



Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt
Örtliche Prüfung



Schlussbericht 2017

Prüfung des Jahresabschlusses 2017
des Landkreises Konstanz



Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	3
1.1	Jahresabschluss nach dem Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen	3
1.2	Allgemeines zur örtlichen Prüfung durch das RPA	3
1.2.1	Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes	3
1.2.2	Gesetzliche Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes	3
1.2.3	Weitere übertragene Prüfungsaufgaben	4
1.3	Art und Umfang der Prüfung des Jahresabschlusses	4
1.3.1	Rechtsgrundlagen für die örtliche Prüfung des Jahresabschlusses	4
1.3.2	Art der Prüfung, Prüfungsstruktur	5
1.4	Aufstellung und Vorlage des Jahresabschlusses 2017	6
1.5	Inhalt und Umfang der Prüfung des Jahresabschlusses 2017	6
1.5.1	Jahresabschlussprüfung 2017	6
1.5.2	Sachliche Schwerpunktprüfungen.....	8
1.5.3	Beratungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes	9
1.5.4	Prüfung von Verwendungsnachweisen zur Abrechnung von Zuwendungen	10
1.6	Feststellung des letzten Jahresabschlusses 2016	10
1.7	Stand der überörtlichen Prüfung durch die GPA	10
1.8	Prüfungsmitteilung der Großen Kreisstadt Konstanz.....	11
2	Finanzwirtschaftliche und haushaltsrechtliche Bemerkungen zum Jahresabschluss 2017	11
2.1	Finanzwirtschaftliche Beurteilung	11
2.1.1	Ergebnisrechnung 2017.....	11
2.1.1.1	Gesamtergebnisrechnung.....	11
2.1.1.2	Entwicklung der Ergebnisse in den Teilhaushalten	13
2.1.2	Gesamtfinanzrechnung, Investitionstätigkeit, Kreditaufnahmen	15
2.1.2.1	Allgemeine Bemerkungen zur Finanzrechnung.....	15
2.1.2.2	Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung.....	16
2.1.2.3	Investitionstätigkeit	16
2.1.2.4	Kreditaufnahmen in 2017.....	18
2.1.2.5	Schuldenstand des Landkreises	18
2.1.2.6	Endbestand an Zahlungsmitteln.....	19
2.2	Liquiditätslage der Kreiskasse	20
2.3	Übertragung von Planansätzen	22
2.3.1	Grundlagen für die Übertragung nach dem NKHR	22
2.3.2	Ermächtigungsübertragungen für Investitionen.....	22
2.3.3	Budgetüberträge in der Ergebnisrechnung.....	23
2.3.4	Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen	24

2.4	Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen	24
2.5	Ordnungsgemäße Buchführung	26
3	Prüfungsbemerkungen zur Bilanz	26
3.1	Allgemeine Bemerkungen, Entwicklung der Bilanz	26
3.2	Immaterielle Vermögensgegenstände	28
3.3	Sachvermögen	28
3.4	Finanzvermögen – Beteiligungen, Sondervermögen, Ausleihungen	30
3.5	Finanzvermögen – Forderungen	30
3.6	Finanzvermögen – Liquide Mittel	32
3.7	Kapitalposition – Basiskapital und Rücklagen	32
3.8	Rückstellungen	34
3.9	Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen	35
3.10	Sonstige Verbindlichkeiten	36
3.11	Passive Rechnungsabgrenzungsposten	36
4	Erkenntnisse aus Schwerpunktprüfungen und aus Prüfungen einzelner Themen	37
4.1	Sonderprüfung Asyl	37
4.1.1	Prüfungsauftrag und Inhalt der Sonderprüfung Asyl	37
4.1.2	Wohnheimgebühren	38
4.1.3	Ausgleichszahlungen für Fehlbeleger	39
4.1.4	Haushaltsplan 2018	40
4.1.5	Gebäudekosten / Gebäudeabbaukonzept	41
4.2	Prüfung der Gewährung von Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen	44
4.3	Prüfung der Leistungen nach dem SGB II in Frauenhäusern	44
4.4	Prüfung der Personalneueinstellungen im Jahr 2016	45
4.5	Prüfung der Jahresrechnung 2017 der Kunststiftung Landkreis Konstanz	46
5	Prüfungsfeststellungen aus Vorjahren	46
6	Schlussbemerkungen	47
7	Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	48

1 Vorbemerkungen

1.1 Jahresabschluss nach dem Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen

Bereits zum 01.01.2010 hat der Landkreis Konstanz auf das Neue Kommunale Haushaltsrecht (NKHR) umgestellt. Der Jahresabschluss nach dem NKHR hat die Funktion, ein vollständiges Bild über die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Landkreises zu vermitteln (§ 95 Abs. 1 GemO). Er besteht nach § 95 Abs. 2 GemO aus den drei Komponenten Ergebnisrechnung, Finanzrechnung und Vermögensrechnung (Bilanz). Er ist um einen Anhang zu erweitern und durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern.

In der Ergebnisrechnung werden die Erträge und Aufwendungen, in der Finanzrechnung die im Haushaltsjahr eingegangenen Einzahlungen und geleisteten Auszahlungen (einschließlich Investitionstätigkeit) gegenübergestellt.

Die Vermögensrechnung ist, wie die Bilanz im kaufmännischen Rechnungswesen, eine Gegenüberstellung des Vermögens und der Finanzierungsmittel, berücksichtigt dabei jedoch die kommunalen Besonderheiten (siehe hierzu im Einzelnen Ziffer 3.1 des Berichts).

1.2 Allgemeines zur örtlichen Prüfung durch das RPA

1.2.1 Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes

In der Gemeindeordnung ist das kommunalverfassungsrechtliche Prüfungswesen verankert. So muss jeder Landkreis gemäß § 48 LKrO in Verbindung mit § 109 GemO zur Durchführung der örtlichen Prüfung ein Rechnungsprüfungsamt (RPA) als besonderes Amt einrichten. Es untersteht kraft Gesetzes dem Landrat unmittelbar und ist bei der Erfüllung der ihm zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.

1.2.2 Gesetzliche Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes

Die gesetzlichen Aufgaben des RPA sind in § 48 LKrO in Verbindung mit §§ 110, 111 Abs. 1 und § 112 Abs. 1 GemO geregelt:

- Prüfung des Jahresabschlusses des Landkreises vor der Feststellung durch den Kreistag nach Maßgabe der §§ 10 und 11 GemPrO (festzustellen ist, ob die einzelnen Maßnahmen der Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung und der Vermögens- und Schuldenverwaltung den vom Landkreis zu beachtenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie den Verträgen und dienstlichen Regelungen des Landkreises entsprechen, ob der Inhalt der Verträge und dienstlichen Regelungen sich im Rahmen der Rechtsvorschriften bewegt und ob der Jahresabschluss mit seinen Bestandteilen und Anlagen vollständig ist und den Formvorschriften entspricht; insbesondere zu prüfen ist der rechtzeitige Einzug der Forderungen, die Einhaltung der Ansatz- und Bewertungsvorschriften, die Zulässigkeit der Abweichungen von den Ansätzen des Haushaltsplans, die ordnungsgemäße Bildung und Abwicklung der Haushaltsübertragungen, die Erledigung von Feststellungen früherer Prüfungsberichte)
- Unterjährige Prüfung der Verwaltungsführung (Schwerpunktprüfungen) als Grundlage für die Prüfung des Jahresabschlusses
- Unvermutete Prüfung der Kreiskasse, der Sonderkassen der Eigenbetriebe sowie der Zahlstellen, nach Maßgabe der §§ 7 und 8 GemPrO (z.B. Übereinstimmung Kassensoll-

und Kassenistbestand, Abwicklung Zahlungsverkehr, Buchführung, Belegführung, Bewirtschaftung von Kassenmittel, Sicherung, Überwachung und Beitreibung von Forderungen, Kassensicherheit)

- Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe des Landkreises.

1.2.3 Weitere übertragene Prüfungsaufgaben

Durch Kreistagsbeschlüsse, Vereinbarungen, Organisationsentscheidungen oder auf sonstige Weise wurden dem RPA folgende weitere Prüfungsaufgaben übertragen:

- Prüfung der Jahresrechnung der Kunststiftung Landkreis Konstanz (Beschluss des Kreistags vom 27.03.2006)
- Prüfung der durch die gemeinsame Einrichtung nach § 44b SGB II (Jobcenter Landkreis Konstanz) gewährten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (seit 2005)
- Prüfungsbestätigung gemäß § 7 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des SGB XII im Zusammenhang mit der Anforderung der Erstattung der Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung beim Bund durch das Sozialamt (seit 2014)
- Prüfung der Verwendungsnachweise zur Abrechnung von Zuwendungen des Landes und des Bundes an den Landkreis (siehe Ziffer 1.5.4 des Berichts)
- Rechnungsprüfung bei der „Drogenhilfe im Landkreis Konstanz e.V.“, jeweils im fünfjährigen Wechsel mit den RPAs der Städte Konstanz und Singen (der Prüfungsauftrag wurde 1997 aktualisiert und erneuert); das RPA des Landkreises war zuletzt für die Prüfung der Jahresrechnungen 2011 bis 2015 zuständig
- Prüfung des Jahresabschlusses der Kasse der Sprengelversammlung der Landräte im Regierungsbezirk Freiburg (seit 2013)
- Rechnungsprüfung bei den Empfängern von Zuschüssen des Landkreises Konstanz gemäß der Rahmenvereinbarung zwischen dem Landkreis Konstanz und der Liga der Freien Wohlfahrtsverbände im Landkreis Konstanz (seit 1999)
- Prüfung der Festsetzung, Erhebung und Beitreibung der Verwaltungsgebühren nach dem Landesgebührengesetz im Bereich der unteren Verwaltungsbehörde innerhalb des Landratsamtes (Auftrag des Landrates seit 1985)
- Prüfung der Beitreibung der von der unteren Verwaltungsbehörde festgesetzten Zwangs- und Bußgelder (Auftrag des Landrates seit 1985).

Ergänzend zu den eigentlichen Prüfungsaufgaben wurde beim Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt zum 01.01.2017 eine zentrale Antikorruptionsstelle eingerichtet und der Referatsleitung der Örtlichen Prüfung die Aufgabe des Antikorruptionsbeauftragten übertragen.

1.3 Art und Umfang der Prüfung des Jahresabschlusses

1.3.1 Rechtsgrundlagen für die örtliche Prüfung des Jahresabschlusses

Nach § 95b GemO ist der Jahresabschluss innerhalb von sechs Monaten aufzustellen, vom Landrat unter Angabe des Datums zu unterzeichnen und vom Kreistag innerhalb eines Jahres festzustellen.

Vor der Feststellung durch den Kreistag hat das Rechnungsprüfungsamt den Jahresabschluss nach § 110 GemO daraufhin zu überprüfen, ob

- bei den Erträgen, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach dem Gesetz und den bestehenden Vorschriften verfahren worden ist,
- die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind,
- der Haushaltsplan eingehalten worden ist und
- das Vermögen sowie die Schulden und Rückstellungen richtig nachgewiesen worden sind.

Das RPA hat die Prüfung innerhalb von vier Monaten nach der Aufstellung des Jahresabschlusses durchzuführen und dem Landrat einen Bericht über das Prüfungsergebnis vorzulegen.

Nach § 110 Abs. 2 Satz 3 GemO veranlasst der Landrat die Aufklärung von Beanstandungen. Danach fasst das RPA seine Bemerkungen in einem Schlussbericht zusammen. Dieser Schlussbericht dient dem Kreistag als Grundlage für die Beratung und Beschlussfassung über die Feststellung des Jahresabschlusses.

Die Gemeindeprüfungsordnung für Baden-Württemberg (GemPrO) enthält weitere Bestimmungen zur Prüfung des Jahresabschlusses. Die GemPrO wurde am 03. März 2018 neu gefasst und insbesondere den Bestimmungen des NKHR angepasst.

1.3.2 Art der Prüfung, Prüfungsstruktur

Nach dem Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 04.05.2009 blieben die bisherigen Regelungen zu den gesetzlichen Aufgaben und Zuständigkeiten des RPA in §§ 110 bis 112 GemO unverändert. Der neue Rechnungsstil (3-Komponenten-Rechnung) und die neue Haushaltssystematik haben aber Art und Umfang der Prüfung der kommunalen Abschlüsse sowie die fachlichen Anforderungen an die Prüfung, ebenso wie an die Verwaltung, verändert und erweitert. Insbesondere durch die neu eingeführte Bilanz ergab sich ein weiteres Prüfungsfeld (siehe Ziffer 3 des Berichts).

Die sachlich orientierten Schwerpunktprüfungen (siehe Ziffer 1.5.2 des Berichts) nehmen auch nach Einführung des NKHR weiterhin einen breiten Raum in der Prüfungspraxis ein. Die Schwerpunktprüfungen führt das RPA in einzelnen Fachbereichen vor der eigentlichen Prüfung des Jahresabschlusses durch. Hierzu wird vom RPA eine Prüfungsplanung erstellt, so dass die einzelnen Fachbereiche je nach Schwierigkeit und Bedeutung in angemessenen Zeitabständen einer Prüfung unterzogen werden. Das RPA greift außerdem im Verlauf des Prüfungsjahres aktuelle Entwicklungen auf und prüft einzelne Themen anlassbezogen. Über die Prüfungen werden jeweils Prüfungsberichte oder Prüfungsvermerke gefertigt und dem Landrat bzw. der Verwaltung übergeben.

Der vorliegende Schlussbericht fasst die wesentlichen Ergebnisse dieser Schwerpunktprüfungen zusammen (siehe Ziffer 4 des Berichts). Soweit die Verwaltung vor Erstellung des Schlussberichts zu den Prüfungsergebnissen Stellung genommen hat, wurde dies im Bericht berücksichtigt.

Das RPA überwacht ferner die Erledigung der bisher noch nicht abgewickelten Prüfungsfeststellungen, auch aus Prüfungen der Vorjahre (siehe Ziffer 5 des Berichts).

Ziel des RPA ist es auch, gemeinsam mit der Verwaltung zur Effizienz und ständigen Verbesserung des Verwaltungshandelns beizutragen. Entsprechend kommt der Beratungstätigkeit große Bedeutung zu (siehe Ziffer 1.5.3 des Berichts).

1.4 Aufstellung und Vorlage des Jahresabschlusses 2017

Der vollständig erstellte Jahresabschluss 2017 mit Ergebnisrechnung, Finanzrechnung, Bilanz, Anhang und Rechenschaftsbericht wurde dem RPA am 30.08.2018, die vom Landrat unterzeichnete endgültige Fassung (mit Stand vom 17.09.2018) am 19.09.2018 vorgelegt. Bereits zuvor wurden dem RPA ab dem 05.06.2018 einzelne prüfungsfähige Unterlagen übergeben.

Bereits im Verlauf der Prüfung sind geringfügige Anpassungen in den Erläuterungen zum Jahresabschluss nach entsprechenden Hinweisen des RPA erfolgt.

1.5 Inhalt und Umfang der Prüfung des Jahresabschlusses 2017

1.5.1 Jahresabschlussprüfung 2017

Die Prüfung des Jahresabschlusses erfolgte entsprechend § 3 GemPrO unter Bildung von Schwerpunkten und wurde mit Stichproben vorgenommen (risikoorientierter Prüfungsansatz). Die Prüfungsinhalte waren:

Allgemeine finanzwirtschaftliche Schwerpunkte:

- Finanzwirtschaftliche Beurteilung des Rechnungsergebnisses (Entwicklung der Finanzlage, Gesamtergebnisrechnung, Überschuss des ordentlichen Ergebnisses, Fehlbetrag des Sonderergebnisses, Verrechnung mit dem Basiskapital, Zuführung zu den Ergebnisrücklagen, wesentliche Planabweichungen, Gesamtfinanzrechnung, Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung, Finanzierung der Investitionen, Einhaltung der Kreditaufnahmevoraussetzungen unter Berücksichtigung der Kreditermächtigungen aus Vorjahren, Umschuldung des letzten Fremdwährungskredits, Entwicklung des Schuldenstandes, Endbestand an Zahlungsmitteln, Entwicklung der Liquiditätslage der Kreiskasse, Einhaltung der Mindestliquidität, Höchstbetrag der Kassenkredite, Anzahl der Kassenkredittage)
- Überprüfung der Übertragung der Planansätze für Auszahlungen und Aufwendungen in der Ergebnisrechnung (Nachvollziehbarkeit der Ermittlung der Budgetüberträge nach den Regelungen zur Budgetierung, Verzicht auf Budgetüberträge)
- Überprüfung der Übertragung der Planansätze für Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Finanzhaushalt (sachgerechte Ermittlung, Verzicht und teilweise Neuveranschlagung in 2018)
- Umfang und Entwicklung der Ermächtigungsübertragungen, Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen
- Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen im Rahmen der Budgetierungsregelungen (insbesondere Budgetüberschreitungen im Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales).

Prüfungsschwerpunkte zur Bilanz (Vermögensrechnung):

- Entwicklung der Bilanzsumme, wesentliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
- Immaterielle Vermögensgegenstände (richtige Erfassung der Zugänge)

- Aktivierung von Vermögenszugängen bei Gebäuden (Vermögenszugang beim Werkstattgebäude des BSZ Radolfzell, Gemeinschaftsunterkünfte, insbesondere Kauf der Kasernenstraße in Radolfzell, Erfassung von Anlagenzu- und Anlagenabgängen)
- Bauten auf fremden Grundstücken, Umbuchung der bereits aktivierten Gebäudekosten beim Kauf der Kasernenstraße in Radolfzell
- Aktivierung von Vermögenszugängen bei den Kreisstraßen (Entwicklung der Anschaffungs- und Herstellungskosten, Zugänge bei den Brücken)
- Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge (richtige Erfassung der Anlagenzugänge, insbesondere bei Inzahlungnahme von Altgeräten)
- Betriebs- und Geschäftsausstattung (Container-Wohnanlage Gemeinschaftsunterkunft Stromeyersdorfstraße, Lernfabrik 4.0, Ausstattung Flüchtlingsunterkünfte, Aktivierung weiterer Erstausrüstung BSZ Radolfzell).
- Anlagen im Bau (richtige Zuordnung der einzelnen Anlagen, Umbuchung nach Fertigstellung, außerplanmäßige Abschreibung nicht realisierter Flüchtlingsunterkünfte)
- Verbundene Unternehmen und sonstige Beteiligungen (Übernahme und Verkauf von Geschäftsanteilen)
- Forderungen des Landkreises (Entwicklung des Forderungsbestandes, insbesondere im Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales, periodengerechte Zuordnung der Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz, Wertberichtigungen)
- Liquide Mittel (Entwicklung, Übereinstimmung mit den Kontoständen der Girokonten, Übereinstimmung mit der Finanzrechnung)
- Basiskapital (Korrektur einer im Vorjahr vorgenommene Verrechnung mit dem Fehlbetrag beim Sonderergebnis, Umbuchungen aus den Überschussrücklagen)
- Rücklagen (Ausweis der Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses, Ermittlung des Sonderergebnisses, Verfahrensweise bei den außerplanmäßigen Abschreibungen für aufgelöste bzw. nicht realisierte Flüchtlingsunterkünfte)
- Pflicht- und Wahrrückstellungen (Entwicklung der Rückstellungen, Einhaltung der Voraussetzungen für die Bildung der verschiedenen Rückstellungen, Entwicklung und Inanspruchnahme der Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung, Wahrrückstellung für eine ausstehende Rechnung)
- Verbindlichkeiten (Anstieg der Kreditverbindlichkeiten, Währungsgewinn bei der Umschuldung des letzten Fremdwährungsdarlehens in Schweizer Franken, Abgrenzung der Tilgungszahlungen zum 31.12.2017, Anstieg der sonstigen Verbindlichkeiten wegen ungeklärter Zahlungseingänge)
- Passive Rechnungsabgrenzungsposten (periodengerechte Zuordnung der Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz zum 31.12.2017).

Prüfungsschwerpunkte zu den Teilhaushalten:

- Ergebnisse in den einzelnen Teilhaushalten (Entwicklung und Beurteilung der Ergebnisse der Teilergebnisrechnungen und Teilfinanzrechnungen, Ursachen der wesentlichen Planabweichungen, Nachvollziehbarkeit der Erläuterungen im Jahresabschluss, Investitionen)
- Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales (Ursachen für den gestiegenen Zuschussbedarf, Entwicklung der Transferaufwendungen beim Amt für Migration und Integration, Amt für Kinder, Jugend und Familie und Sozialamt sowie beim Jobcenter)
- Verbesserung des Ergebnisses sowie Entwicklung der Zuweisungen und Umlagen im Teilhaushalt 6 – Finanzwirtschaft.

1.5.2 Sachliche Schwerpunktprüfungen

Im Mittelpunkt der Schwerpunktprüfungen stand im 1. Halbjahr 2018 die dem RPA übertragene Sonderprüfung Asyl. Daneben wurden die gesonderten Pflichtprüfungen der Jahresabschlüsse 2017 der Eigenbetriebe Eisenbahnverkehrsunternehmen EVU „seehäslle“ und Abfallwirtschaftsbetrieb Landkreis Konstanz durchgeführt, für die eigene Prüfungsberichte erstellt und dem Kreistag am 23.07.2018 vorgelegt wurden.

Insgesamt hat das RPA seit der Feststellung des letzten Jahresabschlusses 2016 die folgenden sachlichen Schwerpunktprüfungen durchgeführt:

- Sonderprüfung Asyl (Auftrag des Landrats unter Berücksichtigung des Beschlusses des Kreistags im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2018 am 29.01.2018 zur Überprüfung einzelner Themen aus dem Bereich Asyl, Erstellung mehrerer Teilprüfungsberichte zu den Themen Kalkulation und Angemessenheit der Wohnheimgebühren, Berechnung der Ausgleichszahlungen für Fehlbeleger, Verteilung der Fehlbeleger, Kalkulation der Planansätze im Haushaltsplan 2018, Kosten der Flüchtlingsunterkünfte und Gebäudeabbaukonzept); siehe Ziffer 4.1 des Berichts
- Prüfung der Gewährung von Sozialhilfe nach dem SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) außerhalb von Einrichtungen (sachliche und örtliche Zuständigkeit, Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung, Nachrangigkeit, Abgrenzung der Hilfe zum Lebensunterhalt gegenüber der vom Bund erstatteten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung); siehe Ziffer 4.2 des Berichts
- Prüfung der Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) in Frauenhäusern (Rechtmäßigkeit der Gewährung der Leistungen nach SGB II, Voraussetzungen für die Übernahme der Kosten für die psychosoziale Betreuung, Kostenerstattung zwischen den Landkreisen); siehe Ziffer 4.3 des Berichts
- Prüfung der Personalneueinstellungen in 2016 des Landratsamtes Konstanz (Zuständigkeiten für die Einstellungen, Abschluss von Arbeitsverträgen, Ernennung von Beamten, Vergütung gemäß tariflicher und besoldungsrechtlicher Bestimmungen, elektronische Aktenführung); siehe Ziffer 4.4 des Berichts
- Prüfung der Jahresrechnung 2017 der Kunststiftung Landkreis Konstanz (ordnungsgemäße Buchführung, zweckentsprechende Verwendung der Erträge); siehe Ziffer 4.5 des Berichts.

Darüber hinaus wurden quartalsweise die beim Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) zur Kostenerstattung angeforderten Sozial- und Jugendhilfeaufwendungen auf Vollständigkeit sowie Übereinstimmung mit den Ein- und Auszahlungen der entsprechenden Finanzpositionen überprüft.

Ebenso wurde die nach § 7 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des SGB XII vorgeschriebene jährliche Prüfungsbestätigung für die auf der Grundlage des § 46a SGB XII mit dem Bund erfolgte Abrechnung der Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung für das Jahr 2017 erteilt.

Es wird bestätigt, dass die Prüfungen vom RPA weisungsfrei und unabhängig durchgeführt wurden (§ 109 Abs. 2 GemO).

1.5.3 Beratungstätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes

Das RPA war auch im vergangenen Jahr wieder in erheblichem Umfang beratend tätig. Je nach Umfang und Schwierigkeit des jeweiligen Sachverhalts wurden mündliche Auskünfte erteilt oder schriftliche Stellungnahmen erstellt.

Diese präventive Prüfungsmethode trägt dazu bei, etwaige Prüfungsfeststellungen zu vermeiden und konstruktiv an der Optimierung der Verwaltungsleistung mitzuwirken.

Diese Unterstützungsfunktion entspricht auch dem heutigen Selbstverständnis einer modernen Prüfung.

In der nachfolgenden Auflistung werden die wesentlichen Beratungen von Verwaltungsbereichen seit der letztjährigen Erstellung des Schlussberichts aufgeführt:

- Beratung der Verwaltung in einzelnen haushalts- und kommunalrechtlichen Fragen (Darstellung der Rückstellung für die Deponienachsorgekosten beim Eigenbetrieb Abfallwirtschaftsbetrieb, Ausweis eines nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags, Pflicht zur Ausstellung von Spendenbescheinigungen bei der Kunststiftung, Hinweise zur Zulässigkeit von Budgetüberträgen und Vorschläge zur Änderung der Budgetierungsregelungen, Regelungen zur Aufbewahrung von Rechnungsbelegen beim Sozialamt, Abgrenzung der Zuständigkeit bei der Bewirtschaftungsbefugnis)
- Beratung der Verwaltung in kassenrechtlichen Fragen (u.a. Behandlung von ungeklärten Zahlungseingängen bei nicht ermittelbaren Einzählern insbesondere aus der Schweiz; Beschaffung, Verwahrung und Einsatz einer Kreditkarte bei der Kreiskasse)
- Beratung der Verwaltung in vergaberechtlichen Fragen (insbesondere Wahl des richtigen Vergabeverfahrens, Angebotsfrist nach § 15 VgV, Bewerberauswahl bei einer beschränkten Ausschreibung, Losaufteilung, Ausschluss von Bietern aufgrund fehlender Unterlagen)
- Beratung des Amtes für Migration und Integration (insbesondere zur Spitzabrechnung, Berechnung Fehlbelegerabgabe, Haushaltsplanung 2019, Erstellung Budgetberichte, Gebäudeabbaukonzept, Wohnheimgebühren)
- Beratung des Jugendamtes zur Personalkostenerstattung nach § 5 Absatz 2 Nr. 2 Landes-kinder- und Jugendhilfegesetz an die Stadt Konstanz (Berücksichtigung von Zahlungen des Landes aus dem Integrationslastenausgleich nach § 29d Absatz 2 FAG)
- Beratung der Verwaltung in einzelnen gebührenrechtlichen Fragen (Mitgestaltung eines Hinweisblattes für die Fachämter zum Mindestinhalt eines Gebührenbescheides, Gebühren für eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung, Kalkulation Wohnheimgebühren, Umsetzung der Befreiung der Jagdausübungsberechtigten von der Trichinenuntersuchungsgebühr).

Mitarbeiter des RPAs waren außerdem in den verwaltungsinternen Arbeitsgruppen „AG Gebühren“ zur Kalkulation der Gebühren der unteren Verwaltungsbehörde und „AG Sachaufwendungen“ im Rahmen der Haushaltsstrukturkommission sowie in der Stellenbewertungskommission vertreten.

1.5.4 Prüfung von Verwendungsnachweisen zur Abrechnung von Zuwendungen

Das RPA hat im Rechnungsjahr 2017 aufgrund von Nebenbestimmungen in den Zuwendungsbescheiden die folgenden Verwendungsnachweise zur Abrechnung von Bundes- und Landeszuwendungen geprüft:

- Zuwendungen nach dem Landeseisenbahnfinanzierungsgesetz für die Erneuerung, Instandhaltung und Unterhaltung der Schienenstrecke des Eigenbetriebs EVU „seehäslle“ Stockach – Radolfzell (Schlusszahlungen für 2014 und 2015)
- Zuwendungen nach dem Landeseisenbahnfinanzierungsgesetz für das Sonderprogramm „Ertüchtigung nichtbundeseigener Eisenbahnstrecken“ für die Schienenstrecke des Eigenbetriebs EVU „seehäslle“ Stockach – Radolfzell
- Zuwendung des KVJS aus Mitteln der Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen
- Pauschalierte Ausgleichsleistungen nach § 45a Personenbeförderungsgesetz für verschiedene Schülerverkehre
- Erstattung von Fahrgeldausfällen nach § 145 Abs. 3 SGB IX für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen für mehrere Strecken
- Zuwendung zur Förderung von Deutschkenntnissen bei Asylbewerbern und Flüchtlingen nach der Verwaltungsvorschrift Deutsch für Flüchtlinge

1.6 Feststellung des letzten Jahresabschlusses 2016

Der letzte Jahresabschluss des Landkreises wurde zusammen mit dem Schlussbericht des RPAs in der Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses am 09.10.2017 vorbereitet und in der Sitzung des Kreistags am 23.10.2017 beraten und festgestellt.

Die ortsübliche Bekanntgabe des Beschlusses über die Feststellung entsprechend § 95b Abs. 2 GemO erfolgte am 28.10.2017. Die öffentliche Auslegung des Jahresabschlusses 2016 mit dem Rechenschaftsbericht erfolgte in der Zeit vom 02.11.2017 bis 10.11.2017.

Der Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses 2016 wurde der Rechtsaufsichtsbehörde mit Schreiben vom 14.11.2017 mitgeteilt.

1.7 Stand der überörtlichen Prüfung durch die GPA

Nach § 48 LKrO in Verbindung mit §§ 113 Abs. 1 und 114 GemO hat die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) im Auftrag der Rechtsaufsichtsbehörde die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung des Landkreises Konstanz in regelmäßigen Abständen einer überörtlichen Prüfung zu unterziehen. Gemäß § 114 Abs. 4 GemO ist über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts der GPA der Kreistag zu unterrichten.

Die letzte Allgemeine Finanzprüfung für die Rechnungsjahre 2011 bis 2014 (für die beiden Eigenbetriebe einschließlich des Rechnungsjahres 2015) fand Mitte 2016 statt. Über das Ergebnis der Prüfung (Prüfungsberichts der GPA vom 18.09.2017) wurde der Kreistag in der Sitzung vom 19.03.2018 zusammen mit der Stellungnahme der Verwaltung unterrichtet. Das Prüfungsverfahren war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Schlussberichts noch nicht abgeschlossen.

Die letzte überörtliche Prüfung der Bauausgaben des Landkreises durch die GPA wurde Ende 2016 für die Jahre 2011 bis 2015 durchgeführt. Über das Ergebnis dieser Prüfung (Prüfungsbericht der GPA vom 29.05.2017) wurde dem Kreistag in der Sitzung vom 18.12.2017 zusammen mit der Stellungnahme der Verwaltung sowie ergänzend dem Technischen und Umweltausschuss in der Sitzung vom 18.6.2018 berichtet. Das Prüfungsverfahren war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Schlussberichts noch nicht abgeschlossen.

1.8 Prüfungsmitteilung der Großen Kreisstadt Konstanz

Nach der Satzung über die Durchführung der Sozialhilfe nach SGB XII im Landkreis Konstanz (Delegationssatzung) sowie nach der Satzung über die Durchführung des § 5 Abs. 2 Nr. 2 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes für Baden-Württemberg (LKJHG) stellt die Stadt Konstanz dem Landkreis die Berichte über örtliche und überörtliche Prüfungen im Sozial- und Jugendhilfebereich zur Verfügung.

Das RPA der Stadt Konstanz hat seit der Erstellung des letzten Schlussberichts keine Prüfung in den nach den beiden Satzungen relevanten Bereichen durchgeführt.

2 Finanzwirtschaftliche und haushaltsrechtliche Bemerkungen zum Jahresabschluss 2017

2.1 Finanzwirtschaftliche Beurteilung

2.1.1 Ergebnisrechnung 2017

2.1.1.1 Gesamtergebnisrechnung

Die Gesamtergebnisrechnung (siehe Seite 20 des Jahresabschlusses) schließt mit einem Überschuss von 6.885.329,95 EUR ab. Gegenüber der Planung hat sich das Gesamtergebnis damit um rd. 5,1 Mio. EUR verbessert.

Das Gesamtergebnis 2017 setzt sich zusammen aus dem Überschuss des ordentlichen Ergebnisses von 6.949.238 EUR und einem Fehlbetrag beim Sonderergebnis von 63.908 EUR. Die Entwicklung der Jahresergebnisse der letzten vier Jahre ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Entwicklung der Jahresergebnisse (in EUR)

	2014	2015	2016	2017
Ordentliches Ergebnis	10.169.882	10.916.693	10.776.438	6.949.238
Sonderergebnis	-10.632	-1.148.271	-1.454.455	-63.908
Gesamtergebnis	10.159.250	9.768.422	9.321.983	6.885.330
Geplantes Gesamtergebnis	3.868.700	3.989.600	9.376.000	1.830.300
Planabweichung	+ 6.290.550	+ 5.778.822	- 54.017	+ 5.055.030

Aus der Tabelle ergibt sich, dass der Überschuss 2017 von rd. 6,9 Mio. EUR deutlich geringer ist als in den vorherigen drei Jahren.

Die Verbesserung des Gesamtergebnisses um rd. 5,1 Mio. EUR ist auf eine Vielzahl einzelner Abweichungen bei den Erträgen und Aufwendungen gegenüber der Planung zurückzuführen. Die wesentlichsten Abweichungen sind nachfolgend genannt:

- Im Bereich der Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) gab es Mehraufwendungen für einmalige Leistungen von rd. 1,4 Mio. EUR und Mehraufwendungen bei den Kosten der Unterkunft von rd. 1,7 Mio. EUR. Diese Mehraufwendungen sind durch gestiegene Fallzahlen (insbesondere Flüchtlinge) begründet. Gleichzeitig ist aber auch die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft um rd. 1,6 Mio. EUR höher ausgefallen.
- Beim Amt für Kinder, Jugend und Familie sind rd. 2,4 Mio. EUR höhere Aufwendungen aus dem Bereich der Individuellen Hilfen für junge Menschen und Familien entstanden. Im Gegenzug sind die Erstattungen vom Land, insbesondere für die Versorgung und Betreuung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) um rd. 2,5 Mio. EUR gestiegen.
- Beim Amt für Migration und Integration sind höhere Leistungen nach dem AsylbLG von rd. 1,8 Mio. entstanden. Aufgrund der rückläufigen Zugangszahlen bei den Flüchtlingen sind gleichzeitig aber auch die Pauschalen vom Land für die Flüchtlinge um rd. 6,1 Mio. EUR (incl. der Spitzabrechnungen 2015 und 2016) geringer ausgefallen. Dagegen konnten bei den Wohnheimgebühren rd. 2,1 Mio. EUR höhere Erträge erzielt werden.
- Beim Amt für Hochbau und Gebäudemanagement lagen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rd. 1,8 Mio. EUR unter dem Planansatz. Davon entfielen allein rd. 1,6 Mio. EUR auf geringere Aufwendungen für die Flüchtlingsunterkünfte.
- Im Teilhaushalt 6 – Finanzwirtschaft sind in Summe rd. 1,7 Mio. EUR höhere FAG-Zuweisungen des Landes zu verzeichnen. Daneben sind Mehrerträge aus dem Aufkommen der Grunderwerbsteuer von rd. 1,7 Mio. EUR entstanden.

Die Planabweichungen sind darüber hinaus im Jahresabschluss ab Seite 26 erläutert und auf Seite 205 nochmals zusammengefasst. Ergänzend wird auch auf die Erläuterungen zu den jeweiligen Teilhaushalten im Jahresabschluss hingewiesen.

Das Rechnungsergebnis 2017 ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Die negative Entwicklung im Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales (Amt für Migration und Integration -3,7 Mio. EUR, Amt für Kinder, Jugend und Familie -1,1 Mio. EUR) konnte durch Verbesserungen in den anderen Teilhaushalten mehr als ausgeglichen werden. Mehrerträge wurden insbesondere im Teilhaushalt 6 – Finanzwirtschaft aufgrund höherer FAG-Zuweisungen des Landes und einem höheren Aufkommen der Grunderwerbsteuer erzielt.

Trotz des Überschusses von rd. 6,9 Mio. EUR ist darauf hinzuweisen, dass aus der Ergebnisrechnung nur ein Zahlungsmittelüberschuss von rd. 824.000 EUR erwirtschaftet werden konnte, der nicht einmal zur Finanzierung der ordentlichen Tilgung ausreichend war. Geplant war ein Zahlungsmittelüberschuss von rd. 9.8 Mio. EUR. Hierzu wird auf Ziffer 2.1.2.2 des Berichts verwiesen.

Die positive Entwicklung des Rechnungsergebnisses hat sich im Übrigen bereits frühzeitig in den unterjährigen Finanzprognosen der Verwaltung abgezeichnet. Die Prognosen zeigen insbesondere auch die wesentlichen Abweichungen im Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales, die auf die Entwicklungen der Flüchtlingskrise zurückzuführen sind. Es wird auf die

zutreffenden Erläuterungen zur Entwicklung der Prognosen auf Seite 205 des Jahresabschlusses verwiesen.

Nach § 90 Abs. 1 GemO i.V.m. § 49 Abs. 3 GemHVO ist ein Überschuss beim ordentlichen Ergebnis der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zuzuführen. Ein Fehlbetrag beim Sonderergebnis ist nach § 25 Abs. 4 GemHVO durch Entnahme aus der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses oder, soweit dies nicht möglich ist, zu Lasten des Basiskapitals zu verrechnen.

Es wird bestätigt, dass entsprechend diesen gesetzlichen Vorgaben der Überschuss beim ordentlichen Ergebnis der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zugeführt wurde. Der Fehlbetrag beim Sonderergebnis wurde dagegen in Höhe der darin enthaltenen außerplanmäßigen Abschreibungen für Flüchtlingsunterkünfte von rd. 107.000 EUR mit der Rücklage aus den Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses verrechnet. Diese Vorgehensweise ist damit begründet, dass die Erstattung der außerplanmäßigen Abschreibungen im Rahmen der Spitzabrechnung ebenfalls im ordentlichen Ergebnis verbucht wird (siehe im Einzelnen zu dieser korrekten Vorgehensweise Ziffer 3.7 des Prüfungsberichts). Der danach verbleibende Überschuss beim Sonderergebnis von rd. 43.000 EUR (insbesondere Spenden und Veräußerungserlöse) wurde sachgerecht der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses zugeführt.

Die Behandlung des ordentlichen Ergebnisses und des Sonderergebnisses ist in der Feststellung, Aufgliederung und Verwendung des Jahresergebnisses auf Seite 7 des Jahresabschlusses dargestellt. Die Abweichungen zwischen dieser Darstellung und dem Ergebnis der Gesamtergebnisrechnung hängt mit der oben genannten Verrechnung der außerplanmäßigen Abschreibungen zusammen.

2.1.1.2 Entwicklung der Ergebnisse in den Teilhaushalten

Die ordentlichen Ergebnisse der einzelnen Teilhaushalte haben sich im Vergleich zum Vorjahr zum Teil sehr unterschiedlich entwickelt. Während sich die Ergebnisse der Teilhaushalte 1, 2 und 4 nahezu unverändert bzw. leicht verbessert darstellen, haben sich die ordentlichen Ergebnisse der Teilhaushalte 3 und 5 dagegen deutlich negativ entwickelt.

Die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse der einzelnen Teilhaushalte im Vergleich zum Vorjahr ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse der Teilhaushalte (in EUR)

	2016	2017	Vergleich Vorjahr
THH 1 – Untere Verwaltungsbehörde	-9.546.254	-9.597.214	-50.960
THH 2 – Schulträgeraufgaben	2.459.042	3.446.690	987.648
THH 3 – Jugend und Soziales	-108.505.334	-115.752.299	-7.246.965
THH 4 – Nahverkehr und Straßen	-6.625.334	-6.405.106	220.228
THH 5 – Innere Verwaltung	-25.922.785	-32.854.611	-6.931.826
THH 6 – Finanzwirtschaft	158.917.102	168.111.777	9.194.675
Ordentliches Ergebnis	10.776.438	6.949.238	-3.827.200

Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales:

Dieser vom Volumen her für den Landkreis bedeutendste Teilhaushalt unterliegt weiterhin großen Veränderungen, welche in 2017 im Vergleich zum Vorjahr zu einer Verschlechterung beim ordentlichen Ergebnis von über 7,2 Mio. EUR geführt haben. Dabei wurde die negative Entwicklung auch 2017 wieder stark vom Thema Flüchtlinge beeinflusst.

Die Transferaufwendungen im Teilhaushalt 3 sind insgesamt nur moderat um rd. 988.000 EUR gestiegen. Die Entwicklung der Transferaufwendungen war dagegen in den einzelnen Fachbereichen des Teilhaushaltes 3 gegenüber dem Vorjahr sehr unterschiedlich. Während beim Amt für Migration und Integration die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz um rd. 5,9 Mio. EUR zurückgegangen sind, haben die Leistungsausgaben beim Sozialamt um rd. 4,8 Mio. EUR und beim Amt für Kinder, Jugend und Familie um rd. 2,1 Mio. EUR zugenommen. Ebenso ist die Leistungsbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende beim Jobcenter (SGB II) um rd. 3,4 Mio. EUR gestiegen. Dies zeigt, dass inzwischen ein großer Teil der Flüchtlinge aus dem Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes in die anderen Sozialsicherungssysteme übergewechselt ist.

Bei den Erträgen haben sich 2017 die rückläufigen Zugangszahlen bei den Flüchtlingen auf die Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz ausgewirkt. Gegenüber dem Vorjahr sind die Pauschalen (incl. Abschlagszahlungen auf die Spitzabrechnungen 2015 und 2016) um rd. 11,7 Mio. EUR zurückgegangen. Dagegen haben im Bereich des Amtes für Kinder, Jugend und Familie die Erstattungen des Landes, insbesondere für die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA), um rd. 5,3 Mio. EUR zugenommen.

Weitere Verbesserungen gegenüber dem Vorjahr gab es bei der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft nach SGB II um rd. 3,4 Mio. EUR, bei den Wohnheimgebühren für Flüchtlinge um rd. 1,6 Mio. EUR und beim Soziallastenausgleich um rd. 1,0 Mio. EUR.

Teilhaushalt 5 – Innere Verwaltung:

Die negative Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses beim Teilhaushalt 5 – Innere Verwaltung in Höhe von rd. 6,9 Mio. EUR ist im Wesentlichen auf einen Einmaleffekt zurückzuführen. 2016 war es im Zusammenhang mit der Spitzabrechnung der Kosten für die Flüchtlingsunterbringung erforderlich, die in den angemieteten Flüchtlingsunterkünften angefallenen Kosten, welche für die Nutzungsänderung oder Sanierung der Gebäude notwendig waren und nach dem sogenannten Mietereinbautenerlass als Herstellungskosten angesehen werden können, in der Bilanz zu erfassen (siehe Ziffer 3.3 im Schlussbericht 2016). Diese Nachaktivierung der sogenannten Mietereinbauten hat 2016 einmalig zu einem Ertrag in Höhe von 6,1 Mio. EUR geführt. Entsprechend stellt sich das Jahr 2016 im Vergleich zu 2017 um diesen Betrag besser dar.

Teilhaushalt 6 – Finanzwirtschaft:

Der Teilhaushalt 6 – Finanzwirtschaft dient im Wesentlichen zur Abwicklung von allgemeinen Zuweisungen und Umlagen. Daneben werden hier die Zinserträge aus den vorhandenen liquiden Mitteln, die Zinsaufwendungen aus den Kreditverbindlichkeiten und sonstige allgemeine Finanzvorgänge gebucht (z.B. Kursgewinne aus Währungsschwankungen).

Die positive Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses im Vergleich zum Vorjahr um rd. 9,2 Mio. EUR ist im Wesentlichen auf die Entwicklung der im Teilhaushalt 6 verbuchten FAG-

Zuweisungen, dem Anteil am Aufkommen der Grunderwerbsteuer und der Kreisumlage zurückzuführen. Die Entwicklung dieser wesentlichen Erträge ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Zuweisungen und Umlagen (in EUR) im Teilhaushalt 6 – Finanzwirtschaft

	2014	2015	2016	2017
FAG-Zuweisungen	43.997.712	42.872.314	39.739.551	46.924.889
Grunderwerbsteuer	16.680.932	18.858.487	19.032.406	21.090.311
Kreisumlage	102.553.776	108.802.387	115.400.427	114.239.248
Summe	163.232.420	170.533.188	174.172.384	182.254.447

Die Kreisumlage stellt mit über 114 Mio. EUR die größte Ertragsposition im Kreishaushalt dar. Gegenüber dem Vorjahr ist sie sogar um rd. 1,2 Mio. EUR gesunken. Für 2018 ist eine moderate Steigerung der Kreisumlage auf rd. 116,0 Mio. EUR vorgesehen.

Die Kreisumlage hat im Jahr 2017 zu 36,5 % zur Deckung der ordentlichen Aufwendungen der Gesamtergebnisrechnung beigetragen. Im Jahr 2014 lag dieser Deckungsbeitrag noch bei über 42 %. Der Deckungsbeitrag zu den ordentlichen Aufwendungen ist damit im dritten Jahr in Folge rückläufig und hat den geringsten Stand seit Einführung des NKHR (2010) erreicht.

Der deutliche Anstieg bei den im Teilhaushalt 6 verbuchten FAG-Zuweisungen ist auf die um rd. 6,3 Mio. EUR höheren Schlüsselzuweisungen des Landes zurückzuführen.

Weitere Zuweisungen und Umlagen werden, soweit sie produktbezogen zugeordnet werden können, außerhalb des Teilhaushaltes 6 in dem jeweils betreffenden Teilhaushalt abgewickelt. Es handelt sich hier um weitere Zuweisungen und Umlagen, insbesondere vom Bund und vom Land, von rd. 55,7 Mio. EUR. Hinzu kommen die der unteren Verwaltungsbehörde überlassenen Gebühreneinnahmen von rd. 7,4 Mio. EUR.

Bei den Aufwendungen sind in der Ergebnisrechnung des Teilhaushaltes 6 als wesentliche Positionen die FAG-Umlagezahlungen an das Land (11,1 Mio. EUR) und die Umlagezahlungen an den Kommunalverband für Jugend und Soziales - KVJS (1,3 Mio. EUR) enthalten. Ebenso sind hier die Zinsaufwendungen für die Kreditverbindlichkeiten dargestellt. Diese sind trotz eines höheren Schuldenstandes aufgrund des weiterhin niedrigen Zinsniveaus um rd. 64.000 EUR auf rd. 889.000 EUR zurückgegangen.

2.1.2 Gesamtfinanzzrechnung, Investitionstätigkeit, Kreditaufnahmen

2.1.2.1 Allgemeine Bemerkungen zur Finanzrechnung

In der Gesamtfinanzzrechnung (siehe Seite 32 des Jahresabschlusses) spiegeln sich neben den Auszahlungen und Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit insbesondere die Auszahlungen und Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit sowie die Kreditaufnahmen und Tilgungen (sog. Finanzierungstätigkeit) wider, die im früheren kameraleen Haushaltsrecht jeweils im Vermögenshaushalt ausgewiesen wurden.

Unter Berücksichtigung der haushaltsunwirksamen Einzahlungen und Auszahlungen wird als Ergebnis der Finanzrechnung der „Endbestand an Zahlungsmitteln am Ende des Haushaltsjahres“ ausgewiesen.

2.1.2.2 Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung

Im Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung (Ifd. Nr. 17 der Gesamtfinanzzrechnung) schlagen sich die zahlungswirksamen Vorgänge der Ergebnisrechnung aus der laufenden Verwaltungstätigkeit nieder. Der Zahlungsmittelüberschuss steht grundsätzlich zur Finanzierung der Investitionen und zur Tilgung zur Verfügung.

Trotz des guten Ergebnisses der Gesamtergebnisrechnung von knapp 6,9 Mio. EUR (siehe Ziffer 2.1.1.1 des Berichts) beträgt der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung in der Finanzrechnung nur 824.326 EUR. Es wurde damit der geplante Zahlungsmittelüberschuss von 9.798.719 EUR um nahezu 9 Mio. EUR unterschritten.

Grund für die Abweichungen zwischen dem Ergebnis der Gesamtergebnisrechnung und dem Zahlungsmittelüberschuss in der Finanzrechnung sind nicht zahlungswirksame Vorgänge. Die Verschlechterung ist dabei hauptsächlich auf die periodengerechte Abgrenzung der bereits im Jahr 2016 gezahlten Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz im Bereich des Amtes für Migration und Integration zurückzuführen. Diese Abgrenzung über gebildete passive Rechnungsabgrenzungsposten (siehe Ziffer 3.11 des Berichts) hat im Jahr 2017 zu einem (nicht zahlungswirksamen) Ertrag von rd. 8,5 Mio. EUR geführt.

Weitere nicht zahlungswirksame Vorgänge werden schlüssig auf Seite 34 des Jahresabschlusses erläutert.

Bei der Haushaltsplanung 2017 war noch vorgesehen, neben den Auszahlungen für die Tilgung von Krediten von 2,8 Mio. EUR, Eigenmittel zur Finanzierung der Investitionen von rd. 7 Mio. EUR zu erwirtschaften. Der tatsächlich im Jahr 2017 erwirtschaftete Zahlungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung von 824.326 EUR war dagegen nicht einmal für die Auszahlungen für die Tilgung von Krediten ausreichend. Die Tilgung der Kredite erfolgte damit 2017 zu einem großen Teil zu Lasten der Liquidität.

2.1.2.3 Investitionstätigkeit

In 2017 wurden für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen 12.743.968 EUR ausbezahlt. Gegenüber dem Vorjahr sind die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (Ifd. Nr. 30 der Gesamtfinanzzrechnung) damit auf die Hälfte zurückgegangen. Sie haben somit in etwa wieder den Stand wie zu Beginn der Flüchtlingskrise erreicht. In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit dargestellt.

Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in EUR)

	2014	2015	2016	2017
Erwerb Grundstücke und Gebäude	82.332	1.517.936	29.356	2.200.737
Baumaßnahmen	9.653.615	10.843.939	19.750.856	7.973.868
Erwerb bewegliches Vermögen	1.296.520	2.803.755	5.424.755	2.127.533
Sonstige Investitionen	146.967	273.798	219.554	441.830
	11.179.434	15.439.429	25.424.521	12.743.968

Wie in den Vorjahren sind die Auszahlungen aus Investitionen im Wesentlichen für den Bau und die Ausstattung der Schulen und der Flüchtlingsunterkünfte erfolgt. Auf die Schulen entfallen rd. 6,2 Mio. EUR (davon rd. 5,4 Mio. EUR allein auf das BSZ Radolfzell). Für den

Bau und die Ausstattung der Flüchtlingsunterkünfte (insbesondere der Kasernenstraße in Radolfzell) wurden rd. 4,4 Mio. EUR verwendet.

Gegenüber der Planung liegen die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit um rd. 5,3 Mio. EUR unter den Planansätzen von rd. 18 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung der übertragenen Auszahlungsermächtigungen aus dem Vorjahr 2016 von über 10,3 Mio. EUR und der neu in das Folgejahr 2018 übertragenen Auszahlungsermächtigungen von rd. 5,6 Mio. EUR wurden die zur Verfügung stehenden Mittel sogar um rd. 10 Mio. EUR nicht ausgeschöpft.

Den Auszahlungen stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit von insgesamt rd. 1,5 Mio. EUR gegenüber. Diese setzen sich im Wesentlichen aus dem Zuschuss für die Lernfabrik 4.0 bei der Hohentwiel-Gewerbeschule von rd. 290.000 EUR, aus der Einzahlung aus dem Verkauf der Beteiligung an der Kompostwerk Landkreis Konstanz GmbH von 426.000 EUR, aus Zuweisungen und Kostenbeteiligungen im Bereich Straßen von rd. 420.000 EUR und aus Veräußerungserlösen von rd. 350.000 EUR zusammen.

Insgesamt ist der Finanzierungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit mit rd. 11,2 Mio. EUR gegenüber der Planung um rd. 5,2 Mio. EUR geringer ausgefallen. Der Finanzierungsmittelbedarf wurde dabei zu mehr als zwei Drittel durch eine Kreditaufnahme von rd. 7,6 Mio. EUR gedeckt (einschließlich restliche Kreditermächtigung aus 2016). Nach der Planung war eine Deckung durch Kredite von rd. 50 % vorgesehen (siehe Jahresabschluss 2017 ab Seite 213 - Finanzierung der Investitionen).

Darüber hinaus war die in der Planung vorgesehene Deckung durch im Jahr 2017 erwirtschaftete Eigenmittel nicht möglich. Vielmehr musste der nicht durch die Kreditaufnahme gedeckte Finanzierungsbedarf von rd. 3,5 Mio. EUR entgegen der Planung vollständig zu Lasten der Liquidität gedeckt werden.

In der folgenden Tabelle ist die in 2017 erfolgte Finanzierung der Investitionen mit Eigen- und Fremdmitteln im Vergleich zur Planung nochmals zusammengefasst.

Finanzierung der Investitionen mit Eigen- und Fremdmitteln (in EUR)

	Plan 2017	Ergebnis 2017
Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung	9.798.719	824.326
abzügl. Auszahlungen für Tilgung (ohne Umschuldung)	-2.800.000	-2.607.384
Eigenmittel 2017	6.998.719	-1.783.058
Finanzierungsmittelbedarf		
Auszahlungen für Investitionen abzügl. Einzahlungen	16.398.779	11.185.402
Finanzierung durch		
• Fremdmittel (Kredite)	8.000.000	7.644.000
• Eigenmittel aus 2017	6.998.719	
• Eigenmittel aus Vorjahren (zu Lasten Liquidität)	1.400.059	3.541.402

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass 2017 entgegen der Planung keine Eigenmittel zur Finanzierung der Investitionen erwirtschaftet wurden. Vielmehr mussten vorhandene Mittel

aus Vorjahren von rd. 1,8 Mio. EUR für die Tilgung der Kredite und von rd. 3,5 Mio. EUR zur Deckung der nicht durch Kredite finanzierten Investitionen verwendet werden.

Hinzu kommen die nach 2018 übertragenen Auszahlungsermächtigungen von rd. 6,5 Mio. EUR, denen keine erwirtschafteten Eigenmittel aus dem Jahr 2017 gegenüberstehen (siehe Ziffer 2.3 des Berichts). In Höhe dieser Beträge wird die Liquidität belastet. Zu den weiteren Auswirkungen auf die Liquidität wird auf Ziffer 2.2 des Berichts verwiesen.

2.1.2.4 Kreditaufnahmen in 2017

Im Rechnungsjahr 2017 wurden insgesamt vier Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen von insgesamt 7.644.000 EUR aufgenommen. Es handelte sich um zwei Kredite von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bank) und zwei Kredite von der Sparkasse Bodensee.

Die zwei Kredite von der KfW-Bank von insgesamt 3,3 Mio. EUR wurden noch vor Erlass der Haushaltssatzung 2017 aufgenommen. Hierfür stand gemäß § 87 Abs. 3 GemO noch die Kreditermächtigung 2016 in Höhe von 3,4 Mio. EUR zur Verfügung. Die beiden Kredite von der Sparkasse Bodensee in Höhe von insgesamt 4.344.000 EUR wurden auf Grundlage der Kreditermächtigung 2017 von 8 Mio. EUR aufgenommen. Die restliche Kreditermächtigung 2017 von 3.656.000 EUR steht zusammen mit der Kreditermächtigung 2018 von 8.306.000 EUR für Kreditaufnahmen im Haushaltsjahr 2018 zur Verfügung.

Darüber hinaus wurde ein Kredit bei der Deutschen Kreditbank in Höhe von 2,46 Mio. EUR für die Umschuldung eines in Schweizer Franken bestehenden Darlehens nach Ende der Zinsbindung aufgenommen.

Die Kredite wurden zu Zinssätzen von 0,23 % bis 0,96 % aufgenommen und haben Laufzeiten von 10 Jahren bis zu 20 Jahren.

Für die Kreditaufnahmen in 2017 kann bestätigt werden, dass sowohl die formellen als auch die materiellen Voraussetzungen nach § 87 Abs. 1 und 2 GemO (Kreditermächtigung, Kreditbetragshöchstgrenze) eingehalten wurden. Die Entscheidung über die Kreditaufnahmen wurden entsprechend § 7 Abs. 2 Nr. 9 der Hauptsatzung des Landkreises jeweils vom Landrat getroffen.

Die Kreditaufnahmen waren zur Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen erforderlich, insbesondere, da kein ausreichender Zahlungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung für eine Eigenmittelfinanzierung zur Verfügung stand (siehe Ziffer 2.1.2.2 des Berichts).

Die Kreditaufnahme ist im Übrigen korrekt in der Darstellung der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (P-Bilanzposition 4.2) und in der Schuldenübersicht (siehe Ziffer 7.3 im Anhang zum Jahresabschluss, Seite 221) ausgewiesen.

2.1.2.5 Schuldenstand des Landkreises

Durch die Kreditaufnahme ist der Schuldenstand des Landkreises im Rechnungsjahr 2017 um rd. 4,7 Mio. EUR auf 39.402.592 EUR (ohne Eigenbetriebe) gestiegen. Damit wurde der bislang **höchste Schuldenstand seit Bestehen des Landkreises** erreicht. Ursprünglich war in 2017 sogar eine Erhöhung des Schuldenstandes auf rd. 43,2 Mio. EUR vorgesehen (siehe Übersicht über den Stand der Schulden im Haushaltsplan 2017, Seite 629).

Wegen des weiterhin hohen Investitionsvolumens, insbesondere für die Berufsschulen, den IT-Masterplan für die Krankenhäuser sowie für die Flüchtlingsunterkünfte (insbesondere die Kasernenstraße in Radolfzell) ist auch künftig ein weiterer deutlicher Anstieg der Schulden vorgesehen. Nach dem Haushaltsplan 2018 ist ein Schuldenanstieg bis zum 31.12.2018 auf rd. 46,6 Mio. EUR geplant. Für die Jahre 2019 bis 2021 sieht die mittelfristige Finanzplanung darüber hinaus nochmals eine weitere Erhöhung des Schuldenstandes um über 10,2 Mio. EUR vor. Diese stark zunehmende Verschuldung wird kritisch betrachtet.

Das Regierungspräsidium Freiburg hat in seinem Haushaltserlass für das Haushaltsjahr 2018 die Voraussetzungen für die Bestätigung der Gesetzmäßigkeit der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans 2018 für gegeben angesehen. Positiv wurde dort vermerkt, dass die aus dem Ergebnishaushalt erwirtschafteten Zahlungsmittelüberschüsse die Finanzierung der ordentlichen Tilgung und die Bereitstellung eines Teilbetrags zur Finanzierung der Investitionen ermöglichen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich gerade in 2017 gezeigt hat, dass der erwirtschaftete Zahlungsmittelüberschuss nicht ausreichend für die Tilgung gewesen ist (siehe Ziffer 2.1.2.2 des Berichts).

Zu beachten ist, dass durch den Anstieg der Verschuldung die Spielräume für die Finanzierung von Investitionen in der Zukunft eingeschränkt sein werden. Nur wegen der derzeitigen Niedrigzinsphase hält sich die Zinsbelastung im Rahmen bzw. ist diese sogar rückläufig. Daneben werden aber mit der Erhöhung des Schuldenstandes zunehmend die Tilgungszahlungen zu einer Belastung. Nach dem Haushaltsplan 2018 wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums mit einer jährlichen Belastung für den Schuldendienst (Zins und Tilgung) von rd. 5,5 Mio. EUR gerechnet.

2.1.2.6 Endbestand an Zahlungsmitteln

Der als Ergebnis der Gesamtfinanzzrechnung ausgewiesene Endbestand an Zahlungsmitteln zum 31.12.2017 betrug 8.617.870 EUR. Dieser entspricht dem in der Bilanz ausgewiesenen Kassenbestand abzüglich der Handvorschüsse.

Der Endbestand an Zahlungsmitteln ist gegenüber dem 31.12.2016 (12.810.065 EUR) um rd. 4,2 Mio. EUR und damit nochmals deutlich zurückgegangen. Geplant war ein Rückgang des Zahlungsmittelbestandes von nur rd. 1,4 Mio. EUR. Die deutliche Verschlechterung von rd. 2,8 Mio. EUR gegenüber der Planung ist auf den um rd. 9,0 Mio. EUR geringeren Finanzierungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung (siehe Ziffer 2.1.2.2 des Berichts) zurückzuführen.

Nur weil gleichzeitig auch der Finanzierungsmittelbedarf für die Investitionen (siehe Ziffer 2.1.2.3 des Berichts) gegenüber der Planung um rd. 5,2 Mio. EUR geringer ausgefallen ist, konnte zum 31.12.2017 noch die geforderte Mindestliquidität von rd. 5,2 Mio. EUR nachgewiesen werden.

Der Zahlungsmittelbestand steht grundsätzlich bei ausreichender Liquiditätslage für die Finanzierung der Investitionen künftiger Jahre zur Verfügung. Zur Entwicklung der Liquiditätslage wird auf die nachfolgende Prüfungsbemerkung verwiesen.

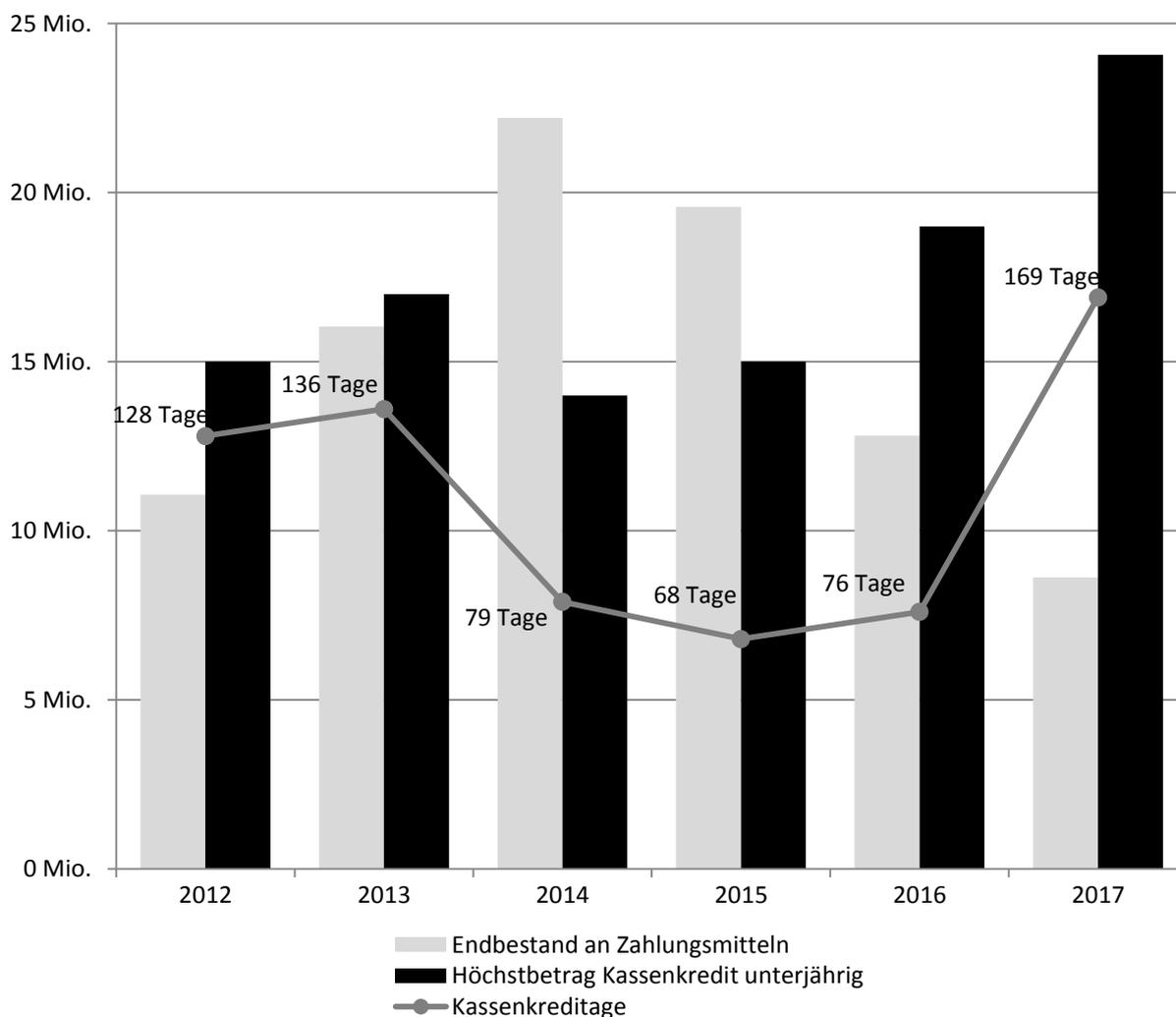
2.2 Liquiditätslage der Kreiskasse

Neben der Ressourcensicht (Ausgleich der Aufwendungen und Erträge im Ergebnishaushalt) ist die Zahlungssicht (Entwicklung der Liquidität) ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Kommunalhaushalts.

Nach § 89 GemO gilt der allgemeine Grundsatz, dass die rechtzeitige Leistung der Auszahlungen sicherzustellen ist. Mit der 2016 erfolgten Änderung der GemHVO wurden inzwischen, vergleichbar mit den nach kameralem Haushaltsrecht geltenden Bestimmungen zur Mindestrücklage, konkrete Regelungen zur Sicherung der Liquidität eingeführt. Nach § 22 Abs. 2 GemHVO soll eine Mindestliquidität von 2 % des Volumens der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit vorgehalten werden. Bezogen auf das Rechnungsjahr 2017 ist dies für den Landkreis Konstanz ein Betrag von rd. 5,2 Mio. EUR. Unter Berücksichtigung der in der mittelfristigen Finanzplanung im Haushaltsplan 2018 dargestellten Steigerung der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit wird sich die geforderte Mindestliquidität bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums Ende 2021 auf rd. 6,4 Mio. EUR erhöhen.

Die Entwicklung der für die Beurteilung der Liquidität maßgebenden Kennzahlen (Endbestand an Zahlungsmitteln, Höchstbetrag der Kassenkredite und Kassenkreditage) ist in dem nachfolgenden Diagramm dargestellt. Aus dem Diagramm ist eine deutliche Verschlechterung der Liquiditätslage ersichtlich.

Kennzahlen Liquidität



Mit einem Endbestand an Zahlungsmitteln zum Stichtag 31.12.2017 von rd. 8,6 Mio. EUR (siehe Ziffer 2.1.2.6 des Berichts) hat sich die Kassenliquidität zum Jahresabschluss 2017 im dritten Jahr in Folge nochmals verschlechtert. Im Vergleich zum Vorjahr ist sie deutlich um rd. 4,2 Mio. EUR zurückgegangen. Die nach § 22 Abs. 2 GemHVO geforderte Mindestliquidität von rd. 5,2 Mio. EUR ist jedoch am Stichtag 31.12.2017 noch nachgewiesen.

Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag der Kassenkredite von 40 Mio. EUR wurde nicht überschritten. Der höchste Stand der Kassenkredite betrug Anfang Dezember 2017 inclusive einem Kontokorrentkredit aber über 24 Mio. EUR. Dies ist der höchste Stand seit dem Jahr 2010. Die Anzahl der Kassenkredittage hat sich mit 169 Tagen gegenüber dem Vorjahr (76 Tage) mehr als verdoppelt.

Die Liquiditätslage des Landkreises hat sich damit im dritten Jahr in Folge deutlich verschlechtert.

Zur weiteren Entwicklung der Liquiditätslage ergibt sich unter Berücksichtigung der Ermächtigungsübertragungen und der im Haushaltsplan 2018 für den Finanzplanungszeitraum bis 2021 dargestellten Verwendung des Zahlungsmittelbestandes für die Investitionen nachfolgendes Bild.

Weitere Entwicklung der Liquiditätslage (in EUR)

Endbestand an Zahlungsmitteln zum 31.12.2017	8.617.870
abzüglich Ermächtigungsübertragungen nach 2018	
- Budgetüberträge	-1.622.600
- Ermächtigungsüberträge für Investitionen	-4.866.738
- zuzüglich restliche Kreditermächtigung 2017	3.656.000

Summe Ermächtigungsübertragungen nach 2017	-2.833.338
abzüglich Änderung des Finanzierungsmittelbestandes (Haushaltsplan 2018, Seite 53, Finanzrechnung Zeile 36)	
• im Rechnungsjahr 2018	992.231
• im Rechnungsjahr 2019	399.682
• im Rechnungsjahr 2020	199.244
• im Rechnungsjahr 2021	198.672

Summe Verwendung Finanzierungsmittel bis 2021	1.789.829
Verbleibender Zahlungsmittelbestand zum 31.12.2021	7.574.361

Aus der Aufstellung lässt sich entnehmen, dass nach Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums zum 31.12.2021 noch ein Zahlungsmittelbestand von rd. 7,6 Mio. EUR ausgewiesen wird. Die Liquidität würde sich damit weiter leicht verschlechtern.

Obwohl die nach § 22 GemHVO geforderte Mindestliquidität zum 31.12.2017 noch nachgewiesen werden kann, wird der Rückgang des Zahlungsmittelbestandes zum 31.12.2017 auf rd. 8,6 Mio. EUR kritisch gesehen. Der hohe Stand an Kassenkrediten von über 24 Mio. EUR und die hohe Zahl an Kassenkredittagen zeigt, dass die vorgeschriebene Mindestliquidität

auf Dauer nicht ausreichend ist, um unterjährig die jederzeitige fristgerechte Leistung der Auszahlungen sicherzustellen (§ 89 GemO).

Hinzu kommt, dass nach der im Haushaltsplan 2018 enthaltenen mittelfristigen Finanzplanung der künftige Finanzierungsbedarf nur durch eine bereits vorgesehene deutliche Erhöhung der Kreisumlage und weitere hohe Kreditaufnahmen gedeckt werden kann. Nennenswerte Eigenmittel stehen nicht mehr zur Verfügung.

2.3 Übertragung von Planansätzen

2.3.1 Grundlagen für die Übertragung nach dem NKHR

Für die im Haushaltsplan veranschlagten Aufwendungen des Ergebnishaushalts und Auszahlungen des Finanzhaushalts gilt der Grundsatz der zeitlichen Bindung. Daraus ergibt sich, dass Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen, die bis zum Jahresabschluss nicht in Anspruch genommen wurden, verfallen und grundsätzlich als erspart gelten.

Ausnahme vom Grundsatz der zeitlichen Bindung ist die Übertragbarkeit von Planansätzen nach § 21 GemHVO. Danach sind die Ansätze für Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (§ 21 Abs. 1 GemHVO) und die Ansätze für Aufwendungen und Auszahlungen eines Budgets (§ 21 Abs. 2 GemHVO) übertragbar.

Mit Kreistagsbeschluss vom 07.05.2018 wurden vor Erstellung des Jahresabschlusses die Ermächtigungsübertragungen im Ergebnishaushalt von 1.622.600 EUR (Budgetüberträge) und im Finanzhaushalt von 4.866.783 EUR (Auszahlungsermächtigung für Investitionen) beschlossen (siehe auch Haushalts-/Ermächtigungsübertragungen ab Seite 225 im Jahresabschluss). In dieser Höhe stehen im Jahr 2018 zusätzliche Auszahlungsermächtigungen ergänzend zu den Planansätzen zur Verfügung.

Die Ermächtigungsübertragungen werden im Jahresabschluss entsprechend dem Kreistagsbeschluss vollständig dargestellt.

2.3.2 Ermächtigungsübertragungen für Investitionen

Nach § 21 Abs. 1 GemHVO bleiben die Ansätze für Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Entsprechend wurden im Finanzhaushalt nicht verwendete Planansätze für Investitionen in Höhe von 4.866.738 EUR als Auszahlungsermächtigung übertragen.

Die Entwicklung der Auszahlungsermächtigungen in den einzelnen Teilhaushalten ist für die letzten drei Jahre in der folgenden Tabelle dargestellt.

Entwicklung der Auszahlungsermächtigungen für Investitionen (in EUR)

Finanzhaushalt	2015	2016	2017
THH 1 – Untere Verwaltungsbehörde	116.000	0	305.300
THH 2 – Schulträgeraufgaben	0	0	0
THH 3 – Jugend und Soziales	0	0	0
THH 4 – Nahverkehr und Straßen	75.639	367.000	839.286
THH 5 – Innere Verwaltung	5.142.769	8.546.630	3.575.452
THH 6 – Finanzwirtschaft	0	0	0
Schulbudgets	103.200	698.400	146.700
Summe	5.437.608	9.612.030	4.866.738

Die Ermächtigungsübertragungen für Investitionen sind im Vergleich zum Vorjahr deutlich zurückgegangen. Dies hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass für die Flüchtlingsunterkünfte nur noch Übertragungen von 508.000 EUR erforderlich waren (im Vorjahr noch rd. 3,9 Mio. EUR). Daneben wurden wie bereits in den Vorjahren nochmals Ermächtigungen von rd. 2,8 Mio. EUR für die Baumaßnahmen beim BSZ Radolfzell übertragen.

Es wird bestätigt, dass die Auszahlungsermächtigungen für Investitionen in den einzelnen Teilhaushalten nachvollziehbar und sachgerecht ermittelt wurden. Die Ermächtigungen waren erforderlich, da sich wesentliche Auszahlungen in das Folgejahr verschoben haben. Teilweise wurde auf eine Übertragung verzichtet und die Maßnahmen im Haushaltsplan 2018 neu veranschlagt (z.B. einzelne Kreisstraßenbaumaßnahmen oder die geplante Atemschutzübungsstrecke für die Feuerwehren).

Nach § 21 Abs. 1 GemHVO bleiben neben den Ansätzen für Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen auch die Ansätze für zweckgebundene investive Einzahlungen (Investitionszuwendungen, Investitionsbeiträge und ähnliche Entgelte für Investitionstätigkeit) bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar, sofern deren Eingang auch nach dem Veranschlagungsjahr sicher ist (entsprechend den früheren kameralen Haushaltseinnahmeresten). Die Einzahlungsermächtigungen von rd. 684.000 EUR sind in den oben dargestellten Beträgen bereits in Abzug gebracht.

Wie sich die Auszahlungs- und Einzahlungsermächtigungen auf die Einzelmaßnahmen aufteilen ist transparent im Jahresabschluss (Seite 225, Ziffer 7.8) dargestellt.

2.3.3 Budgetüberträge in der Ergebnisrechnung

Nach § 21 Abs. 2 GemHVO können die Ansätze für Aufwendungen und Auszahlungen eines Budgets ganz oder teilweise für übertragbar erklärt werden.

Zur Übertragbarkeit der Ansätze wurden eigene Regelungen zur Budgetierung in den Haushaltsplan aufgenommen (siehe Haushaltsplan 2017, Seite 612). Danach sind Einsparungen bei den Ansätzen für Aufwendungen und Auszahlungen für Personal- und Sachmittel eines Budgets grundsätzlich zu 60 % auf das Folgejahr übertragbar. Etwaige Überschreitungen dieser Ansätze sind grundsätzlich innerhalb von zwei Jahren nachzusparen, wenn sie auf nicht wirtschaftliches Handeln zurückzuführen sind.

Die Budgetierungsregelungen des Landkreises sind grundsätzlich nicht darauf ausgerichtet, dass Einsparungen bei einzelnen Planansätzen innerhalb eines Amtes oder Produktbereichs übertragen werden sollen. Die Budgetierungsregelungen sollen in erster Linie einer flexiblen Mittelbewirtschaftung dienen, indem auf der Ebene eines Teilhaushaltes ermittelte Einsparungen allgemein zur Verwendung in diesem Teilhaushalt übertragen werden.

Die Entwicklung der Budgetüberträge der letzten drei Jahre ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Entwicklung der Budgetüberträge (in EUR)

Ergebnishaushalt	2015	2016	2017
THH 1 – Untere Verwaltungsbehörde	0	0	0
THH 2 – Schulträgeraufgaben	0	0	0
THH 3 – Jugend und Soziales	0	0	0
THH 4 – Nahverkehr und Straßen	0	0	100.000
THH 5 – Innere Verwaltung	0	987.000	744.000
THH 6 – Finanzwirtschaft	0	0	0
Schulbudgets	420.400	490.200	778.600
Summe	420.400	1.477.200	1.622.600

Der Anstieg der Budgetüberträge hängt mit höheren Mittelübertragungen bei den Schulbudgets zusammen, für die eine Übertragung zu 100 % geregelt ist. Diese sind gegenüber dem Vorjahr um knapp 300.000 EUR auf 778.600 EUR gestiegen.

Bei den Teilhaushalten der Verwaltung wurde dagegen von den Budgetverantwortlichen in den Teilhaushalten 1, 2 und 3 auf die rechnerisch möglich gewesenen Budgetüberträge vollständig verzichtet, im Teilhaushalt 5 statt des möglichen Budgetübertrags von 1,9 Mio. EUR nur 744.000 EUR übertragen. Im Teilhaushalt 4 wurde der rechnerisch mögliche Budgetübertrag von 106.000 EUR in Höhe von 100.000 EUR fast vollständig übertragen (für notwendige Deckenerneuerungen).

Nach stichprobenweiser Prüfung kann insgesamt bestätigt werden, dass die Budgetüberträge nachvollziehbar ermittelt wurden.

2.3.4 Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen

Zur Finanzierung von Ermächtigungsübertragungen stehen grundsätzlich die noch nicht ausgeschöpften Kreditemächtigungen (als Fremdmittel) und der über die Ergebnisrechnung erwirtschaftete Zahlungsmittelüberschuss (als Eigenmittel) zur Verfügung.

Insgesamt wurden im Finanzhaushalt Auszahlungsermächtigungen für Investitionen von 4.866.738 EUR übertragen. Diesen Auszahlungsermächtigungen aus dem Jahr 2017 steht nur die nicht ausgeschöpfte Kreditemächtigung aus 2017 von 3.656.000 EUR gegenüber. Im Ergebnishaushalt stehen für die Budgetüberträge von 1.622.600 EUR keine Finanzierungsmittel aus dem Jahr 2017 zur Verfügung, da der Zahlungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung von nur rd. 824.000 EUR nicht einmal für die Kredittilgung 2017 ausreichend war (siehe Ziffer 2.1.2.2 des Berichts).

Für die Ermächtigungsübertragungen aus dem Jahr 2017 stehen damit keine ausreichenden Finanzierungsmittel aus dem Jahr 2017 zur Verfügung. Bei einer vollständigen Ausschöpfung der Ermächtigungsübertragungen von insgesamt rd. 6,5 Mio. EUR werden diese daher in Höhe von rd. 2,8 Mio. EUR (Differenz zwischen Ermächtigungsübertragungen und nicht ausgeschöpfter Kreditemächtigung) zu Lasten der Liquidität des Jahres 2018 gehen.

2.4 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen

Nach § 61 Ziffer 5 und Ziffer 40 GemHVO handelt es sich bei über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen um Aufwendungen/Auszahlungen, die die im Haushaltsplan veranschlagten Beträge übersteigen bzw. für die im Haushaltsplan keine Ermächti-

gungen veranschlagt sind. Nach § 84 Abs. 1 GemO bedürfen über- und außerplanmäßige Aufwendungen oder Auszahlungen, die nach Umfang und Bedeutung erheblich sind, der Zustimmung des Kreistags.

Nach den im Haushaltsplan festgelegten eigenen Budgetierungsregelungen (siehe Haushaltsplan 2017 ab Seite 612, Ziffern i), j) und k)) entstehen über- oder außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen aufgrund der weitgehenden Deckungsfähigkeit der einzelnen Planansätze jedoch nur, wenn das jeweilige Budget im Ergebnis insgesamt überschritten wird. Im Ergebnis- und im Finanzhaushalt stellt dabei jeder Teilhaushalt ein Budget dar.

Diese offene Regelung dient einer flexiblen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Solange das Budget eingehalten ist, sind Überschreitungen einzelner Planansätze grundsätzlich nicht genehmigungspflichtig. Ausnahmen sind darüber hinausgehende ungeplante Aufwendungen und Auszahlungen von grundsätzlicher (politischer) Bedeutung oder ungeplante freiwillige Aufwendungen, die nach den Regelungen zur Budgetierung vorab genehmigungspflichtig bleiben. Der Jahresabschluss 2017 enthält ab Seite 228 Erläuterungen zu den über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen.

Im Ergebnishaushalt wurde im Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales das Budget um über 4,3 Mio. EUR überschritten. Danach sind die im Teilhaushalt 3 angefallenen Mehraufwendungen nach den Budgetierungsregelungen als über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen anzusehen.

Die Budgetüberschreitungen im Teilhaushalt 3 setzen sich aus einer Vielzahl von Abweichungen bei den einzelnen Planansätzen zusammen. Im Wesentlichen handelt es sich aber um höhere Leistungen für Kosten der Unterkunft und für einmalige Leistungen im Bereich des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) von rd. 3,1 Mio. EUR, die auf steigende Fallzahlen zurückzuführen sind. Hier macht sich bemerkbar, dass zunehmend Flüchtlinge Leistungen vom Jobcenter erhalten. Außerdem sind gegenüber der Planung rd. 1,8 Mio. höhere Aufwendungen beim Amt für Migration und Integration für Leistungen nach dem AsylbLG entstanden. Auf die negative Entwicklung im Teilhaushalt 3 wurde der Kreistag bereits frühzeitig in den unterjährigen Budgetberichten hingewiesen.

In allen anderen Teilhaushalten wurden die Budgets eingehalten. Einzelne Planüberschreitungen bei den Aufwendungen (Mehraufwendungen) wurden durch Wenigeraufwendungen oder höhere Erträge im jeweiligen Teilhaushalt gedeckt. Damit sind in der Ergebnisrechnung der anderen Teilhaushalte nach den Budgetierungsregelungen keine über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen entstanden.

Zu den wesentlichen einzelnen Planüberschreitungen der Ergebnisrechnung wird ergänzend auf die Darstellung der Mehraufwendungen im Jahresabschluss 2017 (siehe Seite 205 des Jahresabschlusses) verwiesen.

Darüber hinausgehende ungeplante Aufwendungen und Auszahlungen von grundsätzlicher (politischer) Bedeutung oder ungeplante freiwillige Aufwendungen, welche nach Ziffer j) der Budgetierungsregelungen grundsätzlich genehmigungspflichtig gewesen wären, wurden für 2017 nicht festgestellt.

Im Finanzhaushalt wurden die im Teilhaushalt 3 veranschlagten Mittel für Investitionen geringfügig überschritten. Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit übersteigen den

Planansatz 2017 um rd. 9.000 EUR. Für diese Mehrauszahlungen liegen keine zahlungswirksamen Minderaufwendungen zur Deckung vor. Somit liegen im Teilhaushalt 3 nach Ziffer j) der Budgetierungsregelungen überplanmäßige Auszahlungen für Investitionen vor. Diese überplanmäßigen Auszahlungen sind insbesondere auf die Anschaffung von Softwarelizenzen zurückzuführen.

Die Verwaltung wird die über- bzw. außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen mit der Feststellung des Jahresabschlusses bekanntgeben (siehe Seite 229 des Jahresabschlusses).

2.5 Ordnungsgemäße Buchführung

Nach § 77 Abs. 3 GemO hat der Landkreis Bücher zu führen, in denen nach Maßgabe der GemO und nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung der besonderen gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen (§ 35 und § 36 GemHVO) die Verwaltungsvorfälle und die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage in der Form der doppelten Buchführung (Kommunale Doppik) ersichtlich zu machen sind.

Bei der Prüfung des Jahresabschlusses wurde stichprobenweise die buchungsmäßige Abwicklung der Geschäftsvorfälle in der Ergebnis- und Finanzrechnung überprüft. Hierbei wurde insbesondere auf eine korrekte Zuordnung nach dem Kontenrahmen Baden-Württemberg und auf eine periodengerechte Abgrenzung der Geschäftsvorfälle geachtet. Ebenso wurde stichprobenweise überprüft, ob die Zuständigkeiten für die Anordnungs- und Feststellungsbefugnis nach der Dienst- und Zuständigkeitsordnung für das Landratsamt Konstanz eingehalten wurden und ob die einzelnen Buchungen durch Kassenanordnungen und Auszahlungsnachweise sowie Unterlagen, aus denen sich der Grund der Buchung ergibt (begründende Unterlagen), ausreichend belegt sind.

Insgesamt konnte bei der stichprobenweisen Prüfung festgestellt werden, dass die buchungsmäßige Abwicklung der Geschäftsvorfälle nachvollziehbar und ordnungsgemäß erfolgte.

3 Prüfungsbemerkungen zur Bilanz

3.1 Allgemeine Bemerkungen, Entwicklung der Bilanz

Aufgabe der Bilanz ist die Dokumentation der Vermögenslage zum jeweiligen Stichtag. Hierzu werden dem Vermögen (Aktiva) die Finanzierungsmittel (Passiva - Eigenkapital und Fremdkapital) gegenübergestellt. Ein Vergleich mit den Jahresabschlüssen der Vorjahre gibt außerdem Auskunft über die Entwicklung.

Im Vergleich zu einem Handelsunternehmen sind bei der Bilanz des Landkreises Besonderheiten zu beachten. Bei den dargestellten Vermögensgegenständen handelt es sich im Regelfall um nicht verwertbares Vermögen (z.B. Kreisstraßen). Die im Finanzvermögen enthaltenen Forderungen unterliegen regelmäßig einer hohen Ausfallquote (Forderungen aus dem Sozial- und Jugendhilfebereich). Erhaltene und geleistete Investitionszuschüsse werden als Sonderposten ausgewiesen. Überschüsse der Ergebnisrechnung werden direkt den Rücklagen zugeführt. Gewinne oder Verluste werden nicht dargestellt.

Nachfolgend sind die wesentlichen Bilanzpositionen im Vergleich zum Vorjahr dargestellt.

Bilanzvergleich (in EUR)

Aktiva	31.12.2016	31.12.2017	Veränderung
Immaterielle Vermögensgegenstände	294.847	313.534	18.687
Sachvermögen	145.697.010	148.202.098	2.505.088
Finanzvermögen	29.330.978	30.518.822	1.187.844
Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	5.348.263	5.315.165	-33.099
Sonderposten Investitionszuschüsse	1.514.641	2.312.902	798.261
Passiva	31.12.2016	31.12.2017	Veränderung
Basiskapital	39.890.747	40.450.285	559.538
Rücklagen aus Überschüssen	48.350.471	54.676.263	6.325.792
Sonderposten	31.146.389	30.836.781	-309.607
Rückstellungen	2.242.294	2.026.963	-215.331
Verbindlichkeiten	47.000.688	53.589.087	6.588.399
Passive Rechnungsabgrenzungsposten	13.555.151	5.083.142	-8.472.009
Bilanzsumme	182.185.740	186.662.521	4.476.782

Die Bilanz zum 31.12.2017 weist eine Bilanzsumme von 186.662.521,26 EUR aus. Die Bilanzsumme ist damit gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,5 Mio. EUR gestiegen.

Bei einzelnen Bilanzpositionen liegen wesentliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahr vor. Diese hängen im Wesentlichen mit der Investitionstätigkeit für das Berufsschulzentrum Radolfzell und für die Unterbringung der Flüchtlinge sowie mit der Abgrenzung der Pauschalen für die Flüchtlinge nach dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz zusammen.

Die Investitionstätigkeit des Landkreises spiegelt sich auf der Aktivseite im Zugang beim Sachvermögen von rd. 2,5 Mio. EUR wider. Im Vorjahr betrug der Zugang zum Sachvermögen, insbesondere auch aufgrund des Baus und der Ausstattung der Gemeinschaftsunterkünfte für Flüchtlinge, noch rd. 21,8 Mio. EUR.

Das Finanzvermögen ist um rd. 1,1 Mio. EUR gestiegen. Der im Finanzvermögen enthaltene Forderungsbestand ist gegenüber dem Vorjahr aufgrund höherer Forderungen aus dem Jugendhilfebereich, den Forderungen gegenüber dem Land auf Zahlung der Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz und der Spitzabrechnung 2016 deutlich um 5,4 Mio. EUR gestiegen. Die im Finanzvermögen enthaltenen liquiden Mittel sind dagegen um rd. 4,2 Mio. EUR zurückgegangen. Hier zeigt sich, dass wie bereits im Vorjahr auch 2017 ein Teil der Investitionen durch Eigenmittel zu Lasten der Liquidität finanziert wurden.

Auf der Passivseite schlägt sich das positive Ergebnis der Ergebnisrechnung in der Zunahme der Überschussrücklagen um rd. 6,3 Mio. EUR nieder. Bei der Zunahme der Verbindlichkeiten um rd. 6,6 Mio. EUR wirkt sich im Wesentlichen die Aufnahme der Kredite für Investitionen aus.

Dagegen sind die passiven Rechnungsabgrenzungsposten wegen den rückläufigen Flüchtlingszahlen um über 8,5 Mio. EUR zurückgegangen. Hier handelt es sich hauptsächlich um

die periodengerechte Abgrenzung der vom Land bereits geleisteten Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz.

Die Gegenüberstellung des langfristig gebundenen Vermögens auf der Aktivseite (Sachvermögen, Finanzvermögen ohne Forderungen und liquide Mittel, geleistete Investitionszuschüsse) mit den langfristigen Finanzierungsmitteln auf der Passivseite (Basiskapital, Rücklagen, Sonderposten und Kreditverbindlichkeiten) ergibt, dass das Vermögen durch langfristiges Eigen- und Fremdkapital gedeckt ist. Der Anteil des Fremdkapitals (Kreditverbindlichkeiten) an der Finanzierung des Vermögens ist zum 31.12.2017 um knapp 3 %-Punkte auf rd. 26 % gestiegen. Hier spiegelt sich wider, dass die Investitionen neben der Finanzierung mit Eigenmitteln vermehrt, und gegenüber der Planung überproportional, durch Kredite finanziert wurden (siehe Ziffer 2.1.2.3 des Berichts).

Die einzelnen Bilanzpositionen wurden stichprobenweise geprüft. Dabei ergaben sich die nachfolgenden Bemerkungen. Die Prüfung hat insgesamt zu einem positiven Ergebnis geführt. Es kann bestätigt werden, dass der Ansatz und die Bewertung des Vermögens, der Rückstellungen und der Schulden insgesamt richtig und vollständig erfolgten.

3.2 Immaterielle Vermögensgegenstände

Unter der Bilanzposition 1.1 „Immaterielle Vermögensgegenstände“ sind die Werte von Lizenzen, DV-Software und ähnlichen Rechten verbucht. Der Wert ist im Rechnungsjahr 2017 geringfügig um 18.500 EUR auf 313.534,19 EUR angestiegen. Den Anschaffungskosten neuer Software und Lizenzen von rd. 198.000 EUR stehen Abschreibungen im Wert von 179.000 EUR gegenüber.

Nach stichprobenweiser Prüfung kann bestätigt werden, dass die Zugänge korrekt erfasst wurden.

3.3 Sachvermögen

Der Wert des Sachvermögens (Bilanzposition 1.2) ist im Jahr 2017 um rd. 2,5 Mio. EUR auf 148.202.097,97 EUR gestiegen. Im Vorjahr betrug der Anstieg noch rd. 22 Mio. EUR. Den in 2017 angefallenen Anschaffungs- und Herstellungskosten von insgesamt rd. 11,8 Mio. EUR stehen Abschreibungen von rd. 9,1 Mio. EUR und Anlagenabgänge von rd. 202.000 EUR gegenüber. Die Veränderungen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Entwicklung Sachvermögen (in EUR)

	31.12.2016	31.12.2017	Veränderung
Grundstücke und Gebäude	80.941.722	90.059.837	9.118.115
Bauten auf fremden Grundstücken	9.256.189	6.944.838	-2.311.351
Infrastrukturvermögen (Kreisstraßen)	33.288.658	32.490.251	-798.407
Bewegliche Vermögensgegenstände	12.023.814	14.047.676	2.023.862
Anlagen im Bau	10.186.627	4.659.496	-5.527.131
Summe	145.697.010	148.202.098	2.505.088

Die deutliche Erhöhung um rd. 9,1 Mio. EUR bei den Grundstücken und Gebäuden ist im Wesentlichen auf die Fertigstellung und Aktivierung des Werkstattgebäudes des

Berufsschulzentrums Radolfzell in Höhe von rd. 7,4 Mio. EUR zurückzuführen. Weiterhin wurde das Grundstück der Gemeinschaftsunterkunft Kasernenstraße in Radolfzell für rd. 2,05 Mio. EUR erworben.

Im Zusammenhang mit dem Kauf der Kasernenstraße wurden sachgerecht die bisher unter der Bilanzposition Bauten auf fremden Grundstücken enthaltenen Vermögenswerte für die Gebäude auf dem Grundstück mit einem Restbuchwert von rd. 1,2 Mio. EUR auf die Bilanzposition Grundstücke und Gebäude umgebucht.

Nicht berücksichtigt wurde, dass auf dem Grundstück neben dem alten denkmalgeschützten Offizierscasino noch drei weitere Behelfsbauten bestehen. Nach dem Grundsatz der Einzelbewertung sind diese Gebäude noch einzeln in der Anlagebuchhaltung zu erfassen und zu bewerten.

Die Herstellungskosten für die neu gebaute Flüchtlingsunterkunft in der Kasernenstraße waren dagegen zu Recht noch unter der Bilanzposition Anlagen im Bau erfasst, da der Neubau zum 31.12.2017 noch nicht in Betrieb war.

Die Bilanzposition Bauten auf fremden Grundstücken hat sich im Vergleich zum Vorjahr um rd. 2,3 Mio. EUR verringert. In dieser Anlagenklasse befinden sich hauptsächlich die Mieter-einbauten in angemieteten Flüchtlingsunterkünften. Den Anschaffungs- und Herstellungskosten in Höhe von rd. 924.000 EUR stehen Abschreibungen, Umbuchungen und Anlagenabgänge mit insgesamt rd. 3,24 Mio. EUR gegenüber. Wie oben bereits erwähnt, wurde die GU Kasernenstraße in Radolfzell mit rd. 1,2 Mio. EUR auf die Anlagenklasse der Wohngebäude umgebucht. Die Notunterkunft Kunstrasenplatz in Singen und die GU Volkertshausen wurden aufgelöst und der Restbuchwert von insgesamt rd. 83.000 EUR ausgebucht. Die Abschreibungen belaufen sich auf insgesamt 955.500 EUR.

Bei den Zugängen in Höhe von rd. 924.000 EUR handelt es sich um mehrere Positionen für Unterkünfte von Flüchtlingen. Ein wesentlicher Teil mit rd. 436.000 EUR wurde für die Gemeinschaftsunterkunft Herrenlandstraße und weitere rd. 175.800 EUR für die Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen im Posthalterswäldle in Singen aufgewendet.

Das Infrastrukturvermögen (Kreisstraßen) verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 798.000 EUR. Den Abschreibungen in Höhe von rd. 1,48 Mio. EUR stehen Anschaffungs- und Herstellungskosten aus mehreren Straßenbaumaßnahmen von rd. 505.000 EUR gegenüber. Weiterhin wurden rd. 268.000 EUR für den Radweg in Mühligen von den Anlagen im Bau umgebucht. Durch Verkauf bzw. Anpassungen bei den Grundstücken ist ein Abgang in Höhe von 88.400 EUR zu verzeichnen.

Die Zunahme um rd. 2,0 Mio. EUR bei den beweglichen Vermögensgegenständen und den Vorräten setzt sich aus den Anschaffungs- und Herstellungskosten sowie Umbuchungen von den Anlagen im Bau von insgesamt rd. 4,8 Mio. EUR abzüglich der Abschreibungen und Anlagenabgänge von rd. 2,8 Mio. EUR zusammen. Die Anschaffungs- und Herstellungskosten setzen sich aus einer Vielzahl einzelner Vermögensgegenstände zusammen. Im Wesentlichen handelt es sich aber um die Kosten der Anfang 2017 fertiggestellten Container-Wohnanlage GU Stromeyersdorfstraße von rd. 2,5 Mio. EUR, der in Betrieb genommenen Lernfabrik 4.0 der Hohentwiel-Gewerbeschule von rd. 0,9 Mio. EUR und der weiteren Ausstattung des BSZ Radolfzell mit rd. 0,4 Mio. EUR.

Unter der Bilanzposition Anlagen im Bau werden die Anschaffungs- und Herstellungskosten der noch nicht fertiggestellten oder in Betrieb genommenen Vermögensgegenstände dargestellt. Nach Fertigstellung werden diese Kosten auf die eigentlichen Bilanzpositionen umbucht. Der Wert der Anlagen im Bau hat sich 2017 deutlich um über 5,5 Mio. EUR verringert. Den Zugängen in Höhe von rd. 1,26 Mio. EUR stehen Umbuchungen und Abgänge in Höhe von rd. 6,8 Mio. EUR gegenüber. Bei den Zugängen handelt es sich unter anderem um Straßenbaumaßnahmen in Höhe von rd. 315.000 EUR und um weitere Kosten für das BSZ Radolfzell von rd. 582.000 EUR. Bei den Umbuchungen handelt es sich im Wesentlichen um den fertiggestellten 3. Bauabschnitt (Werkstatt) des Berufsschulzentrums Radolfzell mit rd. 3,18 Mio. EUR und die Anfang 2017 fertiggestellte Container-Wohnanlage GU Stromeyersdorfstraße von insgesamt rd. 2,2 Mio. EUR.

Die Veränderungen des Anlagenbestandes des Sachvermögens sind im Jahresabschluss vollständig dargestellt und erläutert. Nach stichprobenweiser Prüfung kann bestätigt werden, dass die Anschaffungs- und Herstellungskosten, die Anlagenabgänge und die Abschreibungen sachgerecht ermittelt und erfasst wurden.

3.4 Finanzvermögen – Beteiligungen, Sondervermögen, Ausleihungen

Unter den Bilanzpositionen 1.3.1 bis 1.3.5 sind die zu aktivierenden Anteile und Ausleihungen des Landkreises an Unternehmen, Zweckverbänden und Eigenbetrieben sowie das Mündelvermögen (Vermögen von Minderjährigen), welches der Landkreis in seiner Funktion als Amtspfleger oder Amtsvormund treuhänderisch verwaltet, dargestellt. Am bedeutendsten ist die Beteiligung an der Gesundheitsverbund Landkreis Konstanz gGmbH mit 520.000 EUR.

Der Wert der Beteiligungen, Sondervermögen, Ausleihungen und sonstigen Einlagen hat sich im Jahr 2017 nur unwesentlich um rd. 2.800 EUR auf 1.396.671,15 EUR erhöht. Zusammenfassend haben sich folgende Veränderungen ergeben.

Veränderungen Beteiligungen, Sondervermögen, Ausleihungen (in EUR)

	Zugang/Abgang
Stammkapital Energieagentur Kreis Konstanz	-300
Internationale Bodensee Tourismus GmbH	2.034
Badischer Gemeindeversicherungsverband	800
Mündelvermögen	295

Die Veränderungen sind nachvollziehbar und im Jahresabschluss erläutert.

3.5 Finanzvermögen – Forderungen

Bei der Bilanzposition 1.3.6 werden die öffentlich-rechtlichen Forderungen und die Forderungen aus Transferleistungen, bei der Bilanzposition 1.3.7 die privatrechtlichen Forderungen ausgewiesen. Der Bestand der Forderungen hat im Vergleich zum Vorjahr wesentlich um rd. 5,4 Mio. EUR zugenommen. Die Entwicklung der Forderungen ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Entwicklung der Forderungen (in EUR)

	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Öffentlich-rechtliche Forderungen	11.722.338	3.936.330	6.755.821
Forderungen aus Transferleistungen	17.192.713	10.557.794	13.148.864
Privatrechtliche Forderungen	335.753	603.273	569.620
Summe	29.250.804	15.097.397	20.474.306

Der Forderungsbestand setzt sich aus einer Vielzahl von Einzelforderungen aus allen Verwaltungsbereichen des Landratsamtes zusammen (siehe hierzu die Erläuterungen im Jahresabschluss 2017 ab Seite 52). Im Wesentlichen handelt es sich aber um Forderungen aus dem Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales. In der folgenden Tabelle ist der Bestand der wesentlichsten Forderungsarten zum 31.12.2017 dargestellt.

Wesentliche Forderungen zum 31.12.2017 (in EUR)

	31.12.2017
Pauschalen Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz	4.353.749
Spitzabrechnung Pauschalen 2016	2.180.930
Forderungen Sozial- und Jugendhilfebereich (wertberichtigt)	6.727.746
Bundeserstattung Grundsicherung	3.679.519

Ein wesentlicher Teil der Forderungen ist auf die periodengerechte Zuordnung der vom Land gewährten Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz im Bereich des Amtes für Migration und Integration zurückzuführen. Neben der Bildung eines passiven Rechnungsabgrenzungspostens (siehe Ziffer 3.11 des Berichts) führt die periodengerechte Zuordnung der Pauschalen zur Bildung von Forderungen in Höhe von insgesamt 4.353.749 EUR. Ein Teil dieser Forderungen (rd. 1,9 Mio. EUR) ist in den öffentlich-rechtlichen Forderungen enthalten. Ein weiterer Teil von rd. 2,5 Mio. EUR ist bei den Forderungen aus Transferleistungen erfasst. Im Vergleich zum Vorjahr sind diese Forderungen um rd. 1,1 Mio. EUR gestiegen.

Neu hinzugekommen ist die Forderung gegenüber dem Land aus der Spitzabrechnung der Pauschalen für das Jahr 2016 in Höhe von rd. 2,2 Mio. EUR.

Der werthaltige Forderungsbestand aus dem Bereich der Sozial- und Jugendhilfe ist ebenfalls deutlich gegenüber dem Vorjahr um 3,7 Mio. EUR auf insgesamt 6.727.746 EUR angestiegen. Bei dem wesentlichen Anstieg handelt sich um Forderungen aus dem Jugendamt aus dem Bereich Individuelle Hilfen.

Die Forderungen aus diesem Bereich unterliegen erfahrungsgemäß einem hohen Ausfallrisiko. Um dem im NKHR gültigen Prinzip der wirklichkeitsgetreuen Bewertung und den Bilanzgrundsätzen der Wahrheit und Klarheit gerecht zu werden, wurden daher Wertberichtigungen in Höhe von rd. 4 Mio. EUR vorgenommen. Die Wertberichtigungen wurden entsprechend dem in Zusammenarbeit mit dem RPA entwickelte Verfahren zur Bewertung der in den jeweiligen Fachverfahren erfassten Forderungen aus Transferleistungen ermittelt.

3.6 Finanzvermögen – Liquide Mittel

Die Bilanzposition 1.3.8 „Liquide Mittel“ enthält die Summe der Kontostände der neun Girokonten der Kreiskasse von 8.627.233,16 EUR und die Summe der diversen Handvorschusskassen der Außenstellen und Schulen von 29.975 EUR. Als Abgrenzung zum Kassenistbestand werden daneben Schweb- und Verrechnungspositionen von 9.362,75 EUR dargestellt.

Der Bestand an liquiden Mitteln hat sich gegenüber dem Vorjahr, trotz des positiven Jahresergebnisses, nochmals deutlich um 4,2 Mio. EUR auf insgesamt 8.647.845,41 EUR verringert. Grund ist im Wesentlichen der geringe Zahlungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung (siehe Ziffer 2.1.2.2 des Berichts), der dazu geführt hat, dass ein Teil der Investitionen zu Lasten der Liquidität finanziert werden musste.

Bei der Prüfung konnte festgestellt werden, dass die auf Seite 55 des Jahresabschlusses dargestellte Summe der einzelnen Girokontenstände mit den Endsalden auf den letzten Kontoauszügen des Jahres 2016 sowie mit den Beträgen auf den entsprechenden Bilanzkonten (1711 „Sichteinlagen bei Banken und Kreditinstituten“) übereinstimmen. Außerdem kann bestätigt werden, dass der auf den Girokonten ausgewiesene Kassenbestand mit dem in der Gesamtfinanzrechnung ausgewiesenen Endbestand an Zahlungsmitteln am Ende des Haushaltsjahres übereinstimmt.

3.7 Kapitalposition – Basiskapital und Rücklagen

Auf der Passivseite sind unter der Bilanzposition 1 die Eigenkapitalpositionen, bestehend aus dem Basiskapital und den Rücklagen, dargestellt. Die Eigenkapitalpositionen zeigen auf, zu welchem Anteil die auf der Aktivseite der Bilanz stehenden Vermögenswerte durch Eigenmittel finanziert wurden.

Das Basiskapital (Bilanzposition 1.1) ist dabei die Differenz, die sich im Rahmen der Eröffnungsbilanz zwischen Vermögen und Abgrenzungsposten der Aktivseite sowie Rücklagen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten der Passivseite der Bilanz ergeben hat.

Das Basiskapital bleibt als statische Größe aus der Eröffnungsbilanz in der Regel unverändert. Es kann grundsätzlich nur zur Verrechnung von Fehlbeträgen aus früheren Jahren (§ 25 Abs. 3 und 4 GemHVO) herangezogen werden. Daneben können im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses aus den Ergebnisrücklagen Beträge in das Basiskapital umgebucht werden (§ 23 GemHVO).

Abweichend von diesen Regelungen wurde zum Jahresabschluss 2017 das Basiskapital um rd. 560.000 EUR durch Verrechnung mit der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses auf 40.450.285,31 EUR erhöht. Die Erhöhung erfolgte auf Empfehlung des Rechnungsprüfungsamtes und dient zur Korrektur der im Vorjahr vorgenommenen Verrechnung des Sonderergebnisses mit dem Basiskapital. Im Sonderergebnis 2016 waren außerplanmäßige Abschreibungen in Höhe von rd. 560.000 EUR für nicht realisierte Flüchtlingsunterkünfte enthalten. Die Erstattung dieser im Sonderergebnis enthaltenen Abschreibungen über die Spitzabrechnung der Flüchtlingskosten mit dem Land führt aber zur Erhöhung des ordentlichen Ergebnisses und damit zu einer Verschiebung zwischen der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses und der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses. Mit der jetzt erfolgten Korrektur über das Basiskapital wird diese

Verschiebung rückgängig gemacht (siehe hierzu Ziffer 3.8 des letztjährigen Schlussberichts über die Prüfung des Jahresabschlusses 2016).

In den Rücklagen spiegelt sich das Ergebnis der Ergebnisrechnung wider. Überschüsse oder Fehlbeträge aus der Ergebnisrechnung werden im NKHR direkt mit den unter der Bilanzposition 1.2 dargestellten Ergebn isrücklagen verrechnet. Ein Gewinn oder Verlust wird dagegen im NKHR nicht ausgewiesen.

Die Ergebnisrechnung 2017 weist einen Überschuss beim ordentlichen Ergebnis von 6.949.238,06 EUR und einen Fehlbetrag beim Sonderergebnis von 63.908 EUR aus (siehe Ziffer 2.1.1 des Berichts). Nach § 90 Abs. 1 GemO in Verbindung mit § 49 Abs. 3 GemHVO ist der Überschuss beim ordentlichen Ergebnis der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zuzuführen. Nach § 25 Abs. 4 GemHVO ist ein Fehlbetrag beim Sonderergebnis durch Entnahme aus der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses oder, soweit dies nicht möglich ist, zu Lasten des Basiskapitals zu verrechnen.

Davon abweichend wurde zum Jahresabschluss 2017 der unter der Bilanzposition 1.2.1 dargestellten „Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses“ der Überschuss aus dem ordentlichen Ergebnis nur in Höhe von 6.842.410 EUR zugeführt. Der restliche Überschuss des ordentlichen Ergebnisses von rd. 107.000 EUR wurde mit dem Sonderergebnis verrechnet.

Dies hängt damit zusammen, dass auch im Sonderergebnis 2017 (wie bereits 2016) außerplanmäßige Abschreibungen für nicht realisierte bzw. aufgelöste Flüchtlingsunterkünfte in Höhe von rd. 107.000 EUR enthalten waren. Zur Vermeidung einer weiteren Verschiebung zwischen der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses und der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses wurden diese außerplanmäßigen Abschreibungen beim Sonderergebnis heraus gerechnet und mit der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses verrechnet. Es verbleibt damit ein Überschuss beim Sonderergebnis von 42.919,25 EUR, der der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses zugeführt wurde.

Es kann bestätigt werden, dass mit diesen Korrekturbuchungen die Rücklagen und das Basiskapital sachgerecht dargestellt werden. Die Aufwendungen aus den Abschreibungen der Flüchtlingsunterkünfte und die Erträge aus der Erstattung dieser Kosten über die Spitzabrechnung mit dem Land wirken sich damit nicht auf die Höhe der Rücklagen und das Basiskapital aus. Zur Vermeidung dieser Korrekturbuchungen sollten aber künftig die außerplanmäßigen Abschreibungen im ordentlichen Ergebnis gebucht werden.

Die Ergebn isrücklagen können nach § 24 GemHVO zum späteren Ausgleich des Haushalts bzw. nach § 25 GemHVO zur Deckung von künftigen Fehlbeträgen im Jahresabschluss verwendet werden. Eine Verwendung der Rücklagen zum Haushaltsausgleich kann dabei aber nur in Betracht kommen, wenn ausreichend Liquidität vorhanden ist. Die aus den Überschüssen der Ergebnisrechnung stammenden liquiden Mittel wurden beim Landkreis bisher vorrangig für die Eigenmittelfinanzierung der Investitionen und zur Kredittilgung verwendet. Insoweit stehen die Rücklagen nicht mehr für einen Haushaltsausgleich zur Verfügung.

Von der seit 2016 bestehenden Möglichkeit nach § 23 Satz 4 GemHVO, dass im Rahmen der Feststellung des Jahresabschlusses aus den Ergebn isrücklagen Beträge in das Basiskapital umgebucht werden können, wurde kein Gebrauch gemacht.

3.8 Rückstellungen

Unter der Bilanzposition 3 werden Rückstellungen in Höhe von insgesamt 2.026.962,77 EUR ausgewiesen. Gegenüber dem Vorjahr (2.242.294,13 EUR) sind diese um rd. 215.000 EUR zurückgegangen.

Bei den Rückstellungen handelt es sich zum einen um die nach § 41 Abs. 1 GemHVO zwingend vorgeschriebenen Pflichtrückstellungen in Höhe von insgesamt rd. 726.000 EUR. Zum anderen werden unter der Bilanzposition 3.7 („Sonstige Rückstellungen“) die Wahlrückstellungen nach § 41 Abs. 2 GemHVO für ungewisse Verbindlichkeiten und unbestimmte Aufwendungen von insgesamt rd. 1,3 Mio. EUR dargestellt.

In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Rückstellungen im Vergleich zum Vorjahr dargestellt.

Entwicklung der Rückstellungen (in EUR)

Pflichtrückstellungen	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Lohn- und Gehaltsrückstellung Altersteilzeit	686.266	494.387	388.163
Unterhaltsvorschussrückstellung	325.079	329.655	325.835
Rückstellung für drohende Verpflichtungen	12.352	12.352	12.352
Wahlrückstellungen			
Unterlassene Instandhaltung	2.950.900	1.405.900	1.127.000
Sonstige Wahlrückstellungen	46.200	0	173.613
Summe	4.020.798	2.242.294	2.026.963

Zu den wesentlichsten Veränderungen bei den Rückstellungen wird auf Folgendes hingewiesen:

- Die Rückstellungen für Lohn- und Gehaltsansprüche für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeit und für Freistellungsphasen vor der Pensionierung von Beamten (Sabbatjahr) sind, wie bereits in den Vorjahren, nochmals deutlich um über 100.000 EUR auf 388.162,58 EUR zurückgegangen. Aufgrund des aktuell bestehenden Tarifvertrags werden kaum noch Vereinbarungen zur Altersteilzeit geschlossen. Da immer mehr Mitarbeiter mit alten Verträgen in die Freistellungsphase wechseln, werden die gebildeten Rückstellungen auch in den kommenden Jahren weiter zurückgehen. Weitere Lohn- und Gehaltsrückstellungen für Überstunden oder nicht genommenen Urlaub werden beim Landkreis Konstanz nicht gebildet. Diese zählen nicht zu den Pflichtrückstellungen nach § 41 GemHVO.
- Die Bildung einer Rückstellung für unterlassene Instandhaltung kommt grundsätzlich dann in Betracht, wenn im betreffenden Haushaltsjahr notwendige Instandsetzungs- oder Wartungsarbeiten nicht durchgeführt werden konnten. Die Instandhaltung muss objektiv betrachtet unterlassen worden sein, d.h. entweder gab es einen Planansatz für die Durchführung oder die Maßnahme war zumindest auf einer Planungsliste des betreffenden Haushaltsjahres. Beim Landkreis Konstanz sind die notwendigen Instandsetzungs- oder Wartungsarbeiten in einer Prioritätenliste für den Bauunterhalt erfasst (siehe Haushaltsplan 2017, ab Seite 479).

Zum Jahresabschluss 2017 wurden neue Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung von insgesamt 1.127.000 EUR gebildet. Die Rückstellungen sind damit gegenüber dem Vorjahr um 278.900 EUR zurückgegangen und bewegen sich damit (bis auf das Ausnahmejahr 2015) im Durchschnitt der Vorjahre. Für die Instandhaltung der Unterkünfte für Flüchtlinge und Asylbewerber wurden Rückstellungen von 214.500 EUR gebildet. Die restlichen Rückstellungen werden für die Schulen (462.000 EUR) und für die Verwaltungsgebäude (450.500 EUR) benötigt.

Im Jahr 2017 standen für verschiedene Maßnahmen Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung aus dem Vorjahr von insgesamt 1.405.900 EUR zu Verfügung. Davon wurden 2017 tatsächlich 1.190.982 EUR in Anspruch genommen. Nach stichprobeweiser Prüfung kann bestätigt werden, dass diese Rückstellungsmittel zweckentsprechend für die vorgesehenen Maßnahmen verwendet wurden. Der nicht benötigte Teil der Rückstellungen von rd. 215.000 EUR war ertragswirksam aufzulösen und kam damit dem Ergebnis im Jahr 2017 zugute.

- Für eine ausstehende Rechnung wurde eine Rückstellung von 173.613,39 EUR gebildet. Es handelt sich um die Ende 2017 gewährte Eingliederungshilfe für den Kauf eines behindertengerechten Fahrzeugs, zu der der Landkreis als Träger der Eingliederungshilfe durch ein Urteil des Landessozialgerichts verpflichtet worden ist. Die Bildung dieser Rückstellung ist sachgerecht und dient zur periodengerechten Abgrenzung des Aufwands aus der Gewährung von Eingliederungshilfe.

Es kann insgesamt bestätigt werden, dass die Bildung und die Verwendung der Rückstellungen sachgerecht erfolgten und im Jahresabschluss erläutert sind.

3.9 Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen

Unter der Bilanzposition 4.2 werden die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen und etwaige Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) ausgewiesen.

Die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen für Investitionen sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,7 Mio. EUR auf 39.402.591,93 EUR gestiegen. Im Jahr 2017 wurden vier neue Kredite für Investitionen mit einer Gesamtsumme von 7.644.000 EUR aufgenommen und ordentliche Tilgungen von 2.701.419 EUR geleistet. Daneben wurde ein Kredit in Höhe von 2.460.000 EUR umgeschuldet. Die Entwicklung der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen in 2017 stellt sich wie folgt dar:

Entwicklung der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (EUR)

Anfangsbestand	34.656.760
Kreditaufnahme 2017	7.644.000
Kreditaufnahme 2017 zur Umschuldung	2.460.000
Ordentliche Tilgung 2017	- 2.701.419
Tilgung 2017 zur Umschuldung	- 2.460.000
Währungsgewinn CHF-Kredit	-196.749
Endbestand	39.402.592

Die zum Jahresende 2017 erfolgte Umschuldung bezog sich auf einen Fremdwährungskredit in Schweizer Franken (CHF). Die Zinsbindungsfrist bei diesem Kredit ist Ende 2017 ausgelaufen, sodass dieser noch letzte bestehende Fremdwährungskredit abgelöst werden konnte. Die erforderliche Bewertung dieses Kredites zum Zeitpunkt der Umschuldung führte zu einem Währungsgewinn von 196.749 EUR, der als Ertrag das Ergebnis im Teilhaushalt 6 (Finanzwirtschaft) verbessert hat. In den Vorjahren waren zuletzt regelmäßig Währungsverluste angefallen.

Die in der Gesamtfinanzzrechnung enthaltenen Auszahlungen für die Tilgung von Krediten (Ifd. Nr. 34 der Gesamtfinanzzrechnung) von insgesamt 5.067.383,92 EUR (Auszahlungen für die ordentliche Tilgung von 2.607.383,92 EUR und zur Umschuldung von 2.460.000 EUR) stimmen nicht mit den oben dargestellten Tilgungen überein. Dies ist, wie in den Vorjahren, auf in der Finanzrechnung des laufenden Jahres nicht enthaltene Tilgungszahlungen, die zum Jahresende fällig waren, aber erst am Jahresanfang des folgenden Jahres von den Banken eingezogen wurden, zurückzuführen. Diese zum 31.12.2017 noch fehlenden Tilgungszahlungen wurden sachgerecht über das Bilanzkonto sonstige Verbindlichkeiten abgegrenzt, so dass in der Bilanz die Kreditverbindlichkeiten korrekt ausgewiesen werden.

Kassenkredite zur Liquiditätssicherung bestanden zum 31.12.2017 nicht. Die Bilanzposition 4.2 spiegelt damit den Schuldenstand des Landkreises wider (siehe Ziffer 2.1.2.5 des Berichts und Schuldenübersicht in Ziffer 7.3 des Jahresabschlusses).

3.10 Sonstige Verbindlichkeiten

Die unter Bilanzposition 4.6 ausgewiesenen „Sonstigen Verbindlichkeiten“ sind gegenüber dem Vorjahr nochmals deutlich um rd. 1,1 Mio. EUR auf 3.320.343,35 EUR gestiegen.

Die Zunahme ist im Wesentlichen auf den unter dieser Bilanzposition dargestellten Bestand an ungeklärten Zahlungseingängen zum Jahresende zurückzuführen. Dieser hat sich um rd. 1 Mio. EUR auf rd. 2,4 Mio. EUR erhöht. Bei der Kreiskasse wurden inzwischen Maßnahmen zur Abarbeitung dieser ungeklärten Zahlungseingänge ergriffen.

3.11 Passive Rechnungsabgrenzungsposten

Nach § 48 Abs. 2 GemHVO sind auf der Passivseite als Rechnungsabgrenzungsposten vor dem Abschlussstichtag erhaltene Einnahmen auszuweisen, soweit sie Ertrag für eine bestimmte Zeit nach diesem Tag darstellen. Gegenüber dem Vorjahr ging der Bestand der passiven Rechnungsabgrenzungsposten um 8,5 Mio. EUR auf 5.083.142,16 EUR zurück.

Der deutliche Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass die vom Land gewährten Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahme- bzw. Eingliederungsgesetz zurückgingen. Die Pauschalen werden monatlich in einem Gesamtbetrag erstattet, sind jedoch auf eine Verweildauer von mehreren Monaten (je nach Personenkreis zwischen 6 und 36 Monaten) ausgerichtet und daher periodengerecht abzugrenzen. Aufgrund der weiterhin rückläufigen Zugangszahlen von Asylbewerbern und Flüchtlingen nahm auch die Pauschalenerstattung ab. Die passiven Rechnungsabgrenzungsposten haben sich dabei wie nachfolgend entwickelt.

Entwicklung Passive Rechnungsabgrenzungsposten (in EUR)

	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Pauschalen nach dem FlüAG	24.483.782	13.537.838	5.065.020
Sonstige Rechnungsabgrenzungen	19.585	17.313	18.122
	24.503.367	13.555.151	5.083.142

Den passiven Rechnungsabgrenzungsposten aus den Pauschalen nach dem FlüAG stehen auf der Aktivseite der Bilanz Forderungen aus Transferleistungen von rd. 2,5 Mio. EUR und öffentlich-rechtliche Forderungen von rd. 1,9 Mio. EUR gegenüber (siehe Ziffer 3.5 des Berichts).

4 Erkenntnisse aus Schwerpunktprüfungen und aus Prüfungen einzelner Themen

4.1 Sonderprüfung Asyl

4.1.1 Prüfungsauftrag und Inhalt der Sonderprüfung Asyl

Der Kreistag hat im Zusammenhang mit der Beschlussfassung über die Haushaltssatzung 2018 am 29.01.2018 einem Antrag der CDU-Fraktion zugestimmt, das Rechnungsprüfungsamt mit einer Schwerpunktprüfung Asyl zu beauftragen. Unter Berücksichtigung der Fragestellungen aus dem Antrag der CDU-Fraktion wurde vom Rechnungsprüfungsamt ein Prüfungskonzept zu einzelnen Themen aus dem Bereich Asyl erstellt. Der entsprechende Prüfungsauftrag des Landrats unter Berücksichtigung dieses Prüfungskonzepts ist am 07.02.2018 an das Rechnungsprüfungsamt ergangen.

Vorgesehen war, dass das Rechnungsprüfungsamt die einzelnen Schwerpunktthemen unter Beteiligung der Verwaltung aufarbeitet und im Hinblick auf mögliche Risiken und die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den Kreishaushalt darstellt.

Bis zur Erstellung des Schlussberichts 2017 wurden entsprechend dem Prüfungskonzept zu folgenden Schwerpunktthemen Teilprüfungsberichte erstellt und dem Verwaltungs- und Finanzausschuss am 23.04.2018 bzw. 09.07.2018 zur Kenntnis gegeben:

1. Teilprüfungsbericht vom 29.03.2018 – Wohnheimgebühren
2. Teilprüfungsbericht vom 06.04.2018 - Ausgleichszahlungen für Fehlbeleger
3. Teilprüfungsbericht vom 07.06.2018 - Haushaltsplan 2018
4. Teilprüfungsbericht vom 14.06.2018 - Gebäudekosten/Gebäudeabbaukonzept

Ergänzend zu diesen Schwerpunktthemen wurden zur Überwachung des laufenden Haushaltsvollzugs die bisherigen Budgetberichte der Verwaltung und die regelmäßigen Sachstandsberichte des Amtes für Migration und Integration um einen eigenen Budgetbericht für den Bereich Asyl erweitert. Der erste Budgetbericht für den Bereich Asyl zum 30.06.2018, der unter Mitwirkung des Rechnungsprüfungsamtes entstanden ist, wurde in der Kreistagsitzung am 23.07.2018 vorgestellt.

Darüber hinaus wird das Rechnungsprüfungsamt von der Verwaltung laufend über einzelne Maßnahmen und Projekte im Bereich Asyl (z.B. Gebäudeabbaukonzept, Bauvorhaben, Spitzabrechnung etc.) zeitnah informiert und zur Beratung herangezogen.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der einzelnen Teilprüfungsberichte dargestellt. Es wird darauf hingewiesen, dass sich die dargestellten Prüfungsergebnisse auf den jeweiligen Zeitpunkt der Prüfung beziehen.

4.1.2 Wohnheimgebühren

Gegenstand des 1. Teilprüfungsberichts war die Rechtsverordnung des Landratsamtes Konstanz über die Erhebung von Gebühren für die Nutzung von Einrichtungen zur Aufnahme und Unterbringung in Aufnahme- und Unterbringungsangelegenheiten vom 01.11.2016.

Für die vorläufige Unterbringung von Flüchtlingen in den Unterkünften des Landkreises werden Benutzungsgebühren (Wohnheimgebühren) erhoben. Diese Benutzungsgebühren sind von Flüchtlingen mit eigenem Einkommen und Vermögen bzw. mit Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) zu zahlen. Die Einnahmen aus den Wohnheimgebühren betragen 2017 rd. 2,3 Mio. EUR.

Überprüft wurden die Kalkulation der Gebühr und die Angemessenheit der Gebührenhöhe. Die Prüfung ergab im Wesentlichen folgendes Ergebnis:

Ergebnis:

- ⇒ Ende 2016 wurden die Gebühren für einen Wohnheimplatz neu kalkuliert. Die Gebühr für eine Einzelperson hat sich von 140 EUR auf 320 EUR deutlich erhöht.
- ⇒ Die Kalkulation der Wohnheimgebühr ist nachvollziehbar. Die Höhe der kalkulierten Wohnheimgebühren ist angemessen. Die tatsächlichen Kosten für einen Wohnheimplatz sind unter Berücksichtigung einer Vollkostenrechnung aber deutlich höher.

Nach dem Landesgebührengesetz ist die Gebührenkalkulation regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Aktuell hat die Verwaltung die Gebührenkalkulation überprüft mit dem Ergebnis, dass eine Änderung der Wohnheimgebühren nicht erforderlich ist. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen nur angemessene Wohnheimgebühren erhoben werden. Als Obergrenze für eine angemessene Gebühr wird der Betrag herangezogen, der vom Jobcenter noch als angemessene Kosten der Unterkunft im Rahmen der Gewährung von Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) anerkannt wird. Die bisher festgelegte Wohnheimgebühr von 320 EUR bewegt sich nach wie vor in dem Rahmen, der vom Jobcenter im Landkreis Konstanz für Einzelpersonen für die Belegung eines Zimmers noch anerkannt wird (300 EUR bis 400 EUR). Darüber hinaus ist die Wohnheimgebühr für Familien nach der Personenzahl gestaffelt und beträgt zum Beispiel für ein Paar mit mehr als zwei Kindern maximal 916 EUR.

Ein Vergleich mit anderen Landkreisen zeigt, dass sich der Landkreis Konstanz bei den Wohnheimgebühren im eher oberen Bereich bewegt. Positiv ist auch festzustellen, dass der Landkreis Konstanz bereits sehr frühzeitig Ende 2016 die Wohnheimgebühren angepasst und deutlich erhöht hat.

4.1.3 Ausgleichszahlungen für Fehlbeleger

Gegenstand des 2. Teilprüfungsberichts war die Frage, wie die Fehlbeleger auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden können und in welcher Höhe eine Fehlbelegerabgabe festgesetzt werden kann.

Die Unterkünfte des Landkreises sind grundsätzlich der vorläufigen Unterbringung der Flüchtlinge nach § 7 Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) vorbehalten. Nach Ende der vorläufigen Unterbringung durch den Landkreis sind die Flüchtlinge nach § 17ff. FlüAG den Gemeinden in die Anschlussunterbringung (AUB) zuzuteilen. Da in den Gemeinden bisher zu wenige Plätze in der AUB vorhanden waren, sind viele Flüchtlinge in den Unterkünften des Landkreises verblieben; die sogenannten Fehlbeleger.

Die Fehlbeleger in den Unterkünften des Landkreises verursachen Kosten in Höhe der nicht gedeckten Kosten für einen Wohnheimplatz. Bereits 2017 wurde deshalb mit den Kommunen vereinbart, dass diese Ausgleichszahlungen (die sog. Fehlbelegerabgabe) an den Landkreis entrichten sollen. Die Leistung von Ausgleichszahlungen entspricht auch der Empfehlung des Landesrechnungshofes in seiner Beratenden Äußerung „Flüchtlingsaufnahme in Baden-Württemberg“ vom Dezember 2017.

Zur Ermittlung, welche Gemeinden Ausgleichszahlungen leisten müssen, wurde von der Verwaltung eine Rechenmethode zur fiktiven Verteilung der Fehlbeleger auf die Gemeinden entwickelt. Als Ausgleichszahlung wurde ein Betrag von 50,00 EUR je Fehlbeleger und Monat festgelegt.

Geprüft wurden im März 2018 die bisherige Rechenmethode zur Erhebung der Ausgleichszahlungen für die Fehlbeleger sowie die Höhe der Ausgleichszahlungen mit folgendem Ergebnis:

Ergebnis:

- ⇒ Die bisherige Rechenmethode zur Verteilung der Fehlbeleger ist nachvollziehbar. Für eine sachgerechte und angemessene Verteilung der Fehlbeleger wurde eine alternative Methode vorgeschlagen. Grundsätzlich gibt es mehrere denkbare Alternativen zur Verteilung der Fehlbeleger.
- ⇒ Der Betrag von 50,00 EUR je Fehlbeleger und Monat für die Ausgleichszahlungen ist deutlich zu gering. Zur Deckung der Kosten des Landkreises wäre für 2017 ein Betrag von mindestens 260,00 EUR erforderlich. Für 2018 könnten Mehrerträge gegenüber der Planung von bis zu 2 Mio. EUR erzielt werden.

Als weiteres Ergebnis dieses Teilprüfungsberichts über die Ausgleichszahlungen für Fehlbeleger wurde auf Vorschlag der Verwaltung eine Arbeitsgruppe, insbesondere unter Mitwirkung von Vertretern der Großen Kreisstädte, des Kreisverbandvorsitzenden des Gemeindetags und des Rechnungsprüfungsamtes, gebildet. Ziel dieser Arbeitsgruppe war es, Parameter festzulegen, wie die Fehlbeleger künftig auf die Gemeinden verteilt werden sollen und die Fehlbelegerabgabe für die einzelnen Kommunen berechnet werden kann.

Es ist vorgesehen, bis Ende 2018 eine endgültige Regelung zur sachgerechten Verteilung der Fehlbeleger und der Erhebung der Fehlbelegerabgabe zu beschließen.

4.1.4 Haushaltsplan 2018

Gegenstand des 3. Teilprüfungsberichts war das Teilbudget des Amtes für Migration und Integration im Haushaltsplan 2018. Es wurde der Frage nachgegangen, wie die Planansätze zustande gekommen sind. Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit wird gefordert, dass sämtliche Ansätze sorgfältig zu schätzen sind, soweit sie nicht errechnet werden können (§ 10 Abs. 1 GemHVO).

Ergänzend wurde versucht aufzuzeigen, welche Risiken aber auch welches Steuerungspotential bei den wesentlichen Ertrags- und Aufwandsarten vorhanden sind.

Der Haushaltsplan 2018 enthält für das Amt für Migration und Integration Erträge von rd. 24,3 Mio. EUR und Aufwendungen von rd. 28,8 Mio. EUR. Im Ergebnis wird für 2018 ein Nettoressourcenbedarf von rd. - 4,5 Mio. EUR ausgewiesen. Bestimmend für den Haushaltsplan des Amtes für Migration und Integration sind die in der folgenden Tabelle dargestellten sechs Ertrags- und Aufwandspositionen.

Planansätze 2018 bis 2021 (in EUR)

Erträge	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021
Wohnheimgebühren	1.893.500	1.543.500	1.543.500	1.543.500
Erstattungen vom Land (FlüAG)	20.907.012	18.658.642	18.758.580	18.865.493
Aufwendungen	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021
Personalaufwendungen	- 5.146.295	- 5.075.858	- 5.113.397	- 5.051.357
Leistungsausgaben (AsylbLG)	- 8.813.561	- 9.163.561	- 9.163.561	- 9.163.561
Sicherheitsdienste	- 1.633.149	- 1.633.149	- 1.633.149	- 1.633.149
Gebäudekosten	- 9.764.748	- 9.871.096	- 9.285.040	- 7.015.249

Allein diese sechs Kostenarten decken rd. 95 % aller Erträge und rd. 90 % aller Aufwendungen ab. Die Prüfung konzentrierte sich daher schwerpunktmäßig auf diese Kostenarten. Die Planansätze dieser Kostenarten werden dabei im Wesentlichen von folgenden Parametern bestimmt:

- Flüchtlingszahlen: Von der Entwicklung der Flüchtlingszahlen hängen insbesondere die Aufwendungen für die Leistungen nach dem AsylbLG und die Erstattungen des Landes nach dem FlüAG ab. Ebenso werden dadurch der Bedarf an Unterkunftsplätzen und der Personalbedarf mit bestimmt. Aktuell sind die Flüchtlingszahlen gegenüber der Planung rückläufig.
- Gebäudebestand: Bis 2016 wurde aufgrund der Flüchtlingszahlen der Gebäudebestand in kurzer Zeit massiv aufgebaut. Inzwischen wird der Abbau von Gebäuden gefordert. In der Zeit, in der der Gebäudebestand aufgebaut wurde, war eine verlässliche Planung der Gebäudekosten nicht möglich. Ähnliches wird jetzt für die Zeit gelten, in der der Gebäudebestand wieder reduziert wird.
- Anschlussunterbringung: Von der Übernahme der Flüchtlinge aus der vorläufigen Unterbringung beim Landkreis in die Anschlussunterbringung bei den Kommunen hängt ab, wie schnell der Gebäudebestand reduziert werden kann. Ebenso wird davon auch beeinflusst, welche Kosten im Rahmen der Spitzabrechnung vom Land übernommen werden sowie die Höhe der Erträge aus den Wohnheimgebühren und aus der Fehlbelegerabgabe.

Ergebnis:

- ⇒ Die Planansätze für 2018 wurden zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung sachgerecht ermittelt. Es liegen den einzelnen Planansätzen in der Regel nachvollziehbare und differenzierte Berechnungen oder Schätzungen zu Grunde.
- ⇒ Eine verlässliche Planung für das Jahr 2018 war nicht möglich, da wesentliche Faktoren kaum kalkulierbar sind (Flüchtlingszahlen, Anschlussunterbringung, Gebäudeabbaukonzept, Kostenerstattung durch das Land). Auch für das laufende Jahr 2018 wird daher mit Planabweichungen zu rechnen sein.
- ⇒ Als wesentliches Risiko ist der als Ausgleich für die nicht gedeckten Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eingeplante Betrag von 10,77 Mio. EUR anzusehen.
- ⇒ Wesentliches Steuerungspotential wird im Bereich der Gebäudekosten gesehen. Je schneller das Gebäudeabbaukonzept umgesetzt werden kann, umso schneller können Kosten reduziert werden.

Im Rahmen der Prüfung wurden ergänzend die Haushaltsplanzahlen für das Jahr 2018 einzelner Landkreise miteinander verglichen. Für diesen interkommunalen Vergleich wurden Landkreise mit vergleichbaren Einwohnerzahlen herangezogen, da die Verteilung der Flüchtlinge entsprechend der Einwohnerzahl erfolgt. Damit kann von einer annähernd vergleichbaren Belastung dieser Landkreise ausgegangen werden. Der Vergleich der Haushaltspläne der einzelnen Landkreise zeigte, dass diese zum großen Teil vergleichbare Kostenstrukturen aufweisen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Situation im Landkreis Konstanz keinen Sonderfall darstellt.

Im Rahmen der Haushaltsbegleitung wurde von der Verwaltung unter Mitwirkung des Rechnungsprüfungsamtes ein eigener Budgetbericht für den Bereich Asyl entwickelt. Der erste Budgetbericht für den Bereich Asyl zum 30.06.2018 wurde in der Kreistagssitzung am 23.07.2018 vorgestellt. In diesem ersten Budgetbericht wird für das Amt für Migration und Integration von einer Verbesserung des Nettoressourcenbedarfs um 2,1 Mio. EUR ausgegangen. Diese Prognose geht noch davon aus, dass die eingeplante Spitzabrechnung 2017 der nicht gedeckten Kosten der vorläufigen Unterbringung von 3 Mio. EUR und die zum Ausgleich des Haushalts 2018 eingestellte Erstattung des Landes für die nicht gedeckten Kosten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie dem Flüchtlingsaufnahmegesetz von 10,77 Mio. EUR (Konnexitätsgrundsatz) in dieser Höhe auch erfolgen werden.

Das Regierungspräsidium Freiburg hat hierzu im Übrigen in seiner Haushaltsverfügung 2018 vom 14.05.2018 festgestellt, dass dieser Planansatz über den vollen Erstattungsbetrag mit dem haushaltsrechtlichen Grundsatz der Haushaltswahrheit nach § 10 Abs. 1 GemHVO nicht im Einklang steht, da keine verbindliche Zusage des Landes für einen finanziellen Ausgleich der bislang nicht erstattungsfähigen Unterbringungskosten besteht.

4.1.5 Gebäudekosten / Gebäudeabbaukonzept

Gegenstand des 4. Teilprüfungsberichts waren die im Haushaltsplan 2018 veranschlagten Gebäudekosten und das vom Amt für Migration und Integration erstellte Gebäudeabbaukonzept.

Vom Amt für Hochbau und Gebäudemanagement wurden in den Haushaltsplan 2018 für die Flüchtlingsunterkünfte Gebäudekosten von 9.764.748 EUR eingeplant. Diese werden als

Gebäudekostenumlage beim Amt für Migration und Integration angerechnet. Die Gebäudekosten setzen sich wie folgt zusammen.

Zusammensetzung der Gebäudekosten 2018 (in EUR)

Kostenart	Plan 2018	in %
Mieten, Betriebs- und Nebenkosten	4.734.597	48,5 %
Abschreibungen	3.069.934	31,4 %
Unterhalt, Erwerb geringwertiger Vermögensgegenstände	1.093.768	11,2 %
Personalaufwendungen	560.680	5,7 %
Kalkulatorische Kosten	307.377	3,1 %
Interne Leistungsverrechnung (ILV)	60.956	0,6 %
Geschäftsaufwendungen, sonstige Aufwendungen	18.207	0,2 %
Erstattungen, sonstige Erträge	-80.773	- 0,8 %
	9.764.748	100 %

Überprüft wurde die sachgerechte Ermittlung der Planansätze. Insbesondere wurde versucht einzuschätzen, ob es Einsparpotentiale oder Steuerungsmöglichkeiten gibt.

Ergänzend wurde das vom Amt für Migration und Integration erstellte Konzept zum Abbau von Überkapazitäten bei den Flüchtlingsunterkünften (Gebäudeabbaukonzept) und dessen finanzielle Auswirkungen mit einbezogen.

Im Rahmen der Überprüfung der Pauschalen nach dem FlüAG wird vom Land gefordert, dass Überkapazitäten an Flüchtlingsunterkünften der vorläufigen Unterbringung abgebaut werden. Im Jahr 2018 ist eine durchschnittliche Mindestauslastung der Flüchtlingsunterkünfte von 70 % zu gewährleisten. Bis zum Jahr 2020 ist diese Zielgröße in 5 %-Schritten auf 80 % zu erhöhen.

Die Belegung der Flüchtlingsunterkünfte mit Fehlbelegern, die eigentlich bereits in der Anschlussunterbringung bei den Gemeinden sein müssten, wird auf die geforderte Mindestauslastung nicht angerechnet. Es ist davon auszugehen, dass die Kosten für diese Plätze auch nicht im Rahmen der Spitzabrechnung vom Land anerkannt werden.

Vom Amt für Migration und Integration wurde ein Gebäudeabbaukonzept entwickelt, nach dem schrittweise die Kapazitäten in den Flüchtlingsunterkünften um insgesamt 769 auf rd. 1.300 Plätze abgebaut werden sollen (siehe Vorlage im Verwaltungs- und Finanzausschuss vom 05.03.2018) und dem Regierungspräsidium Freiburg zur Genehmigung vorgelegt. Aufgrund der weiterhin rückläufigen Flüchtlingszahlen wurde das Konzept um den Abbau zusätzlicher 256 Plätze erweitert (siehe Vorlage im Verwaltungs- und Finanzausschuss vom 09.07.2018).

Das Konzept enthält zum Abbau der Unterkünfte eine Reihenfolge. Diese wurde nicht allein auf Grundlage fiskalischer Kriterien festgelegt. Maßgebend waren auch andere Vorgaben, zum Beispiel der vorrangige Abbau der Notunterkünfte. Daneben wurde beachtet, welche Gebäude überhaupt kurzfristig abgegeben werden können, welche Unterkünfte sich eher für eine längerfristige Nutzung eignen oder welche Unterkünfte für eine Übergabe an die Gemeinden für die Anschlussunterbringung in Frage kommen. Insgesamt ist das Gebäudeabbaukonzept in sich schlüssig.

Das Gesamtkonzept für die Flüchtlingsunterbringung sieht neben dem Abbau von Kapazitäten auch den Neubau von Flüchtlingsunterkünften in der Kasernenstraße in Radolfzell vor. Bei dem Neubau in der Kasernenstraße in Radolfzell ist die Planung so angelegt, dass auch eine Nutzung außerhalb der Flüchtlingsunterbringung als Wohnraum möglich ist. Damit lässt sich darstellen, dass diese Investition im Zweifelsfall durch Mietzahlungen refinanziert werden kann und wirtschaftlich ist.

Ergebnis:

- ⇒ Die Planansätze für die Gebäudekosten wurden sachgerecht ermittelt.
- ⇒ Zu einem großen Teil handelt es sich bei den Gebäudekosten um fixe Kosten wie Miete, Nebenkosten und Abschreibungen, welche nicht beeinflussbar sind. Allein diese Kostenarten machen rd. 80 % der für 2018 veranschlagten Kosten aus.
- ⇒ Die hohen Abschreibungen sind auf die hohen Kosten für Kauf, Instandsetzung und Nutzbarmachung der einzelnen Unterkünfte, bei gleichzeitig relativ kurzen Nutzungsdauern (Mietvertragsdauer), zurückzuführen.
- ⇒ Das bisherige Gebäudeabbaukonzept ist in sich schlüssig und nachvollziehbar. Bei weiter rückläufigen Flüchtlingszahlen wird aber darüber hinaus ein weiterer Abbau von Unterkünften erforderlich sein.
- ⇒ Eine rasche Umsetzung des Gebäudeabbaukonzepts bietet die Chance, dass noch möglichst viele Kosten im Rahmen der Spitzabrechnung beim Land geltend gemacht werden können. Bei einer verzögerten Umsetzung ist damit zu rechnen, dass Kosten beim Landkreis hängen bleiben.

Von der Verwaltung wurden inzwischen Maßnahmen zur Umsetzung des Gebäudeabbaukonzepts veranlasst und einzelne Gebäude leergeräumt. Bei leerstehenden Unterkünften werden die Leerstandskosten im Rahmen der Spitzabrechnung vom Land anerkannt. Ebenso werden Abstandszahlungen bei der vorzeitigen Beendigung von Mietverträgen übernommen.

Darüber hinaus werden den Kommunen einzelne Unterkünfte für die Anschlussunterbringung mit folgenden Optionen angeboten:

- Übernahme der Unterkunft durch die Kommune durch Übertragung des Mietverhältnisses.
- Untervermietung der Unterkunft an die Kommune durch den Landkreis.
- Weiterbetrieb der Unterkunft für die Anschlussunterbringung durch den Landkreis gegen vollen Kostenersatz durch die Kommune.

Der Abbau der Unterkünfte im Rahmen des Gebäudeabbaukonzepts steht und fällt mit der Übernahme der Flüchtlinge in die Anschlussunterbringung bei den Kommunen. So lange Unterkünfte mit Fehlbelegern besetzt sind und nicht von den Kommunen übernommen werden, ist davon auszugehen, dass die Kosten dieser Unterkünfte nicht oder nicht vollständig vom Land im Rahmen der Spitzabrechnung anerkannt und übernommen werden. Als Ziel wird daher angestrebt, dass die Übernahme der Fehlbeleger in die Anschlussunterbringung bzw. die Übernahme der Unterkünfte mit Fehlbelegern durch die Kommunen spätestens bis zum Jahresende 2018 erfolgen soll.

4.2 Prüfung der Gewährung von Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen

Im Bereich des Sozialamtes wurden Einzelfälle der Gewährung von Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) geprüft. Die stichprobenweise Prüfung hatte die sachliche und örtliche Zuständigkeit, die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung sowie die Nachrangigkeit zum Inhalt.

Bei der Prüfung konnte ein positiver Eindruck von der Sachbearbeitung im Sozialamt gewonnen werden. So ergaben sich beispielsweise zur sachlichen und örtlichen Zuständigkeit sowie zur Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung keine Feststellungen. Einzelne Hinweise ergaben sich bei der Nachrangigkeit, insbesondere bei der Klärung und Geltendmachung von Rentenansprüchen, Unterhaltsansprüchen, Ansprüchen auf Kindergeld sowie hinsichtlich der Einbindung von Leistungsberechtigten in die Familienversicherung.

Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung war die Abgrenzung der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII gegenüber der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem 4. Kapitel SGB XII. Für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung gilt die Besonderheit, dass diese seit dem Jahr 2014 zu 100 % vom Bund erstattet wird. Anspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung haben unter anderem Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und dauerhaft voll erwerbsgemindert sind.

Vom Kreissozialamt wurden bei einem Aktensturz Fälle überprüft, bei denen eine dauerhafte volle Erwerbsminderung bzw. die Voraussetzungen für die Gewährung von Grundsicherung bei Erwerbsminderung nicht ausgeschlossen erschienen. In mehreren Fällen wurde inzwischen ein Ersuchen beim zuständigen Rententräger auf Feststellung der dauerhaften Erwerbsminderung gestellt. Darüber hinaus wurden vom Kreissozialamt organisatorische Regelungen getroffen und ergänzt, um eine ordnungsgemäße Abgrenzung der Hilfe zum Lebensunterhalt zur Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu gewährleisten.

4.3 Prüfung der Leistungen nach dem SGB II in Frauenhäusern

Gegenstand der Prüfung war die Gewährung von Leistungen nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) durch das Jobcenter Landkreis Konstanz für Frauen im Frauenhaus.

Im Landkreis Konstanz befinden sich drei Frauenhäuser an drei Standorten. Träger des Frauenhauses in Singen ist der Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Konstanz e.V. (AWO), in Radolfzell das Diakonische Werk des Evangelischen Kirchenbezirks Konstanz und in Konstanz der Frauen- und Kinderschutz e.V. Jedes Frauenhaus verfügt über 10 Plätze.

Im Jahr 2017 befanden sich insgesamt 86 Frauen mit ihren Kindern (insgesamt 199 Personen) in den Frauenhäusern im Landkreis Konstanz.

Neben den vom Jobcenter allgemein zu gewährenden Leistungen nach dem SGB II (insbesondere Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und Kosten der Unterkunft) ergibt sich bei einem Aufenthalt im Frauenhaus die Besonderheit, dass hier auch Kosten für die psychosoziale Betreuung zu übernehmen sind. Bei diesen Kosten handelt es sich um kommunale Leistungen mit einem Volumen von rd. 380.000 EUR im Jahr 2017.

Geprüft wurden die Rechtmäßigkeit der Gewährung der Leistungen nach dem SGB II, die Voraussetzungen für die Übernahme der Kosten für die psychosoziale Betreuung und die Verfahrensabläufe bei der Bearbeitung der Anträge im Jobcenter Landkreis Konstanz. Ein weiterer Schwerpunkt lag bei der Prüfung der Kostenerstattung zwischen den Landkreisen in Fällen, in denen Frauen von anderen Landkreisen in den Landkreis Konstanz gezogen sind oder umgekehrt.

Die Prüfung ergab keine wesentlichen Feststellungen. Es kann bestätigt werden, dass die Sachbearbeitung sorgfältig und ordnungsgemäß erfolgt. Im Rahmen der Prüfung wurden Hinweise zu einzelnen Kostenerstattungsfällen gegeben. Ebenso wurde eine Vereinfachung der Abwicklung der Kosten für die psychosoziale Betreuung zwischen dem Jobcenter und dem Kreissozialamt vorgeschlagen. Die Umsetzung dieser Hinweise wird von der Verwaltung geprüft.

4.4 Prüfung der Personalneueinstellungen im Jahr 2016

Gegenstand der Prüfung waren die im Jahr 2016 beim Landratsamt erfolgten Neueinstellungen. Insgesamt wurden 143 neue Mitarbeiter (17 Beamte und 124 Beschäftigte) eingestellt, von denen im selben Jahr bereits 22 Mitarbeiter wieder ausschieden.

Geprüft wurde, ob die Zuständigkeiten für die Einstellungen eingehalten wurden, Arbeitsverträge geschlossen wurden und die Vergütungen den tariflichen und besoldungsrechtlichen Bestimmungen sowie den Stellenbewertungen entsprachen.

Es kann bestätigt werden, dass die Zuständigkeiten für die Einstellungen der Beschäftigten und Ernennungen der Beamten entsprechend der Hauptsatzung sowie der Dienst- und Zuständigkeitsordnung des Landkreises in allen geprüften Fällen eingehalten wurden. Außerdem wurde die Beteiligung des Personalrats auf Grundlage des Landespersonalvertretungsgesetzes beachtet. Die Ernennungsurkunden und die Arbeitsverträge entsprachen den rechtlichen Vorschriften. Bei der Ernennung der Beamten wurde den Anforderungen des Beamtenstatusgesetzes entsprochen. Für die Form der Arbeitsverträge bei den Beschäftigten wurden die Arbeitsvertragsmuster des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Baden-Württemberg verwendet.

Festgestellt wurde, dass aufgrund der im Jahr 2016 hohen Anzahl schnell zu besetzender Stellen, insbesondere für den Flüchtlingsbereich, zum Zeitpunkt der Besetzung nicht alle Stellen vollständig bewertet waren. Die Stellenbewertung ist Voraussetzung für die sachgerechte Vergütung der Beschäftigten. Die Vergütung bei den nichtbewerteten Stellen orientierte sich jedoch an vergleichbaren schon vorhandenen Stellen und ist damit nachvollziehbar. Die Bewertung der neuen Stellen ist inzwischen bereits erfolgt bzw. durch die Verwaltung vorgesehen.

Das Landratsamt Konstanz führt seine Personalakten grundsätzlich elektronisch. Hierfür wird eine Software des Datenverarbeitungsverbands Baden-Württemberg genutzt, welche auch zur Bezügeabrechnung verwendet wird. Die notwendigen Personaldaten werden in dem System erfasst und benötigte Unterlagen können eingescannt werden. Hierzu wurden im Rahmen der Prüfung Hinweise zum Datenschutz gegeben.

Insgesamt kann bestätigt werden, dass die Sachbearbeitung im Personalreferat ordnungsgemäß und sachgerecht erfolgt.

4.5 Prüfung der Jahresrechnung 2017 der Kunststiftung Landkreis Konstanz

Gemäß dem Kreistagsbeschluss vom 27.03.2006 wurde die jährliche Prüfung der Jahresrechnung der Kunststiftung Landkreis Konstanz für das Jahr 2017 vorgenommen.

Im Rechnungsjahr 2017 wurden insgesamt 56.788 EUR an Spenden eingenommen. Allein durch den Spendenaufruf des Landrates anlässlich seines Geburtstages flossen der Kunststiftung rd. 15.800 EUR zu. Weitere 40.000 EUR wurden von der Messmer-Stiftung zweckgebunden für das künstlerische Farbkonzept an der neuen Berufsschule Radolfzell gespendet. Durch die hohen Spenden konnten im Jahr 2017 erfreulicherweise deutlich mehr Kunstprojekte gefördert und Kunstankäufe für den Stiftungszweck (Förderung der Kunst im Landkreis Konstanz) getätigt werden als in den Jahren zuvor.

Die Prüfung ergab, dass die vorgelegte Jahresrechnung 2017 der Kunststiftung den gesetzlichen Vorschriften entspricht und unter Berücksichtigung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage der Stiftung vermittelt.

5 Prüfungsfeststellungen aus Vorjahren

Das RPA hat nach der Gemeindeprüfungsordnung zu überwachen, ob Feststellungen früherer Prüfungsberichte noch unerledigt sind. Hierzu kann bestätigt werden, dass die Bearbeitung von Prüfungsfeststellungen aus früheren Jahren durch die Verwaltung im Wesentlichen abgeschlossen ist.

Einzelne Feststellungen aus der unvermuteten Prüfung der Kreiskasse des Vorjahres, wie die Abwicklung ungeklärter Zahlungseingänge sowie die Erstellung der bereits zugesagten Dienstanweisung für die Berechtigungsverwaltung, sind von der Verwaltung noch endgültig abzuwickeln (siehe Ziffer 4.6 des letztjährigen Schlussberichts über die Prüfung des Jahresabschlusses).

6 Schlussbemerkungen

Der Jahresabschluss 2017 weist in der Gesamtergebnisrechnung einen Überschuss von 6.885.330 EUR aus. Der Überschuss ist damit deutlich geringer als in den vorherigen drei Jahren (jeweils zwischen 9,3 Mio. EUR und 10,2 Mio. EUR).

Gegenüber der Planung hat sich das Gesamtergebnis um rd. 5,1 Mio. EUR verbessert.

Dagegen schließt der in der Gesamtfinanzzrechnung enthaltene Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung, in dem sich die zahlungswirksamen Vorgänge aus der laufenden Verwaltungstätigkeit niederschlagen, um rd. 9 Mio. EUR und damit erheblich schlechter ab als geplant. Statt eines geplanten Betrages von rd. 9,8 Mio. EUR, der außer zur Kredittilgung zur anteiligen Finanzierung der Investitionen vorgesehen war, ergab sich nur ein Zahlungsmittelüberschuss von 824.326 EUR. Somit konnte im Jahr 2017 nicht einmal die ordentliche Tilgung der Kredite von rd. 2,6 Mio. EUR erwirtschaftet werden. Diese Verschlechterung in der Finanzrechnung ist hauptsächlich auf die periodengerechte Abgrenzung der bereits im Jahr 2016 eingegangenen Pauschalen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz zurückzuführen. Diese Abgrenzung über passive Rechnungsabgrenzungsposten hat im Jahr 2017 zu einem (nicht zahlungswirksamen) Ertrag von rd. 8,5 Mio. EUR geführt.

Die Verschlechterung in der Finanzrechnung hat auch Auswirkungen auf die Liquiditätslage des Landkreises, die sich damit bereits im dritten Jahr in Folge deutlich verschlechtert hat. Der Zahlungsmittelbestand betrug zum 31.12.2017 rd. 8,6 Mio. EUR und ist im Vergleich zum Vorjahr nochmals um rd. 4,2 Mio. EUR zurückgegangen. Die Anzahl der Kassenkredittage hat sich mit 169 Tagen im Vergleich zum Vorjahr mehr als verdoppelt. Die nach § 22 Abs. 2 GemHVO geforderte Mindestliquidität von rd. 5,2 Mio. EUR ist mit dem Zahlungsmittelbestand von 8,6 Mio. EUR am Stichtag 31.12.2017 noch nachgewiesen. Die Eigenmittel des Landkreises sind damit aber weitestgehend aufgebraucht.

Durch die erfolgten Kreditaufnahmen von rd. 7,6 Mio. EUR ist der Schuldenstand des Landkreises im Rechnungsjahr 2017 um rd. 4,7 Mio. EUR auf 39.402.592 EUR und somit auf einen neuen Höchststand angestiegen. Wegen des weiterhin hohen Investitionsvolumens, insbesondere für die Berufsschulen, den IT-Masterplan für die Krankenhäuser sowie für Flüchtlingsunterkünfte ist für das laufende Haushaltsjahr 2018 darüber hinaus ein weiterer deutlicher Schuldenanstieg auf rd. 46,6 Mio. EUR geplant. Die mittelfristige Finanzplanung sieht eine weitere Erhöhung des Schuldenstandes bis 2021 um rd. 10,2 Mio. EUR vor.

Die stark zunehmende Verschuldung und die laufende Verschlechterung der Liquiditätslage, gerade in den konjunkturell guten Zeiten, werden kritisch betrachtet.

Die stichprobenweise Prüfung der Ergebnis-, Finanz- und Vermögensrechnung hat ein positives Bild ergeben. Für die geprüften Vorgänge kann der Verwaltung insgesamt eine recht- und ordnungsmäßige Abwicklung bescheinigt werden.

Aufgrund der Erkenntnisse aus den durchgeführten Prüfungen wird dem Kreistag empfohlen, den vorgelegten Jahresabschluss 2017 nach § 95b GemO festzustellen.

Konstanz, den 20. September 2018

Landratsamt Konstanz, Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt

gez.

K l e y

7 Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BSZ	Berufsschulzentrum
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GemPrO	Gemeindeprüfungsordnung für Baden-Württemberg
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg
GU	Gemeinschaftsunterkunft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KVJS	Kommunalverband für Jugend und Soziales
LKrO	Landkreisordnung für Baden-Württemberg
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SGB	Sozialgesetzbuch
THH	Teilhaushalt
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge