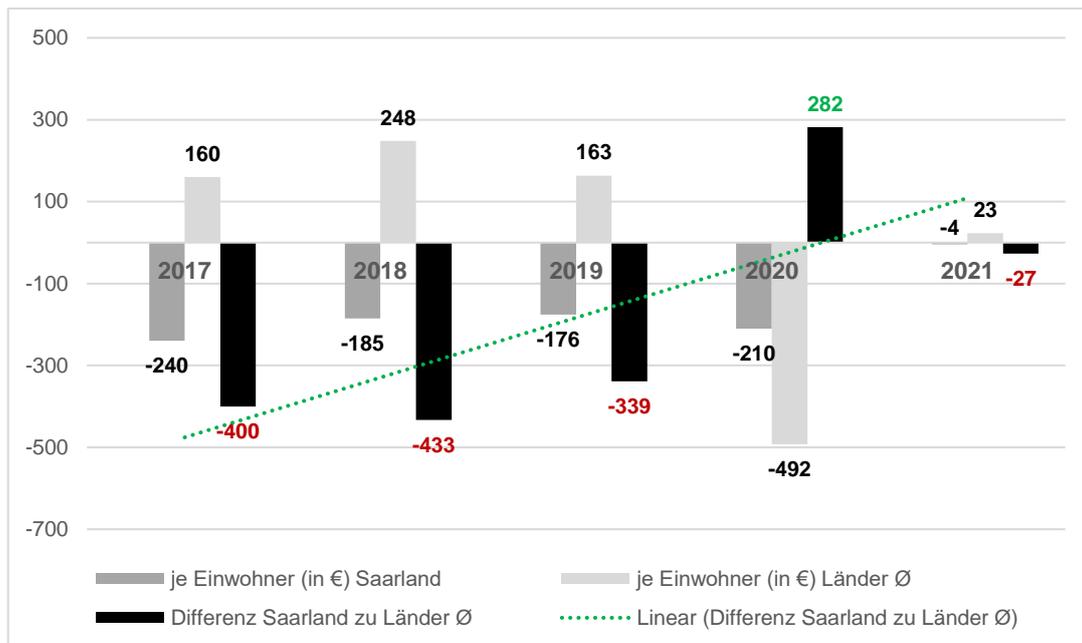


Abbildung 19: (Struktureller) Finanzierungssaldo je Einwohner von 2017 bis 2021

Hierbei fällt positiv auf, dass sich nicht nur der Betrag je Einwohner von -240 € auf -4 €, sondern auch der Abstand zum Länderdurchschnitt deutlich reduziert hat. Letzterer hat sich um 93,3 % von -400 € in 2017 auf nur noch -27 € in 2021 verbessert. Zum Vergleich: Der Länderdurchschnitt hat sich in diesem Zeitraum nur um etwa 85,6 % verbessert. Acht Länder wiesen einen positiven (strukturellen) Finanzierungssaldo auf, acht Länder einen negativen, darunter das Saarland auf Platz 9.

Zur Wahrheit gehört aber auch: Rechnet man bei den Einnahmen die seit 2020 erhaltenen Sanierungshilfen von jährlich 400 Mio. € heraus, so hat sich der (strukturelle) Finanzierungssaldo in 2021 mit -411 € je Einwohner gegenüber 2017 um 171 € verschlechtert. Dies zeigt, dass das Saarland noch nicht am Ende seiner Anstrengungen angelangt sein kann.

### Kreditfinanzierungsquote

Die Kreditfinanzierungsquote gibt den Anteil der Netto-Kreditaufnahme am Kapitalmarkt an den bereinigten Ausgaben an. Für die Beurteilung<sup>1</sup> der Haushaltslage ist sie von Bedeutung, da sie aufzeigt, in welchem Ausmaß ein Haushalt durch die Aufnahme neuer Schulden fremdfinanziert wurde.<sup>2</sup> Während der Corona-Pandemie aufgenommene Kredite in notlagebedingten Sondervermögen fließen nicht in die Kennzahl ein, was ihre Aussagekraft deutlich schmälert.

Dennoch stellt der Rechnungshof auf Basis des Stabilitätsrats-Beschlusses vom 16. Dezember 2022 Folgendes fest: Für das Saarland belief sich die Kreditfinanzierungsquote für 2021 auf 0,9 %. Es hat damit zum zweiten Mal in Folge

<sup>1</sup> Diese Kennzahl hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zum Vorliegen einer Haushaltsnotlage in einzelnen Bundesländern herangezogen.

<sup>2</sup> Vgl. stabilitaetsrat.de [Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage].

den Schwellenwert<sup>1</sup> (4,0 % in 2021) nicht mehr überschritten. Die Entwicklung seit 2017 stellt sich wie folgt dar:

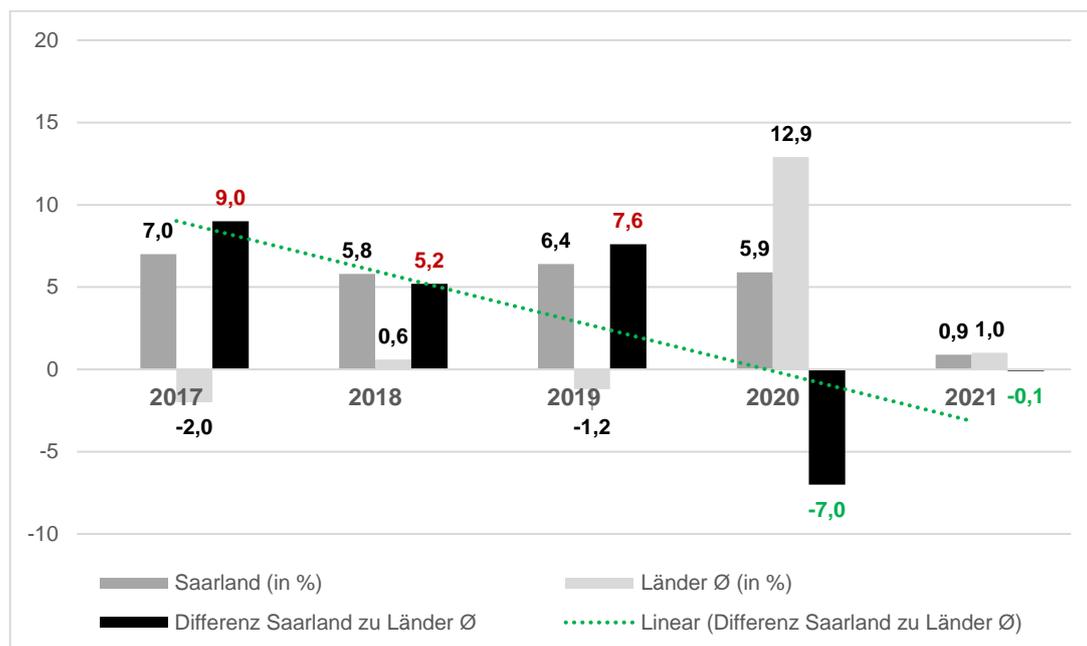


Abbildung 20: Kreditfinanzierungsquote von 2017 bis 2021

Hierbei fällt positiv auf, dass sich nicht nur die Quote an sich von 7,0 % auf 0,9 %, sondern auch der Abstand zum Länderdurchschnitt deutlich reduziert hat. Letzterer hat sich von 9,0 Prozentpunkten in 2017 auf -0,1 Prozentpunkte in 2021 verbessert. Das heißt: Das Saarland finanzierte seinen Haushalt in geringerem Umfang durch Netto-Kreditaufnahme als die übrigen Länder im Durchschnitt. Zum Vergleich: Der Länderdurchschnitt hat sich in diesem Zeitraum von -2,0 %, also einer Tilgung, auf 1,0 % erhöht. Acht Länder wiesen eine positive Kreditfinanzierungsquote auf, darunter das Saarland auf Platz 9, acht Länder eine negative (= Tilgung).

Zur Wahrheit gehört aber auch: Rechnet man bei den Einnahmen die seit 2020 erhaltenen Sanierungshilfen von jährlich 400 Mio. € heraus, so hat sich die Kreditfinanzierungsquote in 2021 gegenüber 2017 um 0,6 Prozentpunkte erhöht. Dies zeigt, dass das Saarland noch nicht am Ende seiner Anstrengungen angelangt sein kann.

Außerdem ist anzumerken, dass das Saarland auch 2021 seine Corona-bedingten Zusatzbelastungen über Kredite des Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ in Höhe von 338,8 Mio. € finanzierte, die hier nicht berücksichtigt sind.

<sup>1</sup> Länderdurchschnitt +3 Prozentpunkte.

## Zins-Steuer-Quote

Die Zins-Steuer-Quote misst den Anteil der Zinsausgaben an den Einnahmen aus Steuern.<sup>1</sup> Sie bringt die Belastung des laufenden Haushalts durch die Folgen der Verschuldung früherer Jahre in Relation zur Steuerkraft zum Ausdruck. Je höher sie also ausfällt, desto größer ist der Anteil der Steuereinnahmen, der bereits für Zinszahlungen gebunden ist.<sup>2</sup>

Auf Basis des Stabilitätsrats-Beschlusses vom 16. Dezember 2022 stellt der Rechnungshof Folgendes fest: Für das Saarland belief sich die Zins-Steuer-Quote in 2021 auf 6,2 %. Es hat damit erneut den Schwellenwert<sup>3</sup> (3,6 % in 2021) überschritten. Die Entwicklung seit 2017 stellt sich wie folgt dar:

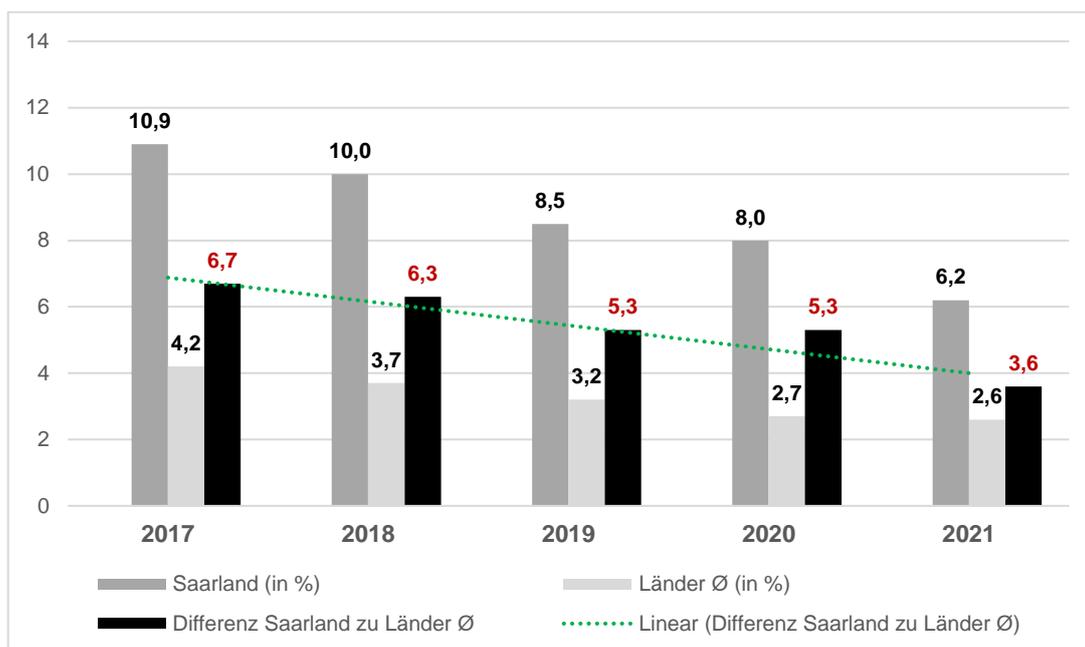


Abbildung 21: Zins-Steuer-Quote von 2017 bis 2021

Hierbei fällt positiv auf, dass sich nicht nur die Quote an sich von 10,9 % auf 6,2 %, sondern auch der Abstand zum Länderdurchschnitt reduziert hat. Letzterer hat sich von 6,7 Prozentpunkten in 2017 auf 3,6 Prozentpunkte in 2021 verbessert. Das heißt: Für Zinsbelastungen im Kernhaushalt mussten im Vergleich mit dem Länderdurchschnitt etwas weniger Steuereinnahmen ausgegeben werden, nämlich in 2021 nur noch das 2,4-Fache statt das 2,6-Fache in 2017. Rein auf das Saarland bezogen konnte die Zins-Steuer-Quote gegenüber 2017 um 43,1 % reduziert werden.

Aber: Auch, wenn die Differenz zum Länderdurchschnitt fast halbiert werden konnte, blieb sie letztlich noch zu hoch. Sie lag 2021 mit 3,6 Prozentpunkten

<sup>1</sup> Vgl. stabilitaetsrat.de [Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage]. Die Steuereinnahmen der Länder werden um die Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer (Finanzkraftausgleich) bereinigt sowie um die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen, die Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich, die Förderabgabe und die Kfz-Steuer-Kompensation erhöht.

<sup>2</sup> Neben der Kreditfinanzierungsquote hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zu Haushaltsnotlagen auch die Zins-Steuer-Quote als Maßstab verwendet.

<sup>3</sup> Für Flächenländer = Länderdurchschnitt +40 %.

nämlich weiterhin mehr als doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt selbst. Im Ländervergleich belegte das Saarland den vorletzten Platz. Dies zeigt, dass das Saarland noch nicht am Ende seiner Anstrengungen angelangt sein kann.

### Schuldenstand je Einwohner

Der Schuldenstand je Einwohner weist auf den Umfang der durch Kreditaufnahmen früherer Haushaltsjahre verursachten Vorbelastung des betrachteten Haushalts hin. Als Basis dient der Stand der Schulden zum 31. Dezember des betrachteten Jahres beim nicht-öffentlichen Bereich ohne Kassenkredite einerseits und beim öffentlichen Bereich ohne Schulden beim Bund und Kassenkredite andererseits.<sup>1</sup> Während der Corona-Pandemie aufgenommene Kredite in notlagebedingten Sondervermögen fließen nicht in die Kennzahl ein, was ihre Aussagekraft deutlich schmälert.

Dennoch stellt der Rechnungshof auf Basis des Stabilitätsrats-Beschlusses vom 16. Dezember 2022 Folgendes fest: Für das Saarland belief sich der Schuldenstand für 2021 auf 14.840 € je Einwohner.<sup>2</sup> Es hat damit erneut den Schwellenwert<sup>3</sup> (10.356 € in 2021) überschritten. Die Entwicklung seit 2017 stellt sich wie folgt dar:

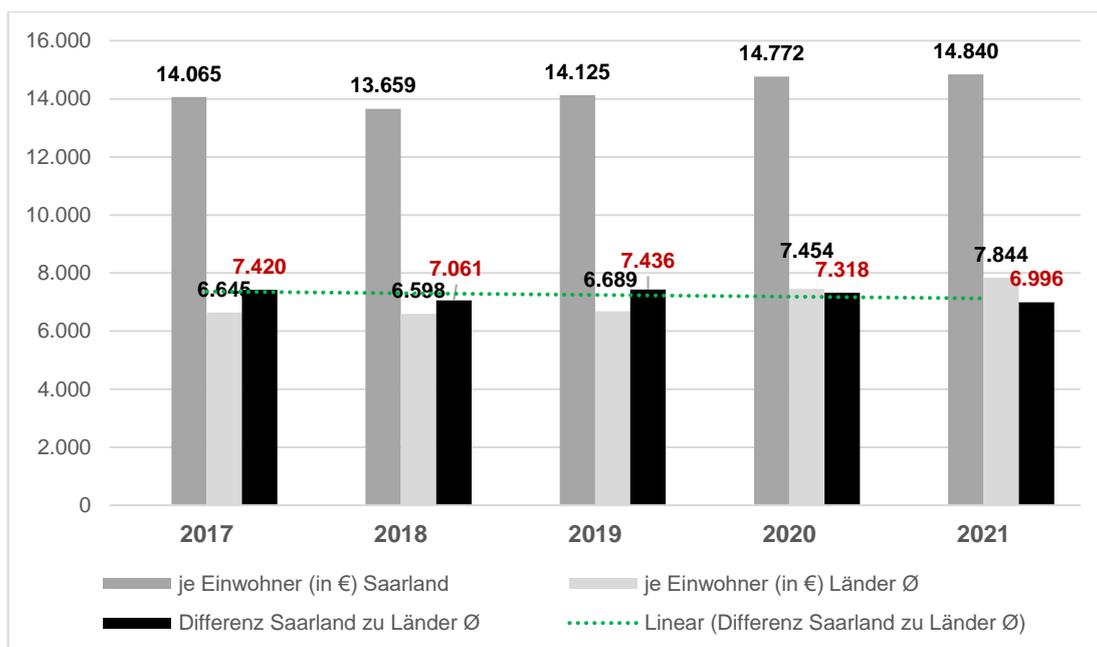


Abbildung 22: Schuldenstand je Einwohner von 2017 bis 2021

Hierbei fällt positiv auf, dass die Differenz zum Länderdurchschnitt sank, nämlich um 424 € (5,7 %). Dies auch deshalb, da der Schuldenstand je Einwohner im Länderdurchschnitt um 1.200 € (18,0 %) stieg.

Insgesamt zeigt sich jedoch eine weitere Verschlechterung der saarländischen Pro-Kopf-Verschuldung, die um 775 € stieg. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die Einwohnerzahl des Saarlandes seit 2017 um

<sup>1</sup> Vgl. stabilitaetsrat.de [Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage].

<sup>2</sup> Das Saarland hat in seinem Stabilitätsbericht abweichend einen Wert von 14.941 € ausgewiesen.

<sup>3</sup> Länderdurchschnitt +30 %.

mehr als 12.000 reduziert hat.<sup>1</sup> Im Ländervergleich belegte das Saarland mit seinen 14.840 € je Einwohner den drittletzten Platz.

Dies zeigt, dass das Saarland noch nicht am Ende seiner Anstrengungen angelangt sein kann. Der Rechnungshof fordert erneut, den Schuldenstand deutlich zu reduzieren. Er erinnert daran, dass der Abbau der übermäßigen Verschuldung – wie sich auch aus der zwischen dem Bund und dem Saarland am 12. Juni 2019 abgeschlossenen SanGVV erschließt – landespolitisches Ziel ist.

Außerdem ist anzumerken, dass das Saarland auch 2021 seine Corona-bedingten Zusatzbelastungen über Kredite des Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ in Höhe von 338,8 Mio. € finanzierte, die hier nicht berücksichtigt sind.

Über die vom Stabilitätsrat überwachten Kennzahlen hinaus hat der Rechnungshof weitere Haushaltskennzahlen betrachtet. Die Analyse führte im Einzelnen zu den folgenden Ergebnissen:

### Schuldenstandquote und Schulden-Steuer-Quote

Ergänzend zum Schuldenstand je Einwohner (siehe oben) zeigen diese Kennzahlen auf, in welcher Relation der Schuldenstand<sup>2</sup> zum 31. Dezember zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie den Steuereinnahmen steht. Sie sind Indikatoren dafür, inwieweit ein Land finanzwirtschaftlich in der Lage ist, seine Schulden zu bedienen. Die Entwicklung seit 2017 stellt sich wie folgt dar:

Die Schuldenstandquote beschreibt die Belastung durch Schulden im Vergleich zur Wirtschaftskraft eines Landes und blieb mit zwischenzeitlich leichten Steigerungen stabil. Sie betrug 39,6 % in 2017 und 40,4 % in 2021. Dies ist zurückzuführen auf eine im Vergleich zum Schuldenstand (+4,2 %) unterproportionale Erhöhung des BIP von nur 2,2 %, nämlich von 35.347 Mio. € auf 36.112 Mio. €.<sup>3</sup>

Die Schulden-Steuer-Quote sank mit leichten Schwankungen von 399 % auf 370 %. Dies ist eine Verbesserung um 29 Prozentpunkte. Die um 12,4 % höheren Steuereinnahmen gegenüber 2017 konnten sich in dieser Entwicklung jedoch nicht vollständig niederschlagen, da der Schuldenstand im gleichen Zeitraum um 4,2 % stieg.

Bezieht man sie rein auf die OGr. 01 bis 06<sup>4</sup>, so ergibt sich folgende Entwicklung: Die Schulden-Steuer-Quote sank mit leichten Schwankungen von 462 %

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 (2021), S. 224.

<sup>2</sup> Hier in Stabilitätsrat-Abgrenzung.

<sup>3</sup> Vgl. Statistisches Landesamt, Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen 2010 bis 2022 nach Ländern, Stand: 4. April 2023.

<sup>4</sup> Also ohne die Bereinigung der Zu- und Abschläge bei der Umsatzsteuer (Finanzkraftausgleich) sowie die Erhöhungen um die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, die Gemeindesteuerkraft-Bundesergänzungszuweisungen, die Bundesergänzungszuweisungen zum durchschnittsorientierten Forschungsförderungsausgleich, die Förderabgabe und die Kfz-Steuer-Kompensation (= Steuereinnahmen im Abgrenzung des Stabilitätsrats, vgl. stabilitaetsrat.de [Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage]).

in 2017 auf 413 % in 2021. Dies ist eine Verbesserung um 49 Prozentpunkte. Die um 16,6 % höheren Steuereinnahmen gegenüber 2017 konnten sich in dieser Entwicklung jedoch nicht vollständig niederschlagen, da der Schuldenstand im gleichen Zeitraum um 4,2 % stieg.

### Steuerfinanzierungsquote und Steuerfinanzierung je Einwohner

Die Steuerfinanzierungsquote gibt den Anteil der Steuereinnahmen (OGr. 01 bis 06) an den bereinigten Ausgaben an. Sie zeigt also auf, in welchem Ausmaß die Ausgaben eines Landes aus Steuern finanziert werden. Die Entwicklung seit 2017 stellt sich wie folgt dar:

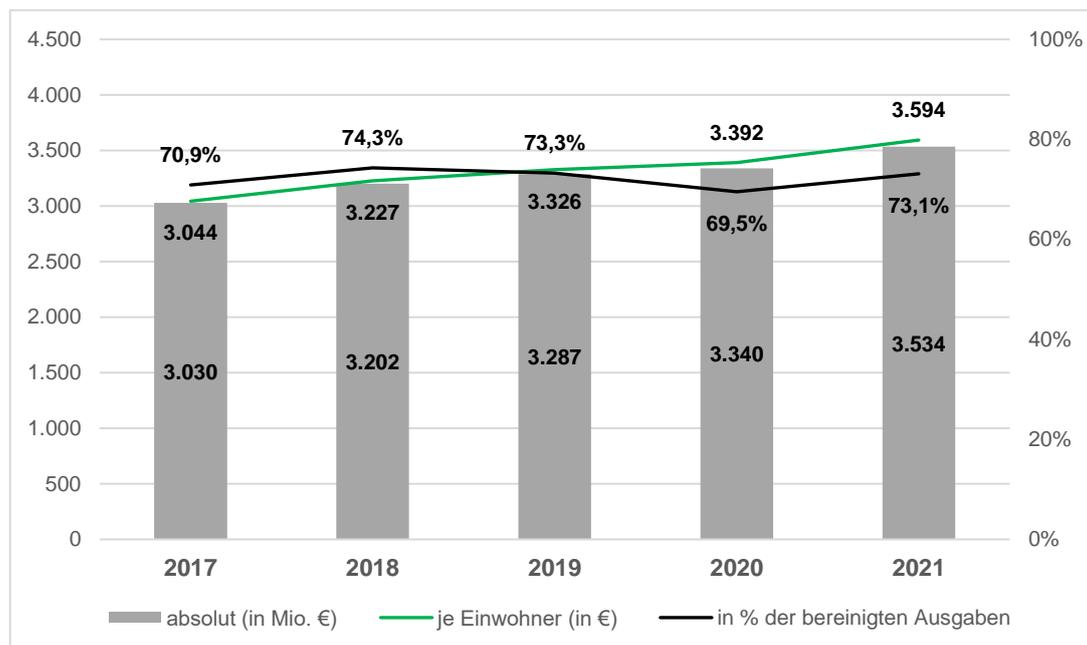


Abbildung 23: Steuerfinanzierungsquote und Steuerfinanzierung je Einwohner von 2017 bis 2021

Die Steuereinnahmen stiegen um 504,3 Mio. € (16,6 %) an. Je Einwohner<sup>1</sup> war dies wegen sinkender Einwohnerzahlen ein überproportionaler Anstieg um 18,1 % (550 €). Und auch die Steuerfinanzierungsquote stieg, nämlich um 2,2 Prozentpunkte (3,2 %).

Dem Saarland ist es also nicht nur gelungen, mehr Steuereinnahmen zu generieren, sondern auch die bereinigten Ausgaben stärker durch Steuereinnahmen zu decken. Diese positive Entwicklung sollte fortgesetzt werden.

### Zinsausgabenquote und Zinsausgaben je Einwohner

Die Zinsausgabenquote gibt das Verhältnis der Zinsausgaben (OGr. 56 und 57) zu den bereinigten Ausgaben wieder. Sie gibt also Aufschluss darüber, wieviel Prozent der bereinigten Ausgaben des Landes für Zinsen aufgewendet werden.

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 (2021), S. 224.

Das Saarland hat seit 2019 keine Zinsausgaben mehr an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse (OGr. 56) geleistet. Zuletzt wurden hierfür 2017 und 2018 noch 0,3 Mio. € bzw. 0,1 Mio. € an den Bund ausgegeben. Die Zinsausgaben insgesamt entsprechen seither also den Zinsausgaben am Kreditmarkt (OGr. 57). Die Entwicklung seit 2017 stellt sich wie folgt dar:

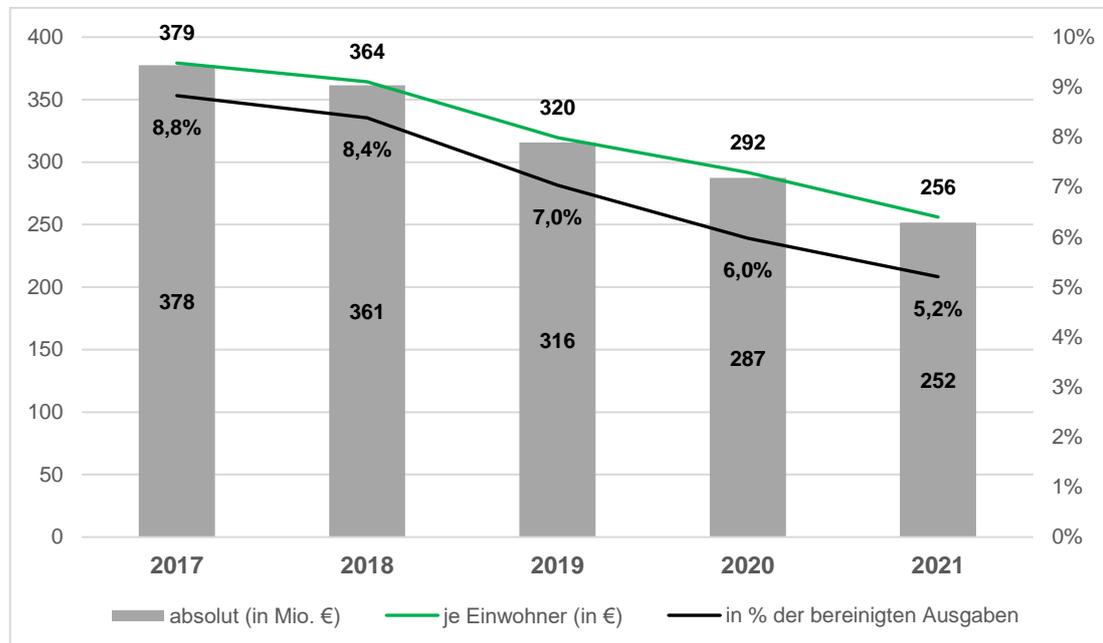


Abbildung 24: Zinsausgabenquote und Zinsausgaben je Einwohner von 2017 bis 2021

Während die Zinsausgaben bis 2021 um ein Drittel (125,8 Mio. €) sanken, hat sich ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben um 3,6 Prozentpunkte (41,0 %) überproportional verringert. Je Einwohner<sup>1</sup> gerechnet, sanken sie wegen rückläufiger Bevölkerungszahlen jedoch nur unterproportional, nämlich um 32,5 % (123 €).

Insgesamt zeigt sich – trotz eines steigenden Schuldenstands – eine deutliche Reduzierung der Zinsausgaben. Entlastend wirkte hierbei ein historisch weiterhin niedriges Zinsniveau<sup>2</sup>, welches eine günstige Anschlussfinanzierung von Teilen des Altschuldenbestandes ermöglichte. Wo immer möglich, sollten ungünstige Verträge aus der Vergangenheit neu verhandelt werden, um diesen Effekt zu forcieren.

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 (2021), S. 224.

<sup>2</sup> Vgl. [de.statista.com/statistik/daten/studie/201419/umfrage/entwicklung-des-kapitalmarktzinssatzes-in-deutschland/](https://de.statista.com/statistik/daten/studie/201419/umfrage/entwicklung-des-kapitalmarktzinssatzes-in-deutschland/).

## Investitionsquote und Investitionen je Einwohner

Die Investitionsquote gibt das Verhältnis der Investitionen (HGr. 7 und 8) zu den bereinigten Ausgaben wieder. Sie gibt also Aufschluss darüber, wieviel Prozent der bereinigten Ausgaben des Landes für Investitionen aufgewendet werden. Die Investitionen setzen sich zusammen aus Baumaßnahmen (HGr. 7) und sonstigen Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (HGr. 8). Die Entwicklung seit 2017 stellt sich wie folgt dar:

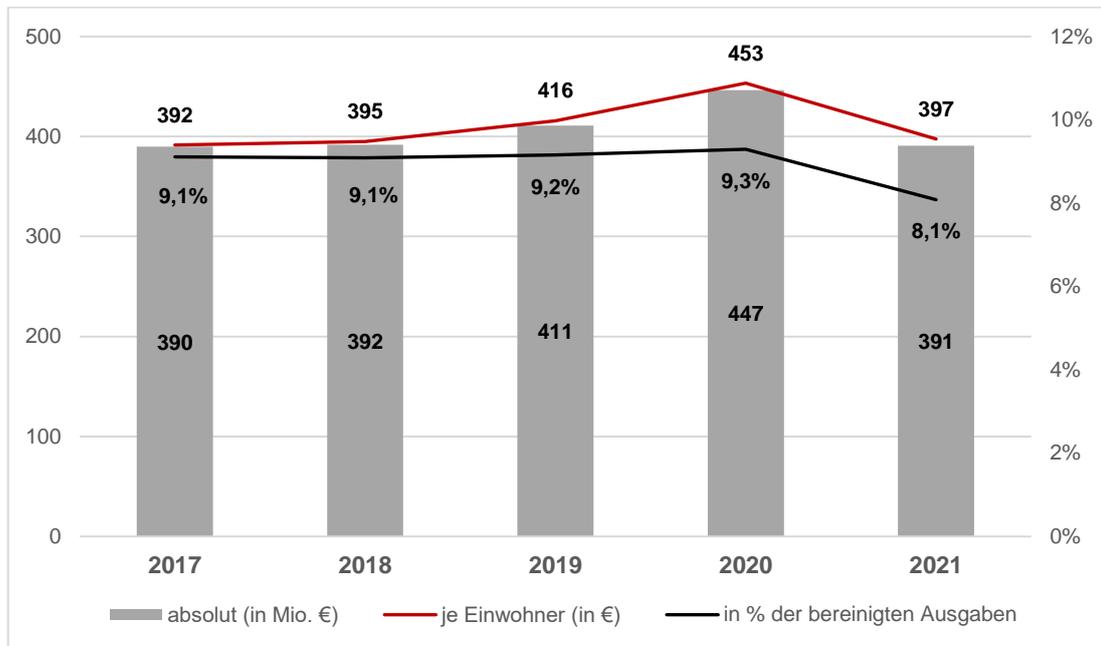


Abbildung 25: Investitionsquote und Investitionen je Einwohner von 2017 bis 2021

Während die Investitionsausgaben bis 2021 um absolut nur 1,0 Mio. € stiegen, hat sich ihr Anteil an den bereinigten Ausgaben um 11,3 % auf einen Wert von unter 9 % verringert. Je Einwohner<sup>1</sup> gerechnet stiegen sie um 1,3 % (5 €).

Der Rechnungshof erneuert an dieser Stelle seine Forderung aus der beratenden Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO zum Transformationsfonds: Die Finanzierung von Kernaufgaben hat aus dem Kernhaushalt zu erfolgen. Die Investitionsquote im Kernhaushalt ist daher zumindest stabil zu halten oder weiter zu erhöhen. Dies unabhängig davon, welche Investitionsmaßnahmen zusätzlich aus dem Transformationsfonds oder anderen Sondervermögen finanziert werden.

Zudem weist der Rechnungshof auf die Pressemitteilung<sup>2</sup> der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 30. September 2014 hin. Darin wurde das damalige Niveau der öffentlichen Investitionsausgaben als unzureichend beschrieben. Mehr noch: Es drohte ein dauerhafter realer Vermögensverzehr. Die Konferenz kam zu dem Schluss, dass das Unterlassen von Investitionen für die öffentlichen Haushalte ein Risiko darstellt. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass Investitionen in den

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5 (2021), S. 224.

<sup>2</sup> Vgl. [www.lrh-brandenburg.de/media\\_fast/6096/Pressemitteilung%20Investitionsausgaben.pdf](http://www.lrh-brandenburg.de/media_fast/6096/Pressemitteilung%20Investitionsausgaben.pdf).

Erhalt der öffentlichen Infrastruktur im Sinne der Generationengerechtigkeit – faktisch wie haushaltspolitisch – nicht unterlassen werden dürfen.

Zum Vergleich: Damals lag die Investitionsquote im saarländischen Kernhaushalt sogar leicht höher als im grafisch dargestellten Betrachtungszeitraum ab 2017, nämlich in 2012 bei 9,7 %, in 2013 bei 10,4 % und in 2014 bei 9,4 %.<sup>1</sup>

Betrachtet man nun den Nachtragshaushalt 2022 ohne die Zuführungen zum Transformationsfonds und den Haushaltsplan 2023, so ergeben sich zumindest im Soll mit 8,6 % in 2022 und 9,3 % in 2023 wieder steigende Investitionsquoten. Die Ist-Entwicklung bleibt abzuwarten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2015, S. 45.

## IV. Zusammenfassung und Ausblick

### 15 Zusammenfassung

Bei seiner Prüfung zum Rechnungsjahr 2021 hat der Rechnungshof festgestellt, dass die in der Haushaltsrechnung und den Büchern der Landeshauptkasse aufgeführten Beträge übereinstimmten. Die Belegung der geprüften Einnahmen und Ausgaben gab keinen Anlass zu wesentlichen Beanstandungen.

[▶ Textnummer 9\]](#)

Das Soll des saarländischen Kernhaushalts 2021 betrug 5.008,2 Mio. €. Wegen zur Verfügung stehender Ausgabereste aus 2020 erhöhte es sich auf 5.330,5 Mio. €. Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben im Kernhaushalt 2021 beliefen sich hingegen auf nur jeweils 4.919,3 Mio. €. Das kassenmäßige Gesamtergebnis war ausgeglichen (0 €). Unter Berücksichtigung von Ausgaberesten und Vorgriffen ergab sich allerdings ein rechnungsmäßiges Jahresergebnis von -110,0 Mio. €. Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis lag aufgrund der nach 2022 zu übertragenden Ausgabereste bei 432,3 Mio. €. Ausgehend von den Ist-Einnahmen und -Ausgaben erwirtschaftete das Saarland ohne Berücksichtigung der vorgenommenen Netto-Schuldentilgung und den Rücklagenbewegungen im Grundstücksfonds einen positiven Finanzierungssaldo von 80,5 Mio. €.

[▶ Textnummern 3 bis 6\]](#)

Die Höhe der zu übertragenden Ausgabereste sieht der Rechnungshof kritisch. Sie lagen in 2021 so hoch wie in den Jahren 2017 und 2018 zusammen und um fast die Hälfte höher als vom Finanzministerium beabsichtigt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Landesregierung künftig ihrer eigenen Zielsetzung nachkommt und die Höhe der Ausgabereste in das Folgejahr wirksam begrenzt. Denn auch für Ausgabereste gilt, dass sie finanziert werden müssen.

[▶ Textnummer 10.3\]](#)

Die bereinigten Einnahmen lagen mit 4.914,5 Mio. € um 18,3 Mio. € über dem Soll und 188,6 Mio. € über dem Vorjahr. Grund waren im Wesentlichen jeweils höhere Steuereinnahmen. Die bereinigten Ausgaben lagen mit 4.834,4 Mio. € um 92,9 Mio. € unter dem Soll. Gegenüber dem Vorjahr lagen sie um 30,3 Mio. € höher.

[▶ Textnummern 10.1 und 10.2\]](#)

Zu den bereinigten Einnahmen ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass hier seit 2020 je 400,0 Mio. € Sanierungshilfen des Bundes enthalten sind. Zwar hat das Saarland wegen der in 2021 weiterhin bestehenden Notlage in Form der Corona-Pandemie seine Tilgungsverpflichtung nach 2020 erneut nicht erfüllen können. Das Bundesministerium der Finanzen stellte jedoch auf Antrag der Landesregierung für beide Jahre einen begründeten Ausnahmefall fest, wonach die

Unterschreitung der Tilgungsverpflichtung unbeachtlich war. Die Voraussetzungen für die Auszahlung der Sanierungshilfen in voller Höhe waren daher erfüllt. Aufgrund der Ausnahmetatbestände reduzierte sich die im Fünfjahreszeitraum (2022 bis 2024) noch zu leistende haushaltsmäßige Tilgung von 400 Mio. € auf 240 Mio. €. Der Rechnungshof mahnt an, diesbezüglich kein Risiko einzugehen, sondern den jährlichen Sanierungsverpflichtungen – wie in der mittelfristigen Finanzplanung 2022 - 2026 mit jeweils 80 Mio. € vorgesehen – nachzukommen. Da letztlich nur das BMF einen begründeten Ausnahmefall feststellen kann, sollte auf einen entsprechenden Beschluss keinesfalls spekuliert werden.

[▶ Textnummer 13.4\]](#)

Der Stabilitätsrat kam Ende 2022 unter anderem auf Basis des saarländischen Haushaltsvollzugs 2021 sowie der weiteren Finanzplanung zu dem Ergebnis, dass keine Haushaltsnotlage droht. Zur Einhaltung der Schuldenbremse nahm er zur Kenntnis, dass das Saarland seine landesrechtlichen Regelungen eingehalten hat. Der Rechnungshof hat die formale Einhaltung der Schuldenbremse in einer eigenen Prüfung ebenfalls festgestellt. Die infolge der Corona-Pandemie vorgenommene Netto-Kreditaufnahme von 227,9 Mio. € (Kernhaushalt + Sondervermögen) stimmte mit der wegen der notlagebedingten ausnahmsweise zulässigen Netto-Kreditaufnahme überein.

[▶ Textnummern 13.2 und 13.3\]](#)

Bezüglich der Neuverschuldung und des Schuldenstands ist dabei zwischen Kernhaushalt und Sondervermögen zu unterscheiden.

- Da im Kernhaushalt mehr Tilgungen geleistet als neue Kredite aufgenommen wurden, ergab sich eine auf das Haushaltsjahr 2021 bezogene Schuldentilgung von 80 Mio. €. Da dem Schuldenstand am Kreditmarkt eine Stichtagsbetrachtung zugrunde liegt, kam es hier abweichend sogar zu einer Verringerung um 385 Mio. € auf 13.583 Mio. €.
- Einschließlich der zum Jahresende bestehenden Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung stieg der stichtagsbezogene Schuldenstand am Kreditmarkt 2021 allerdings um 43 Mio. € auf 14.592 Mio. € an. Auf die Sondervermögen entfiel demnach eine Erhöhung von 428 Mio. €. Der Anteil der Kreditmarktschulden der Sondervermögen an den Kreditmarktschulden des Gesamthaushalts stieg gegenüber 2020 von 4,0 % auf 6,9 %. Betrachtet man die auf das Haushaltsjahr 2021 bezogene Schuldenaufnahme so ergeben sich 307,9 Mio. €. Der Rechnungshof kritisiert bereits seit Langem den Aufwuchs des Schuldenstands. Seit 2012 erhöhten sich die fundierten Schulden am Kapitalmarkt um 10,1 % auf den bislang höchsten Stand im Betrachtungszeitraum bis 2021.<sup>1</sup>

[▶ im Wesentlichen Textnummer 12, aber auch 13.3 und 8 B\]](#)

Der Rechnungshof hat hinsichtlich der Sondervermögen nicht nur die Entwicklung des Schuldenstands betrachtet. So stellte er unter anderem fest, dass der

---

<sup>1</sup> Mit dem 2022 errichteten Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ im Volumen von 3 Mrd. € wird sich dieser in 2022 nochmals deutlich erhöhen.

Gesamtbestand aller zwölf Sondervermögen mit 1.203,5 Mio. € zum Ende des Rechnungsjahres 2021 einen bis dahin neuen Höchststand erreicht hat.<sup>1</sup>

Ursächlich für den Zuwachs von 147,7 Mio. € (14,0 %) waren im Wesentlichen die Zuführungen von 99,6 Mio. € aus dem Kernhaushalt an das Sondervermögen „Konjunkturausgleichsrücklage“ sowie die Bestandsveränderung von 27,6 Mio. € beim Sondervermögen „Krankenhausfonds“. Weitere 12,7 Mio. € resultieren aus der Bestandsveränderung des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“.

Seit 2017 hat sich der Bestand der Sondervermögen um 446,4 Mio. € (59,0 %) erhöht. Zudem zeigt ein Vergleich mit dem jeweiligen Rechnungs-Soll des Kernhaushalts, dass der Bestand der Sondervermögen überproportional anstieg, nämlich um 5 Prozentpunkte bzw. 28,4 %. Der Rechnungshof sieht diesen nahezu stetigen Anstieg insgesamt kritisch.

In diesem Zusammenhang begrüßt der Rechnungshof, dass keine Zuführung an das Sondervermögen „Zinsausgleichsrücklage“ vorgenommen wurde, da dies zu einer Netto-Kreditaufnahme im Kernhaushalt geführt hätte.

Kritik hinsichtlich der Sondervermögen stellt sich unter anderem wie folgt dar:

- „Versorgungsrücklage Saarland“: Wie bereits 2019 und 2020, wurde auch die für 2021 vorgesehene Zuführung zur Reduzierung der Versorgungsausgaben von 54,8 Mio. € an den Kernhaushalt nicht vorgenommen. Damit wick die Landesregierung erneut von ihrer ursprünglich beschlossenen Entnahmestrategie ab. Der Rechnungshof fordert sie daher erneut dazu auf, diese Mittel zur finanziellen Entlastung künftiger Haushalte einzusetzen.
- „Zukunftsinitiative“: Der Bestand zum Ende des Rechnungsjahres 2021 erhöhte sich um 13,7 Mio. € auf 741,9 Mio. €. Seit 2017 hat sich der Bestand um 267,8 Mio. € und somit um mehr als die Hälfte erhöht. Der Rechnungshof kritisiert erneut den kontinuierlichen Anstieg.
- „Konjunkturausgleichsrücklage“: Die Zuführung blieb hinter dem zulässigen Maximum von 122,3 Mio. € zurück. Einerseits begrüßt der Rechnungshof, dass das Volumen nicht vollständig ausgeschöpft wurde, da dies zu einer Netto-Kreditaufnahme im Kernhaushalt geführt hätte. Andererseits ist zu hinterfragen, ob die Zuführung etwa zugunsten einer geringeren Netto-Kreditaufnahme (Kernhaushalt + Sondervermögen) auch hätte geringer ausfallen können.
- Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ und „Krankenhausfonds“: Der Rechnungshof erinnert an seine Ausführungen im letzten Jahresbericht, wonach Zuführungen an den „Krankenhausfonds“ aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ mit dessen Zweckbindung nur dann vereinbar sind, wenn sie mit einer hinreichenden Begründung des pandemiebezogenen Veranlassungszusammenhangs unterlegt werden. Der Rechnungshof bewertet daher die in 2021 planmäßig zugeführten 35,0 Mio. € aus dem Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ erneut kritisch.

<sup>1</sup> Mit dem 2022 errichteten Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ im Volumen von 3 Mrd. € wird sich dieser in 2022 nochmals deutlich erhöhen.

Auf die Errichtung weiterer Sondervermögen sollte unter Beachtung einer Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats zum „Transformationsfonds“ verzichtet werden.

[▶ Im Wesentlichen Textnummer 7.2 B\]](#)

Neben den Sondervermögen hat der Rechnungshof weitere Extrahaushalte betrachtet. Hinsichtlich Rücklagen und Landesbetrieben hat er unter anderem Folgendes festgestellt:

- Der Bestand der vier zweckgebundenen Rücklagen blieb gegenüber 2020 mit 105,3 Mio. € nahezu unverändert. Die seit 2020 bestehende Zinsausgleichsrücklage (21,5 Mio. €) hätte nach Ansicht des Rechnungshofs jedoch aufgelöst und zur Begrenzung der Netto-Kreditaufnahme (Kernhaushalt + Sondervermögen) verwendet werden können.
- Der Rechnungshof bewertet sowohl die seit 2017 steigende Zahl der Rücklagen als auch die Entwicklung ihres Bestands im Hinblick auf den Grundsatz der „Einheit des Haushalts“ kritisch. Er behält sich daher vor, den zweckbestimmten Einsatz der in den Rücklagen verfügbaren Mittel verstärkt zu betrachten.
- 2021 wurden den neun Landesbetrieben in Summe 514,5 Mio. € aus dem Kernhaushalt zugeführt. Der Großteil (442,8 Mio. € bzw. 86,1 %) entfiel dabei auf Verlustübernahmen, wodurch es zu „Überzahlungen“ der tatsächlich eingetretenen Verluste kam. Dies sieht der Rechnungshof kritisch, da Verlustausgleiche nicht zu Jahresüberschüssen führen sollten. Hierzu ist darüber hinaus zu bemerken, dass die Verlustübernahmen in den meisten Fällen als Verbindlichkeit gegenüber dem Saarland bilanziert wurden. Seit 2017 hat sich der Anteil der Verbindlichkeiten beim Saarland an der Bilanzsumme vervierfacht. Insgesamt ergab sich gegenüber 2020 ein Anstieg dieser Verbindlichkeiten um 11,3 Mio. € auf nunmehr 83,1 Mio. €, die dem Kernhaushalt entzogen sind und diesem nach Ansicht des Rechnungshofs zurückgeführt werden sollten. Er fordert die Landesregierung auf, die entsprechenden Schritte einzuleiten. Besonders hohes Potenzial besteht beim Landesamt für Soziales, auf das mehr als die Hälfte aller Verbindlichkeiten beim Saarland entfällt, nämlich 45,4 Mio. €.
- Beim Landesamt für IT-Dienstleistungen fiel zudem auf, dass die Gewinnrücklage mit 9,7 Mio. € (29,2 % der Bilanzsumme) außergewöhnlich hoch ausfiel. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte sie in Folgejahren vorrangig gegenüber Verlustausgleichen aus dem Kernhaushalt für die Neutralisierung etwaiger Jahresfehlbeträge eingesetzt werden.

[▶ Textnummern 7.2 A und 7.3\]](#)

Einige wichtige Kennzahlen zum Kernhaushalt haben sich 2021 wie folgt entwickelt:

- Beim (strukturellen) Finanzierungssaldo je Einwohner (-4 €) und der Kreditfinanzierungsquote (0,9 %) hat das Saarland nach 2020 erneut die für alle Bundesländer gültigen Schwellenwerte nicht mehr überschritten. Auch der Abstand zum Länderdurchschnitt hat sich deutlich reduziert. Im Ländervergleich belegte das Saarland jeweils den 9. Platz.
- Bezüglich der Zins-Steuer-Quote (6,2 %) und des Schuldenstands je Einwohner (14.840 €) überschritt das Saarland hingegen die jeweils gültigen Schwellenwerte. Der Abstand zum Länderdurchschnitt konnte jedoch gegenüber 2020 verringert werden. Im Ländervergleich belegte das Saarland den vor- bzw. drittletzten Platz.
- Insgesamt zeigte sich bei diesen vier durch den Stabilitätsrat überwachten Kennzahlen, dass das Saarland noch nicht am Ende seiner Anstrengungen angelangt sein kann. Bezüglich des weiterhin zu hohen Schuldenstands forderte der Rechnungshof erneut, diesen deutlich zu reduzieren und erinnerte daran, dass dies – gemäß einer 2019 geschlossenen Vereinbarung mit dem Bund<sup>1</sup> – landespolitisches Ziel ist.
- Ergänzend zum Schuldenstand je Einwohner betrachtete der Rechnungshof die Schuldenstandquote (40,4 %) und die Schulden-Steuer-Quote (370 %), welche sich gegenüber 2020 jeweils leicht verbesserten.
- Bei der Steuerfinanzierungsquote (73,1 %) und der Steuerfinanzierung je Einwohner (3.593 €) ergaben sich ebenfalls Verbesserungen gegenüber 2020. Diese positive Entwicklung sollte fortgesetzt werden.
- Und auch bei der Zinsausgabenquote (5,2 %) und den Zinsausgaben je Einwohner (256 €) ergaben sich erneut Verbesserungen gegenüber dem Vorjahr. Entlastend wirkte hierbei ein historisch weiterhin niedriges Zinsniveau, welches eine günstige Anschlussfinanzierung von Teilen des Altschuldenbestandes ermöglichte. Wo immer möglich, sollten ungünstige Verträge aus der Vergangenheit neu verhandelt werden, um diesen Effekt zu forcieren.
- Eine Verschlechterung war hingegen bei der Investitionsquote (8,1 %) und den Investitionen je Einwohner (397 €) festzustellen. 2020 lagen die Werte noch bei 9,3 % bzw. 453 €. Der Rechnungshof erinnerte daran, dass Investitionen in den Erhalt der öffentlichen Infrastruktur im Sinne der Generationengerechtigkeit – faktisch wie haushaltspolitisch – nicht unterlassen werden dürfen. Die Investitionsquote im Kernhaushalt wäre daher zumindest oberhalb von 9 % stabil zu halten oder weiter zu erhöhen gewesen.

[▶ Textnummer 14\]](#)

---

<sup>1</sup> Verwaltungsvereinbarung zum Sanierungshilfengesetz.

Zu den Investitionen ist überdies Folgendes zu bemerken: In einer Zehnjahres-Betrachtung hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Investitionsquote seit 2012 (9,7 %) deutlich gesunken ist. Der investierte Betrag änderte sich hingegen kaum: Verglichen mit 2012 stieg er um 4,7 Mio. € (1,2 %) auf 390,8 Mio. €, gegenüber dem zehnjährigen Durchschnitt um 1,6 Mio. € (0,4 %). Unter Berücksichtigung von Finanzierungsbeiträgen Dritter (zum Beispiel Investitionszuweisungen und -zuschüsse des Bundes und der EU) von 76,8 Mio. € beliefen sich die eigenfinanzierten Investitionsausgaben 2021 auf 314,0 Mio. €. Die Finanzierungsbeiträge Dritter stiegen dabei leicht von 18,1 % auf 19,7 %. Kapitalkredite mussten 2021 hingegen (wie bereits 2018) nicht mehr aufgenommen werden. 2012 lagen diese noch bei 316,1 Mio. € (81,9 %); eigenfinanzierte Investitionen gab es damals nicht.

[▶ Textnummer 11.4\]](#)

Zudem hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Die Ausgabenüberschreitungen in Bezug auf das Haushalts-Soll lagen 2021 auf dem Niveau von 2012, 2013 und 2016 sowie leicht über dem zehnjährigen Durchschnitt von 0,46 %. Während es von 2017 bis 2019 gelungen ist, die Ausgabenüberschreitungen auf einen Anteil am Haushalts-Soll von maximal 0,32 % und Beträge von unter 20 Mio. € zu begrenzen, zeigt sich seit 2020 ein deutlicher Anstieg. Die Überschreitungen sind jedoch nicht nur mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu erklären sind, da es bereits in früheren Jahren vergleichbare Werte gab. Haushaltsüberschreitungen in Form von über- und außerplanmäßigen Ausgaben stellen Planabweichungen vom bewilligten Haushaltsplan dar. Sie sind durch Einsparungen bei anderen Ausgaben auszugleichen. Sie bedürfen stets der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen, die nur im Fall eines unvorhergesehen und unabweisbaren Bedarfs erteilt werden darf. Bei der dabei erforderlichen und auf den Einzelfall abzustellenden Prüfung ist ein strenger Maßstab anzulegen.

[▶ Textnummer 7.1\]](#)

- Zu den Gewinnrücklagen der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) und der Universität des Saarlandes (UdS) fiel auf, dass Hochschulpaktmittel bzw. Mittel aus dem neueren Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ auch 2021 erfolgswirksam vereinnahmt wurden und die Gewinnrücklagen erhöhten. Dass die Anstiege der Gewinnrücklagen mit 6,1 Mio. € (+70,9 %) bei der HTW und mit 12,2 Mio. € (+182,6 %) bei der UdS relativ hoch ausfielen, sieht der Rechnungshof kritisch. Bei der UdS zeigte sich eine weitere kritische Entwicklung: Die Mittelzuflüsse aus der laufenden Geschäftstätigkeit und der Finanzierungstätigkeit reichten nämlich nicht aus, um die Mittelabflüsse aus der Investitionstätigkeit zu kompensieren. Entsprechend verringerte sich der Finanzmittelfonds gegenüber 2020 um 6,1 Mio. €.

[▶ Textnummer 7.4\]](#)

- Gegenüber 2020 haben sich die Forderungen des Saarlandes um 2,6 Mio. € reduziert. Seit 2012 verringerten sie sich dabei stetig, nämlich von 182,1 Mio. € auf 131,0 Mio. € (-28,1 %). Der Rechnungshof begrüßt diese Entwicklung.

[▶ Textnummer 8 A\]](#)

- Das Volumen aus Bürgschafts- und Garantieverpflichtungen erhöhte sich gegenüber 2020 um 65,3 Mio. € auf 2.038,3 Mio. €. Seit 2012 erhöhte sich das Volumen um 9,6 %. Der mehrjährige lineare Trend verläuft leicht ansteigend. Aus dem Gewährleistungstitel mussten 2021 jedoch nur 0,4 Mio. € verausgabt werden. Unter dem Strich ergab sich allerdings ein leicht positiver Saldo von 0,1 Mio. €, da die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen höher ausfielen als die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen selbst.

[▶ Textnummer 8 C\]](#)

- Bezüglich der im Haushaltsplan ausgebrachten Ermächtigungen für Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren ist festzustellen, dass ihr Volumen – gemessen an der tatsächlichen Inanspruchnahme – weiterhin viel zu hoch ist. Teilweise blieben die Ermächtigungen fast gänzlich ungenutzt. 2021 betrug das Ermächtigungsvolumen 656,1 Mio. €, in Anspruch genommen wurden 175,2 Mio. € (26,7 %). Der Rechnungshof fordert insgesamt eine Abkehr von der bisherigen Veranschlagungspraxis und mahnt eine realistischere Abschätzung des benötigten Ermächtigungsvolumens für Verpflichtungen in künftigen Haushaltsjahren an.

[▶ Textnummer 10.4\]](#)

- Als Differenz aus fortdauernden Einnahmen und Ausgaben ergab sich ein Überschuss von 394 Mio. €. Als Differenz aus einmaligen Einnahmen und Ausgaben ergab sich ein Fehlbetrag von 394 Mio. €. <sup>1</sup> Insgesamt zeigt sich also, dass zur Deckung der einmaligen Ausgaben nur teilweise einmalige Einnahmen zur Verfügung standen. Das Gros der einmaligen Ausgaben – in 2021 waren dies 83,7 % – konnte aus dem Überschuss der fortdauernden Einnahmen finanziert werden. Bei den fortdauernden Ausgaben ist dabei insbesondere auf die Personalausgaben hinzuweisen. Sie stellen nämlich mit 39,3 % eine dominierende Größe dar. Gegenüber dem Vorjahr trugen sie allerdings mit 51,4 % überproportional zur Steigerung der fortdauernden Ausgaben dar.

[▶ Textnummern 11 und 11.2\]](#)

---

<sup>1</sup> Das Ergebnis aus fortdauernder und einmaliger Rechnung ist systembedingt stets ausgeglichen.

## 16 Entwicklung ab 2022

Aktuell liegt dem Rechnungshof die Haushaltsrechnung für den Haushaltsvollzug des Rechnungsjahres 2022 noch nicht vor. Er beschränkt sich daher auf derzeit bereits anderweitig verfügbare Informationen. Für das laufende Rechnungsjahr 2023 kann zum jetzigen Zeitpunkt außerdem lediglich auf Planwerte zurückgegriffen werden.

In der öffentlichen Wahrnehmung kommt für das Rechnungsjahr 2022 in erster Linie dem mit dem Nachtragshaushalt 2022 errichteten Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ (Transformationsfonds) die größte Aufmerksamkeit zu. Dieser hat mit einem Volumen von 3 Mrd. € (59,9 % des Ausgaben-Solls des ursprünglichen Haushaltsvolumens<sup>1</sup>) auch die größte finanzielle Bedeutung im Haushalt 2022. Daher skizziert der Rechnungshof zunächst hierzu die bisherige Entwicklung, die sich wie folgt darstellt:

- Am 7. Dezember 2022 wurde das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ (im Folgenden Errichtungsgesetz) verkündet.<sup>2</sup> Es trat am 8. Dezember 2022 in Kraft.<sup>3</sup>
- Der Transformationsfonds dient der Finanzierung von Investitionen des Landes zur Bewältigung der außergewöhnlichen Notsituation, die das Ergebnis einer im Jahr 2022 ausgelöst durch den Ukrainekrieg beschleunigten und verteuerten Transformation der Saarländischen Wirtschaft ist und die gegensteuernde Maßnahmen in den Bereichen der „Industriellen Transformation“, „Infrastruktur“ (einschließlich der energetischen Ertüchtigung von öffentlichen Gebäuden bei Sanierung und Neubau) und „Innovation“ erforderlich macht.<sup>4</sup>
- Dem Sondervermögen wurde anschließend sein nominales Volumen von 3 Mrd. € aus dem Landeshaushalt zugeführt.<sup>5</sup> Davon sind gemäß seines Wirtschaftsplans<sup>6</sup> 2,75 Mrd. € für investive Zwecke und 0,25 Mrd. € für konsumtive vorgesehen. Für 2023 wurden Ausgaben von 0,2 Mrd. € geplant. Darüber hinaus wurden Verpflichtungsermächtigungen von 0,9 Mrd. € ausgebracht.
- Das Sondervermögen hat keine eigene Kreditermächtigung. 2,8 Mrd. € des Gesamtvolumens wurden daher gemäß der Bestimmungen des Er-

<sup>1</sup> Nimmt man den Nachtragshaushalt (ursprünglicher Haushalt + Nachtrag) als Vergleichsgröße, so entspricht das Volumen des Transformationsfonds 36,4 % des Ausgaben-Solls.

<sup>2</sup> Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ vom 8. Dezember 2022, verkündet als Artikel 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2022 vom 7. Dezember 2022 (Amtsbl. I S. 1511).

<sup>3</sup> Vgl. § 10 des Errichtungsgesetzes.

<sup>4</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 des Errichtungsgesetzes.

<sup>5</sup> Vgl. § 4 des Errichtungsgesetzes.

<sup>6</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 des Errichtungsgesetzes.

richtungsgesetzes in unverzinslichen Schuldscheinen des Landes angelegt.<sup>1</sup> Die restlichen 0,2 Mrd. € wurden auf ein Verwahrkonto bei der Landeshauptkasse<sup>2</sup> gebucht. Hieraus sollen die Ausgaben des Wirtschaftsplans 2023 geleistet werden.

- Am 21. März 2023 hat sich der Beirat<sup>3</sup> zum Transformationsfonds konstituiert. Er besteht aus neun ehrenamtlichen Mitgliedern, welche unabhängig von ihren sonstigen Funktionen und Ämtern persönlich berufen wurden.<sup>4</sup> Aufgabe des Beirates ist die Beratung der Steuerungsgruppe, die im Rahmen der vom Landtag beschlossenen Zweckbindung und nach Prüfung des Veranlassungszusammenhangs über die Finanzierung von Einzelmaßnahmen entscheidet.<sup>5</sup>
- Die Landesregierung unterrichtete den Ausschuss für Haushalt und Finanzen erstmals am 24. April 2023 schriftlich<sup>6</sup> über den Vollzug des Wirtschaftsplans. Demnach wurden im zweiten Halbjahr 2022 neben den oben genannten Zuführungen aus dem Kernhaushalt keine weiteren Mittel vereinnahmt. Außerdem erfolgten keine Ausgaben. Auch Verpflichtungsermächtigungen sind nicht in Anspruch genommen worden. Die Berichterstattung über das erste Halbjahr 2023 wurde seitens des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft für die zweite Jahreshälfte 2023 angekündigt. Sie lag dem Rechnungshof zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Allgemeinen Teil noch nicht vor.
- Gegenwärtig prüft der Rechnungshof erste Teilaspekte des Transformationsfonds.

Hinsichtlich des Sondervermögens Pandemie<sup>7</sup> ist Folgendes zu berichten<sup>8</sup>:

- Im Rechnungsjahr 2022 wurden 729,9 Mio. € verausgabt. Der Wirtschaftsplan sah jedoch nur Ausgaben von 295,5 Mio. € vor. Wesentliche Ursachen waren einerseits die aus 2021 übertragenen Ausgabe-  
reste von 499,1 Mio. €, andererseits Mittelverstärkungen aus Einnahmen des Bundes und der EU von zusammen 280,2 Mio. €, die größtenteils als durchlaufende Posten in den Ausgaben enthalten sind.
- Aus dem Sondervermögen wurde außerdem eine Rücklage in Höhe von 193,2 Mio. € gebildet. Diese soll bei der Inanspruchnahme der im

<sup>1</sup> Vgl. § 5 des Errichtungsgesetzes.

<sup>2</sup> Vgl. § 5 des Errichtungsgesetzes.

<sup>3</sup> Vgl. § 7 des Errichtungsgesetzes.

<sup>4</sup> Vgl. Medieninfo vom 21. März 2023 ([https://www.saarland.de/mfw/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfo/2023/pm\\_2023-03-21\\_Sitzung-Beirat-Trafo.html](https://www.saarland.de/mfw/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfo/2023/pm_2023-03-21_Sitzung-Beirat-Trafo.html)).

<sup>5</sup> Vgl. § 7 des Errichtungsgesetzes.

<sup>6</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 des Errichtungsgesetzes sowie Schreiben des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft an den Vorsitzenden des Ausschusses für Haushalt und Finanzen vom 24. April 2023.

<sup>7</sup> Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“.

<sup>8</sup> Vgl. Berichterstattung an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“, hier: Wirtschaftsplanvollzug 2022, Schreiben des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft vom 23. Mai 2023 inkl. Anlagen (Kapiteldruck, Zu- und Abflüsse Risikotitel 971 07 und Übersicht der gebildeten und übertragenen Ausgabereste).

Sondervermögen in gleicher Höhe gebildeten Ausgabereste im Abwicklungszeitraum 2023/2024 Zug um Zug aufgelöst werden.

- Die Summe der nicht verausgabten Mittel belief sich Ende 2022 auf 619 Mio. €. 81,8 Mio. € davon wurden unter Beibehaltung der bisherigen Zweckbindung dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ zugewiesen. Einschließlich der vorgenannten 193,2 Mio. € Ausgabereste, stehen damit noch 275,0 Mio. € für die Abwicklung der Pandemiefolgen zur Verfügung.
- Da nicht alle verfügbaren Mittel verausgabt bzw. übertragen wurden, konnte die bestehende Kreditermächtigung von 1,4 Mrd. € um 350 Mio. € unterschritten werden. Die Kreditaufnahme zwischen 2020 und 2022 betrug somit letztlich nur 1,05 Mrd. €.
- Der Rechnungshof sieht sich in seiner Forderung bestätigt, die kreditfinanzierten Mittel nicht nur deshalb zu verausgaben, weil sie zur Verfügung stehen. Dass letztlich nur drei Viertel des ursprünglich veranschlagten Kreditvolumens benötigt wurden, ist erfreulich.

Nachfolgend stellt der Rechnungshof die Entwicklung des Haushaltsvolumens 2022/2023 sowie einiger Einzelwerte dar.

- Das Haushalts-Soll von 5.008,2 Mio. € in 2021 sollte in 2022 nach dem ursprünglichen Doppelhaushalt 2021/2022 nur moderat auf 5.095,7 Mio. € steigen. Durch den Transformationsfonds stieg es im Nachtragshaushalt letztlich jedoch sprunghaft auf 8.249,9 Mio. € (+64,7 %). Das Haushalts-Soll 2023 liegt bei 5.400,8 Mio. €. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem ursprünglichen Soll-Ansatz 2022 um 6,0 % bzw. einer Verringerung von 34,5 % des Soll-Ansatzes im Nachtragshaushalt. Laut Medieninfo vom 27. März 2023 schloss der Haushalt 2022 im Ist mit 8.102 Mio. € ab. Dies entspricht einer Planunterschreitung von 147,9 Mio. € (1,8 %)¹.
- Die Errichtung des Transformationsfonds führte auch bei der Netto-Kreditaufnahme zu Verwerfungen gegenüber der ursprünglichen Planung. Nachdem in 2021 im Kernhaushalt eine Netto-Kreditaufnahme von 5 Mio. € geplant war, sah der Haushaltsplan 2022 eine Netto-Schuldentilgung von 18 Mio. € vor. Im Nachtragshaushalt wurde letztlich eine Netto-Kreditaufnahme von 2.720 Mio. € veranschlagt.² Die tatsächliche Netto-Kreditaufnahme lag schließlich bei 2.422 Mio. € und damit 298 Mio. € (11,0 %) unter dem veränderten Ansatz.³ Der Haushaltsplan 2023 geht von einer Netto-Schuldentilgung von 80 Mio. € aus, wie sie bereits 2021 im Ist realisiert wurde.

<sup>1</sup> Vgl. Eckwerte Jahresabschluss 2022 vom 20. März 2023 (Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft) sowie Medieninfo vom 27. März 2023 ([https://www.saarland.de/mfw/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfo/2023/pm\\_haushaltsabschluss-2022.html](https://www.saarland.de/mfw/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfo/2023/pm_haushaltsabschluss-2022.html)).

<sup>2</sup> Differenz der Titel 325 02, Kreditaufnahmen auf dem sonstigen inländischen Kreditmarkt (2.502 Mio. €) und 595 01, Ausgaben für Tilgung am Kreditmarkt (80. Mio. €) in Kapitel 21 02.

<sup>3</sup> Vgl. Eckwerte Jahresabschluss 2022 vom 20. März 2023 (Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft).

- Unter Berücksichtigung der Extrahaushalte weist die Eckwerte-Datei des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft zum Jahresabschluss 2022 eine Netto-Kreditaufnahme von 2.841 Mio. € aus. Gegenüber dem Soll des Nachtragshaushalts ist dies eine Unterschreitung um 145 Mio. € (4,9 %).<sup>1</sup>
- In der mittelfristigen Finanzplanung für den Zeitraum von 2022 bis 2026<sup>2</sup> geht die Landesregierung von stetig steigenden steuerabhängigen Einnahmen aus. Waren ursprünglich für 2022 noch 3.854,5 Mio. €<sup>3</sup> erwartet worden, stieg dieser Wert auf Basis des Nachtragshaushalts auf 4.392,7 Mio. €<sup>4</sup> an. Laut Medieninfo vom 27. März 2023 lagen die steuerabhängigen Einnahmen im Ist 2022 letztlich sogar um 155 Mio. € höher als im Nachtragshaushalt veranschlagt. Für 2023 sind in der mittelfristigen Finanzplanung 4.379,1 Mio. € ausgewiesen, bis 2026 werden gar 4.726,3 Mio. € erwartet. Basis hierfür war die Mai-Steuerschätzung 2022.<sup>5</sup>
- Für die bereinigten Einnahmen sind in der mittelfristigen Finanzplanung erst ab 2026 (Langfristplanung bis zum Jahr 2032) Werte hinterlegt.<sup>6</sup> Die Eckwerte-Datei des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft weist für 2022 auf Basis des Nachtragshaushalts ein Soll von 5.449 Mio. € und ein Ist von 5.599 Mio. € (+150 Mio. €) aus.<sup>7</sup>
- Für die bereinigten Ausgaben ging die Landesregierung für 2022 in der mittelfristigen Finanzplanung von 8.060,8 Mio. € auf Basis des Nachtragshaushalts-Entwurfs aus. Für 2023 sind 5.297,0 Mio. € ausgewiesen, für 2026 gar 5.668,5 Mio. €.<sup>8</sup> Die Eckwerte-Datei des Ministeriums der Finanzen und für Wissenschaft weist für 2022 auf Basis des Nachtragshaushalts ein Soll von 8.189 Mio. € und ein Ist von 8.042 Mio. € (-147 Mio. €) aus.<sup>9</sup>

In der Medieninfo vom 27. März 2023 heißt es: „Die Vorgaben nach der Schuldenbremse und dem Sanierungshilfengesetz konnten mit dem Haushaltsabschluss 2022 erfüllt werden. Den Voraussetzungen für die Auszahlung der jährlichen Sanierungshilfe des Bundes in Höhe von 400 Mio. Euro ist das Land ebenfalls gerecht geworden.“ Hierzu ist Folgendes zu bemerken:

<sup>1</sup> Vgl. Eckwerte Jahresabschluss 2022 vom 20. März 2023 (Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft) sowie Medieninfo vom 27. März 2023 ([https://www.saarland.de/mfw/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfo/2023/pm\\_haushaltsabschluss-2022.html](https://www.saarland.de/mfw/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/medieninfo/2023/pm_haushaltsabschluss-2022.html)).

<sup>2</sup> Beschlossen von der Landesregierung am 4. Oktober 2022.

<sup>3</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Saarlandes 2022 - 2026, S. 15.

<sup>4</sup> In der mittelfristigen Finanzplanung (S. 15) sind auf Basis des Nachtragshaushalts-Entwurfs noch 4.257,9 Mio. € ausgewiesen.

<sup>5</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Saarlandes 2022 - 2026, S. 15.

<sup>6</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Saarlandes 2022 - 2026, S. 22.

<sup>7</sup> Vgl. Eckwerte Jahresabschluss 2022 vom 20. März 2023 (Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft).

<sup>8</sup> Vgl. Mittelfristige Finanzplanung des Saarlandes 2022 - 2026, S. 16.

<sup>9</sup> Vgl. Eckwerte Jahresabschluss 2022 vom 20. März 2023 (Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft).

- Am 5. Juli 2023 wurde dem Rechnungshof der Sanierungshilfenbericht für 2022 nach § 2 Abs. 4 SanGVV vorgelegt. Bezüglich des strukturellen Finanzierungssaldos nach § 1 HStabG berichtete das Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft, „dass das Saarland die Vorgaben der landesgesetzlichen Ausgestaltung der Schuldenbremse nach § 1 HStabG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 HStabG eingehalten hat.“
- Die haushaltsmäßige Tilgung bezifferte das Ministerium vor Bereinigung um den notwendigen Umfang der notsituationsbedingten Ausgaben von 3.671,9 Mio. €<sup>1</sup> mit -3.381,2 Mio. €. Nach Bereinigung weist es eine haushaltsmäßige Tilgung von 290,7 Mio. € aus.
- Der Rechnungshof hat die Ausführungen des Ministeriums zur Kenntnis genommen und wird in seinem nächsten Jahresbericht über das Ergebnis seiner noch vorzunehmenden Prüfung berichten.
- Innerhalb seines Berichts beantragte das Saarland aufgrund der begründeten außergewöhnlichen Notsituation beim BMF auch für 2022 „die Feststellung der Unbeachtlichkeit der Unterschreitung der im Jahr 2022 zu leistenden Tilgung gemäß § 4 Abs. 1 SanGVV in Verbindung mit § 2 Abs. 3 Satz 3 SanG [...]“. Nachdem das BMF diese bereits für die Jahre 2020 und 2021 feststellte, erfolgt seine nächste Prüfung erst im Jahr 2024 (vgl. Tn. 13.4 – Sanierungshilfen und Sanierungsverpflichtungen). Die Entscheidung des BMF bleibt somit abzuwarten. Eine Berichterstattung seitens des Rechnungshofs erfolgt anschließend im Rahmen seines nächsten Jahresberichts.
- Mit der Frage, ob die landeseigene Schuldenbremse auch 2022 eingehalten wurde, wird sich zunächst der Stabilitätsrat im Dezember 2023 befassen. Davon unabhängig wird der Rechnungshof seine Prüfung vornehmen, sobald ihm die Haushaltsrechnung 2022 zugegangen ist.

Jenseits der inzwischen allgemein bekannten Haushaltsrisiken (zum Beispiel weitere Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie, Auswirkungen des Ukraine-Krieges – etwa durch Energiepreissteigerungen –, globale Erwärmung/Klimawandel, steigende Zinsen und Inflation, Tarifkostensteigerungen, wirtschaftliche Rezession) möchte der Rechnungshof an dieser Stelle speziell auf das Risiko von Sanktionszahlungen im Fiskalvertrag eingehen:

- Die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde für 2022 und 2023 verlängert. Erst für 2024 wird sie deaktiviert, was der Stabilitätsrat vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Erholung und der steigenden Zinslasten begrüßt hat.<sup>2</sup>
- Der Stabilitätsrat kam allerdings auch zu der Einschätzung, dass die Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits bis 2026 eine zulässige Abweichung gemäß § 51 Abs. 2 Satz 2 HGrG darstelle. Er sah daher davon ab, Maßnahmen zur Rückführung des überhöhten Finanzierungsdefizits zu empfehlen, stellte jedoch fest, dass die öffentlichen Haushalte weiter vor großen Herausforderungen stünden und die Finanzpolitik nach der notwendigen Stabilisierung im derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld wieder verstärkt die langfristige

<sup>1</sup> Davon 3.000,0 Mio. € Transformationsfonds, 448,2 Mio. € Pandemie und 223,7 Mio. € Energiepreiskrise.

<sup>2</sup> Vgl. TOP 1 der 27. Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023.

Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in den Blick nehmen müsse. Hierzu gehöre auch die Rückführung hoher Schuldenstandquoten.<sup>1</sup> Dies trifft auf die Zustimmung des Rechnungshofs. Er sieht sich in seinen langjährigen Forderungen an die Landesregierung bestätigt und verweist zudem auf seine Ausführungen zum Schuldenstand je Einwohner unter Tn. 14 (Kennzahlen zum Kernhaushalt).

- Der unabhängige Beirat hat sich zu den Beschlüssen des Stabilitätsrats sehr kritisch geäußert. Der Rechnungshof verweist hierzu auf die 20. Stellungnahme des Beirats aus dem Frühjahr 2023. Vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Saarland, möchte der Rechnungshof im Besonderen auf den zweiten Absatz der Zusammenfassung hinweisen. Dort führt der unabhängige Beirat aus, dass durch die Nutzung von Notlagenkrediten bei Bund und Ländern auch in den kommenden Jahren gewichtige gesamtstaatliche Defizite entstünden. Bei den Ländern setze sich die Tendenz fort, auch über die Coronakrise hinaus Maßnahmen in Extrahaushalte (Sondervermögen) auszulagern und deren Kreditfinanzierung mit der Bekämpfung von Notlagen zu begründen. Der unabhängige Beirat schlussfolgerte, dass der Einsatz von Extrahaushalten die Einhaltung der europäischen Vorgaben zum strukturellen gesamtstaatlichen Defizit gefährde, auch wenn die Schuldenbremse des Art. 109 GG möglicherweise formal eingehalten werde. Diese Praxis erschwere auch die Aufgabe des Stabilitätsrats, die Regelkonformität der öffentlichen Finanzen zu überwachen.
- Der Rechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass das Saarland der Stellungnahme des unabhängigen Beirats zum Transformationsfonds entsprechende Beachtung schenken sollte.<sup>2</sup> Auf die Errichtung weiterer Extrahaushalte in Form von Sondervermögen sollte daher verzichtet werden.
- Im Falle von Sanktionszahlungen entfielen gemäß § 2 Abs. 1 Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz (SZAG)<sup>3</sup> 35 % auf die Länder. Der größte Teil bemisst sich hierbei nach dem Anteil des Finanzierungsdefizits des jeweiligen Landes an der Summe der Finanzierungsdefizite aller Länder („Verursachungsbeitrag“). Dabei werden den Ländern im Rahmen des öffentlichen Gesamthaushalts auch die Finanzierungsdefizite ihrer Kommunen zugerechnet.
- Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner bereits in früheren Jahresberichten geäußerten Auffassung, dass die überörtliche Kommunalprüfung, die im Saarland beim Landesverwaltungsamt angesiedelt ist – über die inzwischen ergriffenen Maßnahmen hinaus<sup>4</sup> – weiter verstärkt werden sollte. Es liegt aufgrund möglicher Sanktionszahlungen nach SZAG im Landesinteresse, dass die Finanzen der Kommunen regelmäßig geprüft und deren Sanierungswege erfolgreich begleitet werden.
- Darüber hinaus verweist der Rechnungshof bezüglich weiterer potenzieller Haushaltsrisiken (zum Beispiel Eigentümerstruktur SaarLB, Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung des Bundes, nationaler Fonds

<sup>1</sup> Vgl. TOP 1 der 27. Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023.

<sup>2</sup> Vgl. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats (Frühjahr 2023), S. 22.

<sup>3</sup> Vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2104, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 15. Juli 2023 (BGBl. I S. 2398).

<sup>4</sup> Vgl. Landtags-Drucksache 17/367, S. 121.

„Ausbauhilfe 2021“ zur Bewältigung der Hochwasserschäden, ungedeckte Migrations- und Flüchtlingskosten) auf seine Ausführungen aus dem Jahresbericht 2021.

Nach den Doppelhaushalten 2016/2017, 2019/2020 und 2021/2022 hat die Landesregierung beschlossen, für die Jahre 2024 und 2025 nach dem Einjahreshaushalt 2023 erneut einen Doppelhaushalt aufzustellen. Der diesbezügliche Regierungsentwurf wurde am 17. Oktober 2023 in den Landtag eingebracht und soll Mitte Dezember 2023 vom Parlament verabschiedet werden.

Auf Basis der Eckdatenklausur der Landesregierung vom 2. Juli 2023 ist aus Sicht des Rechnungshofs zum Doppelhaushalt 2024/2025 Folgendes zu berichten<sup>1</sup>:

- Das Haushaltsvolumen soll 2024 bei etwa 5,7 Mrd. € und 2025 bei etwa 5,9 Mrd. € liegen.
- Die größte Herausforderung bestehe in Kostensteigerungen durch Inflation und erwarteter Tarifkostensteigerungen, die deutlich über den Mehreinnahmen aus Steuern lägen.
- Vor diesem Hintergrund setze die Landesregierung auf Konsolidierung und Priorisierung. Beide Maßnahmen treffen auf die prinzipielle Zustimmung des Rechnungshofs.<sup>2</sup>
- Das klare Bekenntnis zur Einhaltung der Schuldenbremse und der Sanierungsverpflichtungen ist wichtig und richtig. Der Rechnungshof wird weiterhin genau beobachten, inwieweit dies umgesetzt wird.
- Auch die angekündigten steigenden Investitionen im Kernhaushalt als Ergänzung zu den Mitteln aus dem Transformationsfonds treffen prinzipiell auf die Zustimmung des Rechnungshofs.
- Der kommunale Finanzausgleich steige aufgrund der voraussichtlich höheren Steuereinnahmen von 126 Mio. € in 2024 und 197 Mio. € in 2025 auf ein Rekordvolumen von deutlich über 850 Mio. € pro Jahr.

Der nächste Jahresbericht (2023) des Rechnungshofs wird 2024 erscheinen und den Haushaltsvollzug des Rechnungsjahres 2022 darstellen. Die Prüfung des laufenden Haushaltsvollzugs 2023 wird sich somit erst im Jahresbericht 2024 (Veröffentlichung 2025) niederschlagen.

Dieser Versatz ist auf den zeitlichen Ablauf des „Haushaltskreislaufs“ in Form von Aufstellung (Exekutive), Feststellung (Legislative), Ausführung (Exekutive) und Kontrolle (Rechnungshof und Legislative) zurückzuführen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Medieninfo vom 4. Juli 2023 ([https://www.saarland.de/mfw/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/m Medieninfo/2023/pm\\_2023-07-04\\_Eckdaten.html](https://www.saarland.de/mfw/DE/aktuelles/aktuelle-meldungen/m Medieninfo/2023/pm_2023-07-04_Eckdaten.html)).

<sup>2</sup> Hiermit ist keine Wertung hinsichtlich der konkret angeführten Schwerpunkte klimagerechte Transformation, Bildung und innere Sicherheit verbunden.

## TEIL 2

### BESONDERE PRÜFUNGSERGEBNISSE

#### Landtag

#### 17 E-Ladesäulen in der Landtagsverwaltung

Bereits mit ihrer Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 hat sich die Saarländische Landesregierung auf Nachhaltigkeitsziele verpflichtet, die für ihre Behörden handlungsleitend sind. Ein Handlungsfeld darin ist der Klimaschutz. Allerdings entbindet die Berufung auf das Ziel eines verbesserten Klimaschutzes die zuständige Behörde nicht von der Verpflichtung, alle Maßnahmen auf ihre tatsächliche Wirksamkeit und Effizienz in Bezug auf den Klimaschutz und im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln zu überprüfen und alle relevanten Belange in die Abwägung mit einzubeziehen.

Die Entscheidung der Landtagsverwaltung, Ladesäulen für E-Fahrzeuge anzuschaffen und so einen Beitrag zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität und Verbreitung der E-Mobilität zu leisten, bewertet der Rechnungshof als nachvollziehbar mit Blick auf die Zielsetzungen der Saarländischen Nachhaltigkeitsstrategie und einen verbesserten Klimaschutz.

Die kostenlose Abgabe von Strom an Mitarbeitende der Landtagsverwaltung zum Laden von E-Fahrzeugen stellt jedoch eine haushaltsrechtlich nicht notwendige Ausgabe dar.

Im Ergebnis ebenso bewertet der Rechnungshof die kostenlose Abgabe von Strom für Dienstwagen der Fraktionen und Fahrzeuge der Abgeordneten.

Der Prozess der Anschaffung und Benutzung leidet unter erheblichen Dokumentationsmängeln. Wesentliche Verfahrensschritte sind nur aus der Erinnerung der Beteiligten rekonstruierbar. Sitzungen wurden nicht protokolliert, Abwägungsentscheidungen nicht dokumentiert. Der Rechnungshof empfiehlt der Landtagsverwaltung, künftig auf eine hinreichende Dokumentation von Verwaltungsvorgängen zu achten.

#### 1 Vorbemerkung

Der Rechnungshof hat auf Bitte der Landtagspräsidentin vom September 2022 die Thematik „E-Ladesäulen in der Landtagsverwaltung“ in seinen Prüfplan für das Jahr 2023 aufgenommen.

Zur Genese der Entscheidungsfindung innerhalb der Landtagsverwaltung, die der Installation der Ladesäulen zugrunde lag, finden sich kaum schriftliche Unterlagen wie beispielsweise Vermerke. Diskussionen und Beschlüsse wurden nicht protokolliert. Deshalb stützt sich die nachfolgende Darstellung des Sachverhaltes im Wesentlichen auf die schriftliche Stellungnahme der Landtagsverwaltung gegenüber dem Rechnungshof.

Die erste Ladesäule wurde im Jahr 2016 angeschafft und in der Tiefgarage des Landtages installiert. Eine zweite im Jahr 2018. Diese waren zunächst zum Laden der Dienstwagen der Fraktionsvorsitzenden gedacht. Die öffentliche Diskussion zur Elektromobilität und Klimaneutralität bewog die Landtagsverwaltung schließlich dazu, auch die Dienstwagen der Verwaltung auf hybride Fahrzeuge umzustellen. Daraus ergab sich nach Bewertung der Landtagsverwaltung die Notwendigkeit, die Anzahl der Ladestationen in der Tiefgarage nochmals zu erweitern. Im Jahr 2020 wurden daher eine dritte und eine vierte Ladestation angeschafft. In 2021 wurde schließlich eine fünfte (und bisher letzte) so genannte Wallbox beschafft. Nach einer steuerrechtlichen Prüfung wurde entschieden, den Mitarbeitenden den Ladestrom einkommensteuerbefreit kostenlos zur Verfügung zu stellen. Argumente waren zudem, dass die angeschafften Ladesäulen technisch keine Abrechnungsmöglichkeiten böten und der andernfalls entstehende Verwaltungsaufwand außer Verhältnis stünde.

## 2 Bewertung und Empfehlungen

Zur Vorbereitung der Entscheidung über die Anschaffung der Ladesäulen und die Abgabe des Stroms hat sich die Landtagsverwaltung in erster Linie mit steuerrechtlichen Fragen auseinandergesetzt. Es ist zutreffend, dass gemäß Einkommensteuergesetz zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn vom Arbeitgeber gewährte Vorteile für das elektrische Aufladen eines Elektrofahrzeugs oder Hybrid-Elektrofahrzeugs an einer ortsfesten betrieblichen Einrichtung der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers steuerfrei sind. Der betriebliche Ladestrom bleibt auch sozialversicherungsfrei.

Auch umsatzsteuerrechtliche Erwägungen wurden von der Landtagsverwaltung angestellt und hierzu ergänzend der fachliche Rat des Finanzministeriums eingeholt. Die Einkommensteuerbefreiung für die gewährten Vorteile befreit nämlich nicht zugleich von der Umsatzsteuer. Mangels Steuerbefreiung wäre bei einer entgeltlichen Abgabe von Strom an die Bediensteten eine Umsatzsteuerverpflichtung entstanden. Am Ende dieser Überlegungen gelangte die Landtagsverwaltung zu der Einschätzung, dass bei einer entgeltlichen Strombereitstellung der Aufwand außer Verhältnis zum Nutzen stehe und daher eine unentgeltliche Stromentnahme zu favorisieren sei.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das gesetzgeberische Ziel dieser Steuerbefreiung ein verbesserter Klimaschutz durch Förderung der Elektromobilität ist. Entsprechende Zielsetzungen sind seit 2016 in der

Saarländischen Nachhaltigkeitsstrategie und jüngst im Saarländischen Klimaschutzgesetz verankert. Diese Zielsetzungen sind handlungsleitend für die Landesbehörden. Allerdings entbindet die Berufung auf das Ziel eines verbesserten Klimaschutzes die zuständige Behörde nicht von der Verpflichtung, alle Maßnahmen auf ihre tatsächliche Wirksamkeit und Effizienz in Bezug auf den Klimaschutz und im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln zu überprüfen und alle relevanten Belange in die Abwägung mit einzubeziehen.

Die Tatsache, dass der Staat auf potenzielle Steuereinnahmen verzichtet, wenn private Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aus den von ihnen erwirtschafteten Mitteln ihren bzw. seinen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern den Ladestrom unentgeltlich zur Verfügung stellen, lässt nicht zwingend den Schluss zu, dass der Staat seinen Bediensteten aus Steuermitteln den gleichen Vorteil gewähren darf.

Der Rechnungshof kritisiert, dass an keiner Stelle eine umfassende Prüfung des Sachverhaltes durch die Landtagsverwaltung auch in haushaltsrechtlicher Hinsicht erkennbar wird. Auch der Umfang des entstehenden Verwaltungsaufwands kann grundsätzlich ein berücksichtigungsfähiger Aspekt sein, der in diese Prüfung einzustellen ist.

Gemäß § 6 Landeshaushaltsordnung (LHO) sind bei der Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Landes notwendig sind.

Einem Privaten ist es selbst überlassen, wie er seine Mittel einsetzt. Er kann diesbezüglich willkürlich handeln und muss dies nicht begründen. Dem Staat steht dies nicht zu. Er verwaltet die von ihm erhobenen Mittel nur treuhänderisch im Dienste der Allgemeinheit. Die Allgemeinheit wiederum legitimiert, repräsentiert durch den Haushaltsgesetzgeber, den Haushaltsplan mit den dort veranschlagten Einnahmen und Ausgaben. Die Verausgabung muss nach den gesetzlich vorgegebenen Zwecken erfolgen. Dieser Umstand verbietet einen willkürlichen bzw. eben gemäß § 6 LHO nicht notwendigen Mitteleinsatz.

Eine Ausgabe kann notwendig sein, wenn hierzu rechtliche Vorgaben bestehen. Konkret stellt sich daher die Frage, ob Klimaschutz als Ziel staatlichen Handelns

- die Anschaffung und
- die kostenlose Nutzung

von Ladesäulen rechtfertigt.

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch das „Übereinkommen von Paris“<sup>1</sup> vom 12. Dezember 2015 auf der Weltklimakonferenz verpflichtet, den Klimawandel einzudämmen und die Weltwirtschaft klimafreundlich umzugestalten.

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/klimaabkommen-von-paris-14602>, Stand: 19. Juni 2023.

Bezogen auf die Ladesäuleninfrastruktur gibt es innerhalb der Bundesrepublik Deutschland jedoch keine Pflicht für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, diese am Arbeitsplatz bereitzustellen.

Der Ausbau der Ladesäuleninfrastruktur soll vielmehr durch Bezuschussung, einem leichten Zugang zur Infrastruktur und finanziellen Anreizen erreicht werden.

In dem Gesamtkontext war für die Landtagsverwaltung das Motiv handlungsleitend, einen Beitrag zur Verbreitung der E-Mobilität und damit zur Erreichung der Zielsetzungen der Saarländischen Nachhaltigkeitsstrategie und zu einem verbesserten Klimaschutz zu leisten. Vor diesem Hintergrund sind die Ausgaben für die Investition aus Sicht des Rechnungshofs nachvollziehbar.

Auch aus Gründen der Arbeitgeberattraktivität kann die Vorhaltung der Infrastruktur in dem Gesamtkomplex vertreten werden. Im Hinblick auf die bisherige Situation ist es als eine Verbesserung anzusehen, wenn man sein Fahrzeug während der Standzeit an der Arbeitsstätte laden kann und nicht noch zusätzliche Zeit aufwenden muss, um an eine Tankstelle zu fahren.

Tatsächlich drängt sich aber die Frage auf, warum im Zuge der Anschaffung von Wallboxen für die Mitarbeitenden nicht über öffentliche Ladepunkte nachgedacht wurde. Einerseits wären diese förderfähig gewesen. Andererseits hätte die Landtagsverwaltung so auch nach außen (und nicht nur in der nicht öffentlich zugänglichen Tiefgarage) gezeigt, dass sie sich den Klimaschutzzielen in besonderer Weise verpflichtet sieht und eine Vorreiterrolle anstrebt.

Als nicht nachvollziehbar bewertet der Rechnungshof jedoch die Erwägungen, aufgrund derer die Entscheidung getroffen wurde, den Strom für Mitarbeitende kostenlos zur Verfügung zu stellen. Zwar mag kostenloses Tanken zu einer stärkeren Verbreitung der E-Mobilität beitragen und damit vom Grundsatz her geeignet sein, den Prozess zum Erreichen der Klimaziele zu beschleunigen. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich diese Maßnahme auch nach Abwägung weiterer Gesichtspunkte hinreichend rechtfertigen lässt. Insbesondere fehlt es aus Sicht des Rechnungshofs an einer Auseinandersetzung mit der Frage der Nachhaltigkeit in finanzieller Hinsicht. Zwar handelt es sich bei den Bediensteten des Landtages um einen kleineren Personenkreis, sodass die Kosten absolut gesehen überschaubar bleiben. Perspektivisch wäre es jedoch kaum zu rechtfertigen, nur die Bediensteten der Landtagsverwaltung in den Genuss des kostenlosen Ladens kommen zu lassen, die Bediensteten der übrigen Landesbehörden jedoch nicht. Wenn dieser „betrieblichen Übung“ alle Dienststellen folgen würden, würde sich dies kostenmäßig früher oder später bei über 20.000 Beschäftigten extensiv auch im Haushalt zeigen.

Konkret hätten aus Sicht des Rechnungshofs abrechnungsfähige Wallboxen angeschafft und ein Abrechnungssystem etabliert werden müs-

sen. Demgegenüber steht ein gewisser Verwaltungsaufwand. Ob dieser aber tatsächlich außer Verhältnis steht, kann nicht von vorneherein unterstellt werden. Dem Aspekt der Arbeitgeberattraktivität wäre auch mit dem Vorhalten der Infrastruktur Rechnung getragen worden. Denkbar wäre auch gewesen, öffentliche Ladesäulen mit integriertem Abrechnungssystem zu installieren, die nicht nur die Mitarbeitenden des Landtages sondern auch die Allgemeinheit hätte nutzen können.

## **2.1 Stromentnahme für Dienstwagen der Fraktionen**

Das Laden der E-Fahrzeuge kann aus Sicht des Rechnungshofs nicht als Sachleistung an die Fraktionen im Sinne der anzuwendenden Vorschriften angesehen werden. Dies würde nämlich im Widerspruch zur bisherigen Praxis und bestehenden Regelungen stehen. Gemäß der Kfz-Richtlinie des Landtages sind die Kosten für Dienstkraftfahrzeuge der Fraktionsvorsitzenden den jeweiligen Fraktionen durch die Landtagsverwaltung in Rechnung zu stellen, soweit die Fraktionen die Beschaffung nicht unmittelbar selbst vornehmen. Die Betriebskosten liegen nach dieser Regelung in beiden Varianten bei den Fraktionen. Letzten Endes beinhaltet die Möglichkeit des kostenlosen Ladens eine Erweiterung der gesetzlich festgelegten staatlichen Fraktionsfinanzierung. Welche Erwägungen für die Landtagsverwaltung handlungsleitend waren, von der eigenen Richtlinie abzuweichen, ist aus den übersandten Unterlagen nicht nachzuvollziehen. Es ist nicht erkennbar, dass hier eine Abwägung von Belangen des Klimaschutzes auch unter Aspekten der finanziellen Nachhaltigkeit erfolgt ist.

## **2.2 Stromentnahme durch Abgeordnete**

Aus Sicht des Rechnungshofs stellt das Laden eines E-Fahrzeuges sich nicht als eine dem Abgeordneten zu gewährende Amtsausstattung dar. Die maßgebliche Regelung ist für den Bereich der Fahrtkosten abschließend. Sie sieht die Zahlung einer monatlichen Pauschale für Fahrten in Ausübung des Mandats als Aufwandsentschädigung und eine zusätzlich zu erstattende Fahrtkostenentschädigung für eine bestimmte Anzahl von Fahrten vor.

Die Vorschrift geht erkennbar davon aus, dass die Pauschale gewährt wird, weil die Abgeordneten bestimmte Kosten selbst tragen müssen. Die Fahrtkosten werden nur gezahlt, wenn sie tatsächlich bei den Abgeordneten selbst anfallen. Eine Option „kostenloses Stromtanken“ sieht die Vorschrift nicht vor, weder neben noch statt der in der Vorschrift genannten Pauschalen und Entschädigungen.

Durch kostenloses Laden werden die Kosten der Abgeordneten gemindert. Dieser Fall ist im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt. Jedoch lässt sich aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift folgern, dass die Pauschale dann ihre innere Rechtfertigung verliert, wenn ihr keine entsprechenden Kosten mehr bei der bzw. dem Anspruchsberechtigten gegenüberstehen. Hinzu kommt, dass die Pauschalen für gewöhnlich weitergehend sind als die Abbildung von Tankkosten, die ja zudem Schwankungen unterliegen können. Der Vorschrift kann daher auch nicht im

Wege der Auslegung eine Art Wahlrecht zwischen Pauschalen und Entschädigungen auf der einen und kostenlosem Stromtanken auf der anderen Seite entnommen werden. Die Möglichkeit des kostenlosen Stromtankens stellt eine einseitige Erweiterung der Aufwandsentschädigung für Abgeordnete durch die Verwaltung dar, die aus Sicht des Rechnungshofs von den derzeitigen gesetzlichen Regelungen nicht gedeckt ist.

Eine entsprechende Ausgabe ist aus Sicht des Rechnungshofs auf Grundlage der geltenden Rechtslage also nicht notwendig im Sinne des § 6 LHO und aus diesem Grund haushaltsrechtlich zu beanstanden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich aus dieser Feststellung nicht der Vorwurf eines persönlichen Fehlverhaltens einzelner Abgeordneter herleiten lässt, etwa dahingehend, er habe erkennen müssen, dass das Handeln der Verwaltung mit den Regeln des Haushaltsrechts nicht vereinbar sei.

Die Kritik des Rechnungshofs bezieht sich vielmehr auf eine unzureichende Regelung und Kommunikation des Sachverhaltes. Er plädiert dafür, künftig klare Regelungen zu treffen und diese entsprechend zu kommunizieren.

### **3 Stellungnahme der Landtagsverwaltung**

Seitens der Landtagsverwaltung wurde angemerkt, dass seit über einem Jahr das Tanken an den E-Ladesäulen in der Tiefgarage des Landtages nur noch durch Dienstkraftfahrzeuge des Landtages möglich ist. Durch die Änderung von Verwaltungsabläufen in der Landtagsverwaltung und die Einrichtung einer Vergabe- und Controllingstelle im Landtag des Saarlandes seit Ende des Jahres 2022 soll auch den vom Rechnungshof festgestellten Defiziten entgegengewirkt werden.

Für die künftige Bereitstellung einer zeitgemäßen und auch finanziell nachhaltigen Lade-Infrastruktur nimmt der Landtag aktuell an der Bedarfsanalyse der Hochbauverwaltung für alle Dienststellen des Landes teil. Die getroffenen Hinweise und Empfehlungen des Rechnungshofs würden in die Planungen der Landtagsverwaltung maßgeblich miteinbezogen.

### **4 Schlussbemerkung**

Das Saarländische Klimaschutzgesetz aus 2023 sieht öffentliche Stellen in ihrem Organisationsbereich im Hinblick auf die Verbesserung des Klimaschutzes in einer Vorbildfunktion.

Insofern werden Aspekte des Klimaschutzes künftig Entscheidungen der öffentlichen Hand maßgeblich beeinflussen. Klimaschutz ist eine wichtige Säule aller Nachhaltigkeitsbestrebungen. Nachhaltigkeit besteht allerdings aus drei Säulen: Ökologie (unter anderem Klimaschutz),

Soziologie und Ökonomie. Zur letzten Säule gehört auch der Aspekt der finanziellen Nachhaltigkeit. Der Rechnungshof ist daher der Auffassung, dass Ausgaben für Klimaschutz auch finanziell nachhaltig ausgerichtet sein müssen. Letzten Endes ist nur so eine Akzeptanz in der Bevölkerung und eine hinter den Maßnahmen stehende Authentizität sicherzustellen. Darüber hinaus wird so auch ein nach haushaltsrechtlichem Verständnis notwendiger bzw. auf das notwendige Maß beschränkter Mitteleinsatz gewährleistet.

## Ministerium für Inneres, Bauen und Sport

### 18 Sanierung und Neubau der Unterkünfte in der Landesaufnahmestelle Lebach

Die aus den 1950er Jahren stammenden Bestandsgebäude der Landesaufnahmestelle in Lebach sind stark sanierungsbedürftig. Sie entsprechen weder heutigen Wohnungsstandards noch rechtlichen und baulichen Anforderungen. Eine angemessene und sichere Unterbringung der Flüchtlinge ist seit langem nicht mehr zu gewährleisten.

Fehlende Instandsetzungsmaßnahmen und die baurechtliche Einstufung der Bestandsgebäude als Sonderbauten führen zu erheblichem Sanierungsstau und langjährigem Leerstand. Für dringend erforderliche Funktionsgebäude fehlt jegliche Planungsgrundlage. Durch erhebliche Defizite in der Infrastrukturplanung ist keine prozessorientierte Gesamtplanung möglich. Langwierige Vergabehistorien führen zu erheblichen Bauverzögerungen und teuren Interimslösungen.

Mittlerweile verursachte Mehrkosten in Millionenhöhe werden kritiklos hingenommen und sogar als wirtschaftlich bezeichnet. Das Ziel des Landes, bei dieser Großbaumaßnahme kleine und mittelständische Unternehmen zu fördern, wurde durch Vergaben an Generalübernehmer deutlich verfehlt.

#### 1 Vorbemerkung

Die seit über 60 Jahren in der Stadt Lebach etablierte Landesaufnahmestelle ist eine Aufnahmeeinrichtung und Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber und unerlaubt eingereiste Ausländerinnen und Ausländer. Mit einer Aufnahmekapazität von 1.200 Personen waren im Oktober 2021 dort 40 Nationen vertreten. Die Landesaufnahmestelle Lebach zählte damit zu einer der meist bewohnten Asylaufnahmestellen in Deutschland.

Die bereits aus den 1950er Jahren stammenden Bestandsgebäude der Landesaufnahmestelle sind aufgrund der langjährigen intensiven Nutzung in einem stark sanierungsbedürftigen Zustand. Seit Jahren investiert das Land bereits Millionenbeträge in die Sanierung und in Ersatzneubauten. Die Bauverwaltung bezifferte im Jahr 2015 die notwendigen Investitionen für die Gesamtanlage auf ca. 35 Mio. € bis 40 Mio. € mit einer baulichen Entwicklung von ca. 20 Jahren.

Die Gesamtbaumaßnahme beinhaltet mehrere Teil-Baumaßnahmen wie die Sanierung einzelner Bestandsgebäude, die Ersatzneubauten

für Wohngebäude, den Kinderhort und einen großen Verwaltungsneubau sowie die Planung der technischen und baulichen Infrastruktur zur Versorgung des Areals und seiner Einrichtungen.

Der Hauptfokus bei der Prüfung durch den Rechnungshof lag insbesondere auf der Infrastrukturplanung der Gesamtbaumaßnahme und der Realisierung der Ersatzneubauten I bis V zur Unterbringung der Flüchtlinge.

## **2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung, Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport und Bewertung des Rechnungshofs**

### **2.1 Sanierungsstau, Bauverzögerungen und Kostensteigerungen durch hohe baurechtliche Anforderungen**

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Bund, Land und Kommunen im Hinblick auf die angemessene Unterbringung und Versorgung der zunehmenden Zahl Geflüchteter vor enorme Herausforderungen gestellt werden. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, sind eine Reihe von rechtlichen Vorgaben zu beachten und verschiedene Ziele möglichst flexibel, schnell, rechtssicher und wirtschaftlich zu vereinen.

Sowohl bei der Sanierung von Bestandsgebäuden als auch bei der Errichtung von Neubauten treten insbesondere Fragen hinsichtlich des vorbeugenden Brandschutzes auf. Ein wesentlicher Faktor hierbei ist die Differenzierung der baurechtlichen Einstufung der Gebäude. Grundsätzlich wird unterschieden zwischen Wohnnutzungen (Gebäude der Gebäudeklasse 3) und der Unterbringung von Personen in Beherbergungsstätten (Sonderbauten). Mit erheblichem Spielraum und gegensätzlichen Auslegungen und Meinungen liegt die Entscheidung hier in der Verantwortung der Länder.

Da aus Sicht der Obersten Bauaufsicht des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport die Flüchtlingsunterkünfte möglichst flexibel nutzbar sein sollen, wurden in der Landesaufnahmestelle Lebach alle der Unterbringung dienende Gebäude bauordnungsrechtlich den Sonderbauten zugeordnet. Die damit einhergehenden hohen baulichen Anforderungen und steigenden Baukosten stellen die Bauverwaltung seit Jahren vor große Herausforderungen. So konnte beispielsweise ein Bestandsgebäude, das jahrelang leer stand, erst aufgrund des erheblichen Unterbringungsdefizits und nach Aussetzung der Sonderbauzuordnung saniert werden.

Der Rechnungshof hat hinsichtlich dieser Sonderbauzuordnung aller Gebäude auf gesetzliche Vorgaben wie das Asylverfahrensgesetz und das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen hingewiesen. Hier werden grundsätzlich zwei verschiedene Arten von Unterbringungseinrichtungen hinsichtlich ihrer Unterbringungszeit differenziert:

1. Erstaufnahmeeinrichtungen, in denen die Asylbewerberinnen und Asylbewerber bis zu sechs Wochen, längstens bis zu drei Monaten, wohnen sollten.
2. Gemeinschaftsunterkünfte, die den Regelfall darstellen sollten.

Nach den aufgeführten gesetzlichen Erleichterungen sollen vor dem Hintergrund andauernder hoher Migrationsbewegungen Unterkünfte für Flüchtlinge schnell geschaffen werden können und entgegenstehende baurechtliche Vorschriften – soweit vertretbar – für diesen Zweck zurücktreten. Nach Ansicht des Rechnungshofs sollte die derzeit praktizierte baurechtliche Einstufung in der Landesaufnahmestelle, alle Unterkünfte undifferenziert den Sonderbauten zuzuordnen, überprüft werden.

### **Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium hat geäußert, dass aufgrund der unvorhersehbaren geopolitischen Rahmenbedingungen die Belegung der Unterkünfte in Wellenbewegungen erfolge. Deshalb würde im Einzelfall die Dauer der Unterbringung bis zu 24 Monate erreichen und man benötige in der Landesaufnahmestelle hier eine größtmögliche Flexibilität. Es sei daher nicht möglich, einzelne Häuser in der Landesaufnahmestelle für bestimmte Personengruppen vorzuhalten.

### **Bewertung des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof hat wiederholt auf die gesetzlichen Erleichterungen hingewiesen und dass vor dem Hintergrund andauernder hoher Migrationsbewegungen Unterkünfte für Flüchtlinge differenziert zu betrachten sind. Ein jahrelanger Gebäudeleerstand aufgrund einer zu hohen baurechtlichen Einstufungspraxis ist aufgrund des derzeitigen Unterbringungsnotstands nicht vertretbar.

Entgegen der Aussage des Ministeriums, dass im Einzelfall die Dauer der Unterbringung bis zu 24 Monate erreichen könne, hat der Rechnungshof festgestellt, dass in der Landesaufnahmestelle in Lebach viele Bestandsgebäude teils bis zu 15 Jahre und länger durch Familienverbände und Einzelpersonen als reine Wohngebäude genutzt werden. Demzufolge unterlagen bis dato die Bestandsgebäude auch nicht dem hohen Anspruch der Sonderbauten.

Die Sonderbauzuordnung aller Gebäude ist nach Ansicht des Rechnungshofs nicht zwingend erforderlich und mit den Grundzügen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Landeshaushaltsordnung nicht zu vereinbaren. Er hat empfohlen, Gebäude, in denen ausschließlich homogene Gruppen untergebracht werden, als „Wohnungen“ der Gebäudeklasse 3 herzurichten, und Gebäude, in denen Personen tatsächlich „gesammelt“ oder neue Flüchtlinge aufgenommen werden, als Sonderbauten zu sanieren oder neu zu errichten.

## 2.2 Projektvorbereitung

### Erhebliche Defizite in der Infrastrukturplanung

Der Bau neuer Wohngebäude, neuer Gebäude für Sozialeinrichtungen, die Verwaltung und ein Kinderhort sowie die technische Infrastruktur sind ein Teil der baulichen Gesamtstrategie zur baulichen Entwicklung und Sanierung der Landesaufnahmestelle in Lebach.

Die alten Bestandsgebäude sollen sukzessive zur Errichtung der Ersatzneubauten abgebrochen werden. Viele derzeit und auch zukünftig zwangsläufig noch zu nutzende Wohnungen in den aus den 1950er Jahren stammenden Bestandsgebäuden wurden hinsichtlich der rechtlichen Mindestanforderungen an Brandschutz, Energetik oder Barrierefreiheit nicht mehr ertüchtigt. Zudem führen unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen zu erheblichem baulichen Zerfall der Gebäude. Eine angemessene Unterbringung der Flüchtlinge ist in den Bestandsgebäuden nicht mehr zu gewährleisten.

Zur Sanierung vorgesehene Bestandsgebäude sollen künftig bauordnungsrechtlich den Sonderbauten zugeordnet werden. Aufgrund der hierdurch erhöhten baulichen Anforderungen und damit einhergehenden hohen Sanierungskosten werden viele der Bestandsgebäude gar nicht mehr saniert oder es kommt zu erheblichen Bauverzögerungen.

In den Bestandsgebäuden werden viele verschiedene Funktionsbereiche untergebracht. Ziel ist es, alle Funktionsbereiche in einem neuen zentralen Verwaltungsneubau auf dem Areal zu integrieren. Der hierzu dringend erforderliche Planungsauftrag mit schrittweiser Entwicklungsperspektive konnte jedoch bis dato nicht erteilt werden, da jegliche Planungsgrundlage fehlt. Ebenso liegt für den Kindergartenneubau, der bereits im Jahr 2022 fertiggestellt sein sollte, nur eine Planungsstudie vor.

Im Mai 2019 wurde erstmals ein „Städtebaulicher Rahmenplan“ beauftragt. Noch immer ist ungeklärt, wie die schrittweise bauliche Abwicklung von Neu- und Rückbauten organisatorisch bewerkstelligt werden kann, ohne während der zu erwartenden langen Sanierungsphase ein Unterbringungsdefizit herbeizuführen. In einer weiteren Kurzstudie aus dem Jahr 2021 wurden viele Versorgungslücken offengelegt. Die Untersuchungsergebnisse verdeutlichten die erheblichen Defizite der vorliegenden Infrastrukturplanung hinsichtlich einer prozessorientierten Planungsweise. Durch mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und fehlende Bestandsanalysen aller technischen Aspekte und Rahmenbedingungen kommt es immer wieder zu baulichen Verzögerungen und Mehrkosten bei den Ersatzneubauten. Der derzeit steigende Kapazitätsbedarf zur Unterbringung weiterer Flüchtlinge kann seit langem nicht mehr gedeckt werden und führt zwangsläufig zu zusätzlichen Interimslösungen mit erheblichen Kosten.

## **Stellungnahme des Ministeriums**

Das Ministerium hat geäußert, dass die Situation innerhalb der Landesaufnahmestelle den finanziellen Rahmenbedingungen des Saarlandes unterliege. Da sich die Belegungszahlen ständig änderten, würden sich auch permanent die Rahmenbedingungen für die Bauprojekte ändern. Dies erschwere die notwendige vorausschauende Planung für den Umgang mit den Bestandsbauten und die Errichtung von Ersatzneubauten bei allen Beteiligten. Unvollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen seien auf die begrenzten personellen Kapazitäten und den finanziellen Aufwand zur Erfassung des Sanierungsbedarfs zurückzuführen.

Das beauftragte städtebauliche Konzept habe nur als allgemeine Grundlage für die Erneuerung der Landesaufnahmestelle dienen sollen. Das Innenministerium habe sich auch weiterhin gegen eine Kapazitätssteigerung in der Landesaufnahmestelle ausgesprochen. Darüber hinaus würden aus dem Betrieb der Einrichtung regelmäßige Erkenntnisse in die Planungen einfließen. Daher könne auch die Staatliche Hochbaubehörde wegen fehlender Grundlagen, wie genehmigte Raum- und Funktionsprogramme, derzeit nicht mit der Planung des Verwaltungsneubaus beauftragt werden. Im Übrigen stelle die eingeschlagene Vorgehensweise mit dem Ersatz der Bestandsgebäude durch Neubauten eine sinnvolle Vorgehensweise im Sinne der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln dar.

## **Bewertung des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof war der Ansicht, dass die sich ständig ändernden Belegungszahlen der Flüchtlinge nur einen Faktor in der gesamtheitlichen Infrastrukturplanung darstellen. Die mangelhaften Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die begrenzten Personalkapazitäten zurückzuführen, war für den Rechnungshof nicht überzeugend, da bereits frühzeitig ein externes Architekturbüro mit der Planung beauftragt wurde.

Der Rechnungshof hat wiederholt auf die festgestellten Mängel in der Infrastrukturplanung und der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hingewiesen und dass erhebliche entscheidungs- und kostenrelevante Parameter des Referenzgebäudes nicht untersucht bzw. auch nicht beauftragt wurden. Dementsprechend entbehrte die Aussage des Ministeriums, dass die eingeschlagene Vorgehensweise eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Haushaltsmitteln darstelle, auch jeglicher Grundlage. Eine im Jahr 2021 von der Bauverwaltung selbst erstellte Studie offenbarte erhebliche technische Missstände der bisherigen Infrastrukturplanung. So stellte man beispielsweise erst jetzt fest, dass die technische Versorgung der bereits ausgeschriebenen Ersatzneubauten IV und V und nachfolgender Neubauten an die bestehenden Strom-, Fernwärme und Datennetze nicht mehr gewährleistet werden kann und aufgrund verschiedener Versorgungsunternehmen auch keine einheitliche Gesamtlösung möglich ist. Da die Haushaltsmittel für die üblicherweise vorauslaufenden Erschließungsmaßnahmen zur Ver-

sorgung der geplanten Ersatzneubauten nicht im Haushaltsplan veranschlagt waren, musste die Mittelveranschlagung durch eine neue separate Haushaltsvorlage aus dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ gedeckt werden. Die Studie zeigte und forderte deutlich, dass eine zeitnahe ganzheitliche Untersuchung der Liegenschaft unentbehrlich ist. Dieser Erkenntnis ist jedoch keine neue Planungsstrategie gefolgt.

Im Übrigen war der Rechnungshof der Ansicht, dass sich das Ministerium mit den Beanstandungen und Feststellungen zur Infrastrukturplanung und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht oder allenfalls nur sehr rudimentär auseinandergesetzt hat und keine neuen Erkenntnisse offenbarte, die einer weiteren Würdigung des Rechnungshofs bedurft hätten.

Er hat empfohlen, für weitere Investitionsentscheidungen und zur Sicherstellung einer zweckmäßigen, sparsamen und wirtschaftlichen Durchführung des Gesamtbauprojekts einen allumfassenden ganzheitlichen und strukturieren Planungsprozess mit allen erforderlichen baulichen und technischen Planungsparametern zu entwickeln, um die einzelnen Prozesse aller Teilprojekte korrekt planen zu können.

### **2.3 Bauverzögerung, Kostensteigerungen und Unterbringungsnotstand bei den Ersatzneubauten I bis V zur Unterbringung der Flüchtlinge**

Im November 2021 lag die Auslastung in der Landesaufnahmestelle Lebach bereits bei 100 %. Nach Aussage der Zentralen Ausländerbehörde werde sich die Auslastung aufgrund der derzeit gestiegenen politischen Zugangssituation und des Ukrainekriegs in den nächsten Jahren voraussichtlich sogar verstärken. Der zeitliche Druck zur Schaffung adäquater Ersatzneubauten für all diese zusätzlichen Kapazitäten wurde immer größer.

Die geplante bauliche Entwicklung sah bis Ende 2022 die Fertigstellung der Ersatzneubauten I bis V vor. Umgesetzt waren bis dato jedoch erst die Ersatzneubauten I und II. Der Ersatzneubau III mit geplantem Baubeginn in 2019 und die Ersatzneubauten IV und V mit geplantem Baubeginn zum II. Quartal 2022 unterlagen noch abzuschließenden baulichen Vergabeverfahren, ohne konkrete Aussagen zu den Fertigstellungsterminen.

Aufgrund der seit Jahren steigenden Belegungszahlen und der damaligen Corona-Pandemie stand der Ersatzneubau I, der ursprünglich als Puffergebäude geplant war, seit geraumer Zeit nicht mehr für die Umsetzung weiterer Ersatzneubauten zur Verfügung. Ebenso wurde der Ersatzneubau II nur noch als Quarantänegebäude genutzt. Die bauliche Entwicklung des Areals wurde dementsprechend erheblich beeinträchtigt.

Eine bereits seit 2014 diskutierte Typenplanung der Ersatzneubauten II bis V (nach dem Muster von Ersatzneubau I) zur schnelleren und wirtschaftlicheren baulichen Realisierung wurde nicht umgesetzt. Entgegen

diesem Vorsatz befand sich der Ersatzneubau III aufgrund einer langwierigen Vergabehistorie noch im März 2022 in einem Vergabeverfahren. Eine Kapazitätssteigerung wurde ebenfalls nicht erreicht.

Trotz unwesentlicher Planungsänderung stiegen die Gesamtkosten von 3 Mio. € für den identischen Ersatzneubau I bzw. 3,25 Mio. € für den Ersatzneubau II auf brutto 5,15 Mio. € beim Ersatzneubau III. Aus Sicht der Bauverwaltung war die Fortführung des Ersatzneubaus III trotz geminderter Maßnahmenwirtschaftlichkeit, Verschiebung des Baubeginns und weiterer Kostensteigerungen im Hinblick auf Anschlussprojekte und die Kapazitätsnöte der Landesaufnahmestelle derzeit ohne sinnvolle Alternative.

Im Unterausschuss für Bauen des Landtags wurde im März 2022 festgehalten, dass die Situation unbefriedigend sei, weil es immer wieder zu Mehrkosten komme, ohne dass ein Stein auf den anderen gesetzt werde. Trotzdem wurde den vorgelegten Planungsunterlagen und den erheblich gestiegenen Gesamtkosten einstimmig zugestimmt.

#### Geplante Ersatzneubauten IV und V

Aufgrund der Örtlichkeit wurde der Ersatzneubau IV um eine Achse gekürzt. Da die Ersatzneubauten IV und V ebenfalls einer langjährigen Vergabehistorie unterlagen, wurde auch hier die anvisierte Fertigstellung wesentlich verfehlt. Die baulichen Verzögerungen mit üblichen Preissteigerungen und dem Zuschlag für die Generalunternehmervergaben führten neben infrastrukturellen Unwägbarkeiten und üblichen Mehrkosten zu immer höheren Gesamtbaukosten. Trotz geringerer Unterbringungskapazität wurden für die Ersatzneubauten IV und V Gesamtbaukosten in Höhe von brutto 9,2 Mio. € (ca. 4,6 Mio. € pro Gebäude) veranschlagt. Die Kosten für die noch zu ertüchtigende technische Infrastruktur (Grundversorgung mit Gas, Wasser, Strom etc.) zur Versorgung der Ersatzneubauten waren dabei noch nicht mitberücksichtigt.

Mit der Komplexität des Projekts sowie der örtlichen Lage und Anbindung an die bestehende Infrastruktur wurde dann die Vergabe an einen Generalübernehmer begründet, statt der ursprünglich vorgesehenen Vergabe der Leistungen an kleine und mittelständische Unternehmen. Der Rechnungshof war der Ansicht, dass die Generalübernehmervergabe nicht nur gegen das Vergaberecht, sondern auch in diesem Fall gegen die haushaltsrechtlich gebotenen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoße.

Nach Ansicht des Rechnungshofs kann die Komplexität der Gesamtplanung nur durch eine umfassende infrastrukturelle Planungsstrategie gelöst werden und nicht durch die Vergabe einzelner Neubauten an Generalübernehmer. Im Übrigen muss der mangelnden Vorhaltung von Verfügungsgebäuden entgegengewirkt werden, ob in Form von neuen Ersatzneubauten, sanierten Bestandsgebäuden oder Interimsalternativen, um einen zügigen Fortgang der Gesamtmaßnahme zu gewährleisten.

### Kostensteigerungen der Ersatzneubauten I bis V

Hinsichtlich der Kostenentwicklung standen den im Jahr 2019 veranschlagten Kosten für die Ersatzneubauten I bis V von ursprünglich 13 Mio. € bereits im Jahr 2022 Baukosten von 20,6 Mio. € gegenüber. Hierbei sind die üblichen Kostensteigerungen, üblichen Mehrkosten und Kosten für erforderliche Ertüchtigungen der maroden und nicht mehr ausreichenden technischen Infrastruktur noch nicht berücksichtigt.

### **Stellungnahme des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport**

Das Ministerium hat geäußert, dass die Pandemie eine schnelle Reaktion der Landesaufnahmestelle zur Vermeidung der Ausbreitung des Infektionsgeschehens gefordert habe. Infolge dessen seien die Ersatzneubauten I und II als Quarantäne-Unterkünfte kurzfristig herangezogen worden. Weitere Abhilfemöglichkeiten seien auf dem Gelände der Landesaufnahmestelle nicht gegeben. Hinsichtlich der dringend erforderlichen Kapazitätssteigerung hat das Ministerium wiederholt nur auf die Akzeptanzgrenze der Stadt Lebach hingewiesen. Die beabsichtigte Vergabe der Ersatzneubauten II bis V als Typenplanungen sei aus haushalterischen Gründen zur Vermeidung eines Nachtragshaushalts abgelehnt worden. Die Vergabe an einen Generalübernehmer sei infolge der ständig wechselnden Belegung der Wohnungen und durch standardisierte Anforderungen an die Gebäude und Haustechnik erforderlich und führe trotz Mehrkosten zu einer wirtschaftlicheren Lösung. Einen Verstoß gegen das Mittelstandsförderungsgesetz sehe man nicht.

### **Bewertung des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof war der Ansicht, dass aufgrund des steigenden Unterbringungsnotstands der langfristigen rein pandemischen Nutzung der Gebäude (seit Februar 2020) Abhilfe zu schaffen ist. Um die weitere kontinuierliche Umsetzung der dringend erforderlichen Ersatzneubauten zu gewährleisten, ist die Vorhaltung von Verfügungsgebäuden – ob in den Ersatzneubauten oder alternativ in den Bestandsgebäuden – dringend geboten. Die Akzeptanz der festgelegten Kapazitätsobergrenze durch die Stadt Lebach sollte hinsichtlich der akuten Migrationsentwicklung und der enormen Unterbringungsproblematik wieder diskutiert werden. Die fehlende Umsetzung der Typenplanung mit einem fehlenden Nachtragshaushalt zu begründen, ist vor dem Hintergrund des enormen Unterbringungsdefizits und mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Gesamtmaßnahme nach Ansicht des Rechnungshofs ebenfalls nicht vertretbar.

## **3 Schlussbemerkung**

Aufgrund der Unvorhersehbarkeit der Entwicklung der Zahl der Geflüchteten und der derzeit schwierigen Baukonjunktur sind die Aufnahmekapazitäten in der Landesaufnahmestelle Lebach längst an ihre Grenzen gestoßen. Diese Situation hat sich in den letzten Monaten aufgrund des

Ukraine-Krieges deutlich verstärkt und wird sich auch aufgrund der weltweiten Klimakrise weiter verstärken.

Aktuell wurde bereits eine Interimslösung in Form eines Miet-Containerdorfs in Ensdorf hergerichtet. Bis Ende 2023 sollen hier bis zu 300 Flüchtlinge untergebracht werden. Für die einjährige Nutzung dieses Containerdorfs wurden bereits Gesamtkosten von rund 8,7 Mio. € für die Herrichtung des Geländes und die Miete der Container veranschlagt.

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmittelung auf viele Missstände hingewiesen. Der zeitliche Druck zur Schaffung adäquater Unterbringungen wird immer größer. Zudem ist in den stark sanierungsbedürftigen Bestandsgebäuden der Landesaufnahmestelle keine angemessene und sichere Unterbringung der Flüchtlinge mehr zu gewährleisten. Trotz aller offenbaren Missstände und des dringend erforderlichen Handlungsbedarfs waren der Stellungnahme des Ministeriums keine lösungsorientierten Entwicklungsperspektiven zu entnehmen. Nach Ansicht des Rechnungshofs ist auf dieser Planungsbasis keine zeitnahe und wirtschaftliche Weiterentwicklung der Landesaufnahmestelle Lebach zu gewährleisten.

## Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft (Haushaltsjahr 2021: Ministerium für Finanzen und Europa)

### 19 Die Betriebsnahe Veranlagung

Die Finanzämter sind gehalten, steuererhebliche Sachverhalte umfassend zu ermitteln. Für Sachverhaltsaufklärungen vor Ort kann der eigenständige Ermittlungsdienst „Betriebsnahe Veranlagung (BNV)“ eingesetzt werden. Die BNV führt auch USt<sup>1</sup>-Nachschauen durch. Gravierende organisatorische und personelle Unzulänglichkeiten verhinderten, dass das Potenzial des Ermittlungsdienstes ausgeschöpft werden konnte.

#### 1 Vorbemerkung

##### 1.1 Prüfungsanlass

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 AO<sup>2</sup>). Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass steuerliche Sachverhalte umfassend bekannt sind und rechtlich zutreffend beurteilt werden. In den Finanzämtern ist für die Sachverhaltsaufklärung vor Ort ein Ermittlungsdienst installiert. Er führt „Betriebsnahe Veranlagungen“ und bei umsatzsteuerlichem Klärungsbedarf USt-Nachschauen durch.

Der Rechnungshof untersuchte die Aufbau- und Ablauforganisation des Ermittlungsdienstes in den Jahren 2018 bis 2020.

##### 1.2 Betriebsnahe Veranlagung (BNV)

Die BNV ist Bestandteil des Steuerfestsetzungsverfahrens. Sie wird daher vor allem von den Veranlagungsdiensten bei der Bearbeitung von Steuererklärungen genutzt. Die BNV ist keine Außenprüfung im Sinne der Abgabenordnung. Für die Durchführung einer BNV bedarf es weder eines Prüfungsauftrags noch einer Prüfungsanordnung. Es genügt das Einverständnis des Steuerpflichtigen, der eine BNV ohne Angabe von Gründen auch ablehnen kann.

##### 1.3 USt-Nachschau nach § 27b UStG<sup>3</sup>

Die USt-Nachschau nach § 27b UStG dient der Ermittlung umsatzsteuerlicher Sachverhalte. Sie wird vor allem bei der Existenzprüfung neu gegründeter Unternehmen und für die Erledigung von Auskunfts- bzw.

---

<sup>1</sup> Umsatzsteuer.

<sup>2</sup> Abgabenordnung.

<sup>3</sup> Umsatzsteuergesetz.

Amtshilfeersuchen eingesetzt. Die USt-Nachschau findet unangekündigt statt. Sie ist wie die BNV keine Außenprüfung im Sinne der Abgabenordnung. Die Steuerpflichtigen sind im Rahmen einer USt-Nachschau verpflichtet, Aufzeichnungen, Bücher, Geschäftspapiere und andere Urkunden vorzulegen sowie Auskünfte zu erteilen. Von einer USt-Nachschau kann formlos zu einer USt-Sonderprüfung übergegangen werden.

## **2 Organisation und Personalisierung des Ermittlungsdienstes**

Ermittlungsdienste waren an jedem Finanzamt eingerichtet. Sie waren dort organisatorisch einem einzelnen Sachgebiet zugeordnet, standen jedoch für Ermittlungsbedarf aller Arbeitsbereiche zur Verfügung. Die Personalisierung richtete sich nach der Größe der Finanzämter (1 - 3 Bedienstete je Finanzamt). Es handelte sich durchweg um Angehörige des mittleren Dienstes.

Der Ermittlungsdienst wurde aufgrund von Meldungen tätig. Er erfasste die Meldungen in selbst konzipierten Arbeitslisten. Die meldenden Stellen beschrieben den klärungsbedürftigen Sachverhalt und schlugen zur Erledigung entweder eine BNV oder eine USt-Nachschau vor. Über die Ermittlungsergebnisse wurden interne Abschlussvermerke gefertigt. Der Ermittlungsdienst erstellte auf Grundlage der Arbeitslisten jeweils getrennt für die BNV und die USt-Nachschau Fallstatistiken. Das Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft hatte insoweit Zielwerte vorgegeben.

## **3 Wesentliches Ergebnis der Prüfung**

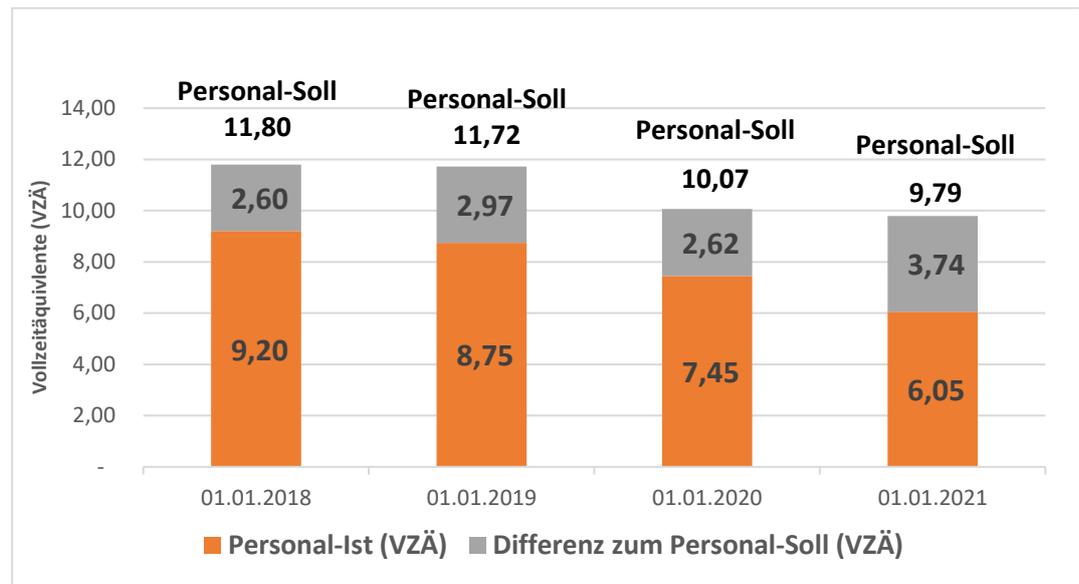
### **3.1 Dienst- und Fachaufsicht unzureichend**

Die grundlegenden dienstlichen Anweisungen waren vor 2003 ergangen. Sie waren veraltet und wiesen Regelungslücken auf. Trotz erheblicher Veränderungen in der Organisation der Finanzämter und den Arbeitsabläufen (zum Beispiel zunehmende Digitalisierung und Nutzung von Risikomanagementsystemen) waren Aktualisierungen ausgeblieben.

Ein Aus- und Fortbildungskonzept fehlte. Hospitationen in den regulären Außenprüfungsdiensten und insbesondere der USt-Sonderprüfung waren nicht vorgesehen. Amtliche Arbeitshilfen und Vorlagen waren unbekannt oder blieben weithin ungenutzt. Die technische Ausstattung war uneinheitlich. Die Falldokumentation war insgesamt dürftig und lückenhaft. Das Ministerium nahm die Fallstatistiken unkommentiert zur Kenntnis. Die Validität der Angaben wurde nicht hinterfragt. Das Ministerium ging den Gründen für unterschiedliche Entwicklungen in der Zielerreichung nicht nach.

Der Rechnungshof empfahl unter anderem, die Weisungslage zu aktualisieren und zu einem verbindlichen Leitfaden für den Ermittlungsdienst weiterzuentwickeln.

### 3.2 Personalbemessung und Personalausstattung nicht nachvollziehbar



Personal-Soll und Personal-Ist an den Stichtagen 01.01.2018 bis 01.01.2021

Das Diagramm gibt die Daten der Personalbemessungsberechnung des Ministeriums wieder. Die angewandten Rechengrößen waren insgesamt nicht nachvollziehbar. Der Rechnungshof stützte sich in seinen Aussagen dennoch auf dieses Rechenwerk, da Alternativen nicht zur Verfügung standen.

Der rechnerische Personalbedarf (Soll) ging von 11,80 VZÄ<sup>1</sup> auf 9,79 VZÄ zurück. Der Rückgang war auf die Verwendung niedrigerer Berechnungsfaktoren zurückzuführen. Sachliche Gründe für den um 17 % reduzierten Personalbedarf waren nicht zu erkennen.

Die tatsächliche Personalausstattung (Ist) lag an allen Stichtagen deutlich unter dem ausgewiesenen Bedarf. Der Ausstattungsgrad ging von 78 % auf nur noch 62 % am 1. Januar 2021 zurück. Es bestand eine erhebliche Personallücke.

Der Rechnungshof empfahl, die Personalberechnung auf belastbare Grundlagen zu stellen und die Personalminderausstattung schnellstmöglich zu beheben.

### 3.3 Meldeaufkommen optimierbar

Das Meldeaufkommen war uneinheitlich.

Meldungen an die BNV kamen mit Anteilen zwischen 81 % und 98 % weit überwiegend nur aus den Einkommensteuerbezirken. Häufig trat

<sup>1</sup> Vollzeitäquivalent, das heißt Äquivalent für eine Vollzeitarbeitskraft (durchschnittlich 96.826 Arbeitsminuten/Jahr).

hierbei in einem Finanzamt jeweils ein einzelner Bezirk gegenüber anderen sehr deutlich hervor.<sup>1</sup> Die Meldungen betrafen in hohem Maße Sachverhalte aus dem Bereich der Vermietungseinkünfte (rund 56 %). Erst mit Abstand folgten Prüfungsersuchen mit Bezug zu Gewinneinkünften (rund 14 %). Meldungen im Zusammenhang mit doppelter Haushaltsführung, Arbeitszimmern oder außergewöhnlichen Belastungen waren selten. Der Rechnungshof konnte nicht feststellen, dass die Ermittlungsdienste bei unter Risikoaspekten intensiv personell zu bearbeitenden Steuerfällen hinzugezogen wurden.

Meldungen an die USt-Nachschaу wurden nahezu ausschließlich von den USt-Voranmeldungsstellen der Finanzämter veranlasst. Prüfungsersuchen aus den Veranlagungsbezirken waren kaum vertreten. Die Meldungen standen in großer Zahl im Zusammenhang mit Existenzprüfungen von neu gegründeten Unternehmen. Häufig lagen den Meldungen auch Auskunfts- und Amtshilfeersuchen anderer Behörden zugrunde.

Das Meldeaufkommen war zu hinterfragen.

Hinsichtlich der Meldungen an die BNV ging der Rechnungshof von vergleichbar verteiltem Ermittlungsbedarf unter den Einkommensteuerbezirken aus. Diese Annahme spiegelte sich im tatsächlichen Meldeaufkommen nicht wider. Der Schwerpunkt lag häufig auf einem einzelnen Bezirk, andere Bezirke waren wenig bis gar nicht vertreten. Der Rechnungshof sah auch Aufklärungsbedarf bezüglich der an die BNV gemeldeten Sachverhalte. Der augenscheinlich geringe Ermittlungsbedarf bei den Gewinneinkünften konnte nicht nachvollzogen werden. Dies umso weniger, als reguläre Betriebsprüfungen bei Kleinbetrieben durchschnittlich nur alle 45 Jahre und bei Kleinstbetrieben nur alle 184 Jahre stattfinden.<sup>2</sup> Es erschien außerdem klärungsbedürftig, dass die Arbeitnehmerbezirke trotz geeigneter Sachverhalte im Meldeaufkommen keine Rolle spielten und keine Meldungen mit Bezug zu intensiver personeller Fallbearbeitung vorgefunden wurden.

Bei den Meldungen an die USt-Nachschaу war die hohe Zahl von Ersuchen aus den Umsatzsteuervoranmeldungsstellen zu erwarten. Die wenigen Meldungen aus den Veranlagungsbezirken konnten demgegenüber nicht nachvollzogen werden. Auch in der Veranlagung von Umsatzsteuerjahreserklärungen können klärungsbedürftige Sachverhalte auftreten, die Ermittlungen vor Ort erforderlich machen und für eine USt-Nachschaу geeignet sind. Nicht in jedem Fall bedarf es zur Aufklärung einer meist aufwendigen USt-Sonderprüfung oder gar einer Betriebsprüfung.

Der Rechnungshof empfahl unter anderem, auf ein gleichmäßiges Meldeverhalten aller Arbeitsbereiche in den Finanzämtern hinzuwirken und Überlegungen anzustellen, wie die Zahl von Meldungen aus dem Bereich der Klein- und Kleinstbetriebe gesteigert werden kann.

---

<sup>1</sup> Zum Beispiel beim Finanzamt Merzig 47 % der Meldungen aus dem Bezirk G 04.

<sup>2</sup> Prüfungsturnus 2021 (gerundet) – Quelle: Bundeszentralamt für Steuern.

### 3.4 Arbeitsergebnisse nicht aussagekräftig

Die Arbeits- bzw. Anschreibelisten waren für verlässliche, umfassende Analysen nicht geeignet. Die Eintragungen waren uneinheitlich und lückenhaft, bestehende Aufzeichnungsvorgaben wurden nicht eingehalten. Auswertungen waren auf dieser Grundlage nur für einen Teil der geprüften Fälle möglich. Demnach waren viele Meldungen nicht zeitnah bearbeitet worden. Die Bearbeitungsdauer schwankte und konnte mehrere Monate betragen. Da Angaben zum Prüfungsbeginn und dem Prüfungsende fehlten, konnte die Prüfungsdauer nicht ermittelt werden. Die Aufzeichnungen zum Prüfungsergebnis waren nicht auswertbar. Der Rechnungshof fand Hinweise, dass aus einer Meldung mehrere Fälle generiert und gelegentlich auch Rückgaben als Fallerledigungen gewertet wurden. In einer Reihe von Fällen war zweifelhaft, ob überhaupt Vor-Ort-Ermittlungen stattgefunden hatten. Die Aufzeichnungsmängel waren dem Ministerium nach dem Eindruck des Rechnungshofs nicht bekannt.

Der Rechnungshof empfahl unter anderem, die Arbeits- bzw. Anschreibelisten zu vereinheitlichen und die aufzuzeichnenden Inhalte klarzustellen.

### 3.5 USt-Nachschaue unter ihren Möglichkeiten

Nach der seit 2003 geltenden Weisungslage ist die USt-Nachschaue den Ermittlungsdiensten in den Finanzämtern vorbehalten. Der in § 27b Abs. 3 UStG gesetzlich eingeräumte formlose Übergang von einer USt-Nachschaue zu einer USt-Sonderprüfung ist den Ermittlungsdiensten nicht gestattet. Stattdessen sind diese Fälle zur USt-Sonderprüfung beim Finanzamt Saarbrücken II zu melden.

Die Organisationsstruktur war nachteilig für die Effektivität der USt-Nachschaue.

Das Umsatzsteuerrecht ist ein überaus komplexes Rechtsgebiet und birgt vielfältige Problemstellungen. Nicht zuletzt die Prüfung grenzüberschreitender Sachverhalte setzt aufseiten des Prüfungsdienstes ein umfangreiches umsatzsteuerliches Spezialwissen voraus. Dieses Wissen ist in den regulären Prüfungsdiensten und dort vor allem bei der USt-Sonderprüfung vorhanden, nicht aber in ausreichendem Maße bei den Ermittlungsdiensten der Finanzämter. Auch im Rahmen von USt-Nachschauen kann insbesondere bei steuerfachlich anspruchsvollen Sachverhalten auf dieses Wissen nicht verzichtet werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Ermittlungen an der Oberfläche bleiben. Anhaltspunkte für eine nicht ausreichende Ermittlungstiefe fand der Rechnungshof während seiner Prüfung. Es ist daher dringend erforderlich, dass die USt-Sonderprüfung ebenfalls in die Lage versetzt wird, USt-Nachschauen durchzuführen. Nur so kann auch die gesetzgeberische Möglichkeit genutzt und während einer USt-Nachschaue formlos zu einer USt-Sonderprüfung übergegangen werden (§ 27b Abs. 3 UStG).



Der Rechnungshof begrüßt, dass das Ministerium die getroffenen Feststellungen zum Anlass nehmen will, den Gründen nachzugehen und mit den Finanzämtern zu erörtern. Das Ministerium bleibt in seiner Stellungnahme jedoch vielfach unkonkret und beschränkt sich auf Ankündigungen. Der Rechnungshof nimmt die Äußerungen daher nur zur Kenntnis. Er wird die Umsetzung der Ankündigungen im Zuge einer Follow-Up-Prüfung untersuchen.

## **5 Schlussbemerkung**

Die Ermittlung aufklärungsbedürftiger Sachverhalte ist eine gesetzliche Kernaufgabe der Finanzämter. Der Ermittlungsdienst ist nach der Zentralisierung der Außenprüfungsdienste die einzige in den Finanzämtern verbliebene Möglichkeit, klärungsbedürftigen Sachverhalten vor Ort nachzugehen. Ob die Ermittlungen im Rahmen einer BNV oder einer USt-Nachschau angestellt werden, hängt vom jeweiligen Sachverhalt ab und ist für den Nutzen letztlich nicht entscheidend. Das Potenzial des Ermittlungsdienstes ist jedoch aufgrund organisatorischer und personeller Unzulänglichkeiten bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Die Strukturen sollten mit Blick auf eine Steigerung von Effizienz und Effektivität auf den Prüfstand gestellt werden. Dabei sollte auch eine Fortentwicklung des Ermittlungsdienstes hin zu einer Betriebsprüfung für Klein- bzw. Kleinstbetriebe erwogen werden.

**Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit  
(Haushaltsjahr 2021: Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie)**

**20 Förderung sozialer Maßnahmen und Einrichtungen**

Die finanzielle Unterstützung der Freien Wohlfahrtspflege in Form von Globalzuschüssen erfolgt seit Jahrzehnten nicht ausreichend transparent und ohne nachvollziehbare Förder-systematik, obwohl der Rechnungshof bereits 1991 die Entwicklung von einheitlichen, verbindlichen Rahmenbedingungen angemahnt hatte<sup>1</sup>.

Die in der Vergangenheit für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege getroffene Sonderregelung zur vereinfachten Verwendungsnachweisführung ist auf den Prüfstand zu stellen. Es bedarf einer Neuregelung unter Beachtung der aktuell geltenden zuwendungsrechtlichen Vorschriften.

Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass das Land als Zuwendungsgeber absichtlich die Durchführung von örtlichen Erhebungen bei den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege unterlässt.

Nicht nur die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege werden aus dem geprüften Titel gefördert; 15 % des jährlich zur Verfügung gestellten Fördermittelbudgets werden an sonstige freie Träger sozialer Maßnahmen und Einrichtungen gewährt. Auch hier ist eine Fördersystematik nicht erkennbar.

Das Land muss seine Steuerungsverantwortung zukünftig stärker wahrnehmen. Die Schaffung eines transparenten, verlässlichen Regelwerks für eine gerechte Verteilung der Globalmittel sowie die Erarbeitung einer verbindlichen Grundlage zur Gestaltung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege sind unverzichtbar.

**1 Vorbemerkung**

Die Tätigkeit der Träger der Freien Wohlfahrtspflege ist ein besonderes Merkmal des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne der Ordnung des Grundgesetzes; die Mitarbeit freier Verbände und die Zusammenarbeit mit ihnen gehört zu den tragenden Grundsätzen und Prinzipien der Sozialhilfe. Das Saarland ist verpflichtet, die Verbände

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 1991, Tn. 26.

der Freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen zu unterstützen. Die Verpflichtung ergibt sich aus der bundesrechtlichen Norm des § 5 Abs. 3 Satz 2 Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch – Sozialhilfe (SGB XII). Allerdings werden in dieser Norm weder Höhe noch Verteilung dieser bedingt freiwilligen Zuwendungen geregelt.

Der Rechnungshof hat die Globalzuschüsse an die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sowie die Mittel für freie Träger sozialer Maßnahmen und Einrichtungen geprüft, die als Förderleistungen des Landes im Haushaltsplan des Saarlandes unter Kapitel 05 02 (Allgemeine Bewilligungen, Titel 684 21) ausgewiesen sind. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Haushaltsjahre 2019 bis 2021.

## **2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung**

### **2.1 Keine Verbesserungen in der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen seit der letzten Prüfung des Rechnungshofs**

Der Rechnungshof hatte bereits in einer früheren Prüfung<sup>1</sup> gebeten, die Finanzierung der zentralen Aufgaben der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Zuwendungsvorschriften zu überprüfen. Trotz anderslautender Zusage stellt sich die aktuelle Förderpraxis nahezu unverändert dar. Dem zuständigen Ministerium ist es nicht gelungen, eine transparente Förderstruktur zu entwickeln, eine Förderrichtlinie zu erarbeiten oder Zuwendungsverträge mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege abzuschließen.

### **2.2 Mittelverteilung und Bemessung der Förderhöhe nicht nachvollziehbar**

Zuwendungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 23 LHO gewährt werden (§ 44 Abs. 1 Satz 1 LHO). Allein die Tatsache, dass Haushaltsmittel im Haushaltsplan zur Verfügung stehen, begründet noch nicht die Zuwendung und erklärt noch nicht das besondere Landesinteresse, das nach § 23 LHO bestehen muss.

Bei den Fördermitteln, die aus Kapitel 05 02 Titel 684 21 gewährt werden, handelt es sich in der Regel um Globalzuschüsse als Sonderform institutioneller Förderung.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Globalzuschüsse für die einzelnen Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege bezogen auf ihr Gesamtausgabevolumen unterschiedliche (finanzielle) Bedeutsamkeit haben. Der Rechnungshof moniert, dass die Aufteilung der Globalmittel nach wie vor nicht nachvollziehbar ist und seit der letzten Prüfung des Rechnungshofs noch immer kein klares, transparentes und verbindli-

---

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 1991, Tn. 26.

ches Regelwerk erarbeitet wurde. Dass hier öffentliche Mittel sachgerecht verteilt werden und den Prinzipien Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und größtmögliche Transparenz Rechnung getragen wird, lässt sich ohne Kenntnis der zugrundeliegenden Maßstäbe und Kriterien nicht bestätigen.

Im Übrigen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Globalzuschüsse im Jahr 2021 im Schnitt nur noch 1,38 % der Gesamtausgaben der Freien Wohlfahrtspflege decken. Zweck und Sinnhaftigkeit dieser institutionellen Förderung und das Bestehen eines erheblichen Landesinteresses sind vor diesem Hintergrund klärungsbedürftig.

Neben den Globalzuschüssen an die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege werden rund 15 % des zur Verfügung stehenden Gesamtfördervolumens an freie Träger sozialer Maßnahmen und Einrichtungen gewährt. Eine Fördersystematik ist nicht erkennbar, auch hier sind nachvollziehbare, transparente Förderkriterien bislang nicht erarbeitet worden. Zudem stellt sich die Liste der sonstigen freien Träger seit vielen Jahren nahezu gleichbleibend dar. Das Spektrum wohlfahrtspflegerischer Aufgaben und die Handlungsfelder der aktiven Träger der Freien Wohlfahrtspflege sind wesentlich weiter, finden jedoch bislang bei der Förderung in Form von Globalzuschüssen nicht ausreichend Berücksichtigung.

### **2.3 Mängel im Zuwendungsverfahren**

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die antragstellenden Verbände unterschiedliche Antragsformulare verwenden, die teilweise den aktuell im Zuwendungsrecht geltenden Allgemeinen Nebenbestimmungen widersprechen. Nicht sorgfältig ausgefüllte Antragsformulare, fehler- und lückenhafte Angaben werden von der Bewilligungsstelle teilweise unbeanstandet hingenommen.

Unpräzise Formulierungen in den Zuwendungsbescheiden gehen stets zulasten des Landes als Zuwendungsgeber und gefährden die zielgerichtete und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel. Eine spätere Erfolgskontrolle wird erschwert.

Die im Jahr 1975 für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege getroffene Sonderregelung zur Verwendungsnachweisführung ist dringend auf den Prüfstand zu stellen. Es bedarf einer Neuregelung des Verwendungsnachweisverfahrens unter Berücksichtigung der aktuell geltenden zuwendungsrechtlichen Vorschriften.

Der Rechnungshof hat zudem im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass das Land auf die Durchführung von örtlichen Erhebungen absichtlich verzichtet, obwohl der Rechnungshof in einem vorangegangenen Prüfungsverfahren ausdrücklich eine Intensivierung örtlicher Erhebungen gefordert hatte.

Ferner hat eine gemeinnützige Stiftung aus Sicht des Rechnungshofs zu Unrecht aus diesem Titel eine Zuwendung erhalten. Die Zuwendungsempfängerin gehört weder zum Kreis der zuwendungsberechtigten Institutionen noch wurde das Bestehen eines erheblichen Landesinteresses hinreichend begründet. Der Rechnungshof sieht vielmehr in der Sonderbehandlung dieser Stiftung einen Verstoß gegen die Grundsätze von Gleichbehandlung und einheitlicher Ermessensausübung. Es bestehen durchaus Anhaltspunkte dafür, dass hier eine nicht hinnehmbare Bevorzugung stattgefunden hat und der Grundsatz des Willkürverbots verletzt worden ist. Der Rechnungshof hat daher gefordert, eine Rückerstattung der Zahlungen zu prüfen.

## **2.4 Verstärkte Wahrnehmung der Steuerungsverantwortung notwendig**

Das Land hat mit der Verpflichtung, als überörtlicher Träger der Sozialhilfe die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen zu unterstützen, nicht bloß die Aufgabe, die vom Haushaltsgesetzgeber zur Verfügung gestellten Fördermittel zu verteilen. Es muss gewährleistet sein, dass die öffentlichen Mittel bedarfsgerecht, effektiv und wirksam eingesetzt werden.

Die Zusammenarbeit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege ist unverzichtbar. Der Rechnungshof empfiehlt die Schaffung einer verbindlichen Grundlage zur Gestaltung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, in der Aufgaben und Funktionen der Freien Wohlfahrtspflege sowie das besondere Förderverfahren unter Beachtung der Landeshaushaltsordnung geregelt sind.

## **3 Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit**

Das Ministerium teilt in seiner Erwiderung mit, dass die vom Rechnungshof festgestellten Mängel im Zuwendungsverfahren größtenteils entweder schon behoben sind oder kurzfristig abgestellt werden können.

In seiner Erwiderung zur Prüfungsmitteilung gesteht das Ministerium zudem ein, dass die Rahmenbedingungen der bisherigen Förderung unzureichend sind und sichert zu, dass für die institutionelle Förderung der LIGA<sup>1</sup>-Verbände der Freien Wohlfahrtspflege eine transparente Grundlage geschaffen werde. Das Ministerium werde mit der LIGA in einen Abstimmungsprozess treten, eine angemessene Lösung anstreben und die Verteilung der Fördermittel transparent festschreiben.

Für die Träger der Freien Wohlfahrtspflege neben den LIGA-Verbänden werden ebenfalls Förderkriterien erarbeitet.

---

<sup>1</sup> Die LIGA der freien Wohlfahrtspflege Saar (LIGA Saar) ist eine Arbeitsgemeinschaft der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Saarland.

Das Ministerium erklärt, dass es in der Vergangenheit keine örtlichen Erhebungen bei den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege durchgeführt habe und auch zukünftig bei den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege auf örtliche Erhebungen verzichten werde. Zur Begründung führt das Ministerium an, dass im Fall der LIGA-Verbände steuerrechtlich die satzungsgemäße Mittelverwendung deckungsgleich mit dem intendierten Zweck der institutionellen Förderung sei. Würden die finanziellen Mittel der gemeinnützigen LIGA-Verbände nicht satzungsgemäß verwendet, werde der Status der Gemeinnützigkeit entzogen. Außerdem würden bei den LIGA-Verbänden regelmäßig externe Qualitätsprüfungen durchgeführt. Von daher erklärt das Ministerium, dass es sich von der Durchführung eigener örtlicher Erhebungen keinen Erkenntnis-Mehrwert verspreche.

Dieser Schlussfolgerung kann der Rechnungshof nicht folgen. Ein absichtlicher und dauerhafter Verzicht auf örtliche Erhebungen verstößt grundsätzlich gegen die Bestimmungen der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung.

#### **4 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof nimmt positiv zur Kenntnis, dass das Land für die Förderung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege transparente Förderstrukturen und ein verlässliches Regelwerk mit verbindlichen Rahmenbedingungen erarbeiten wird.

Die Unterrichtung des Rechnungshofs (§ 102 LHO) bzw. Anhörung des Rechnungshofs (§ 103 LHO) sollten zeitnah erfolgen.

**21 Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ – Saarländischer Pflegebonus**

Der Rechnungshof hat den vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit im Haushaltsjahr 2020 gewährten Corona-Pflegebonus (Saar) geprüft.

Bei der Gewährung des Corona-Pflegebonus (Saar) ist es durch die übereilte Umsetzung zu ansonsten vermeidbaren Fehlern gekommen. Den von der ersten Welle der Covid-19-Pandemie Anfang des Jahres 2020 besonders betroffenen Mitarbeitenden in systemrelevanten Bereichen sollte für ihre Anstrengungen ein Bonus gewährt werden. Im Saarland wurde von der Ermächtigungsgrundlage des neu geschaffenen § 150a SGB XI (Sonderleistung während der Corona-SARS-CoV-2-Pandemie) abgewichen. Die dort dezidiert aufgeführten Anspruchsvoraussetzungen wurden in der Richtlinie über die Gewährung eines Bonus für Pflegekräfte im Saarland (Corona-Pflegebonusrichtlinie) in drei Fallgruppen für „Pfleger“ im Bereich der Langzeitpflege „zusammengefasst“. Diese waren nicht hinreichend bestimmt und nicht praktikabel abgrenzbar. Letztlich wurden von der Bundesregelung abweichende „eigene“ Fördertatbestände geschaffen. In Verbindung mit dem entsprechend unzureichenden Antragsformular hat dies im Verwaltungsverfahren zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf und massiven Umsetzungsproblemen, somit letztlich zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand geführt.

**1 Vorbemerkung**

Der Rechnungshof anerkennt nicht nur die herausragenden Leistungen der in dieser besonderen Zeit – im frühen Stadium der Covid-19-Pandemie – betroffenen Mitarbeitenden in systemrelevanten – hier im weitesten Sinne medizinischen – Bereichen. Er würdigt ebenso das überdurchschnittliche Engagement und die Leistungen der im administrativen Bereich – hier der Landesverwaltung – eingesetzten Mitarbeitenden. Dennoch ist es seine Aufgabe, den sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatz der eingesetzten Finanzmittel in einem Umfang von letztlich 4,5 Mio. € zu überprüfen.

## 2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

### 2.1 Übereilte Umsetzung

Bereits am 13. Mai 2020, somit am Tag nach dem Beschluss der Bundesregierung über die „Corona-Prämie“ für Beschäftigte in der Pflege, wurde im Saarland per Medien-Info bekanntgegeben, dass die saarländische Landesregierung beschlossen habe, die Sonderprämie des Bundes mit zusätzlichen 500 € aufzustocken. Bereits knapp 3 Wochen später am 2. Juni 2020 wurde bekanntgegeben, dass der saarländische Corona-Pflegebonus ab diesem Tag beantragt werden könne. Eine schnellstmögliche Bearbeitung wurde in Aussicht gestellt.

Der Rechnungshof hat die übereilte Umsetzung für im folgenden Verwaltungsverfahren aufgetretene Probleme und daraus resultierende Fehler verantwortlich gemacht. Er hat keine überzeugenden Argumente für die angenommene äußerste Dringlichkeit der Gewährung eines Bonus erkannt.

### 2.2 Förderrichtlinie weicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 150a SGB XI ab

§ 150a Absatz 9 SGB XI<sup>1</sup> beinhaltet eine Ermächtigungsgrundlage für die Länder. Demnach kann die Corona-Prämie (Sonderleistung des Bundes) durch die Länder oder die zugelassenen Pflegeeinrichtungen unter Berücksichtigung der Bemessungsgrundlagen der Absätze 1 bis 6 erhöht werden. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass das Ministerium von dieser Ermächtigungsgrundlage abgewichen ist und in der Richtlinie über die Gewährung eines Bonus für Pflegekräfte im Saarland<sup>2</sup> „eigene“ Fördertatbestände geschaffen hat. Eine Begründung für diese Abweichung ist nicht dokumentiert.

### 2.3 Fördertatbestände sind nicht hinreichend bestimmt

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die „Zusammenfassung“ der in § 150a SGB XI ausführlich beschriebenen anspruchsberechtigten Personengruppen in die drei Gruppen

- Pflegende,
- tatsächlich in der Pflege Tätige und
- in der professionellen Betreuung und Aktivierung Tätige

das Grundproblem für die im späteren Verwaltungsverfahren aufgetretenen Umsetzungsprobleme ist. Er hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass die Abgrenzung von pflegenden, betreuenden Tätigkeiten, die förderfähig im Sinne der Förderrichtlinie sein sollten, zu nicht förderfähigen Tätigkeiten im Ergebnis nicht praktikabel umsetzbar war.

<sup>1</sup> Artikel 5 Nummer 5 des Zweiten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 15. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018).

<sup>2</sup> Vom 3. Juni 2020 in der Fassung vom 15. Juni 2020 (Amtsbl. I S. 427).

## 2.4 Antragstellung/Antragsverfahren

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das auf der Richtlinie basierende Antragsformular die für die Entscheidungsfindung erforderlichen Tatbestände in unzureichender Form abgefragt hat. Die Folge waren unzählige und aufwendige Nachfragen – teilweise in telefonischer Form – bei den Antragstellenden bzw. den arbeitgebenden Instanzen, um den Umfang und die Qualität der pflegerischen Tätigkeiten im Einzelfall zu hinterfragen.

## 2.5 Ungleichbehandlung

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass es wiederholt zur Ungleichbehandlung gleich gelagerter Fälle gekommen ist und insofern gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen wurde. So wurden zum Beispiel Bescheide erlassen, bevor alle entscheidungsrelevanten Unterlagen vorlagen. Fehlende Unterlagen wurden teilweise nachgefordert, in anderen bereits beschiedenen Fällen wurde auf die Nachreichung jedoch verzichtet. Sehr ähnliche Antworten auf Nachfragen nach „pflegenden“, „gemischt pflegenden“ und „nicht pflegenden“ Tätigkeiten in Verbindung mit dem jeweiligen Tätigkeitsumfang führten – teilweise abhängig von jeweils Entscheidenden – zu unterschiedlichen Ergebnissen.

## 3 Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass von allen politisch Verantwortlichen eine unbürokratische sowie niedrigschwellige Umsetzung gewünscht gewesen sei. Die Arbeitsebene des Ministeriums sei seitens der damaligen Hausspitze Ende Mai 2020 angewiesen worden, schnellstmöglich in Anlehnung an das Modell in Bayern eine Förderrichtlinie zu entwerfen und dabei verschiedene Eckpunkte umzusetzen. Es habe zudem auf den mit der Antragsbearbeitung befassten Bediensteten zu der damaligen Zeit ein enormer Druck von außen und eine hohe Erwartungshaltung gelastet, schnellstmöglich die Berechtigten mit dem Pflegebonus auszustatten.

Auf die hier unter 2.2 bis 2.4 angeführten Kritikpunkte ist das Ministerium in seiner Stellungnahme hingegen nicht explizit eingegangen.

Auch auf eine Ungleichbehandlung gleichgelagerter Fälle ist das Ministerium nicht ausdrücklich eingegangen. Es hat angeführt, die Anzahl der eingereichten Anträge (12.380), die nahezu der Anzahl der damals in der Pflege Beschäftigten entsprochen hätte, dokumentiere, dass der überwiegende Teil der einschlägig Beschäftigten habe erreicht werden können und damit auch nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen worden sei.

Das Ministerium kommt abschließend in seiner insgesamt sehr allgemein gehaltenen Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass trotz im Nachhinein anzuerkennender Mängel Förderrichtlinie, Bearbeitung und Bescheidung im Wesentlichen nicht zu beanstanden gewesen seien.

#### **4 Entscheidung des Rechnungshofs und Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof hat seine wesentlichen Beanstandungen auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ministeriums aufrechterhalten und der Schlussfolgerung des Ministeriums entschieden widersprochen. Er bedauert, dass das Ministerium in seiner Stellungnahme auf wesentliche Prüfungsfeststellungen überhaupt nicht eingegangen ist. Die Umsetzung der inhaltlich nicht hinreichend bestimmten Förderrichtlinie mit unklaren Formulierungen und entsprechend unzureichendem Antragsformular war nur mit unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand möglich, das Verfahren dadurch fehleranfällig. Den Hauptgrund dafür sieht der Rechnungshof in der ohne Notwendigkeit übereilten Umsetzung. Er erwartet für die Zukunft ein besonneneres Vorgehen – auch bzw. gerade unter erschwerten Bedingungen während einer Pandemie.

## 22 Prüfung der Beschaffung und Nutzung der Luca-App

Während der Beschaffung und Einführung von Luca stand die gesamte Landesverwaltung durch die Bewältigung der Corona-Pandemie unter erheblichem Druck. Der Gesundheitsschutz der Bevölkerung hatte oberste Priorität.

Dennoch ist festzuhalten, dass bei der Beschaffung des Luca-Systems Fehler identifiziert werden konnten, die es in künftigen ähnlichen Situationen zu vermeiden gilt. Auch in Krisensituationen ist ein Mindestmaß an Projektmanagement, Dokumentation und Aktenführung nicht zu unterschreiten. Geregelt Zuständigkeiten sind in Hinblick auf vorhandenes Fachwissen der Verwaltung grundsätzlich zu wahren. Die Verausgabung von Steuergeldern ohne gut strukturierte Abläufe und angemessene Entscheidungsdokumentation ist zu kritisieren. Klare Zuständigkeiten und Strukturen nebst entsprechender Dokumentation tragen – gerade auch in Krisensituationen – zu einem wirtschaftlichen und nachprüfaren Verwaltungshandeln bei.

### 1 Prüfgegenstand und Rahmendaten

Der Rechnungshof hat die Beschaffung und Einführung der elektronischen Kontaktnachverfolgung Luca zu Zeiten der Corona-Pandemie im Jahr 2021 geprüft. Im Prüfzeitraum war das damalige Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie regierungsseitig mit diesem Vorgang betraut. Die maßgeblichen Entscheidungen zur Beschaffung des Systems wurden innerhalb eines vierwöchigen Zeitraums im März 2021 getroffen. Die Ausschreibung des Ende März tatsächlich beschafften Systems wurde für zehn Bundesländer zentral vom IT-Dienstleister Dataport durchgeführt. Insgesamt wurde vom Saarland eine Summe in Höhe von über einer halben Million Euro für Luca und seine Bewerbung ausgegeben.

### 2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

#### 2.1 Projektmanagement, Zuständigkeiten und Aktenführung

Innerhalb der saarländischen Landesverwaltung gelten für die Bearbeitung von IT-Projekten – somit im Ergebnis auch für die Beschaffung und Einführung der Kontaktnachverfolgung Luca – grundsätzlich die „Projektgrundsätze der saarländischen Landesverwaltung“ sowie die „Richtlinie für die Planung und Durchführung von IT-Projekten in der saarländischen Landesverwaltung (IT-Projektrichtlinie)“. Die maßgeblichen Zuständigkeiten innerhalb der Landesregierung bei der Beschaffung von IT-Anwendungen sind regierungsseitig in den „Richtlinien für die

Vergabe von Aufträgen über Lieferungen und Leistungen durch die saarländische Landesverwaltung (Beschaffungsrichtlinien)“ und den „Richtlinien für Beschaffungen von Lieferungen und Leistungen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie in der Landesverwaltung des Saarlandes (luK-BER)“ geregelt. Zudem gilt für das Verwaltungshandeln insgesamt der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung – dies unabhängig davon, ob eine Behörde die Akten in Papier oder elektronisch führt. Danach sind unter anderem alle wesentlichen Verwaltungshandlungen wahrheitsgemäß, vollständig und nachvollziehbar abzubilden, der Aktenbestand langfristig zu sichern und der lückenlose Nutzungszugriff während der Lebensdauer der Akte zu gewährleisten. Im Falle eines IT-Projektes sind Planung, Beschaffung und Inbetriebnahme aktenrelevant. Zur Planung gehören mindestens die Festlegung der Ziele, eine Anforderungsanalyse, die Kalkulation von Budget und Ressourcen, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie die Festlegung einer geeigneten Projektmanagementmethodik. Akten sind nach einem verbindlichen Aktenplan anzulegen und in ein Aktenverzeichnis aufzunehmen. Ihre Inhalte müssen auch für Dritte verständlich und nachvollziehbar sein. Es muss zudem sichergestellt sein, dass zumindest für die „Lebensdauer“ einer Akte (Aufbewahrungszeitraum bis zur Langzeitarchivierung/Andienungspflicht an Archive/Vernichtung) der Nutzungszugriff auch gewährleistet ist. Der notwendige Aufbewahrungszeitraum einer IT-Projektakte bemisst sich dabei zumindest auch daran, dass eine Projektdokumentation auch dem Ziel dient, Verfahren und Erfolg des Projekts im Nachgang zu evaluieren und die Erfahrungen für künftige Projekte zu nutzen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei der Beschaffung und Einführung von Luca als IT-Projekt keine der in den Projektgrundsätzen bzw. Projektrichtlinien skizzierten Projektmanagementmethoden angewandt wurde. Vor dem Hintergrund der Dringlichkeit zu Zeiten der Corona-Pandemie hält der Rechnungshof das Verhalten des Ministeriums, keine Projektmanagementmethode „in Reinform“ anzuwenden, auch für verständlich. Die Beschaffung und Einführung von Luca erfolgte aber trotz Berücksichtigung der besonderen Krisensituation aus Sicht des Rechnungshofs im Ergebnis zu wenig strukturiert und dokumentiert.

Die nach den Beschaffungsrichtlinien eigentlich zuständige Beschaffungsstelle für solche IT-Anwendungen (Vergabestelle des IT-Dienstleistungszentrums) wurde von Anfang an überhaupt nicht beteiligt. Warum das Wissen der Bediensteten dieser zentralen IT-Beschaffungsstelle nicht genutzt wurde, war für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar. Auch das eigene IT-Referat des Ministeriums wurde im Rahmen der Beschaffung nicht beteiligt.

Eine mit Aktenzeichen versehene strukturierte Projektakte mit den aufgezeigten notwendigen Inhalten war vom Rechnungshof nicht vorgefunden worden. Stattdessen bestanden die vorgelegten Unterlagen zu Luca zu einem Großteil aus E-Mails aus persönlichen Postfächern, die erst im Rahmen der Prüfung zusammengestellt wurden. Damit war der

Zugriff grundsätzlich davon abhängig, dass die Person noch im Ministerium tätig war bzw. Mailverkehr nicht zwischenzeitlich gelöscht worden war.

Der Rechnungshof hat festgehalten, dass er auch in Krisenzeiten erwartet, dass anerkannte Mindestanforderungen an Organisation und Entscheidungsdokumentation beachtet werden. Sie tragen zu einem wirtschaftlichen und nachprüfbareren Verwaltungshandeln bei.

## **2.2 Externe Vergabe von Rechtsgutachten**

Im Vorfeld zur Beschaffung der elektronischen Kontaktnachverfolgung für das Saarland durch Dataport beauftragte das Ministerium eine spezialisierte Rechtsanwaltskanzlei, die Frage zu klären, ob die Vergabe des Beschaffungsvorgangs an Dataport geltendem Recht entspräche. Die nach den Beschaffungsrichtlinien eigentlich zuständige Beschaffungsstelle für solche IT-Anwendungen (Vergabestelle des IT-Dienstleistungszentrums) wurde im Vorfeld dieser Beauftragung nach Aktenlage gar nicht beteiligt.

Der Rechnungshof erwartet, dass derartige Gutachten zukünftig nicht ohne tragfähige Begründung im Einzelfall an Externe vergeben werden, da entsprechendes Personal in den zentralen Vergabestellen des Landes vorhanden sein müsste, um derartige Rechtsfragen zu beantworten. Gerade die Vergabestelle des IT-Dienstleistungszentrums wurde für die speziellen Beschaffungen von IT-Anwendungen geschaffen. Diese Organisationseinheit muss dann auch mit den entsprechenden Ressourcen versehen werden, um im Bedarfsfall schnell und kompetent handeln zu können.

## **2.3 Verhandlung und Festhalten der Vertragsbedingungen**

Die am Vergabeverfahren beteiligten Länder und der Anbieter des Luca-Systems führten nach der Angebotsübermittlung eine Vertragsverhandlungsrunde durch. Dabei wurden für die Länder wesentliche Verbesserungen bei einzelnen Vertragsinhalten erreicht.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die erwirkten Zugeständnisse so nicht im schriftlich fixierten und von den Vertragspartnern auch unterzeichneten Vertrag festgehalten wurden. Der ursprüngliche Vertragstext der Angebotsabgabe wurde in den entsprechenden Passagen nicht angepasst. Dies kann im Streitfall landesseitig zu unnötigen Auslegungs- und Beweisschwierigkeiten führen. Zudem fiel auf, dass der Vertrag nicht vom saarländischen Teilnehmer der Verhandlungsrunde unterschrieben wurde.

Für den Rechnungshof war nicht nachzuvollziehen, wieso vor Vertragsunterzeichnung offenbar keine ausreichende Vertragsprüfung stattgefunden hat. Warum der Teilnehmer der Verhandlungsrunde nicht auch den finalen Vertrag unterschrieben hat, war für den Rechnungshof nicht

nachzuvollziehen. Eine Vertragsprüfung hätte in Kenntnis der Verhandlungsergebnisse zu einer klarstellenden Anpassung des Vertragstextes führen müssen.

Teil des Vertragsinhalts waren zudem auch die vom Land zu erstattenden Kosten für eine Erstregistrierung der Nutzer bei Luca (rund 82.000 € brutto). Für die Erstregistrierung war es erforderlich, die eigene Mobilfunknummer zu bestätigen. Dies erfolgte, indem vom Anbieter der Luca-App eine SMS mit einem Einmalcode an die jeweilige Rufnummer gesendet wurde. Die für die SMS anfallende Gebühr wurde vom Anbieter an die Länder weiterbelastet. Da bei der Registrierung laut Anbieter nicht nachzuvollziehen war, aus welchem Bundesland die sich jeweils registrierenden Bürgerinnen oder Bürger stammen, wurde für jedes teilnehmende Bundesland angenommen, dass jede Bürgerin und jeder Bürger sich dort mit einer eigenen Mobilfunknummer registriert. Es wurde eine entsprechende Pauschale vereinbart, bei der für das Saarland von 987.000 Personen ausgegangen wurde.

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass diese Kalkulation im Vorfeld des Vertragsschlusses nicht zumindest hinterfragt wurde, obwohl 987.000 Registrierungen für das Saarland („vom Säugling bis zum Greis“) offenkundig unrealistisch waren. Eine Anpassung der Kalkulationsgrundlage hätte zumindest angestrebt werden müssen.

## 2.4 Finanzierung und Kosten

Insgesamt wurde vom Saarland über eine halbe Million Euro für Luca und die Bewerbung der Nutzung ausgegeben.

Aus den vorgelegten Unterlagen war ersichtlich, dass im Rahmen einer Videoschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder Anfang März 2021 ursprünglich beschlossen worden war, dass der Bund die anfallenden Kosten für das einzuführende System zur Kontaktnachverfolgung in elektronischer Form übernimmt. Auf Nachfrage des Rechnungshofs, warum trotz dieses Beschlusses letztlich allein Landesmittel verausgabt wurden, wurde regierungsseitig im Prüfverfahren erklärt, dass eine bundesseitige Finanzierung im Ergebnis letztlich nicht zustande gekommen sei. Einzelne Hintergründe zur Abkehr von der ursprünglichen Beschlussfassung wurden nicht benannt. Aus den insgesamt vorgelegten Unterlagen war hierzu nichts ersichtlich. Für den Rechnungshof war nicht verständlich, weshalb hierzu landesseitig keine Dokumentation erfolgte.

Das Saarland strebte die Beschaffung von Luca zur Nutzung in all seinen Landkreisen und im Regionalverband Saarbrücken an. Teil der Verhandlungen mit dem Anbieter am 26. März 2021 war das Zugeständnis, dass die beteiligten Bundesländer für einen Landkreis, der bereits eigenständig das Luca-System beschafft hatte, nicht noch einmal zahlen müssten. Es sollten also gegebenenfalls Verrechnungen oder Rückzahlungen erfolgen. Die vorgelegten Dokumente enthielten jedoch keine Hinweise darauf, ob das Ministerium vor oder zumindest nach Vertragsschluss geprüft hatte, ob von Landkreisen oder Regionalverband Luca

bereits beschafft worden war bzw. Zahlungen geleistet worden sind. Presseberichten vom 24. März 2021, mithin vor Vertragsschluss des Landes Ende März, war nämlich zu entnehmen, dass der Landkreis Neunkirchen Luca bereits eigenständig beschafft habe.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Ministerium hierzu vor oder zumindest doch nach Vertragsschluss hätte nachhören und prüfen müssen, ob von Landkreisen bereits eigenständig Verträge geschlossen worden und Entgelte dafür gezahlt worden sind. Hierzu fand sich nichts in den vorgelegten Unterlagen. Inwieweit dem Pressebericht und diesen Fragestellungen nachgegangen wurde, blieb zudem auch im Abschlussgespräch zur Prüfung im Juli 2023 noch unklar. Der Rechnungshof hat eine entsprechende Aufarbeitung durch das Ministerium angemahnt, um mögliche „Doppelzahlungen“ sicher auszuschließen bzw. zu viel gezahlte Beträge noch rechtzeitig zurückzufordern.

### **3 Stellungnahme des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Gesundheit**

Das Ministerium folgt in seiner Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen den meisten Ausführungen des Rechnungshofs.

Man teile in der Rückschau die Feststellung des Rechnungshofs, dass in der damaligen außergewöhnlichen Situation während der Corona-Pandemie im Rahmen der geprüften Beschaffung das Mindestmaß an Projektmanagement sowie der damit verbundenen Dokumentation unterschritten worden und der Grundsatz der Aktenbeständigkeit nicht ausreichend sichergestellt gewesen sei.

Um solche und ähnlich gelagerte Fehler zu vermeiden, sollten künftig die Mitarbeitenden im Projektmanagement gezielt geschult und die Projektgrundsätze der saarländischen Landesverwaltung zwingend beachtet werden. Entsprechende Maßnahmen seien bereits eingeleitet worden. Die Notwendigkeit einer besseren Dokumentation des Verwaltungshandelns auch in Krisen- und Notsituationen wurde eingestanden. Zwischenzeitlich seien zudem organisatorische und personelle Umstrukturierungen erfolgt, um komplexe IT-Prozesse besser zu managen.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof kritisierten Vertragsverhandlungen betreffend die Kostenkalkulation für die Registrierung per SMS wurde vom Ministerium mitgeteilt, man teile die Auffassung, dass Kosten hätten eingespart werden können, wenn eine von der Bevölkerungszahl abweichende Berechnungsgrundlage erwirkt worden wäre.

Hinsichtlich der vom Rechnungshof aufgezeigten Unklarheiten, ob von Landkreisen oder Regionalverband bereits eigenständig Verträge geschlossen wurden und Entgelte dafür gezahlt worden sind – speziell im Landkreis Neunkirchen –, wurde vom Ministerium in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass „nach eigenem Kenntnisstand“ der Landkreis

Neunkirchen keinen eigenen Vertrag über ein Luca-System abgeschlossen habe, sondern dort ausschließlich „Anhänger“ zur einfacheren Nutzung von Luca angeschafft worden seien. Andere Landkreise hätten keine Vereinbarungen.

Für den Rechnungshof blieb dabei unklar, ob nun zwischenzeitlich tatsächlich – wie vom Rechnungshof erwartet – eine Nachprüfung mit Kontaktaufnahme zu Landkreisen und Regionalverband erfolgt war. Der Rechnungshof hat das Ministerium daher erneut zur zeitnahen Aufklärung des Sachverhalts bzw. Klarstellung aufgefordert, dass „Doppelzahlungen“ ausgeschlossen werden können.

Abschließend hat das Ministerium mitgeteilt, dass man nun nach Ende der pandemischen Lage und einer langen Phase der Krisenbewältigung die Chance zur Reflexion mit dem Ziel ergreife, die Krisenfestigkeit des öffentlichen Gesundheitsdienstes zu stärken, um auf vergleichbare Krisen noch besser vorbereitet zu sein.

#### **4 Entscheidung des Rechnungshofs und Schlussbemerkung**

Die Beschaffung hätte insgesamt geordneter realisiert werden müssen. Auch in Krisensituationen muss die Verwaltung nachhaltig handlungsfähig bleiben. Dies erfordert angemessene Organisation mit eingeübter Methodik und nachvollziehbarer Dokumentation. Geregelt Zuständigkeiten sind in Hinblick auf vorhandenes Fachwissen der Verwaltung grundsätzlich zu wahren. Dies alles trägt – gerade auch in der Krise – zu einem sparsamen, wirtschaftlichen – mithin effektiven – und nachprüfbareren Verwaltungshandeln bei.

Positiv ist zu bewerten, dass der Vertrag später mit ausreichendem Vorlauf evaluiert und anschließend folgerichtig gekündigt wurde. Zudem begrüßt der Rechnungshof, dass vom Ministerium in der Rückschau Mängel im Verfahren anerkannt wurden und für zukünftiges Handeln entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet sind.

## Ministerium für Bildung und Kultur

### 23 Förderung einer Kultureinrichtung – Prüfung der Zuwendungsverfahren sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung für die Jahre 2017 bis 2021

Im Rahmen dieser Prüfung wurde das gesamte Zuwendungsverfahren sowohl bei der zuwendungsgebenden Stelle – dem Ministerium für Bildung und Kultur – als auch bei der zuwendungsnehmenden Stelle – einer Kultureinrichtung – überprüft. Darüber hinaus wurde auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kultureinrichtung untersucht, um entscheiden zu können, ob mit den zugewendeten Geldern ordnungsgemäß umgegangen wurde. Hierbei wurden verschiedene Mängel festgestellt. Insbesondere die Zusagen des Ministeriums lassen jedoch erwarten, dass diesen abgeholfen und die Qualität des Zuwendungsverfahrens zukünftig deutlich gesteigert wird.

#### 1 Vorbemerkung

Bei der Kultureinrichtung handelt es sich um einen Verein, der sich zum Ziel gesetzt hat, vor allem junge Kunst und Kultur zu fördern und zu vermitteln.

In den Jahren 2017 bis 2021 hat die Kultureinrichtung vom Land neben individuellen Projektförderungen eine kontinuierlich steigende jährliche institutionelle Zuwendung zwischen 50.000 € und 150.000 € erhalten – im Jahr 2023 beträgt diese Förderung 200.000 €. Der Rechnungshof hat das gesamte Zuwendungsverfahren überprüft und untersucht, ob die zugewendeten Gelder ordnungsgemäß verwendet wurden.

#### 2 Ergebnisse der Prüfung

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfmitteilung insbesondere das Folgende festgestellt bzw. empfohlen:

- Allgemeines
  - Sowohl Zuwendungszweck als auch Förderziele müssen im erforderlichen Maß vereinbart bzw. festgelegt und entsprechend definiert sowie dokumentiert werden.
  - Die Satzung sollte gegebenenfalls dahingehend geändert werden, dass im Falle einer Auflösung des Vereins das Vereinsvermögen zumindest anteilmäßig an das Land als Hauptfördergeber und nicht alleine an die Landeshauptstadt Saarbrücken fällt.

- Die Bildung von Rücklagen ist nach festzulegenden Regeln entweder offiziell (im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen und für Wissenschaft und nach Anhörung des Rechnungshofs) zu genehmigen oder gänzlich zu untersagen. Unterbleibt eine offizielle Genehmigung, sind zukünftig Überschüsse zurückzufordern (nach Änderung der Festbetrags- in eine Fehlbedarfsfinanzierung mit Höchstbetrag) und die Förderung solange einzustellen bis die aktuelle Rücklage des Vereins – diese ist vom Ministerium für Bildung und Kultur zuvor exakt zu ermitteln – aufgebraucht ist.
  - Förderrichtlinien sollten zeitnah erlassen werden.
  - Als Konsequenz der Problematik rund um die „Herauslösung“ eines speziellen Kulturprojekts, welches von September 2012 bis Februar/März 2019 unter dem Dach der Kultureinrichtung geführt wurde, ist unter anderem abschließend zu klären, ob die Kultureinrichtung weiterhin „gemeinnützig“ bleibt und inwieweit zuvor dem Projekt zugeordnete Personalausgaben nun der Einrichtung zugeordnet werden können. Bis zur vollständigen Klärung dieser Sachverhalte sollten die Zuwendungen gegebenenfalls nur noch vorläufig bewilligt werden. Zur Sicherheit, im Falle eines späteren Rückforderungserfordernisses, sind gegebenenfalls angemessene Beträge als Sicherheitsleistung einzuhalten. Verliert die Kultureinrichtung ihre Gemeinnützigkeit, ist dies zumindest in Bezug auf die Anerkennung der zuwendungsfähigen Ausgaben zu berücksichtigen. Ein etwaiger noch zu erzielender Verkaufserlös für das Kulturprojekt ist bei der Gewährung einer Zuwendung für das betreffende Jahr ebenfalls zu berücksichtigen. Zudem muss das Ministerium klären, inwieweit die Ausgabenteile, die bis zur Herauslösung des Projekts diesem zugeordnet wurden (Immobilien und Personalanteile), jetzt der Kultureinrichtung direkt und in vollem Umfang zugeordnet und als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt werden können.
- Ministerium für Bildung und Kultur (zuwendungsgebende Stelle)
    - Bei Zuwendungen durch mehrere öffentliche Stellen für den gleichen Zweck sind die Regelungen der Ziffer 1.4 der VV zu § 44 LHO (Herstellung von Einvernehmen zwischen den „öffentlichen“ Förderern in verschiedenen Punkten) zu beachten.
    - Anstatt als Festbetragsfinanzierung ist eine institutionelle Förderung zukünftig als Fehlbedarfsfinanzierung mit Höchstbetrag zu gewähren.
    - Bevor die geplanten Einnahmen akzeptiert und die geplanten Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt werden, hat eine angemessene Überprüfung durch das Ministerium stattzufinden. Die Ergebnisse sind in einem Prüfvermerk entsprechend zu dokumentieren.
    - Es ist darauf zu achten, dass die Verwendungsnachweise fristgerecht eingehen. Der gesetzlich zulässige Zeitraum, innerhalb

- dessen ein solcher Nachweis einzureichen ist, sollte gegebenenfalls voll ausgeschöpft werden.
- Die Verwendungsnachweise sind hinreichend zu prüfen. Gegebenenfalls sind Stichproben vor Ort durchzuführen. Das Ergebnis dieser Überprüfungen ist immer in einem Prüfvermerk zu dokumentieren.
  - Ändern sich die Finanzierungsteile, hat die Kultureinrichtung dies rechtzeitig mitzuteilen.
  - Es sind Erfolgskontrollen im Sinne der Ziffer 11a der VV zu § 44 LHO durchzuführen.
  - Werden Projekte parallel zu einer institutionellen Zuwendung gefördert, hat eine trennscharfe Abgrenzung zwischen beiden Förderarten zu erfolgen. Es ist unter anderem zu prüfen, ob Einnahmen und Ausgaben fälschlicherweise bei beiden Förderarten angegeben und anerkannt wurden.
  - Alle Förderungen des Ministeriums für Bildung und Kultur an die gleiche Zuwendungsempfängerin bzw. den gleichen Zuwendungsempfänger sollten zumindest vom gleichen Fachreferat durchgeführt werden. In jedem Fall muss aber die Koordination der verschiedenen Förderungen ordnungsgemäß organisiert werden. Wie der Rechnungshof schon mehrfach empfohlen hat, sollten zumindest alle Zuwendungen der Kulturabteilung von einer zentralen Stelle bearbeitet werden.
  - Werden Projekte durch andere öffentliche Stellen gefördert, ist auch hier Ziffer 1.4 der VV zu § 44 LHO zu beachten.
  - Auch bei der Förderung von Projekten ist zu überprüfen, inwieweit geplante Einnahmen akzeptiert und Ausgaben als zuwendungsfähig anerkannt werden können. Das Ergebnis der Prüfung ist immer in einem Prüfvermerk zu dokumentieren.
  - Auch für Projekte sind Förderzweck und Förderziele zu definieren.
  - Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist bei Projekten ebenfalls in einem entsprechenden Prüfvermerk zu dokumentieren.
  - Für jedes Projekt ist eine Erfolgskontrolle nach Ziffer 11a der VV zu § 44 LHO durchzuführen.
- Kultureinrichtung (Zuwendungsempfangende Stelle)
    - Wegen der bestehenden Problematik bezüglich des Fortbestands der Gemeinnützigkeit, sollte der Verein Vorkehrungen für den Fall, dass diese – gegebenenfalls auch rückwirkend – wegfallen sollte, treffen.
    - Gegen eine entgeltliche Beschäftigung eines Vorstandsmitglieds in der Geschäftsführung ist grundsätzlich nichts einzuwenden, da diese Möglichkeit nach § 30 BGB („Besonderer Vertreter“) eröffnet und – wie dort gefordert – in der Satzung der

Kultureinrichtung ausdrücklich geregelt wird. Dennoch sollte zukünftig bei entsprechenden Handlungen deutlicher werden, in welcher Funktion die betreffende Person tätig wird.

- Das Ministerium für Bildung und Kultur soll klären, ob die Höhe der Vergütung der Geschäftsführung im Vergleich zu anderen Einrichtungen angemessen ist.
- Bei der Berechnung der Überstunden müssen die Tätigkeiten in der Funktion als Vorstandsmitglied und als Geschäftsführung im erforderlichen Maße voneinander getrennt werden. Durch eine um 200 € höhere „Corona-Sonderzahlung“ (1.500 € statt 1.300 €) als bei Landesbediensteten wurde gegen das Besserstellungsverbot nach § 44 Abs. 4 LHO verstoßen.
- Die Zahlung von Vergütungen an Vorstandsmitglieder aufgrund deren Tätigkeiten als Künstlerische Leitung bzw. Kuratoren für den Verein ist künftig klarer zu regeln und im Einzelfall rechtsicher zu dokumentieren.
- Die Kriterien einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung im Sinne der Ziffer 1.2 der VV zu § 44 LHO werden von der Kultureinrichtung zumindest in Teilen nicht erfüllt (zum Beispiel kein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip, Teilnahme von Begünstigten am Buchungsverfahren, teilweise wenig strukturierte Ablage von Buchungsunterlagen).
- Das Verfahren zur Beschäftigung von Hilfs- und Servicekräften ist vollständig zu überarbeiten. Für die Vergangenheit ist zu überprüfen, inwieweit die Aushilfstätigkeiten hätten bei der „Minijobzentrale“ angemeldet und inwieweit Sozialversicherungsbeiträge bzw. Steuern von der Kultureinrichtung hätten gezahlt werden müssen.
- Die Beschaffungsvorgänge sowie die daraus resultierenden Buchungen sind anhand der abgelegten Belege nicht im erforderlichen Maße nachzuvollziehen. Hier ist die Dokumentation so zu erweitern, dass ein Beschaffungsvorgang umfassend nachvollzogen werden kann. Zudem sollten alle Aufträge möglichst schriftlich vergeben oder zumindest schriftlich dokumentiert werden. Das Vier-Augen-Prinzip sollte auch hier grundsätzlich beachtet werden.
- Um einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot zu vermeiden, sollte darauf geachtet werden, dass für die Bediensteten der Kultureinrichtung in Bezug auf die Anerkennung und Erstattung von Reisekosten keine günstigeren Regelungen gelten als für die Bediensteten des Landes. Zudem ist darauf zu achten, dass die reisende Person ihre Reisekosten nicht selbst final und ohne Kontrolle errechnet. Des Weiteren dürfen bei der Erstattung von Fahrtkosten nur die im Zusammenhang mit dienstlichen Fahrten entstandenen Kosten ersetzt werden. Auch hier sollte das Vier-Augen-Prinzip soweit möglich eingehalten werden und der gesamte Vorgang muss anhand der Belege hinreichend nachvollzogen werden können.

- Die Eintragungen im Kassenbuch der Barkasse der Kultureinrichtung wurden ordentlich vorgenommen. Allerdings ist zukünftig darauf zu achten, dass jede Ein- und jede Auszahlung durch einen datierten und von allen Beteiligten unterzeichneten „Eigenbeleg“ nachgewiesen wird.
- Aufwandsentschädigungen und Ähnliches an (Gast-)Künstlerinnen und -künstler sind möglichst unbar zu zahlen und es ist hinreichend zu belegen, weshalb sie gezahlt wurden und inwiefern dies im Interesse der Kultureinrichtung war.
- Bei internen Verköstigungen und Bewirtungen ist eine umfassende Begründung bezüglich der dienstlichen Notwendigkeit beizufügen. Zudem ist zu vermerken, wer aus welchem Grund verköstigt bzw. bewirtet wurde. Dabei ist zu beachten, dass eine Verköstigung bzw. Bewirtung von eigenem Personal einen Verstoß gegen das Besserstellungsverbot darstellen kann.

### 3 Stellungnahme der beteiligten Stellen

Die beteiligten Stellen haben zu den Empfehlungen und Feststellungen des Rechnungshofs entsprechend Stellung genommen. Das Ministerium für Bildung und Kultur hat dabei den Feststellungen des Rechnungshofs in der überwiegenden Anzahl der Fälle zugestimmt und zugesagt, die jeweiligen Empfehlungen umzusetzen bzw. hat dies bereits getan oder damit begonnen. Die zuwendungsempfangende Stelle hat diesbezüglich deutlich mehr Einwände gegen die Feststellungen des Rechnungshofs vorgebracht bzw. ist bezüglich der Umsetzung der Empfehlungen teilweise vage geblieben.

Nachfolgend werden insbesondere die Stellungnahmen der geprüften Stellen dargestellt, bei denen deren Auffassung nicht bzw. nicht vollumfänglich mit der Auffassung des Rechnungshofs übereinstimmt:

- Bezüglich der Vereinbarung bzw. Definition von Zielen der Förderung als Grundlage für eine durchzuführende Erfolgskontrolle, sagt das Ministerium zu, zu prüfen, ob eine entsprechende Vereinbarung mit dem Verein abgeschlossen werden könne. Weiter gehen die Zusagen nicht.
- Ministerium und Kultureinrichtung haben in ihren Stellungnahmen mitgeteilt, dass die Problematik rund um die Gemeinnützigkeit gelöst sei – die Kultureinrichtung bleibe auch zukünftig gemeinnützig.
- Bezüglich der Herauslösung eines speziellen Kulturprojekts aus der Kultureinrichtung gibt das Ministerium an, dass ihm keinerlei Unterlagen zur Gründung bzw. zum Betrieb des Projekts vorlägen und es davon ausgegangen sei, dass dieses seiner Projektstätigkeit unabhängig von der Kultureinrichtung nachgegangen sei. Aus den Zuwendungsanträgen der Einrichtung sei nie hervorgegangen, dass und wie viele Arbeitsstunden der Beschäftigten eigentlich auf die Arbeiten des Projekts entfielen.

Die Kultureinrichtung führt in ihrer Stellungnahme aus, die Ausgliederung des Kulturprojekts sei abgeschlossen und die Gemeinnützigkeit sei nach Prüfung des Finanzamts erhalten geblieben. Die Anforderung einer Bescheinigung der Gemeinnützigkeit habe sich daher erledigt. Die Kostentrennung zwischen Kulturprojekt und Einrichtung sei derart erfolgt, dass die Arbeitszeit der betroffenen Personen nach Beendigung des Projekts (Leitung, Verwaltung, Administration) entsprechend der anfallenden Ausgabenteile gekürzt bzw. andere zusätzliche Aufgaben übernommen worden seien. Das Stammpersonal des Kulturprojekts, das durch Förderung des für Wirtschaft zuständigen Ministeriums entlohnt worden sei, sei ausgeschieden oder durch die Nachfolgeorganisation des Projekts übernommen worden.

- Bezüglich des Vorschlags des Rechnungshofs, die Zuwendungsverfahren (zumindest) innerhalb der Kulturabteilung zu zentralisieren, hat das Ministerium für Bildung und Kultur angegeben, dass dies aufgrund gleichlautender früherer Empfehlungen des Rechnungshofs bereits in der Vergangenheit überprüft worden sei. In diesem Zusammenhang seien als erste Schritte zwei Abteilungen zusammengelegt und Abläufe vereinheitlicht worden. Zudem würden verstärkt Fortbildungen zum Zuwendungsrecht angeboten. Die Umsetzung weitergehender Maßnahmen sei nicht zuletzt durch die Corona-Pandemie negativ beeinflusst worden.
- Bezüglich der Vergütung der Geschäftsführung gibt das Ministerium an, dass diese im Vergleich mit ähnlichen Einrichtungen angemessen sei. Einzelne Arbeitsvorgänge, die in der Vergangenheit zu Überstunden geführt hätten, seien jedoch heute nicht mehr überprüfbar. Die Zahlung einer überhöhten Corona-Pauschale werde überprüft.

Die Kultureinrichtung selbst führt in ihrer Stellungnahme aus, dass der ehrenamtliche Vorstand einen sehr guten Einblick in den qualitativen und zeitlichen Umfang der Arbeit der Geschäftsführung habe. Der Vorstand halte das Gehalt gemessen an den Aufgaben, den Tätigkeitsmerkmalen, der Verantwortung, der Betriebszugehörigkeit und der Qualität der Geschäftsführung für angemessen. Die Corona-Zulage entspreche den Vorschriften für private Arbeitgeber und sei nach Auffassung des Vorstands rechtmäßig. Eine Rückforderung des höheren Anteils sei arbeitsrechtlich nicht möglich. Die dokumentierten Überstunden betreffen „natürlich“ nicht die (ohne Vergütung) geleistete ehrenamtliche Vorstandstätigkeit. Der Vorstand werde beraten, wie eine revisionssichere Erfassung der Arbeitszeiten zukünftig geregelt und dokumentiert werde.

- Bezüglich der Zahlung von Vergütungen an Vorstandsmitglieder aufgrund deren Tätigkeit als Künstlerische Leitung bzw. Kuratoren für den Verein, hat das Ministerium für Bildung und Kultur zugesagt, deren Rechtmäßigkeit zu überprüfen.
- Zu den Ausführungen des Rechnungshofs bezüglich der Beschäftigung von Hilfs- und Servicekräften durch die Kultureinrichtung hat

sich das Ministerium in seiner Stellungnahme zunächst nicht geäußert. Auch die Einrichtung selbst hat hierzu zunächst lediglich angegeben, dass die Beschäftigung von Hilfskräften unter Beachtung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften neu geregelt werde. Dabei sei für die Zukunft auch die Anmeldung dieser Kräfte bei der DRV<sup>1</sup> Knappschaft-Bahn-See im Zuge einer rechtlich sicheren und für die Einrichtung praktikablen Regelung vorgesehen. Für die Vergangenheit würden noch nicht verjährte Zeiträume nochmals überprüft.

Im Nachgang zur Entscheidung des Rechnungshofs hat das Ministerium mitgeteilt, dass eine Überprüfung der Beschäftigungen der Hilfs- und Servicekräfte sowie der Vorstandsmitglieder als Künstlerische Leitung durch die DRV Knappschaft-Bahn-See nun in die Wege geleitet würden.

#### 4 Bewertung und Entscheidung des Rechnungshofs

Der Rechnungshof hat die Stellungnahmen der geprüften Stellen zur Kenntnis genommen. Positiv ist anzumerken, dass das Ministerium für Bildung und Kultur fast allen Empfehlungen des Rechnungshofs folgen wird. Besonders herauszuheben ist hierbei, dass das Ministerium zugesagt hat, Förderrichtlinien zu erlassen bzw. Fördervereinbarungen abzuschließen. Insbesondere aus diesen Gründen wurde das Prüfverfahren abgeschlossen. Obwohl von der Kultureinrichtung in einigen Bereichen zugesagt wurde, den Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen, ist zumindest in Teilen der Eindruck entstanden, dass die Feststellungen des Rechnungshofs dort nicht so ernst genommen wurden, wie dies erforderlich wäre. Häufig wurden Ausführungen lediglich als Denkanstöße gesehen, die in den Vereinsgremien zwar diskutiert würden, deren Umsetzung jedoch allein im Belieben der Einrichtung liege. Hierzu ist festzustellen, dass es der privatrechtlichen Einrichtung natürlich freisteht, die Empfehlungen des Rechnungshofs nicht umzusetzen bzw. diese zu ignorieren. Auf der anderen Seite müsste das Land dann aber auch eine Zuwendung gegebenenfalls kürzen bzw. einstellen, sollten die für eine Zuwendungsgewährung notwendigen Voraussetzungen nicht bzw. nicht in vollem Umfang vorliegen (zum Beispiel ordnungsgemäße Geschäftsführung, Beachtung der Regularien der LHO/VV-LHO).

Über diese grundsätzlichen Feststellungen hinaus, werden nachfolgend die besonders erwähnenswerten abschließenden Bewertungen durch den Rechnungshof dargelegt:

- Der Rechnungshof begrüßt ausdrücklich, dass sich das Ministerium gegenüber der Empfehlung des Rechnungshofs, Förderziele als Grundlage für eine vorgeschriebene Erfolgskontrolle zu vereinbaren bzw. zu definieren offen zeigt und die Umsetzung prüfen will. Dennoch wird es nicht genügen, alleine zu prüfen, ob eine diesbezügliche Vereinbarung mit dem Verein abgeschlossen werden

<sup>1</sup> Deutsche Rentenversicherung.

kann. Um eine Erfolgskontrolle durchführen zu können, sind vorgegebene oder vereinbarte Ziele grundlegend. Sollte also eine Vereinbarung nicht zustande kommen, muss das Ministerium die von ihm gesetzten Ziele, die die Kultureinrichtung zum Erhalt einer Landeszuwendung erfüllen muss, vorgeben und im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung auch kontrollieren, ob diese umgesetzt wurden. Werden vereinbarte oder gesetzte Ziele nicht erreicht, muss dies auch entsprechende Folgen haben.

- Bezüglich des Fortbestands der Gemeinnützigkeit empfiehlt der Rechnungshof dem Ministerium für Bildung und Kultur, einen diesbezüglichen schriftlichen Nachweis einzufordern. Darüber hinaus ist die Tatsache kritikwürdig, dass dem Ministerium verschiedene Sachverhalte im Zusammenhang mit der Herauslösung des Kulturprojekts bis heute nicht bekannt bzw. erst sehr spät bekannt geworden sind. Dem Rechnungshof wurden diese Sachverhalte bereits während seiner nur dreimonatigen Vor-Ort-Prüfung bekannt. So hat die Kultureinrichtung ihm auch die Wochenarbeitsstunden von Beschäftigten, die auf das Kulturprojekt entfallen sind, auf entsprechende Nachfrage mitgeteilt. Demnach sind im Jahr 2018 zum Beispiel 28 Wochenarbeitsstunden der Geschäftsführung (70 %) auf die Einrichtung und 12 ihrer Wochenarbeitsstunden (30 %) auf das Kulturprojekt entfallen. Aus den dem Rechnungshof zur Verfügung gestellten Unterlagen war jedoch nicht zu erkennen, dass für die institutionelle Förderung der Kultureinrichtung durch das Ministerium für Bildung und Kultur im betreffenden Zeitraum lediglich 70 % der entsprechenden Personalausgaben als zuwendungsfähige Ausgaben anerkannt worden wären. Auch war nicht ersichtlich, welche zusätzlichen Aufgaben die Geschäftsführung nach Herauslösung des Kulturprojekts übernommen hat. Ohne Übernahme zusätzlicher Aufgaben wären aber weiterhin lediglich 70 % dieser Personalausgaben als zuwendungsfähig anzuerkennen. Obwohl das Prüfverfahren auch zu diesem Punkt abgeschlossen wurde, hat der Rechnungshof dem Ministerium nahegelegt, zu überprüfen, ob und in welchem Umfang Personalkosten für die Vergangenheit als zuwendungsfähige Ausgaben des Vereins anerkannt wurden, obwohl sie dem Kulturprojekt hätten zugeordnet werden müssen bzw. nach Ausgliederung des Projekts nicht durch die Übernahme zusätzlicher Aufgaben gerechtfertigt waren.
- Der Rechnungshof begrüßt die zur Zentralisierung der Zuwendungsverfahren unternommenen Maßnahmen ausdrücklich, sieht sie – wie das Ministerium selbst – aber lediglich als erste Schritte. Am Ende des Weges sollte, wie in früheren Prüfungen des Rechnungshofs bereits mehrfach empfohlen, die Zentralisierung aller Zuwendungsverfahren zumindest innerhalb der Kulturabteilung stehen.
- Die Aussage der zuwendungsempfangenden Stelle, dass die vergüteten Überstunden der Geschäftsführung „natürlich“ nicht die ehrenamtlichen Überstunden betreffen, verwundert. Während der Vor-

Ort-Prüfung konnte ein entsprechender Nachweis nicht geführt werden. Es ist zudem festzustellen, dass die zuwendungsempfangende Stelle auch in ihrer Stellungnahme die Behauptung, die Überstunden seien alleine aufgrund der Geschäftsführungstätigkeit angefallen, nicht belegt hat. Allerdings – und hier ist dem Ministerium für Bildung und Kultur zuzustimmen – ist eine abschließende Überprüfung im Nachgang nicht mehr möglich. Dass die im Vergleich zu den Zahlungen an die Landesbediensteten um 200 € zu hohe Corona-Pauschale den Vorschriften für private Arbeitgeber entspricht, wird vom Rechnungshof nicht in Zweifel gezogen. Vielmehr hat der Rechnungshof festgestellt, dass dies gegen das Besserstellungsverbot verstößt. Dies ist als wesentliche Bestimmung des Zuwendungsrechts nicht nur von den zuwendungsgebenden, sondern auch von den zuwendungsempfangenden Stellen zu beachten. Daher begrüßt der Rechnungshof die Zusage des Ministeriums für Bildung und Kultur den Sachverhalt erneut rechtlich zu überprüfen, um eine etwaige Bescheidaufhebung/Rückzahlung rechtssicher abwickeln zu können. Falls eine eindeutige Trennung zwischen Geschäftsführungs- und Vorstandstätigkeit für die Zukunft nicht erfolgt und bei der Erfassung der Arbeitszeiten und Mehrstunden weiterhin nicht eindeutig bestimmt werden kann, welcher Funktion diese zuzuordnen sind, kann mangels weitergehenden Nachweises dann auch lediglich das originäre monatliche Entgelt als zuwendungsfähig anerkannt werden.

- Das Ministerium für Bildung und Kultur hat sich zu den sozialversicherungsrechtlich äußerst brisanten Feststellungen des Rechnungshofs bezüglich der Beschäftigung von Hilfs- und Servicekräften zunächst leider nicht geäußert. Die Zusage der Kultureinrichtung, die Beschäftigung von Hilfskräften neu zu regeln, begrüßt der Rechnungshof ausdrücklich. Jedoch wird diese Zusage alleine nicht ausreichen. Es genügt für die Zukunft nicht, die Regelung nach der Praktikabilität für den Verein auszurichten. Vielmehr dürfen hier einzig die rechtlichen Erfordernisse als Handlungsmaßstab dienen. Dabei entstehende praktische Probleme sind zu lösen. Auch die von der Kultureinrichtung genannte Lösung für bereits vergangene Zeiten reicht nicht aus. Hier ist in jedem Fall die DRV Knappschaft-Bahn-See als zuständige Stelle und ausgewiesene Expertin einzuschalten, um rechtssicher überprüfen zu können, inwieweit fehlende Meldungen nachzuholen sind. Demnach reicht es nicht aus, wenn die Einrichtung noch nicht verjährte Zeiträume selbst überprüft. Der Rechnungshof hat der Kultureinrichtung und dem Ministerium für Bildung und Kultur in seiner Entscheidung daher nahegelegt, die erforderlichen Schritte einzuleiten. Zudem hat er sich darüber hinaus vorbehalten, das Prüfverfahren speziell für diesen Punkt wieder zu eröffnen, sollten die erforderlichen Maßnahmen nicht ergriffen werden. Dass das Ministerium im Nachgang zur Entscheidung des Rechnungshofs nun mitgeteilt hat, dass eine Überprüfung durch die DRV Knappschaft-Bahn-See in die Wege geleitet werde, wird daher ausdrücklich begrüßt.

## 5 Schlussbemerkung

Die Prüfung hat gezeigt, dass alle Beteiligten mit großem Engagement auftreten. Sie hat aber auch gezeigt, dass gerade in der formalen Abwicklung der Zuwendungsverfahren bzw. beim Verwaltungshandeln allgemein zum Teil noch deutliche Defizite festzustellen sind. Diese gilt es schnellstmöglich abzustellen, um die wertvolle Arbeit der Kultureinrichtung nicht zu gefährden. In diesem Zusammenhang muss verinnerlicht werden, dass, insbesondere wenn ein Großteil der Finanzierung durch den Staat und damit durch die Steuerzahler getragen wird, neben der eigentlichen Kunst- und Kulturförderung ein transparentes und rechtskonformes Verwaltungshandeln als Grundlage für den lückenlosen Nachweis einer ordnungsgemäßen Verwendung der zugewendeten Gelder sichergestellt sein muss.

**24 Förderung von Kunst und Skulptur im Zusammenhang mit Baumaßnahmen**

**Das Saarland verfügt über eine Vielzahl beachtlicher Kunstwerke im Zusammenhang mit Baumaßnahmen. Leider fehlen dem Land ein umfassender Überblick und Strategien, die Kunstwerke der Öffentlichkeit näherzubringen. Viele Kunstwerke sind vernachlässigt und ungepflegt, da sich weder die Nutzenden noch das Ministerium für sie verantwortlich fühlen. Dabei würden oftmals schon kleine Eingriffe reichen, die aus Steuergeldern finanzierte Kunst angemessen zu präsentieren.**

**1 Vorbemerkung**

Artikel 34 der Verfassung des Saarlandes verpflichtet das Land zur Förderung, zum Schutz und zur Pflege kulturellen Schaffens. Daher gibt es auch für Hochbaumaßnahmen des Landes Vorgaben, die dem öffentlichen Bauherrn Kunst am Bau auferlegen.

**2 Wesentliches Ergebnis****2.1 Veraltete Grundlage mit fehlenden Regelungen**

Die aus dem Jahr 1995 stammenden „Richtlinien für die Vergabe von Aufträgen an bildende Künstlerinnen und Künstler bei Hochbaumaßnahmen des Saarlandes (Kunst im öffentlichen Raum)“ sind veraltet und entsprechen in weiten Teilen nicht der gängigen Praxis.

Die Mittel für Kunst am Bau werden für jede Hochbaumaßnahme des Landes projektbezogen, abhängig von den Bauwerkskosten, als prozentualer Anteil festgelegt. Eine Höchstgrenze für Kunst am Bau existiert nicht. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass nach derzeitiger Berechnung 1,3 Mio. € für Kunst am Bau beim anstehenden Neubau Neurozentrum an der Uniklinik bereitgestellt werden müssten. Aufgrund der Haushaltslage des Landes und dem allgegenwärtigen Sanierungsstau hat der Rechnungshof daher dringend empfohlen, eine Höchstgrenze für Kunstmittel einzuführen und die weiteren Mittel für anderweitige Zwecke zu verwenden.

Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Richtlinie nicht festlegt, wann ein Bauwerk für Kunst am Bau geeignet ist und wann nicht. Diese Entscheidung trifft ein künstlerischer Beirat. Ist eine Hochbaumaßnahme nicht für Kunst am Bau geeignet, fließen die Mittel in einen Sammeltitel. Auch für die Verwendung der Mittel des Sammeltitels fehlen Vorgaben, sodass der künstlerische Beirat maßnahmenbezogen entscheidet. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass eine einheitliche Vorgehensweise aufgrund der fehlenden Vorgaben nicht durchgängig gegeben war.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es derzeit die Richtlinien überarbeite, konkretisiere und an geltende Regelwerke und Vorschriften anpasse. Die Empfehlungen des Rechnungshofs würden weitestgehend berücksichtigt.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Richtlinie nach über 25 Jahren überarbeitet wird. Um der angespannten Haushaltslage gerecht zu werden, sieht er die Notwendigkeit einer Höchstgrenze für die Kunstmittel als unerlässlich an.

## **2.2 Vergabe von Wettbewerbsbetreuung und Dokumentation**

Für die Vergabe von Aufträgen an Kunstschaaffende muss bei Bauwerkskosten von über 500.000 € ein beschränkter oder öffentlicher Wettbewerb durchgeführt werden. Für diese Wettbewerbe greift das Ministerium aus personellen Gründen auf externe Unterstützung zurück.

Der Rechnungshof hat im Zeitraum 2013 bis 2021 vier Auftragsvergaben der Wettbewerbsbetreuung und der zugehörigen Dokumentation geprüft und dabei festgestellt, dass alle vier Aufträge freihändig vergeben wurden bzw. eine Verhandlungsvergabe ohne Teilnahmewettbewerb erfolgte. Hierbei wurden weder die Mindestanforderungen einer einfachen Preisermittlung in Form einer Preisanfrage, einer Internet- oder Katalogrecherche eingehalten, noch eine verpflichtende Dokumentation darüber erstellt. Die Aufträge wurden immer wieder, ohne Beachtung jeglicher Vorgaben, an ein und denselben Anbieter vergeben.

Weiterhin wurden die Aufträge zum Teil mündlich, fernmündlich oder auch stillschweigend erteilt. Für keine der geprüften Maßnahmen konnten Auftragsschreiben aufgefunden werden.

Der Rechnungshof hat den fehlenden Wettbewerb und die seit Jahren vergaberechtswidrige Auftragserteilung kritisiert. Ferner hat er die fehlende Auftragsvergabe in Textform beanstandet und die zukünftige Einhaltung der geltenden Regelwerke gefordert.

Das Ministerium hat in seiner Stellungnahme angeführt, dass die Zahl der für die Wettbewerbsbetreuung infrage kommenden Anbieter im Saarland mehr als überschaubar sei und mehrere Anfragen negativ verlaufen seien. Das Fachreferat sagt jedoch diesbezüglich erneute Recherchen zu.

Die Beauftragung in Textform werde zukünftig beachtet.

Nach den Ausführungen des Ministeriums stellt sich der Rechnungshof die Frage, warum die augenscheinlich durchgeführten und wiederholt negativ verlaufenden Anfragen bei einschlägigen Instituten nicht ausführlich dokumentiert wurden. Er begrüßt die Bereitschaft zur erneuten Überprüfung, ob weitere Anbieter für die Wettbewerbsbetreuung infrage kommen.

Positiv bewertet der Rechnungshof die Zusage des Ministeriums, dass zukünftige Beauftragungen in Textform erfolgen.

### 2.3 Kaum vorhandene Öffentlichkeitsarbeit

Viele Kunstwerke schaffen es nicht von alleine, Neugier zu wecken und Beobachter anzuziehen. Dem Land fällt es schwer, die Kunst dabei zu unterstützen und die Öffentlichkeit auf Kunst-am-Bau-Maßnahmen aufmerksam zu machen. Zwar wird bei Vertragsschluss vereinbart, dass seitens des Auftraggebers Hinweistafeln in Nähe des Kunstwerks angebracht werden, die auf den Künstler aufmerksam machen. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass das Ministerium die Öffentlichkeit seit 20 Jahren nicht auf die aus Steuergeldern finanzierten Kunstwerke hinweist. Selbst der minimal aufwendigen Aufgabe einer Beschilderung kommt das Land seit 20 Jahren nicht nach.

Um der heutigen digitalen Welt gerecht zu werden, hat der Rechnungshof empfohlen, elektronisch lesbare Codes in Kunstwerknähe anzubringen, die den Interessenten zu weitergehenden Informationen zum Werk im Internet führen. Die Codes bieten den Vorteil, dass sie nicht aufdringlich wirken und dem Beobachter einen einfachen Zugang zu den Informationen über das Werk bieten. Die Daten können bei Bedarf digital ergänzt werden, ohne eine Anpassung vor Ort vornehmen zu müssen.

Dies setzt voraus, dass die Dokumentation der Kunstwerke verwertbar ist. Bei seiner Vor-Ort-Prüfung hat der Rechnungshof jedoch festgestellt, dass wichtige Angaben in den Dokumentationen fehlen. Die ministeriumsinterne Archivierung der Dokumentationen ist zudem unsystematisch und lückenhaft. Darüber hinaus wäre eine elektronische Datenerfassung sinnvoll und als Grundlage für die elektronisch lesbaren Codes unerlässlich.

Der Rechnungshof hat ferner kritisiert, dass das Ministerium keinen umfassenden Überblick über bereits ausgeführte Kunst-am-Bau-Maßnahmen hat. So war es nicht möglich, die Anzahl der im Land vorhandenen Projekte zu beziffern, geschweige denn monetär zu bewerten.

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es auch aus seiner Sicht wünschenswert sei, die neuen technischen Möglichkeiten für eine verbesserte Dokumentation sowie für eine tiefere Information am/zum Kunstwerk selbst zu nutzen. Es wäre sicher wünschenswert, wenn mit der Fortschreibung der Kunstdokumentationen auch eine örtliche Beschriftung erfolgen könnte.

Der Rechnungshof nimmt positiv zur Kenntnis, dass das Ministerium seinen Empfehlungen weitestgehend folgt und sich den Themen Dokumentation, digitale Arbeitsweisen und öffentliche Aufmerksamkeit annehmen wird.

## 2.4 Poetry Slam

Der Rechnungshof hat bei der Überprüfung von durchgeführten Kunst-am-Bau-Maßnahmen an der Justizvollzugsanstalt Saarbrücken Unzulänglichkeiten festgestellt.

Für den Neubau des Haftgebäudes und für die Sanierung des Wirtschaftsgebäudes standen für Kunst am Bau insgesamt 118.000 € aus dem Sammeltitel zur Verfügung. Diese sollten auf Wunsch der Justizvollzugsanstalt, wie schon in der Vergangenheit, erneut für mehrjährige Projekte unter Einbindung der Gefangenen verwendet werden. So wurden beispielsweise Ideen der Inhaftierten anhand von Skizzen und Bildelementen aus Papier unter Mithilfe der jeweiligen Künstler auf Wände übertragen.

Ein weiteres Projekt war ein sogenannter Poetry Slam oder vereinfacht ausgedrückt ein Literaturkreis oder auch Schreibseminar, in dem die Teilnehmer selbstverfasste Texte performten, um dabei ein gruppendynamisches Feedback zu erwirken.

Da die Richtlinie besagt, dass Kunst am Bau mit dem Bauwerk oder der dazugehörigen Freifläche fest verbunden oder auf Dauer als Bestandteil des bestehenden Bauwerks anzusehen ist, liegt bei diesem Teilprojekt ein massiver Verstoß gegen das Regelwerk vor. Auch wenn diese Kunstform bzw. die Beschäftigung mit Literatur ein wertvolles Instrument zur Aufrechterhaltung der sozialen Kontakte der Inhaftierten darstellt, hätten die Kosten in Höhe von rund 16.000 € für den Poetry Slam nicht mit Mitteln für Kunst am Bau finanziert werden dürfen.

Das Ministerium hat die Feststellungen zum Poetry Slam grundsätzlich anerkannt, weist jedoch an dieser Stelle darauf hin, dass aufgrund von Personalwechsel im Fachreferat des Ministeriums die Hintergründe für die Maßnahme sowie deren Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Richtlinie nicht mehr rekonstruiert werden konnten.

Der Rechnungshof nimmt positiv zur Kenntnis, dass das Ministerium seinen Monita weitestgehend gefolgt ist.

Er kritisiert jedoch, dass sich das Ministerium in seiner Stellungnahme durchgängig mit dem Personalwechsel in seinem Fachreferat und der somit nicht leistbaren Aufarbeitung der einzelnen Sachverhalte rechtfertigt und sich daher von fast allen Kritikpunkten des Rechnungshofs freizusprechen versucht.

## 2.5 Unzureichende Wertschätzung, Unterhaltung und Pflege des Bestandes

Die Richtlinie sieht vor, dass die Kunst gemeinsam mit dem Bauwerk in den Verantwortungsbereich der Nutzenden übergeben wird. Diese sind dann für Wartung, Pflege und Verkehrssicherheit zuständig. Den Nutzenden fiel es jedoch häufig schwer, sich mit dem Kunstwerk zu identifizieren und sich um das ihnen überlassene Kunstwerk zu kümmern.

Der Rechnungshof hat daher angeregt, künftig nur solche Kunst am Bau zu realisieren, die aufgrund ihrer pflegeleichten Beschaffenheit bei internen und externen Nutzenden auf Akzeptanz stößt.

Manchen Nutzenden war gerade bei älteren Kunstwerken nicht einmal bewusst, dass es sich überhaupt um Kunst am Bau handelte.

Der Rechnungshof hat daher angeregt, dass eine zentrale Stelle, womöglich im Zuge des Aufbaus eines Zentralen Liegenschaftsmanagements, geschaffen wird, die sowohl einen Überblick über Anzahl und Zustand sämtlicher Kunstwerke gewährleistet als auch die notwendige fachliche Betreuung bereitstellen kann.

Der Rechnungshof hat über 75 Kunst-am-Bau-Projekte in Augenschein genommen, wobei der Zustand vieler Kunstwerke äußerst beklagenswert war. Es handelte sich beispielsweise um stillgelegte Brunnen, von Pflanzenwuchs vereinnahmte Kunstwerke und um ein allgemeines Umfeld, das die Kunst nicht angemessen präsentierte. Oftmals hätte mit geringen Mitteln Abhilfe geschaffen werden können.

#### Experimentalphysik Saarbrücken

Im Innenhof der Experimentalphysik befinden sich zwei freischwebende Wandreliefs aus dem Jahr 1989.



(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)

Die Wandreliefs werden von starkem Baumbewuchs verdeckt. Das gesamte Kunstumfeld wirkt vernachlässigt und ungepflegt, dabei würde ein Grünrückschnitt schnell und kostengünstig Abhilfe schaffen.

#### Gebäudekomplex Bioinformatik Saarbücken

Für den Neubau des Gebäudekomplexes mit Hörsaal, Bibliothek und Institutsgebäude für Bioinformatik standen im Jahr 2011 insgesamt 70.000 € für Kunst am Bau zur Verfügung. Der Künstler sah ein Konzept mit dem Arbeitstitel „herbal infusion“ vor. Hierfür wurden Teebeutel mit

einer exklusiv für das Bioinformatikinstitut zusammengestellten Kräutermischung aus einem dazu gehörigen Kräutergarten gewonnen. Zum Konzept gehörten auch eine mobile Teelounge und Sitzmöbel im Außenbereich. Holzschnitte von Teebeuteln sollten auf die besondere Bedeutung der Kräutermischung hinweisen.



(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)

Grundsätzlich waren bei der Besichtigung des elf Jahre alten Kunstkonzeptes weite Teile noch vorhanden. Die mobile Teelounge steht jetzt im Vorraum zum Hörsaal und nicht mehr in der Bibliothek. Sie ist außer Betrieb und scheint dort als inzwischen funktionsloser Bestandteil des Kunst-am-Bau-Projektes abgestellt zu sein. In der Bibliothek wurde die mobile Teelounge durch ein modernes Kaffee-Tee-Kombigerät ersetzt.



(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)

Die laut Künstler speziell für die physischen und mentalen Anforderungen eines Hochschulstudiums abgestimmte Teemischung wurde durch Discountertee und Kaffee ersetzt. An japanische Teezeremonien erinnern bestenfalls die Holzschnitte an der Wand. Wäre, wie inzwischen Usus, bereits ab Fertigstellung des Kunstprojektes den Studierenden für jeden Teebeutel ein kleiner Beitrag von beispielsweise 20 Cent abverlangt worden, so hätte die extra entwickelte Teemischung immer wieder neu aufgelegt werden können und die Kunst am Bau wäre noch in ihrer ursprünglichen Form und Bedeutung erhalten. Aus Sicht des Rechnungshofs ist somit das tatsächliche Kunstprojekt ad absurdum geführt.

### Frauen- und Kinderklinik Homburg

Ende der 1990er Jahre wurden mehrere Kunst-am-Bau-Projekte für insgesamt ca. 380.000 DM in der Frauen- und Kinderklinik durchgeführt. Eines der Projekte war ein Brunnen auf dem Vorplatz des Eingangsbereichs. Das Ministerium konnte nicht ermitteln, was der Brunnen seinerzeit kostete.

Der Brunnen bestand aus einer trapezförmigen Wasserfläche, die von zwei Brücken überspannt und von Figuren umsäumt wurde, die die Kinder zum Spielen animieren sollten. Bereits nach kurzer Zeit wurde das Becken undicht. Es wurden mehrere Reparaturen vorgenommen, die entgegen der Richtlinie nicht vom Nutzenden, sondern aus dem Sammelittel zu ca. 114.000 DM beglichen wurden.



(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)

Der Brunnen samt Bespielung ist mittlerweile komplett verschwunden. Von seiner Existenz zeugt nur noch das eingezäunte trapezförmige Becken.



(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)

Nach Auskunft des Facility Managements wurde das Kunstwerk vor über zehn Jahren abgebaut, da das Wasserbecken erneut undicht und die Verletzungsgefahr für Kinder zu groß war. Zudem waren der Homburger Verwaltungsdirektion die Unterhaltungskosten zu hoch. Seither lagern die abgebauten Bestandteile als Schrotthaufen in einem Kellerraum.



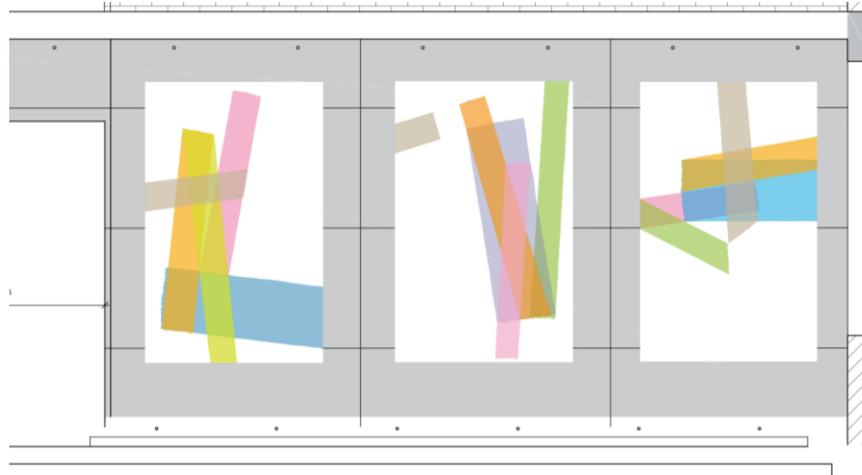
(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)

Der Rechnungshof hat kritisiert, dass nicht bereits bei der Auswahl des Kunstwerks auf den Wartungs- und Instandhaltungsaufwand des Brunnens und somit auf hohe Folgekosten für den Nutzer geachtet wurde. Auch schien die Sicherheit seinerzeit nur eine nebensache zu haben.

Er hat um Information gebeten, inwieweit das Ministerium in den Abbau des Kunstwerks eingebunden wurde und was mit den eingelagerten Gegenständen geschehen soll.

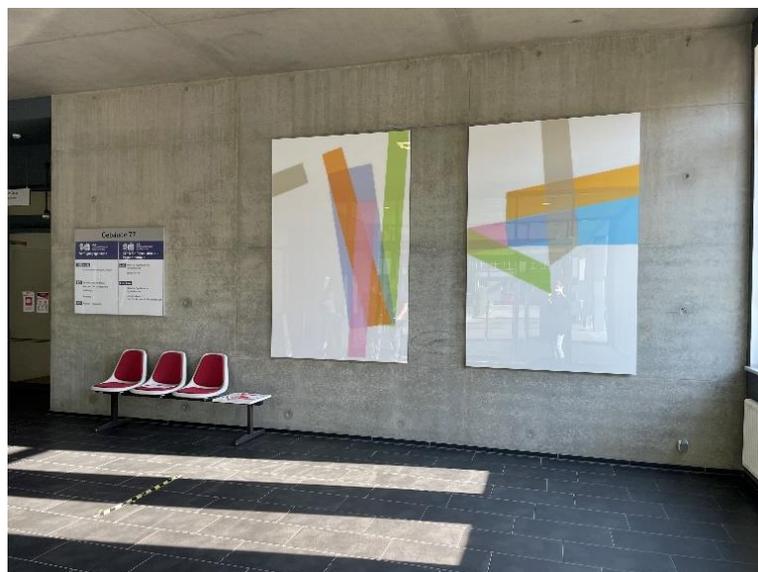
## Verfügungsgebäude Uniklinik Homburg

Im Eingangsbereich des Verfügungsgebäudes dienten drei große Bilder, die mit 2 mm Acrylglas versiegelt wurden, als Blickfang. Sie wurden in das Schalungsmuster der Sichtbetonwand eingefügt und kosteten insgesamt 24.000 €.



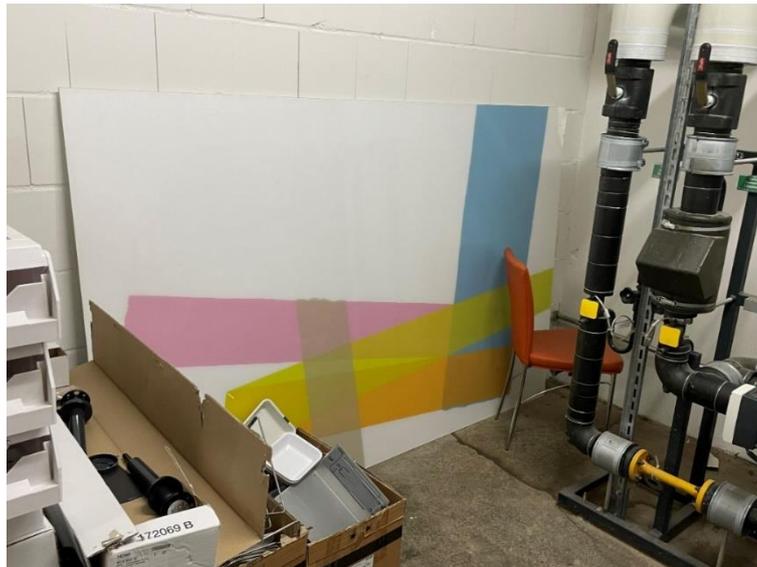
(Quelle: Ministerium für Bildung und Kultur)

Bei einem Vor-Ort-Termin fehlte das linke Bild. Dem Rechnungshof wurde mitgeteilt, dass das Kunstwerk womöglich von einem Transportwagen beschädigt und danach entfernt wurde. Die Anbringung des Gebäudeplans und die Sitzgruppe lassen befürchten, dass eine Reparatur des Bildes nicht beabsichtigt ist.



(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)

Das beschädigte Bild lagert seither in einem Kellerraum bei sehr hohen Temperaturen und hoher Luftfeuchtigkeit. An der unteren rechten Ecke ist das Acrylglas abgebrochen. Nach Ansicht des Rechnungshofs ist es überaus bedauerlich, dass dem aus dem Jahr 2013 stammenden Kunstwerk bereits nach so kurzer Zeit keinerlei Wertschätzung mehr entgegengebracht wird.



(Foto: Rechnungshof des Saarlandes)

In seiner Stellungnahme hat sich das Ministerium größtenteils nicht zu den Feststellungen des Rechnungshofs geäußert. Viele Fragen blieben unbeantwortet. Gerade bei Kunstwerken, die vor dem Jahr 2014 entstanden sind, sah sich das Ministerium aufgrund diverser Personalwechsel nicht imstande, Stellung zu beziehen. Zudem liege der Verantwortungsbereich nach Übergabe der Kunstwerke ausschließlich bei den Nutzenden. Gleichwohl sei die Gesamtproblematik aber bekannt und man überlege seit längerem, ob den Nutzenden Mittel zur Instandhaltung des Kunstwerks aus dem Sammeltitel zur Verfügung gestellt werden sollten.

Weder die Staatliche Hochbaubehörde noch das Ministerium würden darüber hinaus über die Ressourcen verfügen, um eine kontinuierliche, regelmäßige Prüfung der Vor-Ort-Kunstwerke, die derzeit im Verantwortungsbereich der Nutzenden liegt, durchzuführen. Es sei aber vorstellbar, einzelne Verantwortliche zu benennen, die unaufgefordert und regelmäßig über den Zustand der Kunst am Bau berichten.

Der Rechnungshof stimmt dem Ministerium zu, dass gemäß Richtlinie mit Übergabe des Bauwerks die Verantwortung an die Nutzenden übergeht und die Richtlinie hiermit endet. Dies scheint auch der Zeitpunkt zu sein, an dem das Engagement des Ministeriums nachlässt.

Für die Nutzenden hingegen scheint die Kunst nicht immer eine Bereicherung darzustellen, da sie sich häufig nicht in der Verantwortung sehen, selbst kleine kostengünstige Unterhaltungsleistungen durchzuführen.

Der Rechnungshof bedauert ferner, dass das Ministerium wenig Einsatz zeigte, an der Aufklärung der dargestellten Sachverhalte, insbesondere vor dem Jahr 2014, mitzuwirken. Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium die Nutzenden nicht einmal über den Zustand der Kunstwerke im Zuge des Prüfverfahrens informiert hat. Jedenfalls ist in der Stellungnahme hierzu kein Hinweis zu finden.

Der Rechnungshof hält seine Beanstandungen somit in vollem Umfang aufrecht und bleibt bei seiner Auffassung, dass in Bezug auf die Verantwortlichkeit für Kunst am Bau eine organisatorische Neuausrichtung erfolgen muss.

### **3 Schlussbemerkung**

Das Bewusstsein für Kunst am Bau sowie eine dauerhafte Pflege und Instandhaltung sind grundlegend für den Erhalt des kulturellen Erbes. Sowohl intern als auch extern muss das Land noch viel Kraft aufwenden, damit der Vermögenswert der saarländischen Kunst-am-Bau-Projekte erhalten bleibt und im besten Fall weiter anwachsen kann. Aufgrund der angespannten Haushaltslage des Landes ist ein maßvoller Umgang mit Kunst am Bau von besonderer Bedeutung.

Kunst am Bau ist sowohl verfassungsrechtliche Pflicht als auch Investition in die Zukunft.

## Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie (Haushaltsjahr 2021: Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr)

### 25 Herrichtung von touristischen Parkflächen in der Gemeinde Tholey

Der Rechnungshof hat die in unmittelbarem Zusammenhang mit der umfassenden Sanierung der Benediktinerabtei Tholey hergerichteten touristischen Parkplätze in der Gemeinde Tholey geprüft. Er hat kritisiert, dass trotz einer gewährten Landeszuwendung von bis zu rund 1,16 Mio. € nur ein Bruchteil der zusätzlichen PKW-Stellplätze geschaffen wurde, welche laut Verkehrs- und Parkplatzkonzept für die erwarteten Besucherinnen und Besucher des Klosters erforderlich gewesen wären.

Beanstandet hat er auch, dass mit den Fördermitteln von rund 93.000 € beim Parkplatz „Sporstraße“ nur vier zusätzliche PKW-Stellplätze generiert wurden.

Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass ein Shuttle-service vom abgelegenen neuen Parkplatz „Kriegsgräberstätte“ für die Besucherinnen und Besucher des Klosters bis heute nicht eingerichtet wurde und sich das Ministerium im Zuge des Antragsverfahrens offensichtlich auch nicht näher mit diesem Punkt auseinandergesetzt hat.

#### 1 Vorbemerkungen

Die Gemeinde Tholey hat das Fördervorhaben „Herrichtung von touristischen Parkflächen in der Gemeinde Tholey“ umgesetzt. Das Infrastrukturvorhaben steht in direktem Zusammenhang mit der umfassenden Sanierung der Benediktinerabtei in Tholey. Insbesondere durch die Installation der vom Künstler Gerhard Richter neu gestalteten Kirchenfenster erwartet die Gemeinde einen Zuwachs von etwa 100.000 Touristinnen und Touristen jährlich.

Um diesem stark erhöhten Besucherzustrom und der damit verbundenen Zunahme des Bus- und Individualverkehrs gerecht zu werden, hat die Gemeinde im Rahmen eines Förderprojekts neue touristische Parkflächen geschaffen. Das Vorhaben untergliedert sich in die zwei Teilprojekte Parkplatz „Sporstraße“ im Ortskern von Tholey und den Parkplatz „Kriegsgräberstätte“ (auch Parkplatz „Wellwert“ genannt) außerhalb der Ortslage zwischen Tholey und Theley.

Das ehemalige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr hat die Herrichtung der touristischen Parkflächen mit Landesmitteln auf Grundlage der „Richtlinie für die Förderung der öffentlichen touristischen Infrastruktureinrichtungen im Saarland“ mit 95 % der zuwen-

dungsfähigen Ausgaben gefördert. Für das Vorhaben wurde der Gemeinde eine Zuwendung in Höhe von bis zu rund 1,16 Mio. € gewährt. Zum Zeitpunkt der Berichtserstellung waren hiervon 980.000 € abgerufen.

## **2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung und Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie**

### **2.1 Erreichung des ermittelten PKW-Stellplatzbedarfs**

Um die Infrastruktur zielgerichtet zu verbessern, hat die Gemeinde Tholey im Vorfeld der Fördermaßnahme ein Verkehrs- und Parkplatzkonzept für den Ortsteil Tholey ausarbeiten lassen. Das von der Gemeinde beauftragte Ingenieurbüro kam dabei zu dem Ergebnis, dass die vorhandenen Parkplätze, die es im Ortskern von Tholey gibt, aufgrund ihrer überwiegenden Belegung durch Anwohner, Kunden und Pendler nicht ausreichen, um damit den Bedarf für die künftigen Besucherinnen und Besucher des Klosters zu decken. Ermittelt wurde ein zusätzlicher Stellplatzbedarf durch die Besucherinnen und Besucher des Klosters von 260 PKW- sowie drei bis vier Busstellplätzen.

Unter Berücksichtigung mehrerer Planungsvarianten wurden daraufhin im Ergebnis zwei Standorte empfohlen, auf denen zusammengenommen 242 PKW-Stellplätze sowie mehrere Busstellplätze hätten entstehen sollen (Parkplatz „Sporstraße“ 42 PKW-Stellplätze und Parkplatz „Kriegsgräberstätte“ 200 PKW-Stellplätze). Der ermittelte PKW-Stellplatzbedarf hätte damit zu rund 93 % gedeckt werden können. Von diesen empfohlenen und anfänglich auch angestrebten Projektrealisierungen ist die Gemeinde Tholey im Zuge der Objektplanung unter anderem aus Kostengründen abgewichen.

Der Rechnungshof hat dargelegt, dass durch die Projektveränderungen letztlich eine deutliche Reduktion der PKW-Stellplätze erfolgte. So wurden statt der ursprünglich angedachten 242 PKW-Stellplätze letztlich nur 173 PKW-Stellplätze neu hergerichtet. Berücksichtigt man zudem, dass es an den beiden Standorten schon vor der Fördermaßnahme etwa 59 Stellplätze für PKW<sup>1</sup> gab, so wurden im Rahmen der Fördermaßnahme effektiv nur 114 PKW-Stellplätze zusätzlich geschaffen. Dies entspricht rund 44 % des zusätzlichen Bedarfs, welcher laut Verkehrs- und Parkplatzkonzept für die erwarteten Besucherinnen und Besucher des Klosters erforderlich gewesen wäre.

Unter der Annahme der Richtigkeit der erstellten Bedarfsermittlung hat der Rechnungshof insofern festgestellt, dass trotz der erheblichen Landeszuwendung von bis zu rund 1,16 Mio. € letztlich weniger als die Hälfte der für die Besucherinnen und Besucher des Klosters ermittelten zusätzlichen PKW-Stellplätze geschaffen wurde. Er hat darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund der starken Verringerung der Stell-

<sup>1</sup> 22 Stellplätze am Standort „Sporstraße“ und ca. 37 Stellplätze am Standort „Kriegsgräberstätte“.

platzanzahl und der geänderten Kosten eine Neubetrachtung der Parkplatzsituation in Absprache mit dem Zuwendungsgeber hätte erfolgen müssen, dies ist jedoch nicht geschehen.

Laut der Äußerung des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie habe die Gemeinde Tholey mitgeteilt, dass aus ihrer Sicht auch die mit der Investition einhergegangenen Maßnahmen im Umfeld des Parkplatzes „Sporstraße“ mit einzubeziehen seien. So seien im rückwärtigen Bereich der Trierer Straße aus privaten Mitteln 28 PKW-Stellplätze (13 Stellplätze mehr als vorher) hergerichtet worden, die überwiegend der Öffentlichkeit zur Verfügung stünden. Außerhalb der Förderkulisse sei zudem eine Parkfläche im Bereich der Straße „Im Matzenecken“ mit 16 PKW-Stellplätzen für Gemeindemitarbeiterinnen und -mitarbeiter und ortsansässige Firmen hergerichtet worden. Auch habe man im Zuge der Herrichtung der Parkfläche „Sporstraße“ die Beschilderung für das Kurzzeitparken angepasst. Hierdurch habe man das Langzeitparken und die Nutzung der Fläche durch Pendlerinnen und Pendler einschränken können. Weiterhin seien drei Motorradparkplätze und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder geschaffen und die Markierung für eine dichtere Belegung der Parkflächen optimiert worden.

Der zuständige Fachbereich des Ministeriums hat hierzu konstatiert, dass die Landeszuwendung an diesem Standort eine zielgerichtete Investition für den Tourismus darstelle, die positive Folgeinvestitionen und wirksame Anpassungsmaßnahmen ausgelöst habe. Der Nutzen der Maßnahmen sei positiv zu bewerten.

Die Gemeinde Tholey werde man jedoch darauf hinweisen, dass die Bewilligungsbehörde bei künftigen Maßnahmen über etwaige Projektanpassungen von erheblichem Ausmaß rechtzeitig zu unterrichten sei.

## 2.2 Teilprojekt Parkplatz „Sporstraße“

Eine Empfehlung der oben genannten Untersuchung war der Ausbau der bestehenden Parkplatzfläche in der Sporstraße von bisher 22 auf 42 PKW-Stellplätze durch die Erweiterung der Bestandsfläche mittels Errichtung einer Stützwand. Diese Lösung hätte eine Vergrößerung des Stellplatzangebotes in der Sporstraße um 20 PKW-Stellflächen bedeutet. Im Zuge der weiteren Objektplanung entschied die Gemeinde jedoch, die bestehende Fläche lediglich neu zu ordnen und mit Pflastersteinen zu befestigen. Dies führte zu einer Erhöhung der vorhandenen PKW-Stellplätze von 22 auf 26 Stück. Für die Maßnahme entstanden nach den Ermittlungen des Rechnungshofs Kosten in Höhe von rund 98.000 €.

Der Rechnungshof hat das Ministerium darauf hingewiesen, dass Zuwendungen gemäß § 23 LHO nur veranschlagt werden dürfen, wenn das Land an der Erfüllung solcher Zwecke ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Das erhebliche Landesinteresse muss allerdings stark bezweifelt werden, wenn es sich, wie vorliegend, im Wesentlichen nur um eine Neugestaltung vorhandener Stellplätze mit einer

Betonsteinpflasterung handelt, welche nicht einmal besonderen städtebaulichen Gesichtspunkten genügt. Auch war die Aufwertung und Verschönerung kein unmittelbares Ziel der Fördermaßnahme. Das erhebliche Landesinteresse muss darüber hinaus stark bezweifelt werden, wenn mit dem zur Verfügung gestellten Förderbetrag keine nennenswerte Wirkung ausgelöst wird. Tatsächlich wurden mit dem Fördermitteleinsatz von rund 93.000 € (bei einer Förderquote von 95 %) lediglich vier zusätzliche PKW-Stellplätze generiert.

Das Förderziel der Schaffung zusätzlichen Parkraums für die Besucherinnen und Besucher des Klosters wurde damit weitestgehend verfehlt. Der erhebliche Landesmitteleinsatz und die hohe Förderquote stehen in keinem vertretbaren Verhältnis zu dem Zugewinn von vier touristischen Parkplätzen. Der Rechnungshof hat die Förderung des Teilprojektes „Sporstraße“ insoweit beanstandet.

Er hat das Ministerium auch darauf hingewiesen, dass Einrichtungen, die zwar dem Tourismus zugutekommen, aber primär anderen Zwecken dienen, nach der Förderrichtlinie des Landes nicht gefördert werden dürfen. Da der Parkplatz „Sporstraße“ während der Werktage eine erhebliche Auslastung durch Anwohnerinnen und Anwohner, Kundinnen und Kunden und Pendlerinnen und Pendler aufweist, ist die Förderung nicht zuletzt auch in dieser Hinsicht kritisch zu sehen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitales und Energie hat mitgeteilt, dass mit der Förderung des Teilprojekts das Ziel, zusätzlichen Parkraum nicht nur für die Besucherinnen und Besucher des Klosters, sondern für alle Besucherinnen und Besucher von Einrichtungen des Tourismus in Tholey zu schaffen, erreicht worden sei. Die beiden Teilprojekte seien zudem als Gesamtvorhaben zu betrachten. Zum anderen seien durch die Neugestaltung weitere Synergiemaßnahmen für die Parksituation und den Tourismus ausgelöst worden. Insgesamt würden diese Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Ortsbildes beitragen, was einem übergeordneten Handlungsfeld aus der Tourismuskonzeption Saarland 2025 entspreche.

Zudem sei der gewählte Fördersatz von 95 % aus dem Grund ermöglicht worden, um dem durch die Corona-Pandemie erfolgten Investitionsstau zu begegnen und die finanzschwachen Kommunen zu unterstützen. Auch wenn weniger neue Stellplätze geschaffen worden seien, als es die ursprüngliche Planung vorsah, würden die im Zuge der Umsetzung ausgelösten positiven Effekte für die Parkplatzsituation und das touristische Gesamtbild für die Besucherinnen und Besucher überwiegen.

### **2.3 Teilprojekt Parkplatz „Kriegsgräberstätte“**

Die Gemeinde Tholey hat den neuen zentralen PKW- und Busstellplatz für die erwarteten Besucherinnen und Besucher des Klosters weit außerhalb der Ortslage von Tholey angelegt. Nach den Förderunterlagen sollten hierdurch Konflikte in der Verkehrsabwicklung im Ortskern und eine Beeinträchtigung des Ortsbildes vermieden werden.

Die abgelegene Lage und die erhebliche fußläufige Entfernung zur Abteikirche sowie der beträchtliche Höhenunterschied zwischen Parkplatz und der Ortslage stellen für den erwarteten hohen Anteil der Besucherinnen und Besucher des Klosters, die mit ihrem eigenen PKW anreisen, jedoch einen gewichtigen Nachteil dar. Aus diesem Grund sollte auch ein Shuttleservice für die Besucherinnen und Besucher des Klosters eingerichtet werden.

Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung festgestellt, dass sich in den Unterlagen zur Fördermaßnahme keinerlei nähere Angaben zur Einrichtung und Ausgestaltung eines Shuttleservice fanden. Auch bei den Erhebungen vor Ort konnten vom Zuwendungsempfänger zunächst keine konkreten Angaben hierzu gemacht werden.

Aus verschiedenen Äußerungen der Gemeinde Tholey war jedoch abzuleiten, dass die Einrichtung und Ausgestaltung des Shuttleservice für die Besucherinnen und Besucher des Klosters zum Prüfungszeitpunkt noch gar nicht genau feststand und letztlich wohl vor allem eine Frage der Wirtschaftlichkeit sein würde. Beispielsweise war völlig unklar, ob im kompletten Winterhalbjahr überhaupt ein Shuttleservice angeboten werden sollte. Auch war unbekannt, in welcher Taktung ein derartiger Service für die Besucherinnen und Besucher des Klosters zur Verfügung gestellt werden könne.

Der Rechnungshof hat das Ministerium daher darauf hingewiesen, dass die Akzeptanz und die Funktionstüchtigkeit des gesamten PKW-Stellplatzes für die Besucherinnen und Besucher des Klosters letztlich an einem zufriedenstellenden Betrieb des Shuttleservice hängen. Nur wenn die Weiterbeförderung bzw. der Hin- und Rücktransport der Besucherinnen und Besucher zur Abteikirche unproblematisch, benutzerfreundlich und ohne größere Wartezeiten erfolgt, kann der geförderte PKW-Stellplatz für die Besucherinnen und Besucher des Klosters touristisch „funktionieren“.

In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof auch kritisiert, dass sich das Ministerium im Rahmen des Antragsverfahrens mit der Einrichtung und Ausgestaltung des Shuttleservice offensichtlich nicht näher auseinandergesetzt hat. Er hat dargelegt, dass der zufriedenstellende Betrieb des Shuttleservice ein durchaus wichtiges Kriterium zur Beurteilung der Förderwürdigkeit des Infrastrukturvorhabens ist. Die hohe Förderung hat der Rechnungshof hier nur für gerechtfertigt erachtet, wenn der Shuttleservice für die Besucherinnen und Besucher des Klosters auch in einem ausreichenden Umfang gewährleistet wird.

Das Ministerium gab an, dass die Gemeinde Tholey mitgeteilt habe, dass Maßnahmen zur Einrichtung eines Shuttleservice sinnvollerweise und unter Berücksichtigung des Aspekts der Wirtschaftlichkeit erst mit Abklingen der Corona-Pandemie ergriffen werden könnten. So habe sich bei einem Fest im Juli 2022 gezeigt, dass der zur Verfügung gestellte Shuttleservice kaum angenommen worden sei. Laut Aussage

des eingesetzten Busunternehmens sei der Shuttlebetrieb bei entsprechend geringer Auslastung wirtschaftlich nicht darstellbar. Für die Gemeinde entstünden bei einem regelmäßigen Shuttlebetrieb daher durch erforderliche Subventionen zur Kostendeckung Mehrkosten, die in Teilen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widersprechen würden. So werde ein Shuttleservice wohl erst nach der Corona-Pandemie eingeführt werden, der dann wirtschaftlich und nachhaltig betrieben werden könne.

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die Einrichtung eines Shuttleservice für die Gemeinde zum Prüfungszeitpunkt nicht darstellbar gewesen. Wie viele andere touristischen Gemeinden und Freizeiteinrichtungen habe die Gemeinde ihre ursprünglichen Pläne, die vor Ausbruch der Pandemie gefasst worden seien, zunächst revidieren und zurückstellen müssen. Im Rahmen des Antragsverfahrens sowie im August 2022 seien mit der Gemeinde intensive Gespräche geführt worden, in denen neben der Einrichtung eines Shuttleservice auch wichtige Maßnahmen aus touristischer Sicht thematisiert worden seien. Die Gemeinde habe signalisiert, dass künftig weitere Maßnahmen zur Steigerung der touristischen Attraktivität umgesetzt werden sollen. Diese mittelfristig geplanten Investitionen trügen dazu bei, dass mehr Besucherinnen und Besucher kommen und ein Shuttleservice in Zukunft angezeigter, da im Betrieb wirtschaftlicher und nachhaltiger, möglich sein werde.

Das Ministerium konstatiert, dass die Infrastrukturmaßnahme als eine sinnvolle touristische Investition zu bewerten sei, die innerhalb ihrer 15-jährigen Zweckbindungszeit Synergieeffekte innerhalb der Gemeinde und für das Saarland auslösen werde. Bei der Bewertung sei zu berücksichtigen, dass die Corona-Pandemie die ursprünglichen Pläne und Ideen der Gemeinde durchkreuzt habe.

### **3 Bewertung des Rechnungshofs und Schlussbemerkung**

#### **3.1 Erreichung des ermittelten PKW-Stellplatzbedarfs**

Die Äußerungen der Gemeinde Tholey und des Ministeriums haben den Rechnungshof nicht zu überzeugen vermocht. Dass seitens der Gemeinde oder auch von privater Seite im Umfeld des Förderprojektes „Sporstraße“ zwei weitere kleinere Maßnahmen zur Verbesserung der Parkplatzsituation durchgeführt wurden, ist zwar durchaus erfreulich, aber bei Bewertung des gesamten Fördersachverhaltes nicht von entscheidender Bedeutung.

Es bleibt die Tatsache festzuhalten, dass trotz der erheblichen Landeszuwendung letztlich nur ein Bruchteil der PKW-Stellplätze geschaffen wurde, welche laut Verkehrs- und Parkplatzkonzept für die erwarteten Besucherinnen und Besucher des Klosters eigentlich erforderlich gewesen wäre. Das Förderziel wurde in dieser Hinsicht nicht erreicht.

Die Ankündigung des Ministeriums, die Gemeinde Tholey darauf hinzuweisen, dass die Bewilligungsbehörde über etwaige Projektanpassungen zukünftig rechtzeitig zu unterrichten ist, hat der Rechnungshof positiv zur Kenntnis genommen. Auf die ohnehin bestehende Mitteilungspflicht des Zuwendungsempfängers gemäß Nr. 5 ANBest-P-GK<sup>1</sup> der VV zu § 44 LHO hat der Rechnungshof jedoch nochmals ausdrücklich hingewiesen.

### **3.2 Teilprojekt Parkplatz „Sporstraße“**

Der Betrachtungsweise des Ministeriums bzw. der Gemeinde Tholey hat sich der Rechnungshof auch in diesem Prüfungspunkt nicht anschließen können. Vordringliches Ziel der hoch bezuschussten Maßnahme war die Schaffung zusätzlicher touristischer PKW-Stellplätze für die erwarteten Besucherinnen und Besucher des Klosters im Ortskern von Tholey. Dieses elementare und der Förderung zugrundeliegende Ziel wurde mit der Maßnahme weitgehend verfehlt. Der erklärte Verwendungszweck wurde allenfalls rudimentär erreicht. Der Fördermitteleinsatz von rund 93.000 € steht in keinem vertretbaren Verhältnis zu der Schaffung von vier zusätzlichen PKW-Stellplätzen.

Auch wenn die in der Stellungnahme genannten Verbesserungen in allgemeiner touristischer Hinsicht sicherlich zu begrüßen sind, können diese nicht über das Verfehlen des eigentlichen Förderziels hinwegtäuschen. Seine Prüfbeanstandung hat der Rechnungshof daher aufrechterhalten.

### **3.3 Teilprojekt Parkplatz „Kriegsgräberstätte“**

Die mit der Corona-Pandemie verbundenen negativen Auswirkungen auf das Besucheraufkommen und die damit verbundenen Schwierigkeiten für den allgemeinen Tourismusbetrieb hat der Rechnungshof anerkannt. Er hat diesem Umstand allerdings auch schon im Rahmen seiner Prüfung Rechnung getragen.

Davon abgesehen hat der Rechnungshof die Aussage begrüßt, dass die Gemeinde mittelfristig weitere touristische Maßnahmen ergreifen will, um die Attraktivität für Besucherinnen und Besucher zu steigern und um positive Synergien im Hinblick auf die geförderte Infrastrukturmaßnahme und einen wirtschaftlichen Betrieb eines Shuttleservice zu erzeugen.

Die genannten Bestrebungen können jedoch nicht verdecken, dass die Einrichtung und der Betrieb eines Shuttleservice für die Besucherinnen und Besucher des Klosters im Rahmen des Förderverfahrens überhaupt nicht durchdacht und wirtschaftlich durchgerechnet wurden, und zwar weder vonseiten des Zuwendungsempfängers noch vonseiten der Bewilligungsbehörde, die diesen Punkt im Rahmen des Antragsverfahrens eingehender hätte beleuchten und hinterfragen müssen.

---

<sup>1</sup> Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-P-GK).

Sollten mittelfristig tatsächlich Synergieeffekte erzeugt werden können, wäre dies, angesichts der hohen Landesinvestition, sicherlich erfreulich. In erster Linie wurde die gesamte Parkplatzanlage jedoch mit dem Ziel gefördert, die Verkehrsinfrastruktur für den erwarteten hohen Zustrom an Besucherinnen und Besuchern des Klosters zielgerichtet auszubauen und zu verbessern. Hierzu gehört aus Sicht des Rechnungshofs, aufgrund des weit abseits der Ortslage gelegenen Parkplatzes, auch der angedachte Betrieb eines Shuttleservice. Nur dann kann der große neue PKW-Stellplatz für die Besucherinnen und Besucher des Klosters touristisch überhaupt „funktionieren“ und rechtfertigt den hohen öffentlichen Mitteleinsatz.

Sollte wegen der fehlenden Wirtschaftlichkeit des Shuttleservice für die Besucherinnen und Besucher des Klosters allerdings längerfristig nur eine sporadische Nutzung des Parkplatzes für verschiedene Einzeltermine in der Gemeinde Tholey stattfinden, kann der Rechnungshof darin, entgegen der Sichtweise des Ministeriums, ausdrücklich keine sinnvolle touristische Investition erkennen, zumindest keine, die eine derart hohe Landesförderung für einen Parkplatz rechtfertigen würde.

Dass das Ministerium in seiner Stellungnahme schon selbst auf den Zweckbindungszeitraum verwiesen hat, lässt erkennen, dass hier ein offensichtliches Problem bei der Einrichtung eines Shuttleservice besteht. Auch bei einer Nachkontrolle im Sommer 2023 war noch kein derartiger Shuttleservice für die Besucherinnen und Besucher des Klosters eingerichtet.

Es bleibt zu kritisieren, dass die Frage der Wirtschaftlichkeit eines Shuttleservice für die Besucherinnen und Besucher des Klosters am Standort „Kriegsgräberstätte“ weder von der Gemeinde Tholey noch vom Ministerium ausreichend beachtet wurde.

## **Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz**

**(Haushaltsjahr 2021: Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz)**

<b>26 Landwirtschaft, Öko-Landbau, gesunde Ernährung Saarländisches Schulobst- und -gemüseprogramm (Schulprogramm)</b>
--

**Für das Schulprogramm wurden keine Förderrichtlinien erlassen.**

**Die tendenziell sinkenden Unionsbeihilfen belasten zunehmend den Landeshaushalt und lassen zukünftig die Verfehlung der Programmziele befürchten.**

**Vergabeverfahren entsprachen nicht immer der geltenden Rechtslage und sollten wettbewerbsgerecht ausgestaltet werden.**

**Das Zuwendungsverfahren litt unter widersprüchlichen und unvollständigen Dokumenten sowie ineffizienten Arbeitsprozessen.**

**Verwaltungskontrollen und Rechnungsprüfungen umfassten die Leistungspflichten des Lieferbetriebs nicht immer in dem Maße, um auf Leistungsmängel zeitnah reagieren und diese angemessen sanktionieren zu können.**

### **1 Vorbemerkungen**

Bei dem Schulprogramm handelt es sich um ein von der Europäischen Union (EU) im Jahr 2009 aufgelegtes Förderprogramm, welches die frühkindliche Förderung gesunder Ernährungsgewohnheiten über die Einbeziehung der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen zum Ziel hat. Dazu gehört entsprechend der saarländischen Strategie neben der Versorgung der zwei- bis dreizehnjährigen Kinder mit frischem Obst und Gemüse auch die Vermittlung von Wissen über gesunde Ernährung und ökologische Themen im Rahmen von begleitenden pädagogischen Maßnahmen.

Im Prüfungszeitraum (Schuljahr 2016/2017 bis 2019/2020) konnten so jährlich etwa 28.000 Kinder dreimal pro Woche mit frischem Obst und Gemüse versorgt werden. In dieser Zeit wurden hierfür Haushaltsmittel in Höhe von rund 2,3 Mio. € verausgabt.

Der Rechnungshof erachtet das Schulprogramm in seiner derzeit praktizierten Form als ein geeignetes Instrument, um den Obst- und Gemüseverzehr von Kindern dauerhaft steigern sowie das Bewusstsein für eine gesunde Ernährung fördern zu können.

## 2 Wesentliche Ergebnisse der Prüfung

### 2.1 Förderrichtlinien

Förderrichtlinien haben in der Förderpraxis eine große Bedeutung. Für einzelne Zuwendungsbereiche kann das zuständige Ministerium ergänzende oder abweichende Verwaltungsvorschriften (zum Beispiel Förderrichtlinien) erlassen. Das Umweltministerium hat aufgrund der Regeldichte der beihilferechtlichen Vorschriften der EU sowie des überschaubaren Kreises der antragstellenden Lieferanten hierfür bisher keine Notwendigkeit gesehen.

Der Rechnungshof hat dem Umweltministerium dennoch empfohlen, für das Schulprogramm Förderrichtlinien zu erlassen, um alle relevanten Regelungen und Informationen aus Strategie, Vergabeunterlagen und Zuwendungsvertrag zu zentralisieren und damit allen Verfahrensbeteiligten in gleicher Weise zugänglich zu machen.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium ist den Empfehlungen des Rechnungshofs für eine Verbesserung der Verfahrenstransparenz nachgekommen und wird künftig alle relevanten Informationen und Unterlagen im Rahmen der Ausschreibung veröffentlichen. Da jedoch auch in Zukunft von einer überschaubaren Anzahl der Antragstellenden auszugehen sei, wird der Erlass einer Förderrichtlinie weiterhin für entbehrlich gehalten.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof begrüßt die getroffenen Maßnahmen, die zur Stärkung der Transparenz im Vergabe- und Zuwendungsverfahren beitragen werden. Der Erlass von Förderrichtlinien liegt im Ermessen des zuständigen Ressorts. Das Umweltministerium hat seine Entscheidung diesbezüglich sorgfältig abgewogen und ermessensfehlerfrei getroffen. Vor dem Hintergrund der eingeleiteten transparenzfördernden Maßnahmen anerkennt der Rechnungshof den Verzicht auf den Erlass einer Förderrichtlinie.

### 2.2 Finanzierung des Schulprogramms

Das Schulprogramm wird aus Mitteln der EU und Landesmitteln finanziert. Zum Programmstart 2009 bestand seitens der Mitgliedsstaaten noch eine Kofinanzierungspflicht in Höhe von 50 %. Diese wurde zum 1. Januar 2014 auf 25 % reduziert und ist zum 1. August 2017 komplett entfallen.

Die Mitgliedstaaten können jedoch zusätzlich zur Unionsbeihilfe eine eigenfinanzierte Zuwendung für die Finanzierung des Schulprogramms gewähren. Diese Zusatzfinanzierung mit Landesmitteln wird im Saarland auch nach Wegfall der Kofinanzierungspflicht weiter praktiziert, um eine uneingeschränkte Durchführung zu gewährleisten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die jährliche Zuweisung von Unionsbeihilfen an das Saarland im Schuljahr 2021/2022 im Vergleich

zum Schuljahr 2016/2017 um mehr als die Hälfte gesunken ist, während sich der Bedarf an Landesmitteln um mehr als das Dreifache erhöht hat.

Die rückläufigen Mittelzuweisungen sind bedenklich und führen zunehmend zu einer höheren Belastung des Landeshaushalts. Eine wie in einigen Mitgliedsstaaten ausschließlich zuwendungsfinanzierte Durchführung des Schulprogramms erachtet der Rechnungshof trotz des hohen Einsparpotenzials an Landesmitteln als nicht zielführend.

Dies ließe in der Folge Leistungskürzungen bei der Obst- und Gemüseversorgung sowie den Ausschluss von einzelnen Bildungseinrichtungen befürchten, was dem Förderziel, Kinder nachhaltig für eine ausgewogene und gesunde Ernährung zu gewinnen zuwiderlaufen würde und die Akzeptanz für das Schulprogramm bei Bildungseinrichtungen und Eltern insgesamt infrage stellen könnte.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium hat mitgeteilt, dass das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft in den Bund-Länder-Referenten-Sitzungen von den Bundesländern regelmäßig gebeten werde, bei der EU-Kommission eine Mittelaufstockung für das EU-Schulprogramm zu beantragen. Das Bundesministerium habe sich bei der Kommission auch bereits dafür eingesetzt.

Als Reaktion auf die steigenden Ausgaben wurden die Mittel für das Schulprogramm im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023 von 860.000 € auf 750.000 € gekürzt. Um die Anzahl der begünstigten Kinder trotzdem stabil halten zu können, hat das Umweltministerium im Schuljahr 2023/2024 die Anzahl der Verzehrtage pro Kind und Woche von drei auf zwei reduziert und seine Strategie entsprechend angepasst. Somit konnten im Schuljahr 2023/2024 weiterhin alle angemeldeten Schulen und zusätzlich noch Kitas in das Schulprogramm aufgenommen werden.

Bei zunehmenden Kosten könnten weitere Einschnitte in den kommenden Jahren jedoch nicht ausgeschlossen werden. Damit ein dauerhafter Effekt auf die Ernährungsgewohnheiten der Kinder erzielt werden könne, werde eine weitere Reduzierung der Verzehrtage auf einen Verzehrtage pro Woche als nicht ausreichend erachtet. Eine gewisse finanzielle Ausstattung des Schulprogramms sei daher erforderlich, damit das Programm eine dauerhafte Wirkung entfalten könne.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Bezüglich der unzureichenden Finanzierung des Schulprogramms durch die EU und der zu hohen Belastung des Landeshaushalts herrscht Konsens zwischen Umweltministerium und Rechnungshof. Der starke Anstieg der Landesmittel ist in Zeiten der Haushaltsnotlage und hinsichtlich der Einhaltung der Schuldenbremse nicht dauerhaft zu vertreten.

Der Rechnungshof erachtet es als angezeigt, dass die EU der gewachsenen Nachfrage an dem Schulprogramm mit einer angemessenen finanziellen Ausstattung ihres Förderprogramms begegnet. Ansonsten wären weitere Einschränkungen des Schulprogramms wie der Ausschluss der Kitas oder weiterführenden Schulen unerlässlich, was sich wiederum negativ auf die Erreichung der Programmziele auswirken würde.

Der Rechnungshof wird die Entwicklung in diesem Bereich weiter beobachten.

### **2.3 Vergabe- und Zuwendungsverfahren**

Das Zuwendungsverfahren lässt sich in vier Stufen unterteilen. Es beginnt mit der Anmeldung der Bildungseinrichtungen. Daran schließt sich das Vergabeverfahren an, welches der Ermittlung und Zulassung möglicher Lieferantinnen und Lieferanten dient. Dabei ist bislang stets nur ein Bieter auch als Lieferbetrieb und Zuwendungsempfänger aus den jährlichen europaweiten Ausschreibungen hervorgegangen. Nach Abschluss eines Zuwendungsvertrages erfolgt die Belieferung der Bildungseinrichtungen durch den Lieferbetrieb. Die Verwaltungskontrolle und Auszahlung der Zuwendung schließen das Verfahren ab.

Der Rechnungshof hat im Rahmen der örtlichen Erhebungen Vergaberechtsverstöße festgestellt. So erfolgten die Ausschreibungen wettbewerbsbeschränkend ohne die Bildung von Teillosen, obwohl keine sachlichen Gründe für eine Gesamtvergabe vorlagen. Zuschlagskriterien sowie deren Auswertung sind nicht hinreichend definiert, bekanntgegeben und dokumentiert worden. Dokumentationsmängel wurden darüber hinaus insbesondere bei der Vorbereitung der Vergabeverfahren festgestellt.

Zuwendungsvertrag und Vergabeunterlagen enthielten textliche Unschärfen und widersprüchliche Regelungen, die dem Lieferbetrieb insbesondere bei der zu liefernden Produktpalette zu viel Interpretationsspielraum ließen. Die Lieferscheine entsprachen inhaltlich nicht dem geforderten Umfang, was regelmäßig zu einer unnötig zeitintensiven und fehleranfälligen Rechnungsprüfung führte.

Die zuwendungsrechtliche Zulassung des Lieferbetriebs erfolgte teilweise noch vor der Ausfertigung des Zuwendungsvertrags, was jedoch als dahingehende Willenserklärung gedeutet werden und Rechtsstreitigkeiten zur Folge haben könnte.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Den Feststellungen des Rechnungshofs hat das Umweltministerium vollumfänglich zugestimmt und mitgeteilt, dass bereits seit dem Schuljahr 2022/2023 eine Losaufteilung in zwei bzw. im Schuljahr 2023/2024 in drei Regionallose vorgenommen worden sei. Ab dem Schuljahr 2024/2025 werde die Feststellung des Rechnungshofs aufgegriffen und eine weitreichendere Losaufteilung geprüft, um dadurch auch kleineren

Obst- und Gemüseanbaubetrieben den Zugang zum Vergabeverfahren zu ermöglichen.

Hinsichtlich der Zuschlagskriterien hat das Umweltministerium zugesichert, die Bewertungsparameter zukünftig vollumfänglich bekannt zu machen und deren Auswertung, ebenso wie das gesamte Vergabeverfahren weitreichender dokumentieren zu wollen.

Darüber hinaus hat das Umweltministerium zugesichert, die im Zuwendungsverfahren bestehenden Kohärenzen abzustellen und die zuwendungsrechtliche Zulassung von Lieferbetrieben in die vergaberechtliche Eignungsprüfung zu integrieren.

#### Bewertung durch den Rechnungshof

Der Rechnungshof begrüßt die angekündigten Maßnahmen des Umweltministeriums. Diese entsprechen im Wesentlichen den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs und werden zur Rechtssicherheit, Transparenz und zu effizienteren Arbeitsprozessen im Vergabe- und Zuwendungsverfahren beitragen.

## **2.5 Kontrollmechanismen**

Die Erhebungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass die im Rahmen der Verwaltungskontrollen getroffenen Maßnahmen des Umweltministeriums nicht hinreichend geeignet waren, um Verstöße gegen materielle Lieferverpflichtungen in Bezug auf Produktherkunft und -vielfalt sowie Bio-Quote zeitnah ermitteln zu können.

So sind fällige Sanktionen gegenüber dem Lieferbetrieb erst infolge einer Prüfung des Internen Revisionsdienstes des Umweltministeriums im Schuljahr 2018/2019 ermittelt und zudem in zu geringer Höhe verhängt worden. Der Rechnungshof hat allerdings kritisiert, dass als Konsequenz daraus keine Rückschau auf vorangegangene Schuljahre erfolgte.

Etwaige Sanktionen und daraus resultierende Ansprüche auf Rückzahlungen zugunsten des Landeshaushalts sind aufgrund der unterbliebenen Retrospektive mittlerweile verjährt.

Der Rechnungshof hat gefordert, derartige Versäumnisse durch die Implementierung geeigneter verwaltungsorganisatorischer Maßnahmen zukünftig zu verhindern.

#### Stellungnahme des Ministeriums

Das Umweltministerium hat mitgeteilt, im Rahmen der Verwaltungskontrolle Mechanismen eingeführt zu haben, durch die Verstöße gegen Leistungspflichten zeitnah erkannt werden könnten. Hierdurch sei es möglich, frühzeitig gegenzusteuern und wenn nötig Sanktionen zu verhängen.

### Bewertung durch den Rechnungshof

Die getroffenen Maßnahmen zur Optimierung der Verwaltungskontrollen wurden vom Rechnungshof begutachtet und für wirksam erachtet. Durch die Implementierung neuer Überwachungslisten und -mechanismen sind seit dem Schuljahr 2021/2022 keine weiteren Unregelmäßigkeiten aufgetreten.

## **3 Schlussbemerkung**

Die Prüfung des Schulprogramms hat aufgezeigt, dass im Vergabe- und Zuwendungsverfahren noch Optimierungspotenzial besteht. Insbesondere im Prozess- und Dokumentenmanagement bestehen Möglichkeiten, die Verfahren transparenter und rechtssicherer sowie die Arbeitsprozesse effizienter zu gestalten.

Wesentliche Prüfungsfeststellung ist jedoch die seitens der EU mittlerweile bestehende Unterfinanzierung ihres Förderprogramms. Die tendenziell sinkenden Unionsbeiträgen bei gleichzeitig steigenden Preisen bewirken eine wachsende Belastung des Landeshaushalts. Ohne die Kofinanzierung des Landes wäre eine wirksame Durchführung des Schulprogramms nicht mehr zu gewährleisten. So hätten im Schuljahr 2021/2022 ohne die nicht mehr verpflichtende Kofinanzierung des Landes lediglich 8,5 % anstatt der laut Zieldefinition geforderten 25 % der Kinder versorgt werden können.

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 in Vorbereitung.

Hinsichtlich der Digitalisierung der Verwaltungsprozesse hat der Rechnungshof insbesondere bei dem An- und Rückmeldeverfahren zum Schulprogramm erfreuliche Fortschritte festgestellt. Im Bereich der Aktenführung, Workflows und Archivierung bestehen jedoch noch Defizite, die es zu beheben gilt.

## Universitätsklinikum des Saarlandes

### **27 Wirksamkeit der Wirtschaftsplan-Maßnahmen zur Verbesserung der Ertragslage 2021 gemäß Jahresabschluss 2020 am Universitätsklinikum des Saarlandes**

Das Jahresergebnis des Universitätsklinikums des Saarlandes (UKS) hat sich von einem Jahresüberschuss von 886.019 € in 2018 auf einen Jahresfehlbetrag von 22.344.501 € in 2021 deutlich verschlechtert.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken und die Ertragslage 2021 zu verbessern, nannte das UKS im Jahresabschlussbericht 2020 insgesamt 17 Maßnahmen. Hierdurch sollte ein Ergebniseffekt von 5.661.086 € erzielt werden.

Insgesamt zeigte sich, dass die geplanten Maßnahmen größtenteils nicht umgesetzt werden konnten bzw. ihr finanzieller Effekt nicht zu beziffern war. Kurz: Die vom UKS-Vorstand angestrebte Wirkung zur „Hebung von weiteren Effizienzreserven“ blieb damit überwiegend aus.

Der Rechnungshof erkennt in diesem Zusammenhang an, dass in der Vergangenheit aufgrund der Corona-Pandemie, gesetzlicher Vorgaben oder krankheitsbedingter Ausfälle in der Pflege die Zielerreichung deutlich erschwert war.

Der Rechnungshof sieht es jedoch aufgrund der bilanziellen Überschuldung nach wie vor als dringend erforderlich an, dass geeignete Maßnahmen mit messbarem Erfolg zur Verbesserung der Ertragslage ergriffen werden.

#### **1 Prüfungsgegenstand**

Der Rechnungshof hat die Wirksamkeit der 17 Wirtschaftsplan-Maßnahmen geprüft. Insbesondere ging er den Fragen nach, welche finanziellen Effekte in den Wirtschaftsplänen 2021 bis 2023 berücksichtigt wurden, welche Maßnahmen in 2021 bzw. 2022 tatsächlich umgesetzt werden konnten und welche finanziellen Effekte hierdurch erreicht wurden. Des Weiteren erkundigte sich der Rechnungshof danach, welche finanziellen Effekte das UKS bis 2027 geplant hat, um seine Ertragslage auch mittelfristig zu verbessern.

## 2 Wesentliche Ergebnisse und deren Bewertung

Insgesamt war für die 17 Maßnahmen in 2021 ein finanzieller Effekt von 5.661.086 € (ca. 54,3 % des Jahresfehlbetrags 2020 in Höhe von 10.432.994 €) geplant. Hierbei entfielen 4.677.986 € (82,6 %) auf die nachfolgend näher dargestellten vier Maßnahmen.

### Erlössteigerung durch ZIM<sup>1</sup>-Station

Diese Maßnahme umfasst 28,6 % des insgesamt geplanten finanziellen Effekts. Gegenüber der ursprünglichen Planung sollten 1.618.127 € Mehrerlöse erzielt werden.

Für die einzelnen Kliniken der Inneren Medizin sollte eine zentrale Station mit einem beweglichen medizinischen Überwachungssystem (zum Beispiel bei Herzschwäche) ausgestattet werden. Die Maßnahme konnte nach Angaben des UKS jedoch nicht umgesetzt werden, da die Station aufgrund der anhaltenden Corona-Pandemie weiterhin als Infektionsstation genutzt wurde. Vorsorglich beinhaltete der Wirtschaftsplan 2022 aufgrund des weiterhin nicht absehbaren Endes der Corona-Pandemie keinen Ergebniseffekt mehr. Auch im Wirtschaftsplan 2023 wurde die Maßnahme nicht weiter berücksichtigt, da zu diesem Zeitpunkt zunächst die Leitung der Inneren Medizin II neu besetzt werden musste, um das ZIM-Konzept umsetzen zu können.

Für einen zukünftigen Betrieb der ZIM-Station müssen jedoch noch weitere Voraussetzungen erfüllt sein. Im Wesentlichen betrifft dies eine ausreichende Besetzung des Pflegedienstes. Außerdem ist es erforderlich, dass die Räumlichkeiten nicht mehr als Infektionsstation benötigt werden. Das UKS plant daher erst ab 2024 mit Mehrerlösen.

### Verringerung der Instandhaltungsaufwendungen

Diese Maßnahme umfasst 26,5 % des insgesamt geplanten finanziellen Effekts. Gegenüber der ursprünglichen Planung sollten 1.500.000 € eingespart werden. Die tatsächlichen Aufwendungen lagen letztlich aber 242.893 € über dem ursprünglichen Planwert und somit 1.742.893 € (12,3 %) über dem verabschiedeten Wirtschaftsplan.

Nach Angaben des UKS wurde lediglich die beabsichtigte Überprüfung der Wartungsverträge umgesetzt. Nicht mehr benötigte Verträge seien gekündigt worden. Hingegen sei die Verlagerung von Instandhaltungsaufwendungen in die Zukunft nicht im gewünschten Umfang möglich gewesen. Ein positiver Effekt konnte somit nicht erreicht werden. Das UKS gab überdies an, dass der „Instandhaltungsstau“ inzwischen so groß sei, dass nur noch die dringlichsten Instandhaltungen nach Priorität umgesetzt werden könnten. Das UKS hat daher für die Jahre 2022 bis 2027 keine Maßnahmen mehr zur Verringerung der Instandhaltungsaufwendungen in den Wirtschaftsplan aufgenommen.

<sup>1</sup> ZIM = Zentrum Innere Medizin Monitoring.

Der Rechnungshof kritisierte, dass die Verringerung der Instandhaltungsaufwendungen überhaupt als Ziel festgelegt wurde. Die Gefahr einer Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des UKS durch Instandhaltungsstau, wie sie bereits im Lagebericht für das Geschäftsjahr 2021 dargestellt wurde, gilt es unbedingt zu vermeiden. Das Ziel war daher nicht geeignet, die Ertragslage – jenseits rein kurzfristiger Effekte für das Geschäftsjahr 2021 – nachhaltig zu verbessern. Im Gegenteil: Eine beeinträchtigte Leistungsfähigkeit (zum Beispiel durch Schließung von Stationen) verschlechtert die Ertragslage langfristig. Bei Baumaßnahmen können die geplante Lebensdauer und der Werterhalt nur durch einen fortlaufenden und bedarfsgerechten Bauunterhalt sichergestellt werden. Dafür ist eine ausreichende Mittelbereitstellung durch das Land erforderlich.

### Steigerung stationärer Fallzahlen

Diese Maßnahme umfasst 18,7 % des insgesamt geplanten finanziellen Effekts. Gegenüber der ursprünglichen Planung sollten durch kürzere Verweildauern<sup>1</sup> und geringere Fehlbelegungen<sup>2</sup> insgesamt 1.059.859 € Mehrerlöse erzielt werden.

Ein aussagefähiger Nachweis über die Zielerreichung wurde vom UKS nicht erbracht. Aus den bereitgestellten Daten ging lediglich hervor, dass sowohl die durchschnittliche Verweildauer reduziert als auch die Fallzahl gesteigert werden konnte. Zur Verringerung der Fehlbelegung machte das UKS keine Angaben.

Der Rechnungshof beanstandete unter anderem, dass letztlich kein Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Fallzahlen und der Verkürzung der Verweildauer bzw. der Verringerung der Fehlbelegung nachgewiesen werden konnte. Mit einer Steigerung der Fallzahl, welche 2020 coronabedingt stark eingebrochen war, war in 2021 ohnehin zu rechnen.

Für 2022 plante das UKS einen Ergebniseffekt von 263.000 €. Ab dem Wirtschaftsplan 2023 geht das UKS von weiter steigenden Leistungszahlen aus, ohne diese näher zu beziffern. In der Mittelfristplanung bis 2027 werde, ausgehend vom Wirtschaftsplan 2023, eine Fortschreibung erfolgen.

Der Rechnungshof hält die Maßnahme insgesamt für bedenklich. Während gegen eine Verringerung der Fehlbelegung keine Einwände zu erheben sind, stieß die vorgesehene Unterschreitung der mittleren Verweildauer des Fallpauschalen-Katalogs um 10 % zum Zweck der Fallzahlsteigerung auf Bedenken. Der Rechnungshof wies das UKS daher

---

<sup>1</sup> Tage von der stationären Aufnahme bis zur Entlassung von Patientinnen und Patienten.

<sup>2</sup> Tage, die Patientinnen und Patienten fälschlicherweise in stationärer Behandlung verbringen, zum Beispiel, wenn die Behandlung stattdessen hätte ambulant erfolgen können.

auf die gesetzliche Regelung<sup>1</sup> hin, wonach ein Krankenhausträger durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken hat, dass eine vorzeitige Verlegung oder Entlassung aus wirtschaftlichen Gründen unterbleibt.

### Verringerung der Kosten für pflegerisches Leihpersonal

Diese Maßnahme umfasst 8,8 % des insgesamt geplanten finanziellen Effekts. Gegenüber der ursprünglichen Planung sollten 500.000 € eingespart werden. Die tatsächlichen Kosten lagen im Jahr 2021 letztlich aber 1.474.764 € über dem ursprünglichen Planwert und somit 1.974.764 €<sup>2</sup> (131,7 %) über dem verabschiedeten Wirtschaftsplan.

Das UKS beschäftigt Leihpersonal im Pflegebereich, um Ausfälle beim eigenen Personal ausgleichen zu können sowie gesetzliche Vorgaben und Mindestbesetzungen einzuhalten. Im Vergleich zu eigenem Personal waren die Kosten hierfür nach UKS-Angaben 2,5-mal so hoch. Hier von haben die Krankenkassen jedoch nur den Anteil zu tragen, der ansonsten für eigenes Personal angefallen wäre, also 40 %. Das Ziel der Kostenverringerung konnte nicht erreicht werden, da nach Angabe des UKS ein Gegensteuern mit eigenem Personal (unter anderem aufgrund krankheitsbedingter Ausfälle) nicht möglich war. Ohne die Beschäftigung von Leihpersonal hätten wichtige Bereiche geschlossen werden müssen. Im Jahr 2021 erreichten die Ist-Kosten für Leihpersonal einen Höchststand von 5.829.959 €. Allerdings war hierbei eine erwartete Erstattung von 2.355.195 € durch die Krankenkassen noch nicht berücksichtigt.

Für 2022 und 2023 plante das UKS weiterhin mit Leihpersonal im Umfang von insgesamt 5.950.000 €. Für 2024 bis 2027 sieht die Planung kein pflegerisches Leihpersonal mehr vor.

Aufgrund der nicht vollständigen Erstattung durch die Krankenkassen sollte es aus Sicht des Rechnungshofs das Ziel sein, nur im Notfall auf Leihpersonal zurückgreifen zu müssen. Hierzu sind gegebenenfalls neue Personalkonzepte erforderlich.

### Restliche Maßnahmen

Die restlichen 13 Maßnahmen werden aufgrund ihres vergleichsweise geringen Gesamtwerts von 983.100 € bzw. 17,4 % des insgesamt geplanten Ergebniseffekts nicht näher dargestellt.

Vier Maßnahmen konnten nach Angaben des UKS nicht umgesetzt werden, bei sieben Maßnahmen war die Erreichung der Ziele nicht bzw. nicht zweifelsfrei nachweisbar. Lediglich für zwei Maßnahmen konnte

<sup>1</sup> Vgl. § 17c Abs. 1 Nr. 2 Krankenhausfinanzierungsgesetz in der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl I S. 886); zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Juli 2023 (BGBl I Nr. 202).

<sup>2</sup> Das Ist-Ergebnis beinhaltet eine erwartete Erstattung von 2.355.195 € durch die Krankenkassen.

die Erreichung der geplanten finanziellen Effekte nachgewiesen werden. Dies waren gerade einmal 87.442 €, also etwa 8,9 % des für diese 13 Maßnahmen geplanten finanziellen Effekts. Bezogen auf den Umfang aller 17 Maßnahmen entspricht dies 1,5 %.

### 3 Gesamtbewertung und Empfehlungen des Rechnungshofs

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die 17 Wirtschaftsplan-Maßnahmen größtenteils nicht umgesetzt werden konnten bzw. ihr finanzieller Effekt nicht zu beziffern war. Kurz: Die beabsichtigte Wirkung zur „Hebung von weiteren Effizienzreserven“ blieb damit überwiegend aus. Der Jahresfehlbetrag hat sich sogar von 10.432.994 € im Jahr 2020 auf 22.344.501 € in 2021 verschlechtert.

Die stetige Erhöhung des Jahresfehlbetrags führte im Jahr 2021 zur bilanziellen Überschuldung des UKS, wenn auch nicht im insolvenzrechtlichen Sinne. Denn nach § 4 des Gesetzes über das UKS<sup>1</sup> haftet neben dem Klinikum das Land unbeschränkt für die Verbindlichkeiten, wenn und soweit eine Befriedigung aus dem Vermögen des UKS nicht erlangt werden kann (Gewährträgerschaft).

Das UKS gab in seinem Jahresabschluss 2021 vier weitere Maßnahmen zur Verbesserung seiner Ertragslage an. Der Rechnungshof kann jedoch nicht nachvollziehen, inwieweit diese einen deutlichen Beitrag zur Verbesserung der Ertragslage leisten sollen und warum die bisher nicht umgesetzten Maßnahmen nicht erneut berücksichtigt wurden.

Der Rechnungshof sieht es aufgrund der bilanziellen Überschuldung als dringend erforderlich an, dass geeignete Maßnahmen mit messbaren Erfolgen zur Verbesserung der Ertragslage ergriffen werden. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind zu beachten und durch ein Controlling dauerhaft sicherzustellen.<sup>2</sup>

Ein Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Ertragslage ist zwar grundsätzlich zu befürworten, er sollte aber nur realistische finanzielle Effekte zur Verbesserung der Ertragslage beinhalten. Neben der Festlegung der Maßnahmen ist hierbei auch die Nachweisbarkeit der Effekte wichtig. Wenn diese anschließend nicht möglich ist, stellt sich die Frage, wie glaubwürdig die Maßnahmen zuvor mit einem finanziellen Effekt beziffert werden konnten. Maßnahmen, welche bisher nicht umgesetzt werden konnten, sollten zukünftig weiterverfolgt werden, wenn diese einen nachweisbaren finanziellen Effekt erwarten lassen.

---

<sup>1</sup> Gesetz über das Universitätsklinikum des Saarlandes vom 26. November 2003 (Amtsbl. S. 2940), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 8. Dezember 2022 (Amtsbl. I S. 1566).

<sup>2</sup> Vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 der Satzung des Universitätsklinikums des Saarlandes vom 9. April 2019, Dienstblatt der Hochschulen des Saarlandes vom 30. April 2019, S. 261.

## 4 Stellungnahme des UKS

Das UKS äußerte sich zu allen 17 Wirtschaftsplan-Maßnahmen.

### Erlössteigerung durch ZIM-Station

Das UKS gab in seiner Stellungnahme an, dass die ZIM-Station im Jahr 2023 wieder in Betrieb genommen wurde. Aufgrund von Personalmangel erfolge derzeit nur ein eingeschränkter Betrieb. Ob die ZIM-Station wie geplant mit einem beweglichen medizinischen Überwachungssystem ausgestattet wurde, ist dem Rechnungshof nicht bekannt.

### Verringerung der Instandhaltungsaufwendungen

Die Maßnahme wurde aufgrund kurzfristiger Effekte geplant, da in Erwartung an das Ende der Corona-Phase die Fallzahlen und damit die Umsatzerlöse wieder steigen sollten. Das UKS stimmte dem Rechnungshof zu und gab an, auf diese Maßnahme bei künftigen Wirtschaftsplänen zu verzichten.

### Steigerung stationärer Fallzahlen

Nach Angabe des UKS wurde keine spezielle Berechnung für einen aussagefähigen Nachweis eingerichtet. Vielmehr erfolge die innerbetriebliche Steuerung im laufenden Betrieb durch spezifische Kenngrößen. Dem UKS sei zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt gewesen, dass nachträglich von Aufsichtsbehörden ein rechnerischer Nachweis über den Nutzen der einzelnen Maßnahmen gefordert werden könnte. Bei zukünftigen Maßnahmen solle der Aspekt des rechnerischen Nachweises verstärkt Eingang finden.

Das UKS widersprach dem Rechnungshof dahingehend, dass kein Zusammenhang zwischen einer positiven Fallzahlentwicklung aufgrund der Optimierung der Verweildauer und der Reduktion der Fehlbelegung belegt bzw. nachgewiesen werden konnte. Das UKS stellte dem Rechnungshof daher eine Tabelle zur Darstellung der Entwicklung zur Verfügung. Aufgrund der reduzierten Verweildauer konnten nach Berechnung des UKS freie Ressourcen für zusätzliche 3.661 Fälle geschaffen werden. Hierdurch sei der Rückgang der Fallzahlen geringer ausgefallen. Dem Rechnungshof wurde diese Berechnung während der Erhebung nicht zur Verfügung gestellt.

In seiner Äußerung betonte das UKS, dass eine Entlassung nur anhand medizinischer Notwendigkeit erfolge.

### Verringerung der Kosten für pflegerisches Leihpersonal

Das UKS stimmte dem Rechnungshof uneingeschränkt zu, dass der Einsatz von pflegerischem Leihpersonal nur im Notfall erfolgen solle. Das UKS habe zur Gegensteuerung Konzepte entwickelt und sei mit der Gewinnung und Beschäftigung ausländischer Fachkräfte dabei das Personalproblem zu entschärfen.

### Restliche Maßnahmen

Nach Angaben des UKS wurde die Mehrheit der Maßnahmen umgesetzt. Überwiegend wurde jedoch kein finanzieller Effekt nachgewiesen. Das UKS habe für einen Teil der Maßnahmen eigene Berechnungen zur Zielerreichung vorgelegt. Weiterhin sei das UKS bemüht noch ausstehende restliche Maßnahmen umzusetzen.

## **5 Schlussbemerkung**

Das UKS hat in seiner Äußerung in vielen Bereichen den Feststellungen widersprochen und Nachweise zur Zielerreichung nachgereicht, die nur zum Teil überzeugten. Der Rechnungshof hält es grundsätzlich für geboten, dass Maßnahmen umgesetzt werden, welche planbar aber auch messbar bzw. auswertbar sind.

Der Rechnungshof nimmt daher positiv zur Kenntnis, dass das UKS bereits erste Schritte unternommen hat, um die festgestellten Mängel zu beseitigen. Hierzu gehört unter anderem, dass bei zukünftigen Maßnahmen der Aspekt des (rechnerischen) Nachweises verstärkt Eingang findet, um eine nachhaltige Unternehmenssteuerung zu gewährleisten.

Dem Rechnungshof ist bewusst, dass die Zielerfüllung aufgrund der Corona-Pandemie, gesetzlicher Vorgaben oder krankheitsbedingter Ausfälle in der Pflege deutlich erschwert war.

## Beteiligungen

### 28 Übersicht über die unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen des Saarlandes (31. Dezember 2021)

Das Beteiligungsportfolio des Saarlandes zum 31. Dezember 2021 geht aus der grafischen Darstellung am Ende dieses Jahresberichts hervor. **(Anlage 2)**

Im Kalenderjahr 2021 ergaben sich im Wesentlichen folgende Änderungen in der Beteiligungsstruktur der Landesgesellschaften:

#### 1 Mittelbare Landesgesellschaften

##### 1.1 Änderungen im Konzern der SHS Strukturholding Saar GmbH

###### 1.1.1 Gründung der SEK Saarland GmbH

Die SHS Strukturholding Saar GmbH, an der das Saarland zu 100 % beteiligt ist, gründete durch notariellen Vertrag vom 13. Januar 2021 als Alleingesellschafterin die SEK<sup>1</sup> Saarland GmbH, die ein Stammkapital in Höhe von 25.000 € ausweist. Der Unternehmensgegenstand besteht in dem Erwerb, der Verwaltung und der Veräußerung von Beteiligungen jeder Art an Unternehmen, der Begleitung von Unternehmen im Transformations- und Change-Management-Prozess sowie in der Erbringung von Beratungsleistungen aller Art für Unternehmen. Hierbei hat das unternehmerische Engagement der SEK Saarland GmbH nach verbindlichen gesellschaftsvertraglich festgelegten Regelungen zu erfolgen. Diese sogenannten „Beteiligungsgrundsätze“ sind EU-beihilferechtskonform auszugestalten und erfolgen im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung. Die Beteiligungen erfolgen an Unternehmen der Realwirtschaft im Saarland. Dabei handelt es sich um Unternehmen mit einer Bilanzsumme oder mit Umsatzerlösen von mehr als 10 Mio. €, die mindestens 50 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen und ihren Sitz oder wesentlichen Tätigkeitsschwerpunkt im Saarland haben. Die Eintragung der SEK Saarland GmbH im Handelsregister erfolgte mit Datum vom 22. März 2021.

<sup>1</sup> Saarland Eigenkapitalgesellschaft.

### **1.1.2 Veräußerung des Geschäftsanteils der SHS Strukturholding Saar GmbH an der SHS – Struktur-Holding-Stahl Beteiligungsgesellschaft mbH**

Die 100%ige Tochtergesellschaft des Saarlandes, die SHS Strukturholding Saar GmbH, war seit 28. Juli 2009 an der in Dillingen ansässigen SHS – Struktur-Holding-Stahl Beteiligungsgesellschaft mbH zu 5 % bzw. mit einem Geschäftsanteil in Höhe von nominal 1.250 € beteiligt. Der Unternehmensgegenstand der SHS – Struktur-Holding-Stahl Beteiligungsgesellschaft mbH besteht in dem Erwerb und der Verwaltung von Unternehmen insbesondere der Stahlindustrie einschließlich der Wahrnehmung der hieraus resultierenden Gesellschafterrechte. Durch notariellen Vertrag von 14. September 2021 veräußerte die SHS Strukturholding Saar GmbH ihren 5%igen Geschäftsanteil, sodass sich deren Beteiligungsportfolio auf nunmehr sechs Unternehmen reduzierte.

### **1.1.3 Reduzierung der Beteiligungsquote der SHS Strukturholding Saar GmbH an der LEG Service GmbH**

An der im Oktober 2011 gegründeten und mit einem Stammkapital von 250.000 € ausgestatteten LEG Service GmbH war die SHS Strukturholding Saar GmbH per 31. Dezember 2020 zu 20 % unmittelbar beteiligt. Aufgrund gesellschaftsvertraglicher Regelungen durfte die LEG Service GmbH ihre Dienstleistungen nur gegenüber ihren Anteilseignern erbringen. Zur rechtskonformen Gestaltung möglicher Inanspruchnahmen der Dienstleistungen der LEG Service GmbH durch die Gesellschaft für Transformationsmanagement Saar mbH (GeTS), einer zu 100 % im Eigentum des Landes stehenden Kapitalgesellschaft, veräußerte die SHS Strukturholding Saar GmbH im Oktober 2021 der Gesellschaft für Transformationsmanagement Saar mbH (GeTS) Anteile an der LEG Service GmbH in Höhe von nominal 12.500 € (5 %). Nach der Anteilsübertragung war die SHS Strukturholding Saar GmbH noch mit Geschäftsanteilen in Höhe von insgesamt 37.500 € (15 %) an der LEG Service GmbH beteiligt.

## **1.2 Änderung im Konzern der Saarländische Investitionskreditbank AG**

Das Saarland ist an der Saarländische Investitionskreditbank AG zu 51 % unmittelbar beteiligt. Diese wiederum hält Anteile an der Deutsche Crowdinvest GmbH in Höhe von 20 % bzw. nominal in Höhe von 40.000 €. Die weiteren Anteilseigner der Deutsche Crowdinvest GmbH sind im Saarland ansässige Kreditinstitute. Die Deutsche Crowdinvest GmbH wurde durch notariellen Vertrag vom 11. Juli 2017 gegründet, um eine internetbasierte Plattform zur Vermittlung von Krediten und Finanzanlagen zu etablieren und zu betreiben. Infolge sich verändernder regulatorischer und wettbewerblicher Rahmenbedingungen sowie der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Geschäftsmodell beschlossen die Gesellschafter am 17. November 2021, die Deutsche Crowdinvest GmbH zum 31. Dezember 2021 zu liquidieren. Die Eintragung der Liquidation im Handelsregister erfolgte am 17. Januar 2022.

### **1.3 Änderung im Konzern der Verkehrsholding Saarland GmbH**

Die Verkehrsholding Saarland GmbH, die sich zu 100 % im Eigentum des Saarlandes befindet, hält sämtliche Anteile an der Flug-Hafen-Saarland GmbH (FHS). Diese wiederum war seit April 2009 mit einem Geschäftsanteil in Höhe von nominal 108.000 € an der in Wallerfangen-Düren ansässigen Flugplatz Düren – Untere Saar – Betriebsgesellschaft mbH beteiligt, deren Unternehmensgegenstand in dem Ausbau, dem Betrieb und der Unterhaltung des Landeplatzes in Düren sowie der Förderung der in- und ausländischen Sportluftfahrt besteht. Die weiteren Anteile an der Betriebsgesellschaft in Höhe von nominal 1.972.000 € wurden durch den Landkreis Saarlouis gehalten. Durch notariellen Vertrag vom 22. Dezember 2021 veräußerte die FHS ihren Geschäftsanteil (5,19 %) an den Mehrheitseigentümer.

## **2 Unmittelbare Landesgesellschaften**

### **2.1 Neugründung**

Durch notariellen Vertrag vom 4. August 2021 gründete das Saarland als alleiniger Gesellschafter die mit einem Stammkapital in Höhe von 25.000 € ausgestattete Projektgesellschaft Batteriefabrik Heusweiler mbH mit Sitz in Saarbrücken. Die Gesellschaftsgründung erfolgte zur Realisierung der Ansiedlung eines Industrieunternehmens zur Errichtung einer Modul- und Hochvolt-Speicher-Fabrik in der Gemeinde Heusweiler. Der Unternehmenszweck der Projektgesellschaft umfasst auch den Erwerb, die Veräußerung und die Verwaltung von bebauten und unbebauten Grundstücken zur Entwicklung dieses Immobilienprojekts, die Herbeiführung des Baurechts auf diesen Grundstücken, die Baureifmachung und Erschließung sowie die Errichtung und Sanierung von baulichen Anlagen. Die Eintragung im Handelsregister erfolgte im Oktober 2021.

### **2.2 Wegfall infolge der Löschung im Handelsregister**

Die im November 2005 mit einem Stammkapital in Höhe von 210.000 € gegründete Europäische EDV-Akademie des Rechts (EAR) gGmbH (EAR) stand zu 71,429 % bzw. mit einem Geschäftsanteil in Höhe von nominal 150.000 € im Eigentum des Saarlandes. Weiterer Anteilseigner war der in Saarbrücken ansässige Deutscher EDV-Gerichtstag e. V. mit dem verbleibenden Geschäftsanteil in Höhe von nominal 60.000 € (28,571 %). Der Unternehmensgegenstand der GmbH bestand in der Förderung von Wissenschaft und Forschung, insbesondere in der Förderung des Einsatzes von Informationstechnik im Rechtswesen und in der Verwaltung. Insoweit verfolgte die Gesellschaft gemeinnützige Zwecke in Sinne der Abgabenordnung. Die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft verbunden mit einer negativen Entwicklungsprognose veranlasste die Gesellschafterversammlung dazu, die Gesellschaft mit Ablauf des 31. Mai 2017 aufzulösen und abzuwickeln. Die Löschung der GmbH wegen der Beendigung der Liquidation wurde am 6. Juli 2021 im Handelsregister eingetragen.

### **3 Anzahl unmittelbarer Landesgesellschaften**

Die Neugründung der Projektgesellschaft Batteriefabrik Heusweiler mbH und die Löschung der Europäische EDV-Akademie des Rechts (EAR) gGmbH ließen per Saldo die Anzahl der unmittelbaren Landesbeteiligungen per 31. Dezember 2021 gegenüber dem Vorjahr mit 31 Gesellschaften unverändert.

## **29 Übersicht über die unmittelbaren und mittelbaren Unternehmensbeteiligungen des Saarlandes (31. Dezember 2022)**

Das Beteiligungsportfolio des Saarlandes zum 31. Dezember 2022 geht aus der grafischen Darstellung am Ende dieses Jahresberichts hervor. **(Anlage 3)**

Im Kalenderjahr 2022 ergaben sich im Wesentlichen folgende Änderungen in der Beteiligungsstruktur der Landesgesellschaften:

### **1 Mittelbare Landesgesellschaften**

#### **1.1 Änderungen im Konzern der SHS Strukturholding Saar GmbH**

##### **1.1.1 Gründung der LEG Kommunal GmbH**

Die SHS Strukturholding Saar GmbH, an der das Saarland zu 100 % beteiligt ist, gründete durch notariellen Vertrag vom 6. Dezember 2021 als Alleingesellschafterin die in Saarbrücken ansässige LEG Kommunal GmbH, die ein Stammkapital in Höhe von 25.000 € ausweist. Deren Unternehmensgegenstand umfasst unter anderem die Erbringung von wirtschaftlichen und technischen Dienstleistungen wie beispielsweise die Projektsteuerung von öffentlichen Bauvorhaben, die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Machbarkeits- und Tourismusstudien, die Unterstützung bei öffentlichen Vergaben sowie entsprechende Beratungsleistungen. Ferner obliegt der Gesellschaft die Aufbereitung und Erschließung von Grundstücken sowie die Planung und Durchführung von Baumaßnahmen im Zusammenhang mit Vorhaben, die öffentlichen Zwecken dienen. Dabei wird die Gesellschaft ausschließlich für ihre Anteilseigner tätig. Zur vergaberechtsfreien Beauftragung der LEG Kommunal GmbH durch öffentliche insbesondere kommunale Auftraggeber ist es unter anderem erforderlich, dass sich diese an der neu gegründeten GmbH beteiligen. Dementsprechend soll sich die Anteilseignerquote sukzessive durch die Aufnahme kommunaler Gesellschafter zugunsten der Kommunen verschieben. Die Eintragung der LEG Kommunal GmbH im Handelsregister erfolgte mit Datum vom 28. Januar 2022.

##### **1.1.2 Veräußerung von Geschäftsanteilen an der LEG Kommunal GmbH durch die SHS Strukturholding Saar GmbH**

Entsprechend den Ausführungen unter Punkt 1.1.1 veräußerte die SHS Strukturholding Saar GmbH im Verlauf des Jahres 2022 sukzessive insgesamt 42 % ihrer Geschäftsanteile an der LEG Kommunal GmbH an 21 saarländische Städte und Gemeinden. Die neuen kommunalen Anteilseigner wurden zu jeweils 2 % bzw. mit jeweils nominal 500 € an der

LEG Kommunal GmbH beteiligt. Der Anteil der SHS Strukturholding Saar GmbH an der LEG Kommunal GmbH reduzierte sich infolgedessen per 31. Dezember 2022 auf 58 % bzw. auf nominal 14.500 €.

### **1.1.3 Veräußerung von Geschäftsanteilen an der LEG Service GmbH durch die SHS Strukturholding Saar GmbH**

An der im Oktober 2011 gegründeten, mit einem Stammkapital von 250.000 € ausgestatteten LEG Service GmbH war die SHS Strukturholding Saar GmbH per 31. Dezember 2021 zu 15 % unmittelbar beteiligt. Aufgrund gesellschaftsvertraglicher Regelungen durfte die LEG Service GmbH ihre Dienstleistungen nur gegenüber ihren Anteilseignern erbringen. Zur rechtskonformen Gestaltung möglicher Inanspruchnahmen der Dienstleistungen der LEG Service GmbH durch die LEG Kommunal GmbH veräußerte die SHS Strukturholding Saar GmbH im Dezember 2022 Anteile an der LEG Service GmbH in Höhe von nominal 2.500 € (1 %) an die LEG Kommunal GmbH.

Ferner sollte die LEG Service GmbH ihre Dienstleistungen rechtskonform auch gegenüber der im August 2021 gegründeten Projektgesellschaft Batteriefabrik Heusweiler mbH, einer im Alleineigentum des Landes befindlichen Gesellschaft, anbieten. Von daher war es erforderlich, auch diese Gesellschaft mit in den Gesellschafterkreis aufzunehmen. Hierzu veräußerte die SHS Strukturholding Saar GmbH ebenfalls im Dezember 2022 der Projektgesellschaft Batteriefabrik Heusweiler mbH Anteile an der LEG Service GmbH in Höhe von nominal 2.500 € (1 %).

Nach dem Vollzug der vorgenannten Anteilsübertragungen war die SHS Strukturholding Saar GmbH mit Geschäftsanteilen im Nominalwert von insgesamt 32.500 € (13 %) an der LEG Service GmbH beteiligt, deren Anzahl der Gesellschafter sich auf nunmehr 15 Körperschaften erhöhte.

## **1.2 Wegfall mittelbarer Landesbeteiligungen infolge Löschung**

Am 1. Juli 1993 wurde die KONTOUR – Kongress und Touristik Service Region Saarbrücken GmbH (KONTOUR GmbH) mit einem Stammkapital in Höhe von 500.000 DM gegründet, deren Unternehmensgegenstand in der Förderung des Kongresswesens und des Tourismus an der Saar, insbesondere im Zuständigkeitsbereich des Regionalverbandes Saarbrücken bestand. An dem seit November 2001 geglätteten Stammkapital in Höhe von 255.800 € waren unter anderem die Congress-Centrum Saar GmbH zu 20 % bzw. mit einem Geschäftsanteil in Höhe von nominal 51.160 € sowie die SAARLAND-SPIELBANK GmbH mit einem Geschäftsanteil von 5 % bzw. mit nominal 12.790 € unmittelbar beteiligt, sodass sich hieraus eine mittelbare Beteiligung des Landes an der KONTOUR GmbH von insgesamt 18,86 % errechnet. Da die Förderung des Kongresswesens und des Tourismus im Regionalverband zukünftig gebündelt erfolgen und diesbezüglich bestehende administrative Doppelstrukturen abgebaut werden sollten, beschloss die Gesellschafterversammlung im Dezember 2017, die KONTOUR GmbH mit Ablauf des 31. Dezember 2017 aufzulösen und abzuwickeln. Nach Beendigung der

Liquidation wurde die KONTOUR GmbH am 19. September 2022 im Handelsregister gelöscht.

## **2 Anzahl unmittelbarer Landesgesellschaften**

Die Anzahl der unmittelbaren Landesbeteiligungen per 31. Dezember 2022 blieb gegenüber dem Vorjahr mit 31 Gesellschaften unverändert.

Saarbrücken, den 13. November 2023

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

Aktenzeichen  
PG S/XXV-7-1Saarbrücken  
3. Mai 2023

**ERKLÄRUNG**  
**als Grundlage**  
**für die Entlastung der Landesregierung**

Aufgrund § 8 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2013 über die Feststellung des Haushaltsplans des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022 (Haushaltsgesetz – HG – 2021/2022) vom 9. Dezember 2020 (Amtsblatt Teil I, Seite 1375) 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 2021 von Bedeutung sein könnten.

Dr. Annette Groh







DIE PRÄSIDENTIN

PG S/XXV-7-2

Saarbrücken, 12. Juni 2023

**ERKLÄRUNG**  
**als Grundlage**  
**für die Entlastung der Landesregierung**

Aufgrund § 8 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 2013 über die Feststellung des Haushaltsplans des Saarlandes für die Rechnungsjahre 2021 und 2022 (Haushaltsgesetz – HG – 2021/2022) vom 9. Dezember 2020 (Amtsblatt Teil I, Seite 1375) 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 geprüft.

Die Prüfung ergab keinen Anlass zu Beanstandungen, die für die Entlastung der Landesregierung wegen der Haushaltsrechnung 2021 von Bedeutung sein könnten.

Dr. Annette Groh



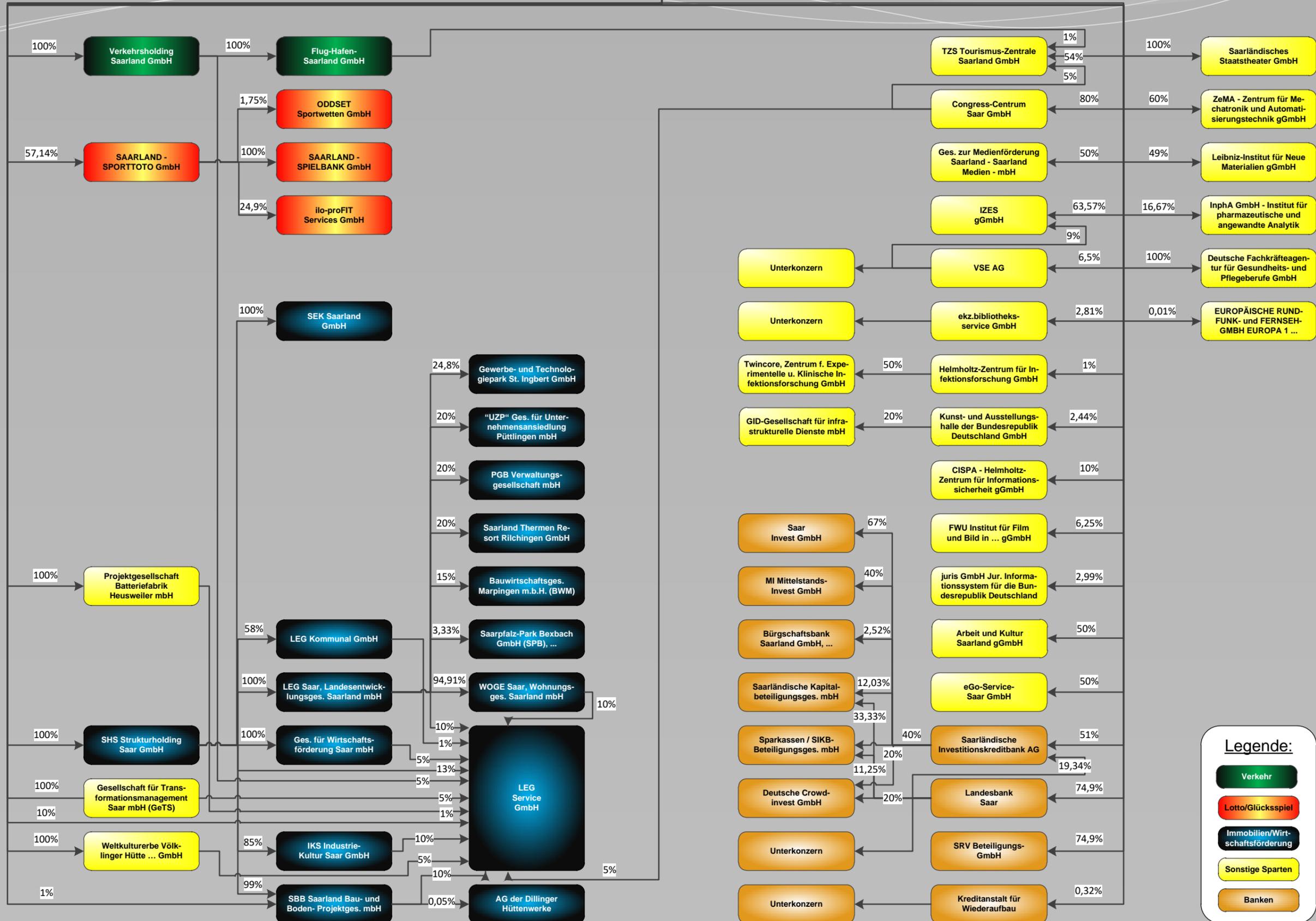




# SAARLAND

## Unternehmensbeteiligungen

Stand: 31. Dezember 2022



**Legende:**

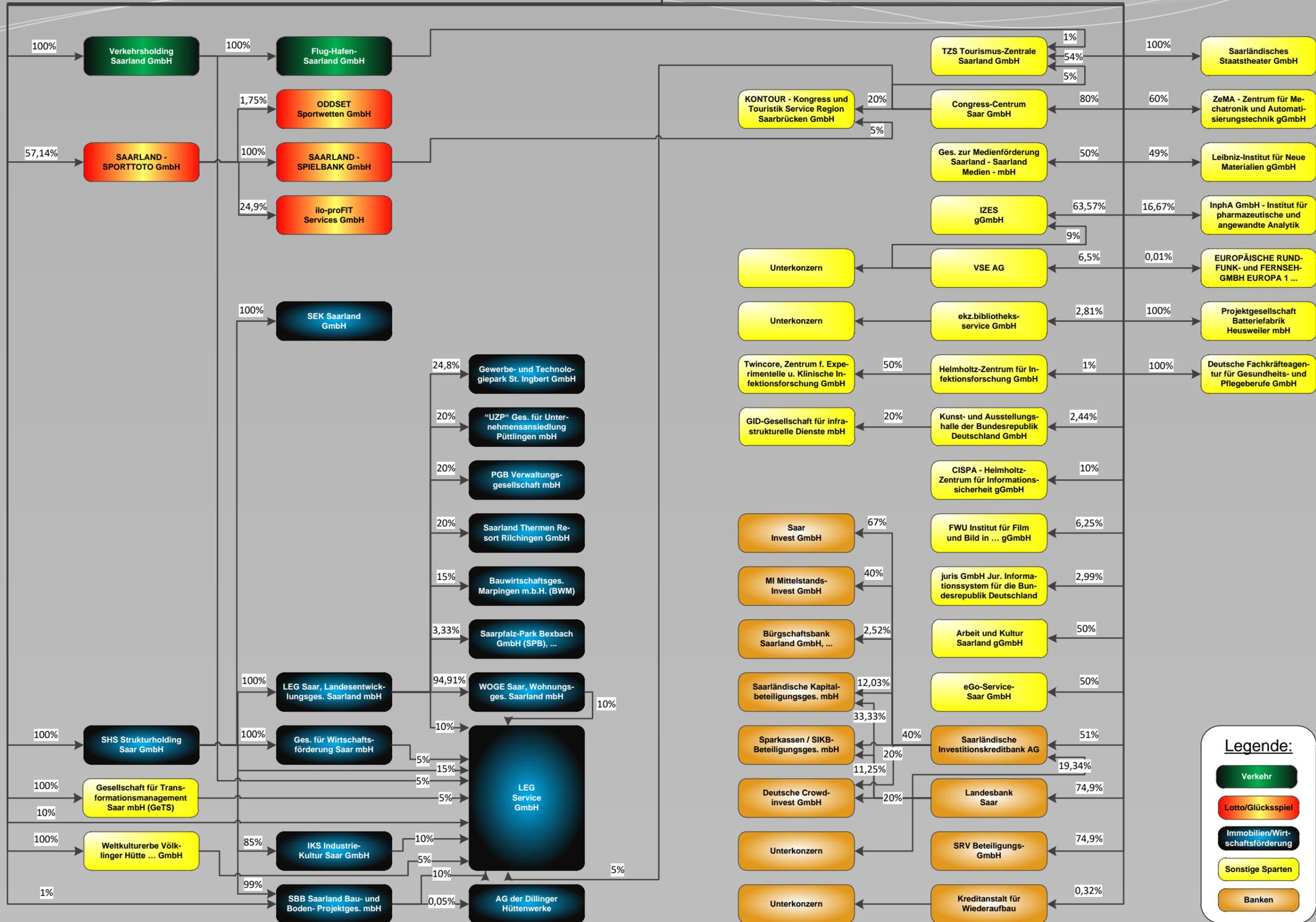
- Verkehr
- Lotto/Glücksspiel
- Immobilien/Wirtschaftsförderung
- Sonstige Sparten
- Banken



# SAARLAND

## Unternehmensbeteiligungen

Stand: 31. Dezember 2021





## RECHNUNGSHOF DES SAARLANDES

