



PRESSEMITTEILUNG

anlässlich
der Zuleitung des Jahresberichts 2019
an den Landtag und die Landesregierung

am

8. Oktober 2020

Sperrfrist: 8. Oktober 2020 10:00 Uhr

Herausgeber Rechnungshof des Saarlandes – Der Präsident –
Bismarckstraße 39 - 41 66121 Saarbrücken

Verantwortlich Michael Harz – Pressesprecher –

Telefon 0681 501-5757/5772

Fax 0681 501-5708

E-Mail presse@rechnungshof.saarland.de

THEMENÜBERSICHT

Seite

• Haushaltslage des Saarlandes.....	1
• Landesinstitut für Präventives Handeln – Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Wahrnehmung der Aufsicht.....	9
• Einsatz mobiler Endgeräte in der Landesverwaltung	9
• Förderung der Integration und der Betreuung von Flüchtlingen.....	10
• Praxis der Beschäftigung von Landesbediensteten über die Regelaltersgrenze hinaus sowie der Leistungsvereinbarungen mit ehemaligen Bediensteten.....	11
• Zuschüsse zu Hilfen für Suchtkranke und im Rahmen der Suchtprävention	11
• Prüfung von Baumaßnahmen sowie der Entwicklungsplanung der „Weltkulturerbe Völklinger Hütte – Europäisches Zentrum für Kunst und Industriekultur GmbH“	12
• Frühkindliche Bildung und Betreuung	13
• Masterplanfläche Lisdorfer Berg – Erschließung des Industriegebietes.....	13
• Förderung der Leistungssteigerung von kleinen und mittleren Unternehmen, Förderung des Handwerks, der Kreativwirtschaft und der Mittelstandsberatung.....	14
• Zuweisungen von Zahlungsauflagen Teil 1: Strafsachen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften	15
• Zuweisungen von Zahlungsauflagen Teil 2: Verfahren der Strafsachenstelle bei der Finanzbehörde	15
• Einführung eines systematischen Projektmanagements in der saarländischen Landesverwaltung – Nachbetrachtung –.....	16
• Umgang mit der Lehrverpflichtung an der Universität des Saarlandes.....	17

Der Rechnungshof des Saarlandes hat aufgrund seines Verfassungsauftrags heute dem Landtag und der Landesregierung seinen Jahresbericht 2019 vorgelegt. Gegenstand des Berichts sind gemäß § 97 der Landeshaushaltsordnung (LHO) die Ergebnisse der Prüfungen des Rechnungshofs, soweit sie für die Entlastung der Landesregierung hinsichtlich der Haushaltsrechnung 2018 von Bedeutung sein können.

I.

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

Anstieg der steuerabhängigen Einnahmen in 2018 und 2019 – massiver wirtschaftlicher Einbruch mit sinkenden steuerabhängigen Einnahmen in 2020

Im Haushaltsjahr 2018 verlief die finanzielle Entwicklung des Saarlandes weiterhin positiv. Die steuerabhängigen Einnahmen sind erneut deutlich um 5,1 Prozent auf 3,69 Mrd. € angewachsen. Mit einer Erhöhung um 179,6 Mio. € spiegelte sich das in der Haushaltskasse wider. Sodann konnte trotz eines negativen realen Wirtschaftswachstums von -0,6 Prozent im Haushaltsjahr 2019 noch ein Finanzergebnis mit auf 3,75 Mrd. € leicht angestiegenen steuerabhängigen Einnahmen erzielt werden, das eine Verbesserung um 58 Mio. € (+ 1,57 Prozent) bedeutet.

War das Ergebnis in 2018 noch durch gute finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen geprägt, so wurde die Entwicklung in 2019 durch eine im Jahresverlauf zunehmende Konjunkturertrübung bestimmt; maßgeblich beeinflusst durch negative Ergebnisse der großen Schlüsselbranchen (Metall-, Maschinenbau- und Fahrzeugindustrie). Die Bereiche „Handel, Verkehr, Gastgewerbe“ konnten 2019 die massiven Ausfälle im produzierenden Gewerbe noch kompensieren. Ein weiterhin außergewöhnlich niedriges Zinsniveau begünstigte die Refinanzierung der öffentlichen Haushalte und ermöglichte geringere Zinsausgaben als in 2017 (381,2 Mio. €). So fielen 365,3 Mio. € in 2018 an; veranschlagt waren 386 Mio. €, das ergab Minderausgaben von 20,7 Mio. €. 2019 sanken die Zinsausgaben erneut auf 321 Mio. €; veranschlagt waren 350,4 Mio. €, dies verbesserte das Haushaltsergebnis um 29,4 Mio. €. Hinzu kam die Entlastungswirkung eigener Konsolidierungsmaßnahmen, insbesondere bei den Personalausgaben. Diese erhöhten sich 2018 um 0,66 Prozent, womit das Saarland – wie bereits in allen Jahren seit 2009 – erneut unter dem Anstieg der Ländergesamtheit (+ 3,14 Prozent) lag. Der öffentliche Dienst des Saarlandes hat folglich, gemessen am laufenden Sanierungsprogramm, 2018 mit 34,7 Prozent oder 178,2 Mio. € den größten Sanierungsbeitrag zur Entlastung des Landeshaushalts beigetragen; dieser Sanierungsbeitrag soll 2020 noch auf rund 39,2 Prozent anwachsen.¹

Der Einbruch bei der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in 2020 infolge der Covid-19-Pandemie ist die voraussichtlich schwerste Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bun-

¹ 2018: 178,2 Mio. € des Konsolidierungsvolumens von 513,916 Mio. €; 2020: 202,2 Mio. € des Konsolidierungsvolumens von 515,655 Mio. € (siehe Sanierungsbericht I/2020).

desrepublik. Betroffen sind Konsum, Investitionen und vor allem die Exporte (auch wegen des Brexit); dies trifft das Saarland besonders hart. Dies hat massive Auswirkungen auf den Landeshaushalt in Form gravierend sinkender steuerabhängiger Einnahmen. Diese könnten, nach dem Ergebnis der regionalisierten Mai-Steuerschätzung und dem im Vorgriff auf die September-Interimssteuerschätzung bereits berücksichtigten Sicherheitsabzug für globale pandemiebedingte Steuermindereinnahmen von 80 Mio. € in 2020 um rund 422 Mio. € geringer als in 2019 ausfallen. Gemessen am ursprünglichen Haushaltsplan/Finanzplan bedeutet dies zunächst über 1 Mrd. € einzukalkulierende Mindereinnahmen (2020: 540 Mio. €; 2021: 248 Mio. €; 2022: 227 Mio. €). Im Anschluss an die im November anstehende Steuerschätzung sind weiter sinkende steuerabhängige Einnahmen nicht auszuschließen. Hinzu kommen unvorhergesehene Ausgaben zur Bekämpfung der Pandemie sowie zur Bewältigung deren Folgen.

2018 und 2019 waren deutlich höhere Nettoschuldentilgungen möglich

Der Abbau des Schuldenstandes könnte schneller erfolgen, wenn die vorhandenen Möglichkeiten dazu ausgeschöpft würden. Bereits 2017 wäre eine Nettoschuldentilgung möglich gewesen angesichts des um 100,5 Mio. € angewachsenen Sondervermögens „Zukunftsinitiative“. In 2018 wurden netto erstmals 61,8 Mio. € Schulden abgebaut. Als haushaltswirtschaftliches Resultat für 2019 ist sodann eine ungeplant niedrige Nettoschuldentilgung von 34,1 Mio. €¹ zu bilanzieren. Als Ergebnis der Haushaltsberatungen war mit 84,55 Mio. €² eine um 50,45 Mio. € höhere Nettoschuldentilgung beschlossen worden. Die erstmalige Nettoschuldentilgung in 2018 bewertet der Rechnungshof als positiv und überfällig; die Nettoschuldentilgung im Landeshaushalt 2019 hält er angesichts des Handlungsspielraums für deutlich zu gering.

Für beide Haushaltsabschlüsse ist dabei von grundsätzlicher Bedeutung, dass dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ erneut beträchtliche Finanzmittel aus dem Kernhaushalt zugeführt worden sind. Dadurch ist der Extrahaushalt nochmals in 2018 um 138,06 Mio. € und in 2019 um 60,58 Mio. € auf den hohen Rücklagenbestand von 672,71 Mio. € angewachsen. Problemlos wären höhere Nettoschuldentilgungen und insbesondere die für 2019 geplante Schuldentilgung (84,55 Mio. €) realisierbar gewesen. Dazu hätten lediglich geringere Zuführungen an das Sondervermögen erfolgen und/oder die nach dem Haushaltsplan mögliche Zuführung aus dem Sondervermögen „Versorgungsrücklage“ (40,3 Mio. €) an den Kernhaushalt umgesetzt werden müssen. Infolgedessen fiel die Nettoschuldentilgung in 2019 sogar noch um 27,7 Mio. € geringer als in 2018 aus.

Bedeutender haushaltspolitischer Gestaltungsspielraum in Sondervermögen

Ende 2019 belief sich der Bestand der 6 Extrahaushalte des Saarlandes auf 897,1 Mio. € (2018: 836,9 Mio. €). Davon entfallen 880,91 Mio. € (2018: 817,42 Mio. €) auf das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ und die „Versorgungsrücklage Saarland“. Sondervermögen sind als Nebenhaushalte außerhalb des Kernhaushalts abgesonderte Teile des Landesvermögens mit festgelegter Zweckbestimmung. Ihre Wirt-

¹ 45,8 Mio. € Neuverschuldung im Kernhaushalt; 79,9 Mio. € Tilgung im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“.

² Keine Neuverschuldung im Kernhaushalt; 84,55 Mio. € Tilgung im Sondervermögen „Zukunftsinitiative II“.

schaftspläne werden dem Haushaltsplan, ihre Jahresrechnungen der Haushaltsrechnung als Übersicht beigelegt. Im Saarland nutzt die Landesregierung die Extrahaushalte extensiv für ihren haushaltspolitischen Gestaltungsspielraum.

Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ als hohe, überjährige Haushaltsreserve

Das haushaltspolitisch bedeutendste Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ dient zur Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Standortes Saarland. Hauptsächlich sollen Investitionen/Zahlungen für Bauprojekte finanziert werden, auch zur Kofinanzierung im Rahmen der „Investitionsoffensive Saar“. Ferner kann es für „Zahlungsverpflichtungen aufgrund besonderer Belastungen des Landes“ eingesetzt werden (bisher migrationsbedingte Ausgaberrisiken/Flüchtlingskosten des Landes/migrationsbedingte Zahlungen des Landes an die Kommunen über die Spitzabrechnung im kommunalen Finanzausgleich). Bis 2019 hat sich das Finanzvolumen dieses Extrahaushaltes, der aus Zuführungen des Kernhaushaltes gespeist wird, wie folgt entwickelt:

	<u>Veranschlagter Bestand</u> <u>lt. Vermögensplan</u>	<u>Tatsächlicher</u> <u>Bestand</u>	<u>Planabweichung</u>
31.12.2016	77,27 Mio. €	373,57 Mio. €	+ 296,30 Mio. €
31.12.2017	53,79 Mio. €	474,06 Mio. €	+ 420,27 Mio. €
31.12.2018	252,20 Mio. €	612,13 Mio. €	+ 359,93 Mio. €
31.12.2019	346,43 Mio. €	672,71 Mio. €	+ 326,28 Mio. €

Entgegen dem im Wirtschaftsplan 2019/2020¹ dargestellten Bestand von 346,43 Mio. € valutierte das Sondervermögen aufgrund jahrelanger überplanmäßiger Zuführungen und Minderausgaben zum 31. Dezember 2019 mit einem um 326,28 Mio. € höheren Rücklagenbestand von 672,71 Mio. €²; es war somit überzeichnet. Im Wirtschaftsplan für 2020 ist ein Substanzverbrauch von 43,4 Mio. € veranschlagt. „Zusätzliche Mittelbindungen“ für zukünftige Ausgaben sind grob mit 330,9 Mio. € skizziert ohne Angabe, in welchen Folgejahren sie konkret mit welchen Beträgen voraussichtlich fällig werden. Es existiert hier eine erhebliche Haushaltsreserve. Auf die Haushaltsgrundsätze der Jährlichkeit und Fälligkeit (§§ 4, 11 LHO), die nach § 4 Abs. 3 Gesetz über das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ auch für dieses gelten, weist der Rechnungshof angesichts der hohen Rücklage erneut hin.

Landtag stellt in 2020 Naturkatastrophe und außergewöhnliche Notsituation fest – Rekordneuverschuldung im Landeshaushalt durch Covid-19-Pandemie

Aufgrund der Covid-19-Pandemie hat das Saarland in Verbindung mit dem Nachtragshaushalt am 24. Juni 2020 das nicht rechtsfähige Sondervermögen „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ („Pandemie“) errichtet, aus dem bis einschließlich 2024 pandemiebedingte Ausgaben finanziert werden sollen. Hierfür können 2020 bis 2022 Kredite von bis zu 1,4 Mrd. € aufgenommen werden, davon im Haushaltsjahr 2020 maximal 690,72 Mio. €. Im jeweiligen Wirtschaftsjahr nicht verausgabte Wirtschaftsplanansätze können dem Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ mit der entsprechenden Zweckbindung zugeführt werden, soweit mit einem Mittelabfluss

¹ Kapitel 21 02, Seite 41.

² Bestand 31.12.2017: 474,06 Mio. €, 31.12.2018: 612,13 Mio. €.

in späteren Haushaltsjahren zu rechnen ist.¹ Der Bestand des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ wurde in 2020 zur Vorfinanzierung von pandemiebedingten Ausgaben genutzt. Gleichzeitig mit der Errichtung des Sondervermögens „Pandemie“ wurde die Zweckbestimmung des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ dergestalt ergänzt, dass hieraus zukünftig auch Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit Ausgaberesten aus dem Sondervermögen „Pandemie“ erfüllt werden können.² Das Saarland ist nach der einfachgesetzlichen neuen Schuldenregel ab 2020 grundsätzlich dazu verpflichtet seinen Haushalt – abgesehen von Krediten im Rahmen des Konjunkturbereinigungsverfahrens – ohne Kredite auszugleichen. Um die Kreditaufnahme im Sondervermögen „Pandemie“ zu ermöglichen, hat der Landtag das Vorliegen einer Naturkatastrophe und außergewöhnlichen Notsituation für 2020 bis 2022 als Ausnahmetatbestand festgestellt.³ Die Schuldentilgung soll ab 2025 in einem Zeitraum von 30 Jahren erfolgen. Überschlägig gerechnet werden hierfür jährlich 47 Mio. € anfallen. Ferner ermöglicht der Nachtragshaushaltsplan 2020 im Kernhaushalt eine Kreditaufnahme aus konjunkturellen Gründen von bis zu 506 Mio. €. Es sollen nach dem Haushaltsplanentwurf weitere Schulden für 2021 (85 Mio. €) und 2022 (62 Mio. €) aufgenommen werden, bei gleichzeitiger Schuldentilgung von jeweils 80 Mio. € nach den Vorgaben des Sanierungshilfegesetzes.

„Versorgungsrücklage Saarland“: Verzicht auf Entnahme 2019 nicht nachvollziehbar – Verzicht auf Kreditfinanzierung des „Pensionsfonds Saarland“ prüfen

Aus den 1999 bis 2017 gekürzten Besoldungs- und Versorgungsanpassungen der Beamten/Ruhestandsbeamten wurde das **Sondervermögen „Versorgungsrücklage Saarland“** gespeist. Diese Rücklage ist, entsprechend § 7 Versorgungsrücklagengesetz Saarland, ab 2018 zur schrittweisen Entlastung von Versorgungsausgaben einzusetzen. Für diesen Zweck wurden dem Kernhaushalt hieraus 37,9 Mio. € in 2018 zugeführt. Auf Grundlage der von der Landesregierung beschlossenen Entnahmestrategie waren bzw. sind weitere Entnahmen aus dem Sondervermögen in folgender Höhe erforderlich: 40,3 Mio. € (2019), 40,7 Mio. € (2020), 39,5 Mio. € (2021), 34,2 Mio. € (2022) und 25,5 Mio. € (2023). Auf die für 2019 im Haushaltsgesetz vorgesehene und im Haushaltsplan veranschlagte Zuführung an den Kernhaushalt in Höhe von 40,3 Mio. € wurde verzichtet. Die Landesregierung begründet dies mit einer sich bereits vor Fertigstellung des Jahresabschlusses 2019 andeutenden pandemiebedingten Verschärfung der Haushaltslage und der Absicht, sich somit finanziellen Spielraum für eine Stabilisierung des Landeshaushaltes in den Jahren 2021 und 2022 zu verschaffen.

Zur zusätzlichen Finanzierung von Versorgungsausgaben soll das zum 1. Januar 2020 errichtete **Sondervermögen „Pensionsfonds Saarland“** dienen. Für 2020 ist eine erste Zuführung von 3 Mio. € veranschlagt; laut Haushaltsplanentwurf jeweils weitere 3 Mio. € in 2021 und 2022. Den Einstieg in einen kapitalfinanzierten Pensionsfonds hält der Rechnungshof für sinnvoll. Angesichts der Tatsache, dass die Haushalte 2020 bis 2022 im Zuge der Covid-19-Pandemie mittels neuer Schulden finanziert werden müssen, empfiehlt er zu prüfen, diese neue Rücklage nicht über Kredite zu finanzieren.

¹ § 6 Abs. 3 Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“.

² Artikel 7 Gesetz über die Änderung des Haushaltsbegleitgesetzes vom 24. Juni 2020.

³ § 2 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz.

Keine kreditfinanzierten Zuführungen in die „Zinsausgleichsrücklage“

Das Saarland profitiert bei der Refinanzierung auslaufender Kredite erheblich von der Niedrigzinsphase durch sinkende Zinsausgaben (2018: 365 Mio. €, 2019: 321 Mio. €). Die mit 359,1 Mio. € geplanten Zinsausgaben für 2020 werden voraussichtlich um mindestens 30 Mio. € niedriger ausfallen und das durch Steuermindereinnahmen entstehende Haushaltsdefizit leicht verringern. Auch angesichts des hohen Refinanzierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte infolge der Pandemie ist auf absehbare Zeit mit keiner Änderung des Zinsniveaus zu rechnen. Deshalb existiert mittelfristig kein „Zinsänderungsrisiko“ als Haushaltsrisiko. Der Rechnungshof erachtet es angesichts einer Rekord-Nettokreditaufnahme von 1,12 Mrd. € in 2020 vor dem Hintergrund der Haushaltsgrundsätze und der „Schuldenbremse“ für nicht zulässig, dem neu errichteten Sondervermögen „Zinsausgleichsrücklage“ im Haushaltsabschluss 2020 kreditfinanziert 21,5 Mio. € zuzuführen. Obwohl eine Mittelzuführung nach § 7 Abs. 1 Haushaltsstabilisierungsgesetz in Frage kommen „könnte“, müsste diese Rücklage über Pandemie- bzw. konjunkturell bedingt neu aufgenommene Schulden finanziert werden. Zwar wurde mit der Feststellung einer Naturkatastrophe und außergewöhnlichen Notsituation nach § 2 Abs. 1 Haushaltstabilisierungsgesetz durch den Landtag eine Ausnahmeregelung von der „Schuldenbremse“ in Kraft gesetzt, die aufgrund der Auswirkungen der Pandemie die Aufnahme „neuer Schulden“ im Nachtragshaushalt 2020 ermöglicht. Eine solche über neue Schulden kreditfinanzierte Rücklagenbildung ist jedoch weder pandemiebedingt noch ist sie konjunkturell bedingt.

Konjunkturausgleichsrücklage zur Haushaltsstabilisierung in 2020 verwenden

Entsprechend der vom Rechnungshof zur Verstetigung der Haushaltswirtschaft ausgesprochenen Empfehlung wurde im Haushaltsabschluss 2019 eine Konjunkturausgleichsrücklage aus Zuführungen des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ gebildet. Der Betrag von 47,8 Mio. € sollte vollständig zur Haushaltsstabilisierung und Vermeidung des Rekord-Schuldenanstiegs von 1,12 Mrd. € in 2020 verwendet werden.

Flüchtlingsbedingte Finanzbelastung des Saarlandes wie in Bremen offenlegen

Für das hoch verschuldete Saarland und seine Kommunen stellt die Finanzierung von nicht durch Bundesmittel abgedeckte Ausgaben für die Unterstützung und Versorgung von Flüchtlingen¹ einschließlich des Familiennachzugs ein bedeutsames Haushaltsrisiko² dar, ebenso wie die zur Bewältigung der Folgen des Flüchtlingszustroms dauerhaft anfallenden Integrationskosten und die Ausgaben für geduldete Flüchtlinge, die nicht abgeschoben werden. Seit 2020 verschärft die Covid-19-Pandemie den auch durch dieses Haushaltsrisiko auf dem notleidenden, kreditfinanzierten Landeshaushalt lastenden Druck. Bemerkenswert ist bei dieser Sachlage, dass im Saarland – im Gegensatz zur im anderen Sanierungsland Bremen geübten Praxis – die Höhe der jährlich eigenständig abzudeckenden Netto-Mehrausgaben als Haushaltsbelastung weder nachvollziehbar ist noch offengelegt wird. Es wird kein transparenter Gesamtüberblick über die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit Asyl und Flüchtlingen vorgelegt. Der Rechnungshof empfiehlt, die für diese Zwecke verwandten Haushaltsmittel

¹ Am 30. Juni 2019 belief sich der Anteil der Flüchtlinge (28.373) auf 2,9 Prozent der saarländischen Bevölkerung (Statistisches Bundesamt vom 18. Juli 2019; Angaben des saarländischen Innenministeriums).

² Sanierungsbericht I/2017, S. 16: „Die derzeit noch nicht in vollem Umfang konkret bezifferbaren Mehraufwendungen belasten auch nach Gegenrechnung der Leistungen des Bundes den Haushalt des Landes erheblich“.

in geeigneter Form zur Information des Landtages und der Bevölkerung offenzulegen¹ und sie für Finanzverhandlungen zu nutzen². In Bremen belief sich die jährliche Haushaltsbelastung auf 173,3 Mio. € (2015), 274 Mio. € (2016), 202,5 Mio. € (2017) und 162,5 Mio. € (2018).³ Mangels Offenlegung der Haushaltsbelastung im Saarland durch die Landesregierung hat der Rechnungshof die vorstehenden Daten und den für die Verteilung von Asylbegehrenden auf die Bundesländer maßgeblichen „Königsteiner Schlüssel“⁴ einer näherungsweise Berechnung zugrunde gelegt. Bei ähnlich gelagerten Verhältnissen würde die jährliche Netto-Mehrbelastung aufgrund der höheren Aufnahmeverpflichtung im Saarland seit 2015 jährlich um etwa 25 bis 28 Prozent höher als in Bremen liegen; beispielsweise ergäben sich hiernach 348,2 Mio. € für 2016.⁵ Davon abgesehen sollte das Vorhaben des Landes, jährlich 2 Mio. € bei dem für unbegleitete minderjährige Ausländer anfallenden Finanzierungsanteil einzusparen, umgesetzt werden. Auch hatte das notleidende Saarland in der Vergangenheit im Verhältnis zu den anderen Bundesländern einen deutlich zu hohen Kostenanteil für die Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Ausländer übernommen. Aus Rücksichtnahme auf andere Bundesländer hat das Land jedoch den ihm in 2018 zustehenden Einnahmen-Ausgleichsbetrag (20,235 Mio. €) erst in Raten über mehrere Jahre vereinnahmt. Zur Einnahmenverbesserung und Haushaltsstabilisierung wäre es dagegen angemessen gewesen, finanzielle Ansprüche für die Versorgung und Betreuung der deutlich zu viel aufgenommenen, unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge unverzüglich geltend zu machen.⁶

Investitionen in die Infrastruktur und für Zukunftsprojekte auch realisieren

Die Investitionsausgaben sind 2018 gegenüber 2017 um 9,9 Mio. € auf 408,4 Mio. € gesunken. 2019 beliefen sie sich im Kernhaushalt auf 410,81 Mio. € und unter Berücksichtigung der über die Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ und „Zukunftsinitiative II“ abgewickelten Investitionen (30,94 Mio. €) auf 441,75 Mio. €. Die bis 2030 beabsichtigten Investitionen in das Infrastrukturvermögen des Landes und Zukunftsprojekte sind ambitioniert. Sie sollen aus dem Kernhaushalt, dem Bestand des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ und teilweise aus den Sondervermögen „zur Bewältigung der

¹ Anzugeben wären die flüchtlingsbezogenen Haushaltseffekte im Haushaltsjahr. Methodische Anhaltspunkte hierfür bietet die Darstellung der „Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung auf die bremischen Haushalte im Geschäftsbericht mit Haushaltsrechnung Bremen“, die auf Grundlage des von der Finanzsenatorin erstellten „Dokumentations- und Darlegungsberichtes über die Entwicklung der flüchtlingsbedingten Einnahmen und Ausgaben“ basiert. Bremen praktiziert ferner ein Monatscontrolling mit halbjährlicher Berichterstattung und legt seine Netto-Mehrausgaben auch in den Sanierungsberichten offen.

² In der Asyl-Rücklage des Bundes befanden sich Ende 2019 Finanzmittel von 48,2 Mrd. €.

³ 2019: 119,2 Mio. € (ohne Einmaleffekt 145,2 Mio. €). Für 2020 erwartet Bremen eine Netto-Mehrbelastung seines Haushalts von rund 147 Mio. €.

⁴ Der „Königsteiner Schlüssel“ wird für die Bundesländer jährlich ermittelt; die Quote richtet sich nach den Steuereinnahmen (2/3) und der Bevölkerungszahl (1/3).

⁵ Saarland mit Kommunen (2015: 221,3 Mio. €; 2016: 348,2 Mio. €; 2017: 256,3 Mio. €; 2018: 202,9 Mio. €; 2019: 181,2 Mio. €; 2020: 184 Mio. €).

⁶ Vgl. hierzu auch die einschlägigen Ausführungen in den Sanierungsberichten ab I/2017. Als Folgewirkung der unerwartet starken Zuwanderung und des Familiennachzuges verbleiben beim Land und seinen Kommunen nicht durch Bundeserstattungen ausgeglichene, hohe Mehrausgaben. Diese fallen beispielsweise für Personal-mehrbedarfe zur Wahrnehmung der Unterbringung, Versorgung sowie Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt und im Bereich der öffentlichen Sicherheit an. Besonders ausgabenintensiv ins Gewicht fällt dabei auch der Bildungsbereich, insbesondere die Schulen, aufgrund der hohen Zahl von zu unterrichtenden/betreuenden Migranten/Flüchtlingskindern mit entsprechendem Förderbedarf.

finanziellen Folgen der Covid-19-Pandemie“ und „Krankenhausfonds“ finanziert werden. Eine gänzliche Realisierung wird nur bei einer ausreichenden Personalisierung in den Planungs- und Genehmigungsbehörden möglich sein.

Saarland entlastet seine Kommunen überproportional von Kassenkrediten – jedoch Misserfolg bei hälftiger Übernahme von Kassenkrediten durch Bund

Die kommunalen Kassenkredite beliefen sich 2017 auf 2,04 Mrd. €; sie sanken in 2018 auf 1,938 Mrd. € und in 2019 auf rund 1,917 Mrd. €. Das Saarland hat sich mit dem am 1. Januar 2020 in Kraft getretenen „Saarland-Pakt“ zur Übernahme von 1 Mrd. € verpflichtet. Einen ähnlichen Weg haben nur Hessen und Rheinland-Pfalz beschritten. Da allerdings die von der Landesregierung vor Verabschiedung des Saarland-Paktes am 30. Oktober 2019 vom Bund geforderte hälftige Übernahme der saarländischen kommunalen Kassenkredite nicht erreicht werden konnte, da der Koalitionsausschuss der Bundesregierung diese Maßnahme nicht in das am 3. Juni 2020 beschlossene „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ aufgenommen hat, bleibt dieses Problem der saarländischen Kommunen weiter ungelöst. Angesichts der eigenen schwierigen Haushaltslage sind 1 Mrd. € eine gewaltige Leistung für das hoch verschuldete Sanierungshilfenland. Da sich die kommunalen Kassenkredite am 31. Dezember 2019 nicht auf 2 Mrd. € sondern auf 1.916.795.932 € beliefen¹, wird das Saarland, entgegen den Erklärungen im Gesetzgebungsverfahren, nicht die Hälfte, sondern 52,17 Prozent übernehmen. Das entspricht einer Schulden-Mehrbelastung von 41,6 Mio. €. Die Sanierung der Kommunen ist von einer effizienten, personell gut ausgestatteten überörtlichen Kommunalprüfung zu begleiten; die noch bestehenden Defizite bei der „Prüfungsdichte“ sind abzustellen.

Herber Rückschlag für Sanierungskurs des Landes – Schulden steigen auf Allzeithoch von 17 Mrd. € – Konsolidierungskräfte des Haushalts zur Begrenzung der Rekordneuverschuldung und Verminderung des Schuldenanstiegs nutzen

Ab 2020 hätten sich die jährlichen Rahmenbedingungen für den Landeshaushalt ohne die Covid-19-Pandemie nicht unwesentlich verbessert. Per Saldo wäre der Handlungsspielraum alleine durch die Sanierungshilfen, höhere Bundeszuweisungen und Finanzausgleichsbeträge und nach Abzug der durchschnittlichen Schuldentilgung von 80 Mio. € um etwa 149 Mio. € gewachsen. Aufgrund der langfristigen Belastungen der Pandemie durch die Entschuldung des Sondervermögens „Pandemie“ (2025 bis 2054 jährlich 47 Mio. €) und den „Saarlandpakt“ (bis 2064 jährlich 50 Mio. €) wird dieser Positiveffekt überwiegend aufgezehrt. Eine sparsame Haushaltswirtschaft ist daher und im Hinblick auf die derzeit gravierenden steuerabhängigen Mindereinnahmen geboten.

Für den Zeitraum **2020 bis 2022** könnte sich infolge der Covid-19-Pandemie die enorme **Netto-Neuverschuldung** trotz einer durchschnittlichen Tilgung nach dem Sanierungshilfengesetz von jährlich 80 Mio. € auf rund **1,81 Mrd. €** belaufen. Den Tilgungsspielraum eröffnen bereits die Restrate der Konsolidierungshilfen (2020: 86,7 Mio. €), der Bestand der Konjunkturausgleichsrücklage (2019: 47,8 Mio. €) sowie Einsparungen der Zuführungen in die „Zinsausgleichsrücklage“ (2020: 21,5 Mio. €) und den „Pensionsfonds“ (2020-2022: 3 x 3 Mio. €). Ferner werden deutlich geringere

¹ ZDL, 14. August 2020.

Zinsausgaben als geplant anfallen; zudem stehen ausreichend Mittel des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ zur Verfügung.

Ende 2019 lagen die **Landesschulden** bei rund 14,1 Mrd. €. Nach Hinzurechnung der geplanten Nettokreditaufnahme des Nachtragshaushalts **2020 (1,12 Mrd. €)** könnten sie mit **15,2 Mrd. €** auf den **bislang höchsten Stand seit Bestehen des Saarlandes** anwachsen; hinzu kommen übernommene Kommunalschulden. Bezieht man die Daten des Haushaltsplanentwurfs 2021/2022 mit ein, so könnte sich der Schuldenstand bis **Ende 2022** einschließlich 1 Mrd. € übernommener Kommunalschulden auf ein **Allzeithoch** von etwa **16,9 Mrd. €¹** aufsummieren. Die gesamtwirtschaftliche Lage infolge der Covid-19-Pandemie stellt das Saarland, das schon vor der Pandemie stärker belastet gewesen war als andere Bundesländer, mitten im Strukturwandel vor eine beispiellose Herausforderung. Vor dem Hintergrund der außergewöhnlichen Notsituation hält der Rechnungshof eine Kreditfinanzierung der Mindereinnahmen aus Steuern und steuerabhängigen Einnahmen sowie von pandemiebedingten Mehrausgaben grundsätzlich für gerechtfertigt. Er hält es jedoch auch für geboten, die extrem hohe Nettokreditaufnahme unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze und der „Schuldenbremse“ auf das notwendige Maß zu begrenzen. In diesem Zusammenhang weist der Rechnungshof angesichts des Wirtschaftlichkeitsgebotes und des Haushaltsgrundsatzes der „Jährlichkeit“ darauf hin, dass die Konsolidierungskräfte des Haushalts – einschließlich vorhandener Haushaltsreserven – nach Möglichkeit zur Reduzierung der Rekord-Nettokreditaufnahme und des historischen Schuldenstandes ausgeschöpft werden sollten. Dabei erscheint es auch im Hinblick auf die künftig zu leistenden hohen Darlehenstilgungen als sachgerecht, intensiv zu prüfen, ob nicht zumindest ein Teil der überjährigen Rücklage des Sondervermögens „Zukunftsinitiative“ zur Verringerung der Neuverschuldung verwendet werden kann. Insbesondere ist es in dieser außergewöhnlichen Notsituation jedoch nicht geboten, derzeit nicht benötigte Rücklagen in neuen Sondervermögen kreditfinanziert aufzubauen. Ebenso sollten vor diesem Hintergrund in bestehenden Sondervermögen vorhandene Rücklagen nicht kreditfinanziert weiter erhöht werden.

Eine Überprüfung der Haushaltspraxis behält sich der Rechnungshof im Rahmen der jährlichen Prüfung der Haushaltsabschlüsse des Kernhaushalts und der Extrahaushalte vor. Dabei wird er auch im Auge behalten, ob nach der „Öffnungsklausel“ zukünftig mögliche Zuführungen aus nicht verausgabten Wirtschaftsplanansätzen des Sondervermögens „Pandemie“ an das Sondervermögen „Zukunftsinitiative“ unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze verwendet werden, ebenso, ob diese Verfahrensweise nicht zu einer Umgehung der „Schuldenbremse“ führt. Ferner bleibt die Prüfung der im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie ausgereichten Hilfen insbesondere unter dem Aspekt der Zielerreichung eine wichtige Aufgabe der externen Finanzkontrolle.

Abschließend stellt der Rechnungshof fest, dass alle haushaltswirtschaftlichen Aussagen für den Zeitraum ab 2021 unter den gegenwärtigen außergewöhnlichen und krisenhaften Umständen aufgrund der dynamischen Entwicklung mit extrem großen Unsicherheiten behaftet sind.

¹ Kernhaushalt, Sondervermögen „Pandemie“, „Zukunftsinitiative“ und „Saarlandpakt“.

II.

Der **Besondere Teil des Berichts** enthält eine Auswahl an Prüfungsergebnissen. Diese betreffen nicht nur das geprüfte Haushaltsjahr 2018. Sie beziehen in der Regel auch vorhergehende Haushaltsjahre sowie aktuelle Entwicklungen ein.

- **Landesinstitut für Präventives Handeln – Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Wahrnehmung der Aufsicht**

Jahresbericht Seite 116

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landesinstituts für Präventives Handeln (LPH) untersucht. Des Weiteren hat er die positiven Veränderungen sowie die Probleme, die sich durch die mit Wirkung vom 1. Januar 2018 erfolgte organisatorische Zuordnung des LPH zur Landtagsverwaltung ergeben, herausgestellt. Bei seiner Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass das LPH seine Aufgaben (Anlaufstelle für alle Bürger, Vernetzung/Bündelung/Koordination/Durchführung von Präventionsmaßnahmen für Kinder/Jugendliche/junge Erwachsene und deren Erziehende, Errichtung einheitlicher Strukturen, Evaluation/Erfolgskontrollen, Weiterentwicklung der Prävention) in weiten Teilen nicht erfüllt. Er hat empfohlen, die Dienst- und Fachaufsicht aus dem Geschäftsbereich des Landtages wieder auszugliedern und wegen der ressortübergreifenden Arbeit des LPH wieder in den Bereich der Landesverwaltung, gegebenenfalls in den Geschäftsbereich der Staatskanzlei zu überführen. Des Weiteren hat er umfangreiche Empfehlungen gegeben, die zu einer verbesserten Aufgabenwahrnehmung führen sollen. Die Landtagsverwaltung hat der überwiegenden Mehrheit der Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und seine Empfehlungen zum großen Teil bereits umgesetzungsweise zugesagt, sie umzusetzen. Bezüglich der künftigen Dienst- und Fachaufsicht hat die Landtagsverwaltung zugesagt, entsprechende Gespräche mit der Landesregierung zu führen. Eine Klärung dieser Frage sei aber erst zum Ende der Legislaturperiode zu erwarten. Des Weiteren wurde hinsichtlich der Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur unzureichenden Aufgabenwahrnehmung durch das LPH unter anderem auch ein Dialogprozess mit der Landesregierung begonnen. Dieser Prozess soll zum einen in einer verbesserten Arbeitsweise und zum anderen zu einer Erweiterung des Tätigkeitsspektrums des LPH führen. Der Rechnungshof erkennt die Bemühungen der Landtagsverwaltung an, bezüglich der künftigen organisatorischen Anbindung des LPH Gespräche mit der Landesregierung zu führen. Ebenfalls begrüßt er den eingeschlagenen Weg zur Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung und Erweiterung der Tätigkeitsfelder. Der Rechnungshof ist der Überzeugung, dass eine konsequente Umsetzung der derzeitigen Planungen zu einer deutlich verbesserten Präventionsarbeit im Saarland führen wird.

- **Einsatz mobiler Endgeräte in der Landesverwaltung**

Jahresbericht Seite 124

Der Einsatz mobiler Endgeräte (Smartphones und Tablet-Computer) in der Landesverwaltung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Der Betrieb derartiger Geräte hat jedoch nicht nur Vorteile, sondern ist auch mit Risiken verbunden, die es bei ihrem Einsatz zu berücksichtigen gilt. Aus diesen Gründen hat der Rechnungshof den Bereich der mobilen Endgeräte erstmals einer umfangreichen Prüfung unterzogen. Hierbei

wurden zahlreiche organisatorische, wirtschaftliche und sicherheitstechnische Defizite festgestellt und eine Vielzahl von Handlungsempfehlungen ausgesprochen. Der Rechnungshof regte beispielsweise an, die historisch gewachsene Zuständigkeit des Landesamtes für Zentrale Dienste für die Beschaffung von Telekommunikationsanlagen sowie mobiler Endgeräte und den Abschluss von Mobilfunkverträgen zeitnah auf den zentralen IT-Dienstleister des Landes, das IT-Dienstleistungszentrum (IT-DLZ) zu übertragen¹. Im Rahmen der Prüfung wurde ferner festgestellt, dass Mobilfunkanschlüsse und Mobilfunkendgeräte auf Basis eines nunmehr zehn Jahre alten Vertrags beschafft werden. Auch gelangten eine sehr große Zahl unterschiedlicher Mobilfunk Tarifmodelle zur Anwendung. Der Rechnungshof empfiehlt den Abschluss eines neuen Rahmenvertrags sowie eine Analyse der Vielzahl an Vertragsmodellen mit dem Ziel einer Konsolidierung an Vertragsvarianten, um hierdurch Kosten zu senken. Auch weist der Rechnungshof in seiner Prüfungsmitteilung u. a. darauf hin, dass der „Wildwuchs“ der im Land vorhandenen Geräte mit zum Teil veralteten Betriebssystemständen im Hinblick auf die Einhaltung der zu erfüllenden Datenschutz- und Sicherheitsanforderungen sowie der Möglichkeit der Einbindung in das beim zentralen IT-Dienstleister im Aufbau befindliche Mobile-Device-Management-System beseitigt werden muss. In seiner Stellungnahme teilt der Chief Information Officer (CIO) des Saarlandes mit, dass zumindest für einen Teil der im Landesamt für Zentrale Dienste angesiedelten IT-Tätigkeiten eine Übertragung an das IT-DLZ geprüft wird. Bezüglich der Verträge teilt der CIO die Sichtweise des Rechnungshofs und sagt eine Neuausschreibung von Rahmenverträgen sowie die Untersuchung der Vertragsmodelle mit dem Ziel einer Vereinheitlichung der Tarifmodelle zu. Hinsichtlich des Gerätebestandes sieht auch der CIO erheblichen Handlungsbedarf und sagt die Erarbeitung eines entsprechenden Kriterienkatalogs im Rahmen der „Mobilstrategie der saarländischen Landesverwaltung“ zu. Hierbei sollen auch die zeitnahe Ablösung von Endgeräten, die den Kriterien nicht mehr entsprechen, geregelt und Vorgaben hinsichtlich der Standardisierung von Mobilfunkgeräten definiert werden. Insgesamt ist festzustellen, dass für den Einsatz mobiler Endgeräte im Bereich der Landesverwaltung ein erheblicher Handlungsbedarf festgestellt wurde. Der Rechnungshof nimmt die Tatsache, dass seine Prüfungsfeststellungen vonseiten des Landes, insbesondere seitens des CIO zum allergrößten Teil bestätigt werden, positiv zu Kenntnis.

- **Förderung der Integration und der Betreuung von Flüchtlingen**
Jahresbericht Seite 135

Der sprunghafte Anstieg der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 hat alle beteiligten behördlichen Institutionen bezüglich der Unterbringung und Versorgung der ankommenden Menschen vor große Herausforderungen gestellt. Bei seiner Prüfung hat der Rechnungshof eine Vielzahl von Defiziten aufgezeigt, so unter anderem, dass für den geprüften Bereich keine Förderrichtlinie existiert. Mit einer derartigen Richtlinie legt das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport fest, zu welchen Zwecken Zuwendungen aus dem jeweiligen Programm geleistet werden können, um einen sach- und zielgerichteten Einsatz der Fördermittel zu gewährleisten. Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass Förderanträge teilweise unvollständig eingereicht wurden, die erteilten Zuwendungsbescheide oftmals inhaltlich nicht hinreichend bestimmt waren und auch die Zuwendungszwecke nicht immer ausreichend benannt wurden. Des Weiteren sind mehrere Projekte zur Betreuung und Integration seit vielen Jahren in der

¹ In diesem Zusammenhang ist auf die Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom 13. September 2016 zu verweisen.

Landesaufnahmestelle angesiedelt und werden dort von Mitarbeitern dreier Zuwendungsempfänger betreut. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, die Sinnhaftigkeit des Einsatzes von landeseigenem Personal in der Landesaufnahmestelle für diese Beratungsangebote zu prüfen. Das Ministerium folgt einem Großteil der Verbesserungsvorschläge und Empfehlungen des Rechnungshofs und hat die Anregungen teilweise bereits umgesetzt. Es ist derzeit dabei, in Abstimmung mit den Betroffenen, eine Förderrichtlinie für den geprüften Bereich zu erarbeiten und prüft den Einsatz von eigenem Personal in der Landesaufnahmestelle.

- **Praxis der Beschäftigung von Landesbediensteten über die Regelaltersgrenze hinaus sowie der Leistungsvereinbarungen mit ehemaligen Bediensteten**

Jahresbericht Seite 138

Freiwillige Beschäftigungen über die Altersgrenze hinaus, sogenannte Altersbeschäftigungen, werden unter den Aspekten der Demografie, der Einkommenssicherung und des Fachkräftemangels für das Land personalwirtschaftlich zunehmend bedeutender, denn hierdurch kann die Weitergabe von wichtigem Fach- und Erfahrungswissen gesichert oder die Fertigstellung komplexer Sonderprojekte ermöglicht werden. Altersbeschäftigungen sind seit etwa zehn Jahren ein Thema in der saarländischen Landesverwaltung, werden bislang aber nur in geringem Umfang genutzt. Der Rechnungshof hat für den Zeitraum 2015 bis 2017 die in der Landesverwaltung vorkommenden Formen von Altersbeschäftigung untersucht. Er stellte fest, dass sich im Untersuchungszeitraum die Anzahl der Personen, die über die gesetzliche Altersgrenze hinaus in der Landesverwaltung beschäftigt waren, nahezu verdoppelt hat (von 99 Personen im Jahr 2015 auf 194 Personen im Jahr 2017). Des Weiteren lässt sich eine Konzentration auf zwei Ministerien feststellen: Mit rund 48 % wurden im Ministerium für Inneres, Bauen und Sport, und dort im Polizeibereich die meisten Altersbeschäftigungen ausgeübt, gefolgt vom Ministerium für Bildung und Kultur, und dort im Schuldienst mit rund 39 %. Trotz dieser Steigerung ist ebenfalls festzustellen, dass die Altersbeschäftigungen nach Personen bemessen nur einen sehr geringen Anteil im Verhältnis zu den vergleichbaren Regelbeschäftigungen in der Landesverwaltung ausmachen (im Jahr 2017 sind beispielsweise nur ca. 1 % der in der Landesverwaltung beschäftigten Personen freiwillige Verlängerer). Der Rechnungshof stellte ebenfalls fest, dass es für Altersbeschäftigungen im Prüfungszeitraum in keinem Bereich der Landesverwaltung spezielle Konzepte gab. Vielmehr handelte es sich in der Regel um Einzelfallentscheidungen (Ausnahme: Polizei- und Lehrerbereich). Der Rechnungshof empfiehlt Maßnahmen zur Förderung des Erreichens der Regelaltersgrenze und zu freiwilligen Beschäftigungen darüber hinaus zu ergreifen. Das Ministerium für Inneres, Bauen und Sport hat eine mit den Ressorts abgestimmte Stellungnahme zu den Feststellungen des Rechnungshofs abgegeben und will die Vorschläge des Rechnungshofs aufgrund der ressortübergreifenden Feststellungen zu gegebener Zeit gesondert thematisieren.

- **Zuschüsse zu Hilfen für Suchtkranke und im Rahmen der Suchtprävention**

Jahresbericht Seite 146

Das zunehmende Aufkommen neuer Suchtformen und -mittel führt zur Notwendigkeit, die Arbeitsfelder der Suchthilfe und die Angebote der Suchtprävention stetig weiterzuentwickeln und systematisch sowie überregional zu verknüpfen. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof die Förderung der ambulanten Suchthilfe und der Suchtprävention im Saarland geprüft. Der Rechnungshof stellte fest, dass das Land seit über 25 Jahren Projekte im Bereich der ambulanten Suchthilfe fördert. Bis heute wurden

allerdings keine einheitlichen verbindlichen Rahmenbedingungen geschaffen, was zu einer ungleichen Behandlung der Zuwendungsempfänger führt. Des Weiteren hat der Rechnungshof festgestellt, dass das Landesinstitut für Präventives Handeln (LPH) seit seiner Einrichtung im Jahr 2009 seine Aufgaben zur Suchtprävention nur unzureichend wahrgenommen hat.¹ Der Rechnungshof empfiehlt im Bereich der ambulanten Suchthilfe und Suchtprävention die Formulierung von Förderrichtlinien. Einheitliche Rahmenbestimmungen würden sowohl bei den Leistungsanbietern als auch bei den kommunalen Zuwendungsgebern zu mehr Planungssicherheit führen. Ebenfalls fordert der Rechnungshof dringend einen verstärkten Fokus auf die Suchtprävention vor Ort zu legen. Hier sind eine stetige Weiterentwicklung der Präventionsangebote und eine landesweite Koordinierung aus seiner Sicht unverzichtbar. Hinsichtlich des Drogenhilfezentrums in Saarbrücken erwartet der Rechnungshof dringend eine Überarbeitung und konzeptionelle Weiterentwicklung des Betreibervertrags. Dieser erwies sich bereits bei seinem Abschluss im Jahr 1999 als lückenhaft, nicht eindeutig formuliert und entspricht mittlerweile nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten. Das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie bestätigt im Wesentlichen die Erkenntnisse des Rechnungshofs und hat die Neustrukturierung der Suchtkrankenhilfe angekündigt. Die Ausdifferenzierung der Arbeitsfelder Suchtberatung und Suchtprävention wird eines von fünf Kernprojekten in diesem Prozess sein. Der Bedarf hinsichtlich der Erarbeitung von Förderrichtlinien wird vom Ministerium anerkannt. Die diesbezüglichen Empfehlungen des Rechnungshofs wurden bereits aufgegriffen und sollen im Zuge des Neustrukturierungsprozesses mit einfließen. Das Ministerium teilte ebenfalls mit, dass der Betreibervertrag des Drogenhilfezentrums neu verhandelt wird.

- **Prüfung von Baumaßnahmen sowie der Entwicklungsplanung der „Weltkulturerbe Völklinger Hütte – Europäisches Zentrum für Kunst und Industriekultur GmbH“**

Jahresbericht Seite 153

Das Weltkulturerbe Völklinger Hütte ist ein touristisches Aushängeschild für das Saarland mit internationaler Strahlkraft. Seit der Ausweisung der Völklinger Hütte als Kulturdenkmal im Jahr 1987 wurden ca. 135 Mio. € in den Substanzerhalt investiert. Bei der Betrachtung des Zustandes des Weltkulturerbes Völklinger Hütte wird deutlich, dass in den kommenden Jahren noch ganz erhebliche Investitionen zur langfristigen Sicherstellung des Erhalts des Industriedenkmals erforderlich sind. So müssen große Bereiche der Hochofengruppe, die Kokerei sowie das Kraftwerk 1 erstmalig saniert werden. Unter der Prämisse des denkmalgerechten Erhalts des Status quo bei Werkschließung im Jahr 1986 müssen schon sanierte Teilbereiche bereits deutlich früher wieder bearbeitet werden als bei vergleichbaren Sanierungen von Stahlbauten, die zu einem neuwertigen Zustand führen. So stehen in den nächsten Jahren bereits Instandhaltungsmaßnahmen in bereits sanierten Bereichen an. Bei den Maßnahmen der letzten Jahre wurde das System des Verzichts auf „weniger wichtige“ Anlagenteile (Entfeinerung) praktiziert. Diese sinnvolle Vorgehensweise war allerdings noch nicht mit der UNESCO abgestimmt. Sollte auf den kompletten Erhalt aller Anlagenteile bestanden werden, müsste dies bei künftigen Sanierungsmaßnahmen Berücksichtigung finden. Dies hätte erhebliche finanzielle Auswirkungen. Nach dem Auslaufen der Förderprogramme des Bundes und der Europäischen Union ist zu befürchten, dass sich der finanzielle Beitrag des Landes von derzeit 4,25 Mio. €/Jahr auf ca. 9,25 Mio. €/Jahr erhöhen wird, um den Bestandserhalt des Weltkulturerbes zu gewährleisten. Aufgrund

¹ Vgl. hierzu auch Tz. 23 des Jahresberichts.

der anerkannten Haushaltsnotlage des Saarlandes hat der Rechnungshof deshalb dem Ministerium für Bildung und Kultur empfohlen, zeitnah auf eine langfristige finanzielle Beteiligung des Bundes auch in Zukunft hinzuwirken.

- **Frühkindliche Bildung und Betreuung**

Jahresbericht Seite 158

Der Rechnungshof hat bereits im Jahr 2017 das Krippenausbauprogramm des Landes geprüft und hierbei in vielen Fällen teils erhebliche Vergaberechtsverstöße festgestellt.¹ Der Rechnungshof hat aus diesem Grund in einigen Fällen die anteilige Rückforderung von ausgezahlten Zuwendungen gefordert. Bei dem Neubau einer kommunalen Kindertagesstätte der Gemeinde Losheim handelte es sich um einen besonders gravierenden Fall. Bei einem Förderbetrag in Höhe von 1.027.500 € wurde ein Auftrag in Höhe von 2.280.000 €, der nach den Vergabevorschriften öffentlich hätte ausgeschrieben werden müssen, freihändig an eine Arbeitsgemeinschaft aus drei Losheimer Bauunternehmen vergeben. Sowohl das Ministerium für Finanzen und Europa als auch das Ministerium für Bildung und Kultur waren in diesem Fall der Auffassung, dass eine Rückforderung von mindestens 50 % der Fördersumme in Betracht zu ziehen sei. Mit großer Verwunderung hat der Rechnungshof durch das Ministerium für Bildung und Kultur zwischenzeitlich erfahren, dass von einem Widerruf des Zuwendungsbescheids und somit von einer Rückforderung von Fördermitteln abgesehen wurde. Begründet wurde dies mit einem anwaltlichen Schreiben im Auftrag der Gemeinde Losheim, einer hohen Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Ministerium sowie der schlechten Finanzlage der Gemeinde Losheim. Eine mögliche Klärung des Sachverhalts vor Gericht würde die personellen Kapazitäten des Ministeriums überfordern. Das vonseiten des Ministeriums für Bildung und Kultur in diesem Fall praktizierte Förderverfahren darf nach Ansicht des Rechnungshofs nicht zum Maßstab des Regierungshandelns werden. Die Einhaltung des Vergaberechts dient der Wirtschaftlichkeit sowie der Korruptionsprävention. Folgenlose Verstöße gegen das Vergaberecht bergen die Gefahr, dass sich künftig auch andere Zuwendungsempfänger nicht mehr vergaberechtskonform verhalten.

- **Masterplanfläche Lisdorfer Berg – Erschließung des Industriegebietes**

Jahresbericht Seite 160

Für den Grunderwerb und die Erschließung der Masterplanfläche „Lisdorfer Berg“ wurden seitens der EU und des Saarlandes Fördermittel im zweistelligen Millionenbereich gewährt. Der Rechnungshof hat sich im Rahmen seiner Prüfung mit der Planung und Umsetzung der Erschließungsabschnitte 1 bis 3 beschäftigt. Er hat bemängelt, dass verschiedene nicht zuwendungsfähige Leistungen über die Fördermaßnahme abgerechnet und Einnahmen der Bewilligungsbehörde nicht angezeigt wurden. Der Rechnungshof hat das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr aufgefordert, die ausgezahlten Zuwendungsmittel in der entsprechenden Höhe zuzüglich Zinsen zurückzufordern. Des Weiteren hat der Rechnungshof moniert, dass die Verlängerung eines vorhandenen Straßenstichs einschließlich Wendemöglichkeit aufgrund der Veräußerung der Gesamtfläche an einen Großinvestor letztlich vermeidbar gewesen wäre. Beanstandet hat der Rechnungshof weiterhin die unkontrollierte Weitergabe von deutlich zu früh abgerufenen Fördermitteln für die Durchführung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen an die Kreisstadt Saarlouis sowie die schleppende Um-

¹ Vgl. hierzu ausführlich Beitrag Nr. 32 im Jahresbericht 2018.

setzung dieser Maßnahmen. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr hat den Beanstandungen des Rechnungshofs hinsichtlich der ungerechtfertigt abgerufenen Fördermittel im Wesentlichen zugestimmt und zugesagt, die Mittel zurückzufordern. Zum Bau der nicht benötigten Stichstraße führt das Ministerium aus, dass mit Hilfe der Baumaßnahme beabsichtigt war, die vorhandene Fläche von rund 30 Hektar in kleinere und leichter zu vermarktende Flächen aufzuteilen. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Konzept für Masterplanflächen schwerpunktmäßig gerade auf die Erschließung von großen zusammenhängenden Flächen für industrielle Neuansiedlungen und/oder Erweiterungen abzielt. Durch ein längeres Zuwarten hätten Fördermittel des Landes in Höhe von 1,45 Mio. € eingespart werden können. Zu den Feststellungen des Rechnungshofs bezüglich der naturschutzrechtlichen Maßnahmen führt das Ministerium aus, dass die Ausgleichsmaßnahmen im Bebauungsplan rechtsverbindlich festgeschrieben und die Zahlungsmodalitäten sowie die Nachweispflichten vertraglich geregelt waren. Es stimmt dem Rechnungshof zu, dass die Kreisstadt Saarlouis ihrer Verpflichtung zum Nachweis der erbrachten Leistungen nicht nachgekommen ist. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Fördermittel zu früh ausgezahlt und die Verwendung von rund 1 Mio. € bis August 2018 nicht nachgewiesen wurden. Abschließend ist festzustellen, dass die Erschließung des Industriegebietes „Lisdorfer Berg“ angesichts der Komplexität, des Umfangs und der zügigen Umsetzung der Gesamtmaßnahme insgesamt als Erfolg zu sehen ist und nicht zuletzt für eine gute Projektrealisierung durch die Beteiligten spricht.

- **Förderung der Leistungssteigerung von kleinen und mittleren Unternehmen, Förderung des Handwerks, der Kreativwirtschaft und der Mittelstandsberatung**

Jahresbericht Seite 166

Die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) werden zu Recht als „Rückgrat der Deutschen Wirtschaft“ bezeichnet. Auch im Saarland sind KMU ein wesentlicher Faktor für das volkswirtschaftliche Wachstum und die Zukunftsfähigkeit der saarländischen Wirtschaft. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof für den Zeitraum von 2014 bis 2017 die vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr bewilligten Fördermaßnahmen zur Leistungssteigerung von KMU untersucht. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Zuwendungsverfahren aufgrund fehlender Richtlinien beziehungsweise zu unbestimmter Zuwendungsbescheide oftmals nicht rechtssicher ausgestaltet sind und bei einzelnen Maßnahmen keine nachvollziehbare Förderpraxis erkennen lassen. Ebenfalls hat er festgestellt, dass das Fördermittelcontrolling im Sinne einer haushaltsrechtlichen Erfolgskontrolle nur unzureichend praktiziert wird. Der Rechnungshof hat das Ministerium aufgefordert, zukünftig für die rechtssichere Ausgestaltung der Zuwendungsbescheide zu sorgen. Zudem hat er den Erlass weiterer Förderrichtlinien empfohlen. Hinsichtlich des Fördermittelcontrollings hat der Rechnungshof das Ministerium aufgefordert, die geförderten Maßnahmen zukünftig einer den haushaltsrechtlichen Bestimmungen entsprechenden Erfolgskontrolle zu unterziehen sowie ein vorschriftsmäßiges Fördermittelcontrolling zu betreiben und zu dokumentieren. Das Ministerium stimmt mit den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs weitgehend überein. Das Ministerium prüft den Erlass weiterer Förderrichtlinien. Des Weiteren sollen hinsichtlich der Erfolgskontrolle Maßnahmen ergriffen werden, um den Wirkungsgrad der bewilligten Förderungen zukünftig besser bewerten zu können. Abschließend stellt der Rechnungshof fest, dass die Fördermaßnahmen überwiegend geeignet sind, um sowohl die primären Förderziele des Landes

zu erreichen als auch die individuellen Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen zu befriedigen.

- **Zuweisungen von Zahlungsauflagen**

- Teil 1: Strafsachen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften**

- Jahresbericht Seite 171*

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung die Strafverfahren mit Einstellung gegen Zahlungsauflagen untersucht. Hierzu wurden stichprobenartig Verfahrensakten der Staatsanwaltschaft Saarbrücken, des Landgerichts und des Amtsgerichts Saarbrücken geprüft sowie das beim Landgericht Saarbrücken geführte Verzeichnis der gemeinnützigen Einrichtungen. Es wurden des Weiteren statistische Daten des Ministeriums für Justiz betreffend Ermittlungs- und Strafverfahren sowie die Erfassung von Zahlungsauflagen für die Jahre 2013 bis 2018 ausgewertet. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Betrachtungszeitraum von den Gerichten und Staatsanwaltschaften pro Jahr durchschnittlich 1,13 Mio. € an Geldauflagen an die Staatskasse und an gemeinnützige Einrichtungen zugewiesen wurden. Allerdings erfolgte keine gleichmäßige Verteilung dieser Gelder. Der Rechnungshof empfiehlt daher, künftig stärker auf die Gewichtung der Zuteilungen zu achten. Des Weiteren wurde festgestellt, dass nach der Allgemeinen Verfügung des Justizministeriums Zahlungsauflagen der Staatsanwaltschaft zugunsten gemeinnütziger Einrichtungen zunächst einer Kategorie innerhalb eines Sammelfonds für Zahlungsauflagen zuzuweisen sind und die konkrete Verteilung zugunsten gemeinnütziger Institutionen über ein Gremium erfolgt. Demgegenüber sind Zahlungsauflagen der Gerichte direkt an die begünstigte Einrichtung/Vereinigung zu leisten. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass eine einheitliche Vorgehensweise hinsichtlich Transparenz und Korruptionsprävention sinnvoll ist. Er empfiehlt daher auch für die Gerichte die Einrichtung von Sammelfonds analog zur Staatsanwaltschaft. Beim Landgericht Saarbrücken wird das Verzeichnis geführt, in das sich gemeinnützige Einrichtungen eintragen lassen können, die bei der Zuweisung von Geldauflagen berücksichtigt werden wollen. Das Justizministerium fordert regelmäßig einen Bericht der Zahlungsempfänger über die Höhe und die Verwendung der empfangenen Gelder an. Die Rechenschaftslegungen hierzu fallen jedoch deutlich unterschiedlich aus und sind somit nicht miteinander vergleichbar. Der Rechnungshof empfiehlt, dass neben der Prüfung der Voraussetzungen zur Aufnahme in die Liste der gemeinnützigen Einrichtungen künftig auch die Verwendung der zugeflossenen Gelder geprüft werden sollte. Das Justizministerium folgt der Sichtweise des Rechnungshofs in allen Punkten und hat seine Bereitschaft signalisiert, sämtliche Empfehlungen des Rechnungshofs umzusetzen.

- **Zuweisungen von Zahlungsauflagen**

- Teil 2: Verfahren der Strafsachenstelle bei der Finanzbehörde**

- Jahresbericht Seite 176*

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfung die Verfahren mit Einstellung gegen Zahlungsauflagen der Strafsachenstelle beim Finanzamt Saarbrücken Mainzer Straße für den Zeitraum 2013 bis 2018 untersucht. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Untersuchungszeitraum pro Jahr durchschnittlich 32.600 € an Geldauflagen an die Staatskasse und an gemeinnützige Einrichtungen zugewiesen wurden. Allerdings erfolgte die Verteilung dieser Gelder zum ganz überwiegenden Teil an gemeinnützige Einrichtungen. Es sollte im Wege einer verwaltungsrechtlichen Regelung vorgegeben werden, den Anteil der Staatskasse zu erhöhen. In der Einstellungsentscheidung der

Strafsachenstelle wird die Zahlung einer Geldauflage direkt an die Staatskasse und/oder eine konkret benannte gemeinnützige Institution angeordnet. Der Rechnungshof ist der Ansicht, dass ebenso wie bei den Zahlungsaufgaben der Staatsanwaltschaft¹ die Zuweisung über einen Sammelfonds hinsichtlich Transparenz und Korruptionsprävention die zu bevorzugende Vorgehensweise darstellt. Der Rechnungshof hat des Weiteren festgestellt, dass nach Eingang des Zahlungsnachweises durch den Beschuldigten die weitere Vorgehensweise bei der Strafsachenstelle unterschiedlich gehandhabt wird. Er empfiehlt daher die Schaffung einer verbindlichen einheitlichen Verfahrensweise für Zuweisungen von Zahlungsaufgaben durch die Strafsachenstelle auf dem Wege einer entsprechenden Verwaltungsvorschrift. Dabei sollte die Möglichkeit geprüft werden, an vorhandene Strukturen bei der Justiz anzuknüpfen und Synergien zu nutzen. Das Finanzministerium erklärte, dass künftig die Zuweisung von Geldauflagen durch die Strafsachenstelle auch aus verwaltungsökonomischen Gründen im Regelfall zugunsten der Staatskasse erfolgen soll. Durch diese Vorgehensweise werde auch den weiteren Empfehlungen des Rechnungshofs genüge getan. Der Rechnungshof begrüßt, dass seine Empfehlungen zum Anlass genommen werden sollen, eine Regelung herbeizuführen, die sowohl geeignet ist, die Staatskasse zu begünstigen als auch verwaltungsökonomisch angemessen erscheint.

- **Einführung eines systematischen Projektmanagements in der saarländischen Landesverwaltung – Nachbetrachtung –**
Jahresbericht Seite 180

Die Arbeit in Projektstrukturen wird in Zukunft aller Voraussicht nach immer wichtiger werden. Daher ist die Einführung von klaren Regeln zur Projektdurchführung unerlässlich. Ist der Erfolg von Projekten planbar und wird er nicht bloß dem Zufall überlassen, trägt dies maßgeblich zur Effizienzsteigerung der Arbeit der Landesregierung bei. Im Rahmen von zwei Prüfungen bei der Staatskanzlei und dem Ministerium für Inneres, Bauen und Sport hat der Rechnungshof insbesondere die Projektarbeit der Landesverwaltung untersucht und diesbezügliche Empfehlungen ausgesprochen.² Unter Führung der Staatskanzlei hat das Land dahingehend reagiert, dass eine Arbeitsgruppe „Strukturiertes Projektmanagement“ eingesetzt wurde. Die Erkenntnisse aus dieser Arbeitsgruppe mündeten in ein Konzept zur Durchführung von Projekten sowie in die „Projektgrundsätze der saarländischen Landesverwaltung“. Im Dezember 2019 hat die Personalentwicklungs- und Koordinationsstelle (PEKS), entschieden, den Vorschlägen der Arbeitsgruppe zu folgen und die zur Einführung eines systematischen Projektmanagements notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Damit wurde die zentrale Forderung des Rechnungshofs aus seinen beiden Prüfungen erfüllt. Gleichzeitig zeigt sich hier ein Beispiel dafür, wie konstruktive Zusammenarbeit zwischen dem Rechnungshof und der geprüften Stelle aussehen kann. Denn mit den bereits umgesetzten und noch geplanten Maßnahmen wird außerhalb der IT zum ersten Mal in der saarländischen Landesverwaltung umfassend, und nicht nur auf einzelne Stellen begrenzt, Projektarbeit strukturiert. Der Rechnungshof wird diesen Aufgabenbereich der Landesverwaltung auch wegen seiner steigenden Bedeutung weiterhin genau beobachten und dort, wo gegebenenfalls Hilfe benötigt wird, entsprechend unterstützen. So hat er bereits frühzeitig darauf hingewiesen, dass im Rahmen des vorgelegten Fortbildungskonzepts nach Möglichkeit landesinterne Schulungen, beispielsweise unter Führung der Fachhochschule für Verwaltung, durchgeführt werden sollten. Des Weiteren hat

¹ Vgl. hierzu auch Tz. 32 des Jahresberichts.

² Die Ergebnisse der beiden Prüfungen wurden bereits im Jahresbericht 2018 veröffentlicht.

sich der Rechnungshof kritisch mit den Inhalten der Projektgrundsätze beschäftigt und auch an dieser Stelle bereits Empfehlungen zu ihrer Ergänzung ausgesprochen.

- **Umgang mit der Lehrverpflichtung an der Universität des Saarlandes**
Jahresbericht Seite 182

Der Rechnungshof hat die Umsetzung der rechtlichen und internen Vorgaben zur Lehrverpflichtung an der Universität des Saarlandes (UdS) sowohl auf zentraler als auch auf dezentraler Ebene geprüft. Dabei wurden die hochschulinternen Prozesse von der Festsetzung des Umfangs der individuellen Lehrdeputate für das hauptberuflich tätige wissenschaftliche Personal über die Erfüllung der Lehrverpflichtung bis hin zur erforderlichen Dokumentation analysiert und Empfehlungen zur Optimierung erarbeitet. Bei seiner Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass bislang bei der UdS einheitliche interne Vorgaben zum Umgang mit der Lehrverpflichtung fehlen. Die Prüfung legte offen, dass sich in den einzelnen Fakultäten unterschiedliche Vorgehensweisen hinsichtlich der Anrechnung von Lehrveranstaltungen auf die Lehrverpflichtung, für die Gewährung von Ermäßigungen sowie den ordnungsgemäßen Umgang mit den Nachweispflichten herausgebildet haben. Dies führt in der praktischen Handhabung zu einer Ungleichbehandlung des Lehrpersonals. Der Rechnungshof hat empfohlen, dass künftig die Möglichkeiten des Personalwirtschaftssystems der UdS zur besseren Dokumentation genutzt werden und Daten zur Lehrverpflichtung zentral im Personalstammdatensatz hinterlegt werden sollten. Des Weiteren sollte das Ermäßigungsverfahren standardisiert werden, um eine höhere Effizienz und Transparenz zu erreichen. Hinsichtlich der festgestellten Mängel in der Nachweisführung zur Erfüllung der Lehrverpflichtungen hat der Rechnungshof der UdS empfohlen, die diesbezüglichen Regelungen zu konkretisieren und die Vorgehensweisen der Fakultäten zu vereinheitlichen. Die UdS hat die Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend bestätigt und ihre Bereitschaft signalisiert, Prozesse im Umgang mit der Lehrverpflichtung zu harmonisieren und im Rahmen der Digitalisierungsstrategie zukunftsfähig zu standardisieren. Zum Teil wurden die Empfehlungen des Rechnungshofs mittlerweile bereits umgesetzt.

Hinweis zum Jahresbericht 2019

Den vollständigen Text des Jahresberichts 2019
finden Sie im Internet unter:

www.saarland.de/rechnungshof

www.rechnungshof.saarland.de