



Foto: Achim Mende

SCHLUSSBERICHT 2020

PRÜFUNG DES JAHRESABSCHLUSSES 2020 DES LANDKREISES KONSTANZ

Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkungen	3
1.1	Einrichtung und Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes (RPA)	3
1.1.1	Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes.....	3
1.1.2	Gesetzliche Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes.....	3
1.1.3	Weitere übertragene Prüfungsaufgaben.....	3
1.2	Jahresabschluss des Landkreises	4
1.2.1	Funktion und Bestandteile des Jahresabschlusses	4
1.2.2	Aufstellung und Vorlage des Jahresabschlusses 2020.....	4
1.2.3	Feststellung des letzten Jahresabschlusses 2019	4
1.3	Prüfung des Jahresabschlusses durch das RPA	5
1.3.1	Grundlagen für die örtliche Prüfung des Jahresabschlusses	5
1.3.2	Art und Umfang der Jahresabschlussprüfung.....	5
1.4	Stand der überörtlichen Prüfung durch die GPA	6
2	Finanzwirtschaftliche Beurteilung des Jahresabschlusses	8
2.1	Ergebnisrechnung 2020	8
2.1.1	Gesamtergebnisrechnung.....	8
2.1.2	Ergebnisse der Teilhaushalte	9
2.2	Gesamtfinanzrechnung 2020	14
2.2.1	Allgemeine Bemerkungen zur Finanzrechnung	14
2.2.2	Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung.....	14
2.2.3	Investitionstätigkeit	15
2.2.4	Finanzierung der Investitionen mit Eigen- und Fremdmitteln.....	16
2.2.5	Endbestand an Zahlungsmitteln	17
2.3	Kreditaufnahmen und Schuldenstand	17
2.3.1	Kreditaufnahme 2020	17
2.3.2	Schuldenstand des Landkreises	18
2.4	Liquiditätslage	19
3	Einhaltung des Haushaltsplans und Übertragung von Planansätzen	20
3.1	Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen	20
3.2	Übertragung von Planansätzen	22
3.2.1	Grundlagen für die Übertragung von Planansätzen	22
3.2.2	Ermächtigungsübertragungen für Investitionen.....	22
3.2.3	Budgetüberträge in der Ergebnisrechnung	23
3.2.4	Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen	24
3.2.5	Neuveranschlagung von Planansätzen für Investitionen.....	25
3.3	Haushaltsplanung	25
3.3.1	Allgemeine Planungsgrundsätze.....	25

3.3.2	Planabweichungen bei einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten 2018 - 2020.....	25
4	Prüfungsbemerkungen zur Bilanz.....	29
4.1	Funktion und Entwicklung der Bilanz	29
4.2	Hinweise und Feststellungen zu einzelnen Bilanzpositionen	30
5	Kassen- und Belegwesen, Buchführung	32
5.1	Prüfung der Kreiskasse	32
5.2	Ordnungsgemäße Buchführung	33
6	Unterjährige Prüfungs- und Beratungstätigkeiten in 2020	33
6.1	Allgemeines zu den Schwerpunktprüfungen	33
6.2	Prüfung der Stabstelle Wirtschaftsförderung und der BSM GmbH	34
6.3	Beratungstätigkeit beim Amt für Migration und Integration	34
6.4	Dienstanweisung zur Berechtigungsverwaltung	36
6.5	Weitere Beratungstätigkeiten des RPA in 2020	36
6.6	Prüfungsfeststellungen aus Vorjahren	37
6.7	Verwendungsnachweise und Abrechnungen von Bundes- und Landesmitteln.....	37
6.8	Prüfungsmitteilung der Großen Kreisstadt Konstanz im sozialen Bereich	38
6.9	Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe	38
6.10	Prüfung der Jahresrechnung der Kunststiftung Landkreis Konstanz.....	38
7	Schlussbemerkungen	39
8	Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	40

1 Vorbemerkungen

1.1 Einrichtung und Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes (RPA)

1.1.1 Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes

Nach § 48 LKrO in Verbindung mit § 109 GemO muss jeder Landkreis 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. Beim Landkreis Konstanz ist das RPA mit der kommunalen Aufsichtsbehörde im Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt zusammengefasst und organisatorisch als Stabstelle direkt dem Landrat zugeordnet.

1.1.2 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. Danach gehören zu den gesetzlichen Aufgaben

- die Prüfung des Jahresabschlusses des Landkreises vor der Feststellung durch den Kreistag nach Maßgabe der §§ 10 und 11 GemPrO,
- die unterjährige Prüfung der Verwaltungsführung (Schwerpunktprüfungen) als Grundlage für die Prüfung des Jahresabschlusses (§ 10 Abs. 3 GemPrO),
- die 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 Kassensmitteln, Sicherung, Überwachung und Beitreibung von Forderungen, Kassensicherheit) und
- die Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe des Landkreises (§ 13 GemPrO).

1.1.3 Weitere übertragene Prüfungsaufgaben

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

- Die Prüfung der Jahresrechnung der Kunststiftung Landkreis Konstanz (Beschluss des Kreistags vom 27. März 2006)
- Die Prüfung der durch die gemeinsame Einrichtung nach § 44b SGB II (Jobcenter Landkreis Konstanz) gewährten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (seit 2005)
- Die 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)
- Die Prüfung der Verwendungsnachweise zur Abrechnung von Zuwendungen des Landes und des Bundes an den Landkreis (siehe Ziffer 6.7 des Berichts)
- Die 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
- Die 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)

- Die Prüfung der Festsetzung, Erhebung und Beitreibung der Verwaltungsgebühren nach dem Landesgebührengesetz im Bereich der unteren Verwaltungsbehörde innerhalb des Landratsamtes (Auftrag des Landrates seit 1985)
- Die 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 1. Januar 2017 die zentrale Antikorruptionsstelle eingerichtet und der Referatsleitung der Örtlichen Prüfung die Aufgabe des Antikorruptionsbeauftragten übertragen.

1.2 Jahresabschluss des Landkreises

1.2.1 Funktion und Bestandteile des Jahresabschlusses

Der Landkreis Konstanz führt bereits seit dem 01.01.2010 seine Haushaltswirtschaft nach dem Neuen Kommunalen Haushaltsrecht (NKHR). 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 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 (insbesondere für die Investitionstätigkeit) gegenübergestellt.

Die Bilanz ist, wie im kaufmännischen Rechnungswesen, eine Gegenüberstellung des Vermögens und der Finanzierungsmittel, berücksichtigt dabei jedoch die kommunalen Besonderheiten (siehe hierzu im Einzelnen Ziffer 4.1 des Berichts).

1.2.2 Aufstellung und Vorlage des Jahresabschlusses 2020

Nach § 95b GemO ist der Jahresabschluss innerhalb von sechs Monaten nach Ende des Haushaltsjahres aufzustellen und vom Landrat unter Angabe des Datums zu unterzeichnen.

Der Jahresabschluss 2020 vom 18. Oktober 2021 wurde verspätet aufgestellt. Der Jahresabschluss 2020, bestehend aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Bilanz, dem Anhang und dem Rechenschaftsbericht, wurde dem RPA erst am 20. Oktober 2021 vollständig vorgelegt. Bereits zuvor wurden dem RPA ab Anfang August 2021 prüfungsfähige Unterlagen übergeben.

Es wird bestätigt, dass der Jahresabschluss mit seinen Bestandteilen und Anlagen vollständig ist und den Formvorschriften entspricht (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 GemPrO).

1.2.3 Feststellung des letzten Jahresabschlusses 2019

Nach § 95b GemO ist der Jahresabschluss vom Kreistag innerhalb eines Jahres festzustellen. Der letzte Jahresabschluss des Landkreises wurde zusammen mit dem Schlussbericht des RPA fristgerecht in der Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses am 5. Oktober 2020 vorberaten und in der Sitzung des Kreistags am 19. Oktober 2020 beraten und festgestellt.

Die ortsübliche Bekanntgabe des Beschlusses über die Feststellung entsprechend § 95b Abs. 2 GemO erfolgte am 17. November 2020. Die öffentliche Auslegung des Jahresabschlusses 2019 mit dem Rechenschaftsbericht erfolgte in der Zeit vom 19. November 2020 bis 27. November 2020. Der Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses 2019 wurde der Rechtsaufsichtsbehörde am 18. Dezember 2020 mitgeteilt.

1.3 Prüfung des Jahresabschlusses durch das RPA

1.3.1 Grundlagen für die örtliche Prüfung des Jahresabschlusses

Vor der Feststellung durch den Kreistag hat das RPA 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.

Nach § 110 Abs. 2 GemO hat das RPA die Prüfung innerhalb von vier Monaten nach der Aufstellung des Jahresabschlusses durchzuführen. Das RPA fasst 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 Prüfung dient danach der öffentlichen Finanz- und Rechtmäßigkeitskontrolle. Sie wirkt darauf hin, dass die geprüften Verwaltungen ihre Aufgaben rechtmäßig, sparsam und wirtschaftlich (§ 77 Absatz 2 GemO) erledigen. Sie soll zudem risikoorientiert und zukunftsgerichtet sein.

1.3.2 Art und Umfang der Jahresabschlussprüfung

Der Umfang der Prüfung ergibt sich aus § 11 GemPrO, wonach 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,
- der Inhalt der Verträge und dienstlichen Regelungen sich im Rahmen der Rechtsvorschriften bewegt und
- der Jahresabschluss mit seinen Bestandteilen und Anlagen vollständig ist und den Formvorschriften entspricht.

Die Prüfung des Jahresabschlusses umfasst dabei insbesondere folgende allgemeine finanzwirtschaftlichen Schwerpunkte:

- Finanzwirtschaftliche Beurteilung des Jahresabschlusses (insbesondere Ergebnis der Ergebnisrechnung und der Finanzrechnung, Finanzierung der Investitionen, Kreditaufnahmen, Entwicklung des Schuldenstandes, Liquiditätslage der Kreiskasse); **siehe Ziffer 2 des Berichts**

- Einhaltung des Haushaltsplans (insbesondere über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen, Einhaltung der Budgetierungsregelungen, wesentliche Planabweichungen); **siehe Ziffern 3.1 und 3.3 des Berichts**
- Haushaltsübertragungen (übertragene Ermächtigungen für Aufwendungen in der Ergebnisrechnung und für Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen im Finanzhaushalt); **siehe Ziffer 3.2 des Berichts**
- Bilanz (insbesondere Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden, Rechnungsabgrenzungen); **siehe Ziffer 4 des Berichts.**

Neben den allgemeinen finanzwirtschaftlichen Schwerpunkten sind auch die unterjährigen Prüfungen der Verwaltungsführung Bestandteil der Prüfung des Jahresabschlusses. Diese sachlich orientierten Schwerpunktprüfungen nehmen in der Prüfungspraxis einen breiten Raum ein. Die Schwerpunktprüfungen führt das RPA in einzelnen Fachbereichen unterjährig 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 der im Jahr 2020 durchgeführten Schwerpunktprüfungen zusammen (siehe Ziffer 6 des Berichts).

Neben den Schwerpunktprüfungen kommt der Beratungstätigkeit immer größere Bedeutung zu (siehe Ziffern 6.3 bis 6.5 des Berichts). Nach § 1 Abs. 2 GemPrO soll die Prüfung im Rahmen der prüfungsbegleitenden Beratung Hinweise, insbesondere zur Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns und zur Erledigung von Prüfungsfeststellungen, geben und Effizienzpotenziale aufzeigen. Ziel des RPA ist es, gemeinsam mit der Verwaltung zur ständigen Verbesserung des Verwaltungshandelns beizutragen. Diese präventive Prüfungsmethode trägt dazu bei, etwaige Prüfungsfeststellungen zu vermeiden und konstruktiv an der Optimierung der Verwaltungsleistung mitzuwirken. Diese Unterstützungsfunktion entspricht dem heutigen Selbstverständnis einer modernen Prüfung.

Das RPA überwacht ferner die Erledigung der bisher noch nicht abgewickelten Prüfungsfeststellungen, auch aus Prüfungen der Vorjahre (siehe Ziffer 6.6 des Berichts).

Zusätzlich zu den Schwerpunktprüfungen hat das RPA aufgrund gesetzlicher Regelungen und Nebenbestimmungen in Zuwendungsbescheiden Verwendungsnachweise und Abrechnungen von Bundes- und Landeszuwendungen zu prüfen (siehe Ziffer 6.7 des Berichts).

1.4 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. Diese überörtliche Prüfung erfolgt durch die GPA getrennt als allgemeine Finanzprüfung und als Prüfung der Bauausgaben. Gemäß § 114 Abs. 4 GemO ist über den wesentlichen Inhalt der Prüfungsberichte der GPA der Kreistag zu unterrichten.

Die letzte allgemeine Finanzprüfung für die Jahre 2011 bis 2014 (für die beiden Eigenbetriebe einschließlich des Jahres 2015) fand Mitte 2016 statt. Über das Ergebnis der Prüfung (Prüfungsbericht der GPA vom 18. September 2017) wurde der Kreistag in der Sitzung vom 19. März 2018 zusammen

mit der Stellungnahme der Verwaltung unterrichtet. Das Regierungspräsidium Freiburg hat als Rechtsaufsichtsbehörde mit Schreiben vom 25. Juni 2019 den Abschluss der Prüfung gemäß § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO bestätigt.

Die letzte überörtliche Prüfung der Bauausgaben des Landkreises wurde Ende 2016 für die Jahre 2011 bis 2015 durchgeführt. Über das Ergebnis dieser Prüfung (Prüfungsbericht der GPA vom 29. Mai 2017) wurde dem Kreistag in der Sitzung vom 18. Dezember 2017 zusammen mit der Stellungnahme der Verwaltung berichtet. Das Regierungspräsidium Freiburg als Rechtsaufsichtsbehörde hat mit Schreiben vom 2. Juli 2019 den Abschluss der Prüfung gemäß § 114 Abs. 5 Satz 2 GemO bestätigt.

Die Prüfung der Bauausgaben für die Jahre 2016 bis 2020 fand im Oktober 2021 statt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts lag noch kein abschließender Prüfungsbericht der GPA über diese Prüfung vor.

2 Finanzwirtschaftliche Beurteilung des Jahresabschlusses

2.1 Ergebnisrechnung 2020

2.1.1 Gesamtergebnisrechnung

Die Gesamtergebnisrechnung (siehe Seite 20 des Jahresabschlusses) schließt mit einem Rekordüberschuss von 35.525.746 EUR ab. Gegenüber der Planung hat sich das Gesamtergebnis um rund 24 Mio. EUR verbessert. Dies ist mit Abstand das beste Ergebnis, das bisher erzielt wurde.

Der größte Teil dieses positiven Ergebnisses musste aber bereits im Jahr 2020 zur Deckung der außerplanmäßigen Auszahlung im Finanzhaushalt in die Kapitalrücklage beim Gesundheitsverbund GLKN von 18 Mio. EUR verwendet werden (siehe Ziffer 3.1 des Berichts).

Die Entwicklung der Jahresergebnisse der letzten vier Jahre ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Entwicklung der Jahresergebnisse (in EUR)

	2017	2018	2019	2020
Ordentliches Ergebnis	6.949.238	16.224.107	24.851.119	35.639.599
Sonderergebnis	-63.908	7.077	- 294.935	-113.853
Gesamtergebnis	6.885.330	16.231.183	24.556.184	35.525.746
Geplantes Gesamtergebnis	1.830.300	8.529.100	12.609.000	11.504.000
Planabweichung	+ 5.055.030	+ 7.702.083	+ 11.947.184	+ 24.021.746

Die positive Entwicklung des Rechnungsergebnisses ist auf eine Vielzahl einzelner Abweichungen gegenüber der Planung zurückzuführen, die zu einem großen Teil so nicht planbar waren. Im Wesentlichen beruht die Verbesserung des Ergebnisses aber auf Mehrerträgen. Gegenüber der Planung sind insbesondere folgende Mehrerträge entstanden:

- Die Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II wurde im Rahmen des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets des Bundes um 25 Prozentpunkte auf jetzt bundesdurchschnittlich 74 Prozentpunkte erhöht. Dies hat zu Mehrerträgen von rund 8,6 Mio. EUR geführt.
- Der Anteil des Landkreises am Aufkommen der Grunderwerbsteuer ist gegenüber der Planung um rund 3,3 Mio. EUR höher ausgefallen und hat mit rund 28,3 Mio. EUR einen unerwarteten neuen Höchststand erreicht.
- Bei den Zuweisungen des Landes sind Mehrerträge von rund 5 Mio. EUR, insbesondere durch höhere Schlüsselzuweisungen (rund 2,9 Mio. EUR) und Soforthilfen des Landes im Rahmen der Coronakrise (rund 1,8 Mio. EUR) entstanden.
- Die Erstattungen des Landes für die Kosten der Flüchtlinge beim Amt für Migration und Integration sind in Summe um rund 3,3 Mio. EUR höher ausgefallen. Dies ist im Wesentlichen auf die Vorauszahlung des Landes auf die Spitzabrechnung für das Jahr 2018 in Höhe von rund 7,4 Mio. EUR zurückzuführen.

Bei den Aufwendungen hat insbesondere die nicht erfolgte Verlustübernahme für den Gesundheitsverbund GLKN zu dem verbesserten Ergebnis beigetragen. Hierfür waren 5 Mio. EUR im Ergebnishaushalt eingeplant. Stattdessen erfolgte jedoch über den Finanzhaushalt die außerplanmäßige Auszahlung in die Kapitalrücklage beim GLKN von 18 Mio. EUR.

Die Planabweichungen sind darüber hinaus im Jahresabschluss ab Seite 27 bzw. ab Seite 69 nach Teilhaushalten erläutert.

Das Rechnungsergebnis 2020 ist sehr positiv zu bewerten. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass der für den Landkreis bestimmende Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales (mit Aufwendungen von insgesamt 227 Mio. EUR) ein gegenüber der Planung um rund 12,7 Mio. EUR verbessertes Ergebnis ausweist. Das Budget des Teilhaushaltes 3 wäre damit auch ohne die oben genannten Verbesserungen aus der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II (8,6 Mio. EUR) und der Verbesserung bei den Erstattungen des Landes für die Kosten der Flüchtlinge um 3,3 Mio. EUR eingehalten worden (siehe auch Ziffer 2.1.2 des Berichts).

Nur in den Teilhaushalten 1 – Untere Verwaltungsbehörde und 4 – Nahverkehr und Straßen wurde das Budget überschritten. Wesentlich für die Überschreitung im Teilhaushalt 1 von 1,2 Mio. EUR war ein unrealistisch hoher Planansatz für die Gebühreneinnahmen beim Amt für Straßenverkehr und Schifffahrt. Dort lag der Planansatz für Gebühren rund 1 Mio. EUR über dem Durchschnitt der Ergebnisse der Vorjahre. Im Teilhaushalt 4 stammt die Überschreitung des Budgets um rund 1,9 Mio. EUR vorwiegend aus dem Amt für Nahverkehr und Schülerbeförderung für den Regionalbus, der 2020 erstmals in Betrieb ging.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass auch ohne die im Rahmen der Coronakrise gewährten Hilfen des Landes und Bundes (insbesondere die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II) das Jahresergebnis noch positiv ausgefallen oder zumindest kein wesentliches Defizit entstanden wäre. Die Belastungen durch die Coronakrise schlagen sich im Wesentlichen erst ab dem Jahr 2021 im Kreishaushalt nieder. Die bereits im Jahr 2020 gewährten Hilfen waren eine wichtige Unterstützung der Kommunen, insbesondere als Signal für die Konjunktur.

Die positive Entwicklung des Rechnungsergebnisses hat sich in den unterjährigen Finanzprognosen der Verwaltung abgezeichnet. Im Budgetbericht zum 30. Juni 2020 war eine Verbesserung des Ergebnisses um 4,7 Mio. EUR, im Budgetbericht zum 30. September 2020 bereits eine Verbesserung um 17 Mio. EUR dargestellt. Auf die Erläuterungen zur Entwicklung der Prognosen auf Seite 228 des Jahresabschlusses wird verwiesen.

Das Gesamtergebnis setzt sich zusammen aus dem Überschuss des ordentlichen Ergebnisses von 35.639.599 EUR und einem Fehlbetrag beim Sonderergebnis von 113.853 EUR.

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. Gemäß § 25 Abs. 4 GemHVO ist ein Fehlbetrag beim Sonderergebnis im Jahresabschluss durch Entnahme aus der Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses zu verrechnen. Soweit dies nicht möglich ist, ist der Fehlbetrag zu Lasten des Basiskapitals zu verrechnen. Es wird bestätigt, dass entsprechend diesen gesetzlichen Vorgaben der Überschuss beim ordentlichen Ergebnis der entsprechenden Rücklage zugeführt wurde und der Fehlbetrag beim Sonderergebnis mit dem Basiskapital verrechnet wurde.

Die Behandlung des ordentlichen Ergebnisses und des Sonderergebnisses ist in der Feststellung, Aufgliederung und Verwendung des Jahresergebnisses auf Seite 7 des Jahresabschlusses korrekt dargestellt.

2.1.2 Ergebnisse der Teilhaushalte

Die ordentlichen Ergebnisse der einzelnen Teilhaushalte haben sich im Vergleich zu den Planansätzen sehr unterschiedlich entwickelt. Die Teilhaushalte 3 – Jugend und Soziales, 5 – Innere Verwaltung und

6 – Finanzwirtschaft haben gegenüber der Planung deutlich besser abgeschnitten. Die Ergebnisse der Teilhaushalte 1 – Untere Verwaltungsbehörde und 4 – Nahverkehr und Straßen sind etwas schlechter als geplant ausgefallen. Der Teilhaushalt 2 – Schulträgeraufgaben hat ein nahezu planmäßiges Ergebnis.

Die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse der einzelnen Teilhaushalte im Vergleich zu den Planansätzen ist in der folgenden Tabelle dargestellt. Es wird darauf hingewiesen, dass sich die Zusammensetzung der Teilhaushalte mit dem Haushaltsplan 2021 geändert hat.

Ordentlichen Ergebnisse der Teilhaushalte (in EUR)

	Plan 2020	Ist 2020	Planvergleich
THH 1 – Untere Verwaltungsbehörde	-11.204.593	-12.382.009	-1.177.416
THH 2 – Schulträgeraufgaben	3.074.312	3.398.490	324.178
THH 3 – Jugend und Soziales	-132.351.370	-119.606.061	12.745.309
THH 4 – Nahverkehr und Straßen	-8.831.473	-10.749.476	-1.918.003
THH 5 – Innere Verwaltung	-38.497.745	-32.461.284	6.036.461
THH 6 – Finanzwirtschaft	199.314.869	207.439.940	8.125.071
Ordentliches Ergebnis	11.504.000	35.639.599	24.135.599

Der Jahresabschluss 2020 enthält ab Seite 69 ausführliche Erläuterungen zu den einzelnen Teilhaushalten. Es kann bestätigt werden, dass die Erläuterungen nachvollziehbar sind. Die wichtigsten Ergebnisse und erhebliche Abweichungen von den Haushaltsansätzen wurden erläutert. Ergänzend sind nachfolgend die wesentlichen Inhalte und Entwicklungen der einzelnen Teilhaushalte zusammengefasst.

Teilhaushalt 1 – Untere Verwaltungsbehörde

Charakteristisch an den Landkreisen ist ihre Doppelfunktion. Das Landratsamt ist einerseits eine kommunale Selbstverwaltungskörperschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG und andererseits untere Verwaltungsbehörde und damit staatliche Behörde (§ 1 Abs. 3 LKrO). Im Teilhaushalt 1 wurden im Wesentlichen die Produkte der unteren Verwaltungsbehörde abgebildet. Maßgebender Kostenfaktor im Teilhaushalt 1 sind die Personalkosten. In 2020 entfielen hierauf allein rund 18 Mio. EUR der insgesamt rund 22,9 Mio. EUR ordentlichen Aufwendungen des Teilhaushaltes 1. Die ordentlichen Aufwendungen wurden dabei knapp zur Hälfte (46 %) aus Verwaltungsgebühren (rund 6,5 Mio. EUR) sowie Kostenerstattungen, anderen Entgelten und sonstigen Erträgen (rund 4,1 Mio. EUR) gedeckt.

Insgesamt wies das ordentliche Ergebnis ein Defizit von rund 12,4 Mio. EUR aus. Gegenüber der Planung hat sich das Defizit beim ordentlichen Ergebnis um rund 1,2 Mio. EUR verschlechtert. Wesentlich für die Verschlechterung waren gegenüber der Planung geringere Gebühren beim Amt für Baurecht und Umwelt und beim Amt für Straßenverkehr und Schifffahrt. Im Vergleich zu den Vorjahren waren hier die Planansätze deutlich zu optimistisch geschätzt.

In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Planabweichungen bei den Gebühren im Teilhaushalt 1 dargestellt.

Entwicklung der Planabweichungen bei den Gebühren im Teilhaushalt 1 (in EUR)

	2017	2018	2019	2020
Plan	6.707.500	6.931.000	7.369.750	8.234.300
Ergebnis	7.338.832	6.993.640	7.102.853	6.473.224
Abweichung	631.332	62.640	-266.897	-1.761.076

Teilhaushalt 2 – Schulträgeraufgaben

Im Teilhaushalt 2 wurden die Schulträgeraufgaben des Landkreises mit den Aufwendungen und Erträgen der beruflichen Schulen und der Sonderschulen abgebildet. Weiterhin sind im Teilhaushalt 2 die Jugendberufshilfe und Schulsozialarbeit, das Kreismedienzentrum sowie die Sportförderung enthalten.

Im Wesentlichen handelt es sich um die sächliche Ausstattung der Schulen und die Kosten für den Betrieb und den Unterhalt der Schulgebäude. Die Kosten für die Schulgebäude werden im Teilhaushalt 2 als kalkulatorische Kosten dargestellt. Die Bewirtschaftung der Schulgebäude erfolgt zentral über den Teilhaushalt 5 beim Amt für Hochbau und Gebäudemanagement. Die Kosten werden über die interne Leistungsverrechnung mit dem Teilhaushalt 2 verrechnet (Gebäudekostenumlage) und sind daher nicht im ordentlichen Ergebnis des Teilhaushaltes 2 enthalten.

Den ordentlichen Aufwendungen von rund 8 Mio. EUR stehen ordentliche Erträge von rund 11,4 Mio. EUR gegenüber. Hier handelt es sich im Wesentlichen um die über den Finanzausgleich vom Land gewährten Sachkostenbeiträge von rund 10,1 Mio. EUR. Für die Bewirtschaftung der Sachausgaben wurde für jede Schule ein sogenanntes Schulbudget gebildet, welches die Mittel für den unterrichtsbezogenen Sachaufwand beinhaltet und in der Verantwortung des jeweiligen Schulleiters liegt.

Im Vergleich zum Planansatz stellt sich das ordentliche Ergebnis im gesamten Teilhaushalt 2 um rund 324.000 EUR besser und damit beinahe planmäßig dar. Mehraufwendungen für die Sofortausstattung für Schülerinnen und Schüler, damit diese am Fernunterricht teilnehmen können, standen entsprechende Landesmittel von rund 773.000 EUR gegenüber.

Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales

Der Teilhaushalt 3 setzte sich aus dem Sozialdezernat, dem Sozialamt (inkl. Teilbereiche des SGB II), dem Amt für Kinder, Jugend und Familie sowie dem Amt für Migration und Integration zusammen. Mit ordentlichen Aufwendungen von rund 227 Mio. EUR (rd. 65 % der Gesamtaufwendungen des Kreishaushaltes) ist der Teilhaushalt 3 der bedeutendste Teilhaushalt für den Landkreis.

Das ordentliche Ergebnis des Teilhaushaltes 3 hat sich 2020 gegenüber der Planung deutlich um rund 12,7 Mio. EUR verbessert. In der folgenden Tabelle sind für die einzelnen Bereiche die Abweichungen gegenüber der Planung dargestellt.

Ordentliches Ergebnis 2020 (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung
Sozialdezernat	-1.294.196	-1.046.225	247.971
Sozialamt	-88.457.336	-80.238.255	8.219.080
Amt für Kinder, Jugend und Familie	-41.337.124	-40.310.426	1.026.698
Amt für Migration und Integration	-1.262.715	1.988.845	3.251.560
Summe	-132.351.370	-119.606.061	12.745.309

Bei der Planung im Teilhaushalt 3 spielen regelmäßig Faktoren (wie z.B. Rechtsänderungen, Fallzahlen, konjunkturelle Entwicklung) eine Rolle, die schwierig zu kalkulieren sind. Die wichtigsten Ergebnisse und wesentlichen Abweichungen sind im Jahresabschluss insgesamt schlüssig und vollständig erläutert.

Für die einzelnen Bereiche ergaben sich im Wesentlichen die nachfolgenden Veränderungen.

Die Verbesserung des ordentlichen Ergebnisses beim Sozialdezernat (mit den verschiedenen Aufgaben wie z.B. Heimaufsicht, Betreuungsleistungen und Bürgerschaftliches Engagement) setzt sich aus rund 122.000 EUR höheren Erträgen und rund 126.000 EUR geringeren Aufwendungen zusammen. Es handelt sich dabei um viele kleinere Einzelpositionen. Als eine wesentliche Position kann der Kostenersatz für die Koordinierungsstelle für die Ausbildung der Pflegeberufe mit rund 71.000 EUR genannt werden, der so nicht eingeplant war.

Das ordentliche Ergebnis beim Sozialamt (-80.238.255 EUR) ist im Vergleich zur Planung um rund 8,2 Mio. EUR besser ausgefallen. Hauptursache waren eine um rund 1,3 Mio. EUR höhere Bundeserstattung für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die um rund 8,6 Mio. EUR (im Rahmen der Coronakrise) erhöhte Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II. Dem stehen geringere Transfererträge (insbesondere Leistungen von anderen Sozialleistungsträgern) von rund 2,5 Mio. EUR gegenüber.

Die ordentlichen Aufwendungen sind dagegen mit einer Abweichung vom Planansatz von insgesamt nur 0,5 % nahezu planmäßig verlaufen.

Das ordentliche Ergebnis beim Amt für Kinder, Jugend und Familie hat sich 2020 gegenüber der Planung um rund 1 Mio. EUR verbessert. Bei Aufwendungen von insgesamt rund 58 Mio. EUR ist dies nur eine geringfügige Abweichung. Das Ergebnis setzt sich aber aus vielen einzelnen Abweichungen zusammen.

Wesentliche Planabweichungen gab es bei den Erstattungen vom Land, insbesondere für unbegleitete minderjährige Ausländer. Diese sind um rund 2,4 Mio. EUR (auch aufgrund weniger Fallzahlen) geringer ausgefallen.

Mehrerträge gab es dagegen im Bereich der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG). Hier konnten rund 1,6 Mio. EUR mehr an Unterhaltsansprüchen gegenüber Unterhaltspflichtigen geltend gemacht werden. Der Planansatz für das Jahr 2021 wurde entsprechend angepasst.

Weitere Mehrerträge von rund 478.000 EUR sind durch die einmalige Kompensationszahlung des Bundes zum Ausgleich des Gute-Kita-Gesetzes entstanden.

Daneben sind insgesamt rund 1,6 Mio. EUR geringere Transferaufwendungen, insbesondere für die Leistungsgewährung im Bereich der Individuellen Hilfen angefallen.

Beim Amt für Migration und Integration hat sich das ordentliche Ergebnis gegenüber der Planung um rund 3,3 Mio. EUR verbessert. Dies ist insbesondere auf die Erstattungen vom Land für die Flüchtlingskosten zurückzuführen, die in Summe um rund 3,3 Mio. EUR höher ausgefallen sind. Ausschlaggebend war im Wesentlichen die Vorauszahlung des Landes auf die Spitzabrechnung der Flüchtlingskosten für das Jahr 2018 in Höhe von rund 7,4 Mio. EUR.

Wesentliche Mehraufwendungen sind für Sicherheitsdienste von rund 2,1 Mio. EUR aufgrund der coronabedingten Kontrolle der Betretungsverbote der Gemeinschaftsunterkünfte sowie zur Überwachung an Quarantänestandorten entstanden.

Teilhaushalt 4 – Nahverkehr und Straßen

Im Teilhaushalt 4 wurde auf der einen Seite der Bereich Nahverkehr mit den Kosten für den ÖPNV, insbesondere für den in 2020 neu eingeführten Regionalbus, für die Schülerbeförderung und für den Verlustausgleich für den Eigenbetrieb EVU „seehäsle“ dargestellt. Auf der anderen Seite waren im Teilhaushalt 4 der Bereich Straßen mit den Kosten der Kreis-, Landes- und Bundesstraßen enthalten.

In der Ergebnisrechnung schloss das ordentliche Ergebnis für den gesamten Teilhaushalt 4 mit einem Zuschussbedarf von rund 10,7 Mio. EUR ab. Das ordentliche Ergebnis hat sich damit gegenüber der Planung um rund 1,9 Mio. EUR verschlechtert. Die Planabweichung ist im Wesentlichen auf den ab 2020 eingeführten Regionalbus und auf geringere Fahrgastzahlen zurückzuführen. Hier hat sich das Ergebnis gegenüber der Planung um rund 2,2 Mio. EUR verschlechtert.

In der folgenden Tabelle sind die Planabweichungen der einzelnen Bereiche des Teilhaushaltes 4 nochmals zusammengefasst.

Ordentliches Ergebnis 2020 (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung
Schülerbeförderung	-889.180	-639.415	249.765
Verkehrsbetriebe/ÖPNV	-5.383.064	-7.535.855	-2.152.791
Kreisstraßen	-1.104.119	-998.488	105.631
Bundes- und Landesstraßen	781.097	590.759	-190.338
Winterdienst und Straßenreinigung	-2.236.208	-2.166.477	69.731
Summe	-8.831.473	-10.749.476	-1.918.003

Teilhaushalt 5 – Innere Verwaltung

Im Teilhaushalt 5 wurden neben den direkt dem Landrat und der Abteilung 1 zugeordneten Bereichen (Wirtschaftsförderung, Tourismus, Krankenhaus, Rechnungsprüfung und Kommunalaufsicht, Personalrat, Presse und Öffentlichkeitsarbeit) im Wesentlichen die Dienstleistungen der inneren Verwaltung (insbesondere Hauptamt und Kämmereiamt) für das gesamte Landratsamt abgebildet. Daneben war hier das Amt für Hochbau- und Gebäudemanagement mit den Kosten für den Neubau, Unterhalt und Betrieb der vom Kreis genutzten Liegenschaften dargestellt. Allein auf diesen Bereich entfielen knapp 70 % der ordentlichen Aufwendungen des Teilaushaltes 5.

Gegenüber der Planung hat sich das ordentliche Ergebnis um rund 6 Mio. EUR verbessert. Wesentlich war dafür die im Teilhaushalt 5 im Ergebnishaushalt eingeplante Verlustübernahme für den Gesundheitsverbund GLKN in Höhe von 5 Mio. EUR. Dieser Planansatz wurde nicht verwendet. Stattdessen erfolgte über den Finanzhaushalt eine außerplanmäßige Auszahlung in die Kapitalrücklage beim GLKN von 18 Mio. EUR.

Im Vergleich zur Planung ergaben sich weitere wesentliche Verbesserungen im Bereich Organisation und EDV. Dort lagen die Aufwendungen, insbesondere für Sach- und Dienstleistungen, um rund 799.000 EUR unter dem Planansatz. Daneben sind Mehrerträge von rund 551.000 EUR beim Amt für Hochbau und Gebäudemanagement durch Fördermittel des Landes für Bau- und Sanierungsmaßnahmen im Rahmen der Schulbauförderung entstanden.

Teilhaushalt 6 – Finanzwirtschaft

Der Teilhaushalt 6 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.

Das ordentliche Ergebnis hat sich bei einem Volumen (ordentliche Erträge) von rund 226 Mio. EUR gegenüber der Planung um rund 8,4 Mio. EUR verbessert. Dies ist im Wesentlichen auf höhere Zuweisungen des Landes nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) und höhere Grunderwerbsteuererträge zurückzuführen.

Die Entwicklung der wesentlichsten Ertragspositionen im Teilhaushalt 6 ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Zuweisungen und Umlagen im Teilhaushalt 6 (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung
Kreisumlage	137.505.000	137.519.333	14.333
FAG-Zuweisungen und Hilfszuweisungen	55.176.491	60.203.087	5.026.596
Grunderwerbsteuer	25.000.000	28.313.244	3.313.244
Summe	217.681.491	226.035.664	8.354.173

Die Kreisumlage stellt mit über 137,5 Mio. EUR die größte Ertragsposition im Kreishaushalt dar. Ihr Anteil an den ordentlichen Erträgen der Gesamtergebnisrechnung beträgt rund 36 %. Gegenüber dem Vorjahr ist sie um knapp 13,9 Mio. EUR gestiegen. Der hohe Bedarf an Kreisumlage ist unter anderem mit der weiterhin hohen Investitionstätigkeit des Landkreises begründet.

Die im Teilhaushalt 6 verbuchten Zuweisungen sind gegenüber der Planung um rund 5 Mio. EUR höher ausgefallen. Dies ist im Wesentlichen auf höhere Schlüsselzuweisungen von rund 2,9 Mio. EUR und auf die Soforthilfen des Landes im Rahmen der Coronakrise von rund 1,8 Mio. EUR 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 von rund 79 Mio. EUR. Hinzu kommen die der unteren Verwaltungsbehörde überlassenen Gebühreneinnahmen und Bußgelder von rund 12,7 Mio. EUR.

Die Zuweisungen des Landes aus dem Grunderwerbsteueraufkommen verbesserten sich im Vergleich zum Planansatz deutlich um 3,3 Mio. EUR und haben mit rund 28,3 Mio. EUR einen neuen Höchststand erreicht.

Bei den Aufwendungen sind in der Ergebnisrechnung des Teilhaushaltes 6 als wesentliche Positionen die FAG-Umlagezahlungen an das Land mit rund 15,6 Mio. EUR und die Umlagezahlungen an den Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) mit rund 1,5 Mio. EUR enthalten. Ebenso sind hier die Zinsaufwendungen (rund 689.000 EUR) für die Kreditverbindlichkeiten dargestellt.

2.2 Gesamtfinanzzrechnung 2020

2.2.1 Allgemeine Bemerkungen zur Finanzrechnung

In der Gesamtfinanzzrechnung (siehe Seite 34 des Jahresabschlusses) werden alle Einzahlungen und Auszahlungen des Haushaltsjahres dargestellt. Neben den Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit spiegeln sich dort insbesondere die Einzahlungen und Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit sowie die Kreditaufnahmen und Tilgungen (sog. Finanzierungstätigkeit) wider.

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

2.2.2 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 sollte mindestens die Tilgung der Kredite ermöglichen. Darüber hinaus steht er als Eigenmittel zur Finanzierung der Investitionen zur Verfügung.

Im Jahr 2020 betrug der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung 41.118.943 EUR. Dies ist bei weitem der höchste Zahlungsmittelüberschuss, der bislang entstanden ist. Er liegt deutlich über dem Betrag des Vorjahres (rund 26,9 Mio. EUR). Der geplante Zahlungsmittelüberschuss von 18.699.174 EUR wurde mehr als verdoppelt.

In dieser wesentlichen Verbesserung spiegelt sich das verbesserte Ergebnis der Gesamtergebnisrechnung (siehe Ziffer 2.1.1 des Berichts) wider.

Der im Haushaltsplan 2020 eingeplante Zahlungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung von rund 18,7 Mio. EUR war für die Tilgung der Kredite von 3,8 Mio. EUR und zur anteiligen Finanzierung der Investitionen mit Eigenmitteln von rund 14,9 Mio. EUR vorgesehen. Der jetzt tatsächlich entstandene Zahlungsmittelüberschuss von rund 41,1 Mio. EUR wäre ausreichend gewesen, neben der Tilgung der Kredite, auch den 2020 tatsächlich entstandenen Finanzierungsmittelbedarf für die Investitionen von rund 31 Mio. EUR vollständig durch Eigenmittel zu decken.

Die in 2020 erfolgte Kreditaufnahme zur Finanzierung der Investitionen (Einzahlung in 2020 von 5.549.000 EUR) wäre damit nicht erforderlich gewesen (siehe im Einzelnen Ziffer 2.3 des Berichts).

2.2.3 Investitionstätigkeit

Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (Ifd. Nr. 30 der Gesamtfinanzzrechnung) haben 2020 mit 32.042.265 EUR einen neuen Höchststand erreicht. Dies ist insbesondere auf die nicht eingeplante kapitalstärkende Maßnahme von 18 Mio. EUR für den Gesundheitsverbund GLKN zurückzuführen. Ohne diese Zahlung an den Gesundheitsverbund GLKN liegen die Auszahlungen für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen in etwa im Durchschnitt der letzten fünf Jahre.

In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit für die einzelnen Bereiche dargestellt.

Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in EUR)

	2016	2017	2018	2019	2020
Bau und Ausstattung Schulen	5.239.701	6.556.307	2.602.953	4.668.033	2.911.570
Unterbringung Flüchtlinge	15.085.925	4.437.470	1.481.604	912.424	124.599
Straßenbau/Radwege	4.116.764	1.148.228	3.928.653	3.291.349	4.153.987
Gesundheitsverbund GLKN	0	0	2.648.558	7.773.073	22.792.048
ÖPNV	40.400	333.514	1.157.601	869.798	855.244
sonstige Investitionen	941.730	304.078	1.269.854	1.452.766	1.204.817
	25.424.521	12.743.968	13.079.773	18.967.442	32.042.265

Abgesehen von der kapitalstärkenden Maßnahme für den Gesundheitsverbund GLKN von 18 Mio. EUR lag der Schwerpunkt der Investitionen 2020 bei weiteren Zahlungen an den Gesundheitsverbund GLKN für den IT-Masterplan von rund 4,8 Mio. EUR, beim Straßenbau mit rund 4,2 Mio. EUR und beim Bau und der Ausstattung der Schulen mit rund 2,9 Mio. EUR (davon allein für das neu geplante BSZ Konstanz rund 1,6 Mio. EUR).

Lässt man außer Betracht, dass die kapitalstärkende Maßnahme für den Gesundheitsverbund GLKN von 18 Mio. EUR im Finanzhaushalt nicht eingeplant war, lagen die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit insgesamt um rund 12 Mio. EUR unter den Planansätzen.

Unter Berücksichtigung der übertragenen Auszahlungsermächtigungen aus dem Vorjahr 2019 von 17,2 Mio. EUR und der neu in das Folgejahr 2021 übertragenen Auszahlungsermächtigungen von 21,6 Mio. EUR wurden von den zur Verfügung stehenden Mitteln rund 7,7 Mio. EUR nicht ausgeschöpft.

Den Auszahlungen stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit von insgesamt nur rund 1 Mio. EUR gegenüber. Diese setzen sich im Wesentlichen aus Zuweisungen, Kostenbeteiligungen und Verkaufserlösen beim Straßenbau von insgesamt rund 869.000 EUR und dem Landeszuschuss von 80.000 EUR für die Elektrifizierung der Bodenseegürtelbahn zusammen. Gegenüber der Planung (317.000 EUR) sind die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit deutlich höher ausgefallen.

Auch in den kommenden Jahren ist eine sehr hohe Investitionstätigkeit vorgesehen. Nach dem Haushaltsplan 2021 sind in den Jahren 2021 bis 2024 Auszahlungen aus Investitionstätigkeit von durchschnittlich mehr als 31 Mio. EUR pro Jahr geplant.

2.2.4 Finanzierung der Investitionen mit Eigen- und Fremdmitteln

Der sich aus den Auszahlungen und Einzahlungen aus Investitionstätigkeit ergebende Finanzierungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit betrug rund 31 Mio. EUR und konnte vollständig über die im Jahr 2020 erwirtschafteten Eigenmittel finanziert werden.

In der folgenden Tabelle ist die in 2020 erfolgte Finanzierung der Investitionen mit Eigen- und Fremdmitteln im Vergleich zur Planung nochmals zusammengefasst.

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

	Plan 2020	Ergebnis 2020
Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung	18.699.174	41.118.943
abzgl. Auszahlungen für Tilgung (ohne Umschuldung)	-3.800.000	-3.265.430
Eigenmittel 2020	14.899.174	37.853.514
Finanzierungsmittelbedarf	-25.699.200	-31.035.448
Auszahlungen für Investitionen abzgl. Einzahlungen		
Finanzierung durch		
• Fremdmittel (Kredite)	9.500.000	5.549.000
• Eigenmittel aus 2020	14.899.174	25.486.448
• Eigenmittel aus Vorjahren	1.300.026	
nicht verwendete Eigenmittel aus 2020	0	12.367.065

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass in 2020 die Investitionen (Finanzierungsmittelbedarf) in Höhe von rund 5,5 Mio. EUR durch Kredite und in Höhe von rund 25,5 Mio. EUR durch Eigenmittel finanziert wurden. Die darüber hinaus nicht zur Finanzierung verwendeten Eigenmittel von rund 12,4 Mio. EUR stehen grundsätzlich für künftige Investitionen zur Verfügung. Zu beachten ist aber, dass die Eigenmittel auch für die Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen aus 2020 von rund 21,6 Mio. EUR benötigt werden (siehe Ziffer 3.2 des Berichts).

2.2.5 Endbestand an Zahlungsmitteln

Der als Ergebnis der Gesamtfinanzzrechnung ausgewiesene Endbestand an Zahlungsmitteln zum 31.12.2020 betrug 38.599.516 EUR. Dieser entspricht dem in der Bilanz ausgewiesenen Kassenbestand abzüglich der Handvorschüsse.

Der Endbestand an Zahlungsmitteln hat gegenüber dem 31.12.2019 (30.107.896 EUR) um rund 8,5 Mio. EUR zugenommen. Dem ist noch eine Geldanlage in Höhe von weiteren 5 Mio. EUR zuzurechnen. Geplant war ein Rückgang der Zahlungsmittel um rund 1,3 Mio. EUR. Die Verbesserung gegenüber dem Vorjahr von insgesamt rund 13,5 Mio. EUR ist im Wesentlichen auf den gegenüber der Planung deutlich höheren Finanzierungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung (siehe Ziffer 2.2.2 des Berichts), aber auch auf die Kreditaufnahme von rund 5,5 Mio. EUR zurückzuführen.

Der Zahlungsmittelbestand steht grundsätzlich bei ausreichender Liquiditätslage für die Finanzierung der Investitionen künftiger Jahre zur Verfügung. Zur Entwicklung der Liquiditätslage wird auf Ziffer 2.4 des Berichts verwiesen.

2.3 Kreditaufnahmen und Schuldenstand

2.3.1 Kreditaufnahme 2020

Für das Jahr 2020 bestand eine genehmigte Kreditermächtigung von 9,5 Mio. EUR zur Finanzierung der vorgesehenen Investitionen. Außerdem standen die noch nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung aus dem Jahr 2019 in Höhe von 3,5 Mio. EUR und (bis zum Erlass der Haushaltssatzung 2020) die noch nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung aus dem Jahr 2018 in Höhe von 8.306.000 EUR zur Verfügung.

Tatsächlich wurde Ende Juni 2020 nur ein Kredit von 5.549.000 EUR bei der Commerzbank zu einem Zinssatz von 0,28 % aufgenommen. Daneben wurden Ende Juni 2020 Optionen für weitere Darlehen in Höhe von 2.751.000 EUR bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bank) eingegangen. Der Abruf der Darlehen bei der KfW-Bank erfolgte letztendlich in Höhe von 2.606.980 EUR erst ein Jahr später im Haushaltsjahr 2021 zu Zinssätzen von -0,04 % bis 0,46 %.

Das Darlehen bei Commerzbank und die Option für die weiteren Kredite bei der KfW-Bank (insgesamt 8,3 Mio. EUR) wurden auf Grundlage der Kreditermächtigung aus dem Jahr 2018 aufgenommen. Nach § 87 Abs. 3 GemO gilt eine Kreditermächtigung weiter, bis die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr erlassen ist. Da die Bekanntmachung der Haushaltssatzung 2020 (und damit der Erlass der Haushaltssatzung) erst am 3. Juli 2020 erfolgte, war eine Aufnahme der Kredite auf Grundlage der Kreditermächtigung 2018 noch möglich. Die formelle Kreditaufnahmevoraussetzung war demnach erfüllt.

Die Prüfung der Einhaltung der materiellen Kreditaufnahmevoraussetzungen ergab Folgendes: Nach § 78 Abs. 3 GemO dürfen Kredite nur aufgenommen werden, wenn eine andere Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre. In 2020 stand zur Finanzierung der Investitionen ein Zahlungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung von rund 41,1 Mio. EUR und weitere liquide Mittel aus dem Vorjahr zur Verfügung (siehe Ziffer 2.2.2 des Berichts). Damit hätte der Finanzierungsmittelbedarf für die Investitionen von rund 31 Mio. EUR im Jahr 2020 ohne Weiteres vollständig durch Eigenmittel gedeckt werden können. Insofern war die Kreditaufnahme nicht zur Finanzierung der Investitionen im Jahr 2020 erforderlich.

Dies zeigt sich auch darin, dass nur ein Monat nach der Kreditaufnahme Ende Juni 2020 liquide Mittel in Höhe von 5 Mio. EUR als längerfristige Geldanlage angelegt wurden. Nur aufgrund des historischen Zinstiefs ist durch die Zinsen für die Kreditaufnahme 2020 und durch die Verwahrgelder für die gleichzeitige Geldanlage (auf ein Jahr hochgerechnet insgesamt rund 27.000 EUR) kein erheblicher Schaden für den Landkreis entstanden.

Die Kreditaufnahme im Jahr 2020 auf Grundlage der Kreditermächtigung 2018 wurde vom Kreistag in der Sitzung vom 25. Mai 2020 beschlossen. Die Kreditaufnahme ist vor dem Hintergrund der Coronakrise und den daraus nicht abschätzbaren finanziellen Risiken für den Landkreis und für die Kommunen zu sehen. Durch die Kreditaufnahme sollte der Bestand an liquiden Mitteln erhöht werden, um künftige Risiken abzufedern. Der hohe Bestand an liquiden Mitteln konnte jetzt im Rahmen der Haushaltsplanung der Folgejahre 2021 und 2022 zu Gunsten der Kommunen zur Entlastung der Kreisumlage verwendet werden. Ohne die besondere Situation der Coronakrise wäre die Kreditaufnahme aber zu beanstanden gewesen.

Künftig sind bei Kreditaufnahmen wieder die materiellen Voraussetzungen des § 78 Abs. 3 GemO zu beachten. Außerdem ist zu beachten, dass Kredite zu dem Zeitpunkt aufgenommen werden, zu dem diese aufgrund der Auszahlungen für Investitionen und aufgrund der Liquiditätslage des Landkreises auch benötigt werden. Abgesehen davon, dass eine Kreditaufnahme bei einer guten Liquiditätslage grundsätzlich nachrangig ist, führen hohe liquide Mittel derzeit zur Zahlung von Verwahrentgelten in nicht unerheblichem Umfang. 2020 war dies ein Betrag von insgesamt rund 154.000 EUR.

2.3.2 Schuldenstand des Landkreises

Durch die Kreditaufnahme von rund 5,5 Mio. EUR abzüglich der laufenden Tilgungen der bestehenden Kredite von rund 3,3 Mio. EUR ist der Schuldenstand des Landkreises zum 31. Dezember 2020 auf 37.650.988 EUR gestiegen (ohne Eigenbetriebe).

Die Zunahme der Verschuldung steht im Gegensatz zum landesweiten Trend, nach dem in den vergangenen Jahren die Mehrzahl der Landkreise Schulden getilgt haben. Nach der Schuldenstatistik 2020 des Statistischen Landesamtes haben im Jahr 2020 in Baden-Württemberg zwei Drittel der 35 Landkreise Schulden zum Teil in erheblichem Umfang getilgt.

Der Schuldenstand des Landkreises hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Schuldenstand des Landkreises (in EUR)

Stichtag	Schuldenstand
31. Dezember 2015	33.582.563
31. Dezember 2016	34.656.760
31. Dezember 2017	39.402.592
31. Dezember 2018	38.503.465
31. Dezember 2019	35.438.527
31. Dezember 2020	37.650.988
31. Dezember 2021 (Haushaltsplan 2021)	58.901.988 (Plan)

Nach dem Haushaltsplan 2021 ist ein Schuldenanstieg bis zum 31.12.2021 auf rund 59 Mio. EUR geplant. Für die Jahre 2022 bis 2024 sieht die mittelfristige Finanzplanung darüber hinaus eine weitere Erhöhung des Schuldenstandes um rund 5,1 Mio. EUR auf rund 64 Mio. EUR vor.

Dieser erhebliche Schuldenanstieg ist auf das weiterhin hohe Investitionsvolumen zurück zu führen, insbesondere für das neue BSZ Konstanz, für den Gesundheitsverbund GLKN (IT-Masterplan und Masterplan Bau), für den Straßenbau, für das Feuerwehr-Service-Zentrum sowie für die Flüchtlingsunterkünfte.

Die geplante stark zunehmende Verschuldung ist weiterhin kritisch zu sehen. 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. Daneben werden aber mit der Erhöhung des Schuldenstandes zunehmend die Tilgungszahlungen zu einer Belastung. Nach dem Haushaltsplan 2021 wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums mit einer jährlichen Belastung für den Schuldendienst (Zins und Tilgung) von rund 6,8 Mio. EUR jährlich gerechnet. 2019 betrug der Schuldendienst noch rund 3,9 Mio. EUR.

Das Regierungspräsidium Freiburg ist in seiner Gesetzmäßigkeitsbestätigung vom 26. März 2021 für den Haushaltsplan 2021 ebenfalls kritisch auf die geplante Verschuldung des Landkreises Konstanz eingegangen. Bei der Genehmigung der Kreditaufnahme und der Verpflichtungsermächtigungen ist das Regierungspräsidium davon ausgegangen, „dass im Haushaltsvollzug 2021 Verbesserungen der Liquidität vorrangig zur Schuldentilgung bzw. dazu verwendet werden, dass Kreditermächtigungen nicht bzw. nicht voll in Anspruch genommen werden“.

Dem entgegen wurde im Budgetbericht zum 30. September 2021 für den Haushaltsvollzug 2021 von der vollen Inanspruchnahme der noch zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen der Jahre 2018 bis 2021 ausgegangen. Tatsächlich erfolgte bisher in 2021 der Abruf der Kredite von rund 2,6 Mio. EUR auf Grundlage der Kreditermächtigung aus dem Jahr 2018 (siehe Ziffer 2.3.1 des Berichts) und die Aufnahme eines Kredits von 3,5 Mio. EUR auf Grundlage der Kreditermächtigung 2019 (Beschluss des Kreistags vom 22. März 2021). Dies trotz der deutlichen Verbesserung der Liquidität aus dem Jahresabschluss 2020 und einer weiterhin guten Liquidität im Jahr 2021. Dies steht im Widerspruch zu den Hinweisen des Regierungspräsidiums.

Welcher Schuldenstand für den Landkreis tragbar ist, ist letztendlich anhand der finanzwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch das Regierungspräsidium als Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen der Genehmigung der Kredite zu beurteilen. Für die Entwicklung der künftigen Verschuldung sind daher die Aussagen der Rechtsaufsichtsbehörde aus der Bestätigung der Gesetzmäßigkeit der Haushalte zu beachten. Im Rahmen der Haushaltsstrukturkommission wurden bereits mögliche Leitlinien zur Begrenzung der Verschuldung erarbeitet, welche grundsätzlich vorsehen, die Verschuldung des Landkreises an den Durchschnitt der Verschuldung im Landesvergleich anzugleichen bzw. abzusenken (siehe Abschlussbericht der Haushaltsstrukturkommission, Verwaltungs- und Finanzausschuss vom 4. Oktober 2021).

2.4 Liquiditätslage

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. Nach § 22 Abs. 2 GemHVO soll hierzu eine Mindestliquidität von 2 % des Volumens der

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit vorgehalten werden. Bezogen auf das Jahr 2020 ist dies für den Landkreis Konstanz ein Betrag von rund 6,1 Mio. EUR.

Die für die Beurteilung der Liquidität maßgebenden Kennzahlen sind der Bestand an Zahlungsmitteln zum Jahresende, der Höchstbetrag der Kassenkredite und die Kassenkredittage. Die Entwicklung dieser Kennzahlen ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Kennzahlen Liquidität (in EUR)

	2016	2017	2018	2019	2020
Zahlungsmittel zum Jahresende	12.810.065	8.617.870	25.080.621	30.107.896	43.599.516
Höchstbetrag Kassenkredite	19.000.000	24.079.730	25.390.449	6.000.000	6.000.000
Kassenkredittage	76	169	130	12	13

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass sich die Liquiditätslage seit 2018 stetig verbessert hat.

Mit einem Endbestand an Zahlungsmitteln zum Stichtag 31. Dezember 2020 von rund 38,6 Mio. EUR (siehe Ziffer 2.2.5 des Berichts) und der bestehenden Geldanlage von 5 Mio. EUR hat sich die Kassenliquidität (insgesamt 43,6 Mio. EUR) zum Jahresabschluss 2020 im Vergleich zum Vorjahr nochmals deutlich um rund 13,5 Mio. EUR verbessert. Die nach § 22 Abs. 2 GemHVO geforderte Mindestliquidität von rund 6,1 Mio. EUR ist am Stichtag 31. Dezember 2020 deutlich nachgewiesen.

Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag der Kassenkredite von 40 Mio. EUR wurde eingehalten. Es musste nur einmal, Anfang März 2020, für kurze Zeit ein Festbetragskassenkredit von 6 Mio. EUR aufgenommen werden.

Entsprechend lag auch die Anzahl der Kassenkredittage im Jahr 2020 mit 13 Tagen auf einem vergleichbaren niedrigen Niveau wie im Vorjahr. Tatsächlich hätte der Landkreis in 2020 nur an zwei Tagen einen Kassenkredit benötigt.

Die künftige Entwicklung der Liquiditätslage stellt sich dagegen negativ dar. Hierzu sieht der Haushaltsplan 2021 in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2024 einen negativen Bestand an liquiden Eigenmitteln von -9,1 Mio. EUR vor (siehe Haushaltsplan 2021, Anlage 15, Seite 597). In der Darstellung im Haushaltsplan 2021 ist das positive Ergebnis des Jahres 2020 noch nicht berücksichtigt. Unter Berücksichtigung des Ergebnisses aus 2020 ergibt eine Hochrechnung bis Ende 2024 noch einen positiven Bestand an liquiden Eigenmitteln von rund 9,6 Mio. EUR. Damit wäre im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum die Mindestliquidität gerade noch nachgewiesen. Bei dieser Betrachtung ist aber zu berücksichtigen, dass diese Liquiditätslage nach dem Haushaltsplan 2021 nur durch einen erheblichen Schuldenanstieg von 21,2 Mio. EUR auf rund 59 Mio. EUR und einer deutlichen Steigerung des Hebesatzes für die Kreisumlage auf über 36 v.H. bis zum Jahr 2024 erreicht werden kann.

3 Einhaltung des Haushaltsplans und Übertragung von Planansätzen

3.1 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen

Nach § 61 Ziffer 5 und Ziffer 41 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 Ermächtigungen 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 2020 ab Seite 616, 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 darüberhinausgehende ungeplante Aufwendungen und Auszahlungen von grundsätzlicher (politischer) Bedeutung oder ungeplante freiwillige Aufwendungen, die nach den Regelungen zur Budgetierung vorab genehmigungspflichtig bleiben. Der Jahresabschluss 2020 enthält ab Seite 256 Erläuterungen zu den über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen.

Im Ergebnishaushalt wurden 2020 im Teilhaushalt 2 - Schulträgeraufgaben, Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales, Teilhaushalt 5 – Innere Verwaltung und Teilhaushalt 6 - Finanzwirtschaft die Budgets eingehalten. Einzelne Planüberschreitungen bei den Aufwendungen (Mehraufwendungen) wurden durch Wenigeraufwendungen und insbesondere durch höhere Erträge im jeweiligen Teilhaushalt gedeckt.

Damit gelten wesentliche Planüberschreitungen in diesen Teilhaushalten, zum Beispiel für Sicherheitsdienste beim Amt für Migration und Integration von rund 2,1 Mio. EUR, für Anschaffungen im Rahmen des Corona-Krisenmanagements von rund 473.000 EUR oder für die Rückstellungen der neuen Lebensarbeitszeitkonten von rund 770.000 EUR nicht als über- oder außerplanmäßige Aufwendungen.

Die Budgets des Teilhaushaltes 1 – Untere Verwaltungsbehörde und des Teilhaushaltes 4 – Nahverkehr und Straßen wurden überschritten (siehe Ziffer 2.1.2 des Berichts). Da die dort entstandenen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen unterjährig nicht genehmigt wurden, werden diese im Rahmen des Jahresabschlusses noch nachträglich bekanntgegeben (siehe ab Seite 256 des Jahresabschlusses).

Zu wesentlichen einzelnen Planüberschreitungen der Ergebnisrechnung wird ergänzend auf die Darstellung der Mehraufwendungen im Jahresabschluss 2020 (siehe Seite 227 des Jahresabschlusses) verwiesen.

Im Finanzhaushalt wurden die veranschlagten Mittel für Investitionen im Teilhaushalt 2 – Schulträgeraufgaben um rund 180.000 EUR, im Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales um rund 16.000 EUR und im Teilhaushalt 5 – Innere Verwaltung um rund 8,1 Mio. EUR überschritten. Diese Überschreitungen erklären sich wie folgt:

- Die Mehrauszahlungen im Teilhaushalt 5 sind im Wesentlichen auf die Auszahlung für die kapitalstärkende Maßnahme beim GLKN in Höhe von insgesamt 18 Mio. EUR zurückzuführen. Im Haushaltsplan 2020 waren zur Sicherung der Liquidität des GLKN nur 5 Mio. EUR als Betriebsmittelzuschuss im Ergebnishaushalt vorgesehen. Nach Ziffer j) der Budgetierungsregelungen sind ungeplante Auszahlungen von grundsätzlicher (politischer) Bedeutung vom Kreistag genehmigen zu lassen. Dies ist für die Mehrauszahlung der kapitalstärkenden Maßnahme beim GLKN in der Kreistagssitzung am 25. Mai 2020 und 7. Dezember 2020 erfolgt. Zur Deckung dieser außerplanmäßigen Auszahlung stand das positive Ergebnis aus der Ergebnisrechnung zur Verfügung.

- Die Mehrauszahlungen im Teilhaushalt 2 von rund 180.000 EUR setzen sich zusammen aus den Kosten für Beschaffungen bei den einzelnen Schulen. Soweit die Planansätze und die Ermächtigungsübertragungen aus dem Vorjahr für die Auszahlungen für Investitionen bei den einzelnen Schulen nicht ausreichend waren, konnten die Mehrauszahlungen durch zahlungswirksame Minderaufwendungen aus der Ergebnisrechnung der einzelnen Schulbudgets gedeckt werden (einseitige Deckungsfähigkeit nach § 20 Abs. 4 GemHVO).
- Bei den Mehrauszahlungen im Teilhaushalt 3 von rund 16.000 EUR handelt es sich wie im Vorjahr im Wesentlichen um die Kosten für Lizenzen für das EDV-Fachverfahren für den Sozial- und Jugendhilfebereich. Für diese Mehrauszahlungen standen keine anderen Deckungsmittel, insbesondere auch keine zahlungswirksamen Minderaufwendungen aus der Ergebnisrechnung (einseitige Deckungsfähigkeit nach § 20 Abs. 4 GemHVO), zur Verfügung. Es handelt sich daher um außerplanmäßige Auszahlungen, die aufgrund der Wertgrenzen der Hauptsatzung vom Ausschuss zu genehmigen gewesen wären.

In den übrigen Teilhaushalten wurden die veranschlagten Mittel für Investitionen nicht überschritten. Damit liegen insgesamt für 2020 nur im Teilhaushalt 3 – Soziales und Jugend, geringfügige, nicht genehmigte außerplanmäßige Auszahlungen im Finanzhaushalt vor.

3.2 Übertragung von Planansätzen

3.2.1 Grundlagen für die Übertragung von Planansätzen

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 17. Mai 2021 wurden vor Erstellung des Jahresabschlusses die Ermächtigungsübertragungen im Ergebnishaushalt von 2.210.440 EUR (Budgetüberträge) und im Finanzhaushalt von 21.561.009 EUR (Auszahlungsermächtigungen für Investitionen) beschlossen.

3.2.2 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 21.561.009 EUR als Auszahlungsermächtigung übertragen.

Die Entwicklung der Auszahlungsermächtigungen für die letzten vier Jahre, aufgeteilt nach den wesentlichsten Investitionen, ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

Entwicklung der Auszahlungsermächtigungen für Investitionen (in EUR)

	2017	2018	2019	2020
Berufsschulzentrum Radolfzell	2.813.000	3.371.000	1.831.320	50.000
Berufsschulzentrum Konstanz	152.000	4.420.000	3.953.020	3.151.430
Flüchtlingsunterkünfte	508.000	636.000	1.351.198	4.761.867
Straßenbau	349.286	308.000	1.464.866	1.260.000
ÖPNV und Regionalbus	490.000	44.000	1.590.360	2.169.532
GLKN, Masterplan IT und Bau	0	1.841.000	5.427.927	6.168.879
Feuerwehr Service Zentrum			954.553	1.745.542
Brandschutz, digitale Alarmierung	303.000	141.000	237.708	892.235
Photovoltaik				345.832
Schulbudgets	146.700	272.800	97.212	113.890
Sonstiges	104.752	553.231	323.664	901.803
Summe	4.866.738	11.587.031	17.231.827	21.561.010

Mit rund 21,6 Mio. EUR haben sich die Ermächtigungsübertragungen für Investitionen innerhalb der letzten vier Jahre mehr als vervierfacht. Dieser enorme Anstieg kann im Wesentlichen auf die stetig zunehmende Investitionstätigkeit des Landkreises zurückgeführt werden.

Nach stichprobenweiser Prüfung kann bestätigt werden, 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. In Einzelfällen wurde auf eine Übertragung verzichtet und die Maßnahmen im Haushaltsplan 2021 neu veranschlagt.

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. Die Einzahlungsermächtigungen von 888.000 EUR (Zuweisungen vom Land) 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 252, Ziffer 7.8) dargestellt.

3.2.3 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 2020, Seite 616). 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	2018	2019	2020
THH 1 – Untere Verwaltungsbehörde	0	193.000	105.604
THH 2 – Schulträgeraufgaben	0	0	0
THH 3 – Jugend und Soziales	0	0	72.525
THH 4 – Nahverkehr und Straßen	0	70.910	0
THH 5 – Innere Verwaltung	10.000	20.000	744.815
THH 6 – Finanzwirtschaft	0	0	0
Schulbudgets	706.169	1.484.066	1.287.496
Summe	716.169	1.767.976	2.210.440

Grundsätzlich wären bei allen Teilhaushalten, mit Ausnahme des Teilhaushalts 4, rein rechnerisch Budgetüberträge möglich gewesen. Tatsächlich wurden von der Verwaltung nur in den Teilhaushalten 1, 3 und 5 Budgetüberträge beantragt. Dabei wurden teilweise die möglich gewesenen Budgetüberträge nicht in voller Höhe in Anspruch genommen.

Die Schulbudgets, für die eine Übertragung zu 100 % geregelt ist, sind gesondert zu betrachten. Dort wird die Möglichkeit zur Übertragung von Mitteln regelmäßig vollständig ausgenutzt. Die wesentliche Erhöhung ab dem Jahr 2019 ist damit begründet, dass in den Budgetüberträgen der einzelnen Schulen Zuweisungen vom Land für die Digitalisierung und Sondermittel für die Beauftragung externer IT-Dienstleister eingerechnet sind. Bei den Landeszuweisungen handelt es sich um zweckgebundene Mehrerträge, die nach § 19 Abs. 1 GemHVO für entsprechende Mehraufwendungen verwendet werden dürfen. Nach den Budgetierungsregelungen des Landkreises erhöhen diese Mehrerträge das Budget der einzelnen Schulen und können zu Recht als Budgetübertrag übertragen werden.

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

3.2.4 Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen

Zur Finanzierung von Ermächtigungsübertragungen stehen grundsätzlich die über die Ergebnisrechnung erwirtschafteten Zahlungsmittelüberschüsse aus den Vorjahren (als Eigenmittel) und evtl. die noch nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen (als Fremdmittel) zur Verfügung.

Insgesamt wurden im Ergebnis- und Finanzhaushalt Auszahlungsermächtigungen aus dem Jahre 2020 von rund 23,8 Mio. EUR übertragen. Dem stehen erwirtschaftete Eigenmittel aus den letzten drei Jahren 2018 bis 2020 von rund 35,9 Mio. EUR gegenüber (positive Änderung des Finanzierungsmittelbestandes in 2018: 17,8 Mio. EUR, in 2019: 5,7 Mio. EUR und in 2020: 12,4 Mio. EUR). Damit war zum Zeitpunkt der Übertragung die Finanzierung der Auszahlungsermächtigungen auch ohne die Inanspruchnahme nicht ausgeschöpfter Kreditermächtigungen gesichert.

3.2.5 Neuveranschlagung von Planansätzen für Investitionen

Die Übertragbarkeit der Planansätze für Auszahlungen für Investitionen ergibt sich unmittelbar aus § 21 Abs. 1 GemHVO. Eine Verpflichtung zur Übertragung besteht nicht. Planansätze können in den einzelnen Haushaltsjahren auch neu veranschlagt werden. In der Regel widerspricht dies aber dem Ziel einer reibungslosen finanzwirtschaftlichen Abwicklung der Investitionsmaßnahmen.

Die erneute Veranschlagung kann nur erfolgen, wenn bereits frühzeitig erkennbar wird, dass Planansätze nicht benötigt werden. Eine wiederholte Veranschlagung für den gleichen Zweck würde ansonsten zu Verzerrungen führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit der wiederholten Veranschlagung der Planansätze auch wiederholt die Finanzierung der Maßnahmen eingeplant wird. Die erneute Veranschlagung von bereits begonnenen Maßnahmen würde dagegen der Systematik des § 21 Abs. 1 GemHVO widersprechen. Die Transparenz des Planwerks würde darunter leiden.

Insgesamt kann bestätigt werden, dass die Verwaltung sachgerecht mit der Übertragung der Planansätze und dem Verzicht auf eine wiederholte Neuveranschlagung umgeht. Zur transparenten Darstellung der Planung der Investitionen wird auf die detaillierten Einzeldarstellungen der Investitionen im Haushaltsplan verwiesen (z.B. für die Hochbaumaßnahmen, Haushaltsplan 2021, ab Seite 145).

3.3 Haushaltsplanung

3.3.1 Allgemeine Planungsgrundsätze

Nach § 10 GemHVO sind die Erträge und Aufwendungen in ihrer voraussichtlichen Höhe in dem Haushaltsjahr zu veranschlagen, dem sie wirtschaftlich zuzurechnen sind. Die Einzahlungen und Auszahlungen sind in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge zu veranschlagen. Sie sind sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind (Grundsatz der Haushaltswahrheit).

Jede Haushaltsplanung ist naturgemäß mit Unsicherheiten behaftet. Prognosen für die Zukunft werden nie ein zutreffendes Bild der Realität zeichnen können. Ziel muss es jedoch sein, diesem Bild möglichst nahe zu kommen. Der Haushaltsplan entspricht dann dem Grundsatz der Haushaltswahrheit, wenn er die zum Zeitpunkt der Planung bekannten Informationen über die Entwicklung des Vermögens- und Kapitalbestandes sowie über die Entwicklung der Ressourcen enthält, und diese vollständig erhoben, dokumentiert und in ihren finanziellen Auswirkungen möglichst realitätsnah ausgewertet sind. Vorrangig sind die Ansätze zu errechnen. Ist dies nicht möglich, sind die Beträge sorgfältig zu schätzen. Selbst bei sorgfältigster Schätzung werden jedoch Abweichungen zwischen Planansatz und Rechnungsergebnis nicht zu vermeiden sein.

3.3.2 Planabweichungen bei einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten 2018 - 2020

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses wird vom RPA regelmäßig die Einhaltung der Planansätze überprüft. Im Fokus dieser Prüfung steht insbesondere die Frage, ob überplanmäßige oder außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen vorlagen und zulässig waren, das heißt, ob haushaltsrechtliche Ermächtigungen überschritten wurden (siehe Ziffer 3.1 des Berichts).

Daneben werden im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Beurteilung aber auch die Ursachen für Abweichungen des Jahresergebnisses gegenüber der Planung überprüft, also auch, ob die Planansätze

entsprechend dem Grundsatz der Haushaltswahrheit zutreffend waren (siehe Ziffer 2.1.1 und 2.1.2 des Berichts).

Für das Jahr 2020 ist festzustellen, dass die ordentlichen Erträge mit 6,25 % über den Planansätzen lagen. Die ordentlichen Aufwendungen lagen in Summe dagegen mit weniger als 0,5 % unter den geplanten Ansätzen. Im Ergebnis kann bestätigt werden, dass die Planansätze im Wesentlichen sorgfältig ermittelt wurden und sich die Planung gegenüber den Vorjahren verbessert hat.

Hierzu wird auf die nachfolgenden Tabellen verwiesen, in denen die Planabweichungen bei den einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten im Vergleich der letzten drei Jahre dargestellt sind. Bei den Tabellen ist zu beachten, dass diese teilweise von der Darstellung im Jahresabschluss 2020 abweichen. Grund ist, dass einzelne Sachverhalte auf einer anderen Ertrags- bzw. Aufwandsposition geplant waren wie sie dann letztendlich verbucht wurden (z.B. die Beteiligung des Landes an den Nettoaufwendungen der Flüchtlingskosten von rund 3,5 Mio. EUR). Zur Vergleichbarkeit wurden in den nachfolgenden Tabellen die Plansätze den jeweiligen Ertrags- und Aufwandspositionen zugeordnet.

Erträge – Steuern, ähnliche Abgaben / Zuweisungen, Zuwendungen, Umlagen (EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	277.278.990	282.728.586	5.449.596	1,97 %
2019	288.633.092	289.859.354	1.226.262	0,42 %
2020	302.091.583	319.937.184	17.845.601	5,91 %

Bei den Steuern und ähnlichen Abgaben bzw. Zuweisungen, Zuwendungen und Umlagen sind im Wesentlichen die Kreisumlage, die Landeszuweisungen, die Verwaltungsgebühren, der Anteil am Aufkommen der Grunderwerbsteuer und die Bundesbeteiligung an den Kosten nach dem SGB II enthalten. Die hohe Planabweichung ist im Wesentlichen auf die um 8,6 Mio. EUR höhere Bundesbeteiligung und die um rund 5 Mio. EUR höheren Landeszuweisungen zurückzuführen. Es handelt sich hier überwiegend um Finanzhilfen von Bund und Land im Rahmen der Coronakrise. Daneben ist der Anteil an der Grunderwerbsteuer um rund 3,3 Mio. EUR höher ausgefallen und hat mit 28,3 Mio. EUR einen neuen Höchststand erreicht. Diese hohen Planabweichungen waren so nicht vorhersehbar.

Erträge – Sonstige Transfererträge (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	12.313.700	13.030.644	716.944	5,82 %
2019	12.540.000	12.726.146	186.146	1,48 %
2020	12.668.759	12.976.573	307.814	2,43 %

Bei den sonstigen Transfererträgen ist im Wesentlichen der Kostenersatz für soziale Leistungen, insbesondere von anderen Sozialleistungsträgern, enthalten. Mit einer Abweichung von rund 308.000 EUR war die Planung für das Jahr 2020 zutreffend.

Erträge – Entgelte für öffentliche Leistungen, privatrechtliche Leistungsentgelte (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	2.069.631	2.507.127	437.496	21,14 %
2019	2.145.979	2.786.050	640.071	29,83 %
2020	10.071.889	10.241.287	169.398	1,68 %

Die Entgelte für öffentliche Leistungen und die privatrechtlichen Leistungsentgelte setzen sich aus einer Vielzahl von Einzelpositionen zusammen. Darunter fallen auch Erträge aus Verkauf und

Erstattungen aus Schadensfällen, welche insbesondere 2019 zu einer relativ hohen Planabweichung beigetragen haben. Mit der Einführung der Regionalbusse haben sich die Planansätze und das Ergebnis im Jahr 2020 gegenüber den Vorjahren wesentlich erhöht. Ab 2020 werden hier die Benutzungsentgelte für den Regionalbus geplant und gebucht.

Mit einer Abweichung von 1,68 % war die Planung dieser Erträge insgesamt zutreffend.

Erträge – Kostenerstattungen und Kostenumlagen (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	31.767.434	35.533.764	3.766.330	11,86 %
2019	36.373.829	33.415.155	-2.958.674	-8,13 %
2020	33.008.312	37.116.407	4.108.095	12,45 %

Bei den Erstattungen handelt es sich um den Ersatz für Aufwendungen, die eine Stelle für eine andere erbracht hat. Insbesondere handelt es sich hier um Erstattungen von Bund, Land und anderen Trägern für Transferleistungen in der Sozial- und Jugendhilfe sowie für Flüchtlinge, aber auch um Erstattungen für Aufwendungen für Bundes- und Landesstraßen.

Die in der Vergangenheit regelmäßig hohen Abweichungen bei den Kostenerstattungen sind zu einem großen Teil auf die Spitzabrechnungen der Flüchtlingskosten beim Amt für Migration und Integration zurückzuführen. 2020 konnte für die Spitzabrechnung des Jahre 2018 eine Abschlagszahlung von rund 7,4 Mio. EUR erzielt werden, die in dieser Höhe nicht eingepplant war.

Erträge – Sonstige ordentliche Erträge, Zinsen und weitere Erträge (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	1.998.151	2.514.052	515.901	25,82 %
2019	2.027.793	2.164.804	137.011	6,76 %
2020	1.798.431	1.901.484	103.053	5,73 %

Hier sind Erträge aus unterschiedlichsten Bereichen zusammengefasst, z.B. aus der Forderungsbewertung, der Abwicklung von Rückstellungen, Zinserträge, Zwangsgelder und Mahngebühren, Auflösung von Sonderposten oder der Aktivierung von Eigenleistungen.

Die Abweichungen sind dabei zu einem Teil auf Erträge aus der Auflösung von Wertberichtigungen auf Forderungen und auf Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für Instandhaltungsmaßnahmen zurückzuführen.

Aufwendungen – Personalaufwendungen (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	57.719.108	56.407.599	-1.311.509	-2,27 %
2019	60.320.184	58.658.207	-1.661.976	-2,76 %
2020	61.232.857	61.624.810	391.954	0,64 %

Die Planung des Personalbedarfs hängt grundsätzlich von vielen Faktoren ab, z.B. der Mitarbeiterfluktuation und Tarifverhandlungen. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren zunehmend Stellen am Jahresende nicht besetzt werden konnten. In der Vergangenheit wurde bei der Planung mit einem Erfahrungsabschlag von 2,5 % gerechnet. Dieser wurde für den Haushaltsplan 2020 jetzt auf 4,59 % nahezu verdoppelt. Mit einer Abweichung von 0,64 % war die Planung 2020 sehr zutreffend.

Aufwendungen – Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	28.762.204	25.940.771	-2.821.433	-9,81 %
2019	28.039.586	27.119.473	-920.113	-3,28 %
2020	28.805.683	29.765.455	959.772	3,33 %

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen handelt es sich im Wesentlichen um den Unterhalt und die Bewirtschaftung der Gebäude und der Kreisstraßen, den Erwerb von geringwertigen Vermögensgegenständen (unter 1.000 EUR) und die Aufwendungen für die EDV. Diese Kostenarten machen rund 80 % der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aus.

Die Planabweichung im Jahr 2020 ist insbesondere auf höhere Aufwendungen für Sicherheitsdienste bei den Flüchtlingsunterkünften zurückzuführen. Die Sicherheitsdienste wurden zur Kontrolle von Betretungsverboten der Gemeinschaftsunterkünfte aufgrund der Coronakrise sowie zur Überwachung an Quarantänestandorten aufgestockt und waren so nicht planbar.

Aufwendungen – Abschreibungen, Zinsen und ähnliche Aufwendungen (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	10.413.023	13.396.989	2.983.966	22,27 %
2019	9.573.786	10.870.650	1.296.864	11,93 %
2020	9.667.879	10.329.951	662.073	6,85 %

Die hohen Abweichungen für 2018 und 2019 waren insbesondere auf die außerplanmäßigen Abschreibungen nicht mehr benötigter Flüchtlingsunterkünfte zurückzuführen.

Aufwendungen – Transferaufwendungen (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	148.380.349	152.970.952	4.590.603	3,09 %
2019	156.069.058	150.821.114	-5.247.943	-3,36 %
2020	180.680.985	176.783.347	-3.897.637	-2,16 %

Die Transferaufwendungen beinhalten zu einem großen Teil die Sozial- und Jugendhilfeleistungen und die Leistungen für Flüchtlinge. Die Abweichungen bei diesen Transferaufwendungen aus dem Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales lagen, wie bereits in den Vorjahren, deutlich unter einem Prozent.

Die eigentliche Ursache für die Abweichungen bei den Transferaufwendungen im Jahr 2020 waren höhere Aufwendungen im Rahmen der Inbetriebnahme der Regionalbusse ab 1. Januar 2020 (rund 1,5 Mio. EUR) und geringere Aufwendungen für den Gesundheitsverbund GLKN von 5 Mio. EUR. Die im Ergebnishaushalt eingeplante Verlustübernahme für den Gesundheitsverbund von 5 Mio. EUR wurde nicht verwendet. Stattdessen erfolgte (wie in den Vorjahren) eine Zuzahlung in die Kapitalrücklage des Gesundheitsverbundes, die über den Finanzhaushalt abzuwickeln war. Bereits in den Vorjahren 2018 und 2019 waren die Zahlungen an den Gesundheitsverbund ursächlich für die Planabweichungen.

Aufwendungen – Sonstige ordentliche Aufwendungen (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2018	71.256.223	67.636.856	-3.619.367	-5,08 %
2019	75.109.079	68.630.946	-6.478.133	-8,62 %
2020	67.747.572	68.031.633	284.062	0,42 %

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen setzten sich zu einem großen Teil aus der Erstattung an das Jobcenter für die Leistungen nach dem SGB II (rd. 45 %), aus der Erstattung an die Stadt Konstanz für die Sozial- und Jugendhilfe (rd. 25 %) und aus den Leistungen für den ÖPNV und die Schülerbeförderung (rd. 7 %) zusammen. 2018 und 2019 lagen die Ergebnisse deutlich unter den Planansätzen. Bei den Planungen für diese Jahre wurde jeweils mit höheren Erstattungen an das Jobcenter (insbesondere für Flüchtlinge mit Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II) gerechnet. 2020 war die Planung mit einer Abweichung von weniger als einem halben Prozent sehr zutreffend.

4 Prüfungsbemerkungen zur Bilanz

4.1 Funktion und 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 Bilanzpositionen im Vergleich zum Vorjahr zusammengefasst dargestellt.

Bilanzvergleich (in EUR)

Aktiva	31.12.2019	31.12.2020	Veränderung
Immaterielle Vermögensgegenstände	286.975	262.965	-24.010
Sachvermögen	145.674.433	146.198.994	524.561
Finanzvermögen	61.477.649	94.072.488	32.594.838
Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	5.843.331	3.981.969	-1.861.362
Sonderposten Investitionszuschüsse	7.077.356	11.427.702	4.350.345
Passiva	31.12.2019	31.12.2020	Veränderung
Basiskapital	40.205.347	40.091.493	-113.853
Rücklagen aus Überschüssen	95.708.569	131.348.169	35.639.599
Sonderposten	30.428.603	30.138.544	-290.059
Rückstellungen	2.639.663	4.352.175	1.712.512
Verbindlichkeiten	47.843.649	47.783.818	-59.831
Passive Rechnungsabgrenzungsposten	3.533.913	2.229.918	-1.303.995
Bilanzsumme	220.359.744	255.944.118	35.584.373

Die Bilanz zum 31.12.2020 weist eine Bilanzsumme von 255.944.118 EUR aus. Die Bilanzsumme ist damit gegenüber dem Vorjahr um rund 35,6 Mio. EUR gestiegen. Gegenüber 2019 bedeutet dies einen Anstieg um rund 16 %, gegenüber 2018 sogar um rund 25 %.

Diese deutliche Steigerung ist im Wesentlichen auf den Überschuss aus der Ergebnisrechnung von rund 35,5 Mio. EUR zurückzuführen (siehe Ziffer 2.1.1 des Berichts), der sich auf der Passivseite der Bilanz in der Erhöhung der Rücklagen aus Überschüssen niederschlägt. Auf der Aktivseite der Bilanz zeigt sich die Verwendung dieses Überschusses im Wesentlichen in der Zunahme des Finanzvermögens um rund 32,6 Mio. EUR, insbesondere durch die Erhöhung der Beteiligung beim Gesundheitsverbund GLKN um 18 Mio. EUR, die Zunahme der liquiden Mittel um rund 8,5 Mio. EUR und eine Geldanlage von 5 Mio. EUR.

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 (Kreditverbindlichkeiten für Investitionen) ergibt, dass das Vermögen zu rund 19 % über Fremdkapital finanziert wurde. 2018 lag der Wert noch bei über 25 %. Insofern hat sich die Vermögenssituation des Landkreises verbessert. Hier ist aber zu beachten, dass in den Folgejahren erhebliche Kreditaufnahmen zur Finanzierung der Investitionen geplant sind. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Vermögenssituation (Anteil der Fremdfinanzierung) künftig verschlechtern wird.

4.2 Hinweise und Feststellungen zu einzelnen Bilanzpositionen

Die einzelnen Bilanzpositionen wurden stichprobenweise geprüft. 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.

Die einzelnen Positionen der Bilanz sind im Jahresabschluss ab Seite 45 erläutert. Zu einzelnen wesentlichen Entwicklungen und Feststellungen einzelner Bilanzpositionen wird auf die nachfolgenden Punkte verwiesen.

Sachvermögen

Das Sachvermögen ist die größte Bilanzposition des Landkreises. Der Wert des Sachvermögens (Bilanzposition 1.2) hat sich im Jahr 2020 um rund 0,5 Mio. EUR auf 146.198.994 EUR erhöht. Den in 2020 angefallenen Anschaffungs- und Herstellungskosten von insgesamt rund 8,6 Mio. EUR stehen Abschreibungen und Anlagenabgänge von rund 8,1 Mio. EUR gegenüber.

Die Veränderungen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Entwicklung Sachvermögen (in EUR)

	31.12.2019	31.12.2020	Veränderung
Grundstücke und Gebäude	87.301.271	87.788.293	487.022
Bauten auf fremden Grundstücken	2.875.331	2.623.461	-251.870
Infrastrukturvermögen (Kreisstraßen)	34.803.617	36.604.244	1.800.626
Bewegliche Vermögensgegenstände	12.569.219	12.106.687	-462.532
Anlagen im Bau	8.124.995	7.076.310	-1.048.685
Summe	145.674.433	146.198.994	524.561

Die in 2020 angefallenen Anschaffungs- und Herstellungskosten von insgesamt rund 8,6 Mio. EUR setzen sich aus einer Vielzahl von einzelnen Investitionsmaßnahmen zusammen. Die größten Einzelbeträge (Auszahlungen von über 500.000 EUR) entfielen auf die restliche Zahlung für den Grunderwerb für das BSZ Konstanz mit rund 1,1 Mio. EUR, auf weitere Herstellungskosten für das BSZ Konstanz mit rund 547.000 EUR, auf die Hangsicherung bei der K6132 (Uttenhofen) mit rund 587.000 EUR, auf die Aachkanalbrücke mit rund 895.000 EUR und auf die Erneuerung der K6178 mit rund 953.000 EUR.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses wurde die Abgrenzung der Herstellungskosten bei größeren Projekten, wie zum Beispiel der Bau des BSZ Konstanz, die geplante Atemschutzübungsanlage (ASÜ) oder die digitale Alarmierung im Landkreis Konstanz stichprobenweise überprüft.

Die Planung solch großer Projekte nimmt in der Regel mehrere Jahre in Anspruch. Kosten, die in dem mehrjährigen Entscheidungsprozess für so ein Projekt anfallen, stellen nicht in jedem Fall Herstellungskosten dar. Nicht zu den Herstellungskosten zählen unter anderem die Aufwendungen für allgemeine Machbarkeitsstudien, allgemeine Vorplanungen, Workshops zur Ideenfindung sowie die Kosten von Wettbewerben (siehe unter anderem Anlage 8 zum Leitfaden zur Bilanzierung). Festgestellt wurde, dass bei den Herstellungskosten beispielsweise Ausgaben für Preisgelder (über 300.000 EUR) aus dem Architektenwettbewerb für das BSZ Konstanz, weitere Kosten zur Klärung des Bedarfs und der Machbarkeit des BSZ Konstanz und des Feuerwehrservicezentrums aber auch Prozesskosten (Anwalts- und Gerichtskosten) aus dem Vergabeverfahren für die digitale Alarmierung erfasst waren. Diese Kosten zählen grundsätzlich nicht zu den Herstellungskosten und sind daher zu Lasten der Ergebnisrechnung zu bereinigen. In welchem Umfang hier Berichtigungen der Herstellungskosten erfolgen müssen, wird von der Verwaltung noch ermittelt. Die Umsetzung erfolgt zum Jahresabschluss 2021.

Finanzvermögen – Gesundheitsverbund GLKN

Beim Finanzvermögen ist unter der Bilanzposition 1.3.1 – Anteile an verbundenen Unternehmen die Beteiligung am Gesundheitsverbund GLKN enthalten. Diese Beteiligung hat sich 2020 durch die vom Landkreis gewährten Zuzahlungen in die Kapitalrücklage des Gesundheitsverbundes GLKN (kapitalstärkende Maßnahme) wesentlich um 18 Mio. EUR auf insgesamt 25.520.000 EUR erhöht.

Die Zuzahlung in die Kapitalrücklage des Gesundheitsverbundes erfolgte vorwiegend zur Stärkung der Liquidität des Klinikverbundes. Falls sich im Klinikverbund aber dauerhaft Verluste ansammeln, ist die Werthaltigkeit dieser Kapitalrücklage zu prüfen. Hier besteht das Risiko, dass dies bei künftigen Jahresabschlüssen zu erheblichen Abschreibungen aufgrund einer möglichen Wertberichtigung führen kann.

Festgestellt wurde, dass die im Jahr 2020 erfolgte Zuzahlung in die Kapitalrücklage als Auszahlung für Investitionsfördermaßnahmen, und nicht wie vorgesehen als Auszahlung für den Erwerb von Finanzvermögen erfolgte. Insofern werden in der Finanzrechnung die Auszahlungen für Investitionsfördermaßnahmen zu hoch und die Auszahlungen für den Erwerb von Finanzvermögen zu gering dargestellt.

Rückstellungen – Lohn- und Gehaltsrückstellungen

Auf der Passivseite der Bilanz waren unter der Bilanzposition 3.1 bisher bei den Pflichtrückstellungen für Lohn- und Gehaltsansprüche nur Rückstellungen für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeitverträgen erfasst.

Zum Jahresabschluss 2020 sind hier weitere Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten hinzugekommen. Dies hängt damit zusammen, dass in 2020 erstmals für die Mitarbeitenden des Landkreises die Möglichkeit eines Lebensarbeitszeitkontos geschaffen wurde. Das Lebensarbeitszeitkonto gestattet den Mitarbeitenden, über einen längeren Zeitraum ein Zeitguthaben anzusammeln, das später für Freizeitphasen (Sabbatzeiten) oder flexibel gleitende Übergänge in den Ruhestand verwendet werden kann. Bis zum 31. Dezember 2020 wurden auf den Lebensarbeitszeitkonten über 16.200 Stunden angesammelt, für welche Rückstellungen im Wert von rund 770.000 EUR gebildet wurden.

Bei den Rückstellungen für die Lebensarbeitszeitkonten handelt es sich um Pflichtrückstellungen nach § 41 Abs. 1 Nr. 1 GemHVO. Diese sind nach § 37 Abs. 1 Satz 1 und § 43 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO einzeln zu erfassen und zu bewerten (Grundsatz der Einzelerfassung und Einzelbewertung). Es kann bestätigt werden, dass die Rückstellungen für die Lebensarbeitszeitkonten personenscharf erfasst und bewertet wurden.

Vom RPA wurden bereits bei Einrichtung der Lebensarbeitszeitkonten Hinweise zur sachgerechten Bewertung und Verbuchung der Rückstellungen gegeben, welche schon umgesetzt wurden. Aufgrund weiterer Hinweise zu dem Stundensatz, der der Bewertung der angesammelten Zeiten zu Grunde liegt, kann es nochmals zu Änderungen der Rückstellungsbeträge kommen, die im folgenden Jahresabschluss umgesetzt werden sollen.

Rückstellungen – Rückstellung für coronabedingte Mehraufwendungen

Unter der Bilanzposition 3.7 (sonstige Rückstellungen) wurde zum Jahresabschluss 2020 eine neue Rückstellung für coronabedingte Mehraufwendungen von 500.000 EUR gebildet. Es handelt sich dabei um coronabedingte Mehraufwendungen und Mindereinnahmen in der Eingliederungshilfe in Höhe von rund 434.000 EUR, die von den jeweiligen Leistungserbringern geltend gemacht wurden. Da zum Jahresabschluss 2020 nicht feststand, in welcher Höhe der Landkreis diese Mehraufwendungen übernehmen muss bzw. in welcher Höhe sich das Land an diesen Mehraufwendungen beteiligen wird, war die Bildung einer Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten nach § 41 Abs. 2 GemHVO grundsätzlich zulässig. Die pauschale Festlegung der Höhe der Rückstellung auf 500.000 EUR war dagegen nicht sachgerecht. Zum Zeitpunkt der Bildung der Rückstellung lagen ungewisse Verbindlichkeiten nur in Höhe von maximal rund 434.000 EUR vor.

5 Kassen- und Belegwesen, Buchführung

5.1 Prüfung der Kreiskasse

Nach § 7 GemPrO ist jährlich eine unvermutete Kassenprüfung vorzunehmen. Die unvermutete Prüfung der Kreiskasse erfolgte am 1. Dezember 2020 in Form einer Kassenbestandsaufnahme.

Zusätzlich wurde der aktuelle Bestand aller Konten bei Bankinstituten ermittelt. Hierzu wurden bei den örtlichen Bankinstituten die Saldenbestände zu den eingerichteten Bankkonten abgefragt, einschließlich der jeweils hinterlegten Zeichnungsberechtigungen. Weitere Prüfungen erfolgten in den Bereichen der Einnahmehaltung (ungeklärte Zahlungseingänge) und der Verwaltung von Wertgegenständen.

Bei der vorgenommenen Bankkontenabfrage wurde festgestellt, dass in einzelnen Fällen die Zeichnungsberechtigungen nicht den kassenrechtlichen Vorschriften entsprachen. Dies wurde unmittelbar

bereinigt. Positiv ist festzustellen, dass die Anzahl der ungeklärten Zahlungseingänge im Vergleich zum Vorjahr weiter reduziert werden konnte.

Insgesamt kann eine ordnungsgemäße Führung der Kassengeschäfte bei der Kreiskasse bestätigt werden.

Für die noch ausstehende Überarbeitung der Dienstanweisung für die Kreiskasse lag zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts ein Entwurf beim Kämmereiamt vor.

5.2 Ordnungsgemäße Buchführung

Nach § 77 Abs. 3 GemO hat der Landkreis Bücher zu führen, in denen nach Maßgabe der Gemeindeordnung 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.

Eine wesentliche Feststellung wurde zur Verbuchung der Auszahlung für die kapitalstärkende Maßnahme beim GLKN in Höhe von insgesamt 18 Mio. EUR getroffen. Diese wurde in der Finanzrechnung als Auszahlung für Investitionsförderungsmaßnahmen statt als Auszahlung für den Erwerb von Finanzvermögen verbucht.

Das RPA ist außerdem Mitglied in der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe „AG Sachaufwendungen“. Diese überprüft unterjährig im Rahmen einer regelmäßigen VISA-Kontrolle stichprobenartig Buchungsbelege für Sachaufwendungen, bevor diese zur Auszahlung kommen. Die Arbeitsgruppe wurde ursprünglich 2004 von der Haushaltsstrukturkommission eingesetzt mit dem Ziel, nachhaltige Einsparungen bei den Sachaufwendungen zu erreichen. Diese präventive Kontrolle der Auszahlungsbelege hat sich bewährt und wird seitdem fortgeführt.

6 Unterjährige Prüfungs- und Beratungstätigkeiten in 2020

6.1 Allgemeines zu den Schwerpunktprüfungen

Grundlagen für die Prüfung des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses sind auch die unterjährigen Prüfungen der Verwaltungsführung (§ 10 Abs. 3 GemPrO). Die Themen dieser unterjährigen Schwerpunktprüfungen werden nach Schwierigkeit und wirtschaftlicher Bedeutung auf Grundlage einer mehrjährigen risikoorientierten Prüfungsplanung ausgewählt. Aufgrund der Mitarbeit eines

Prüfers im Corona-Krisenstab und Personalwechsel waren im Berichtsjahr 2020 nur eingeschränkt Schwerpunktprüfungen möglich.

6.2 Prüfung der Stabstelle Wirtschaftsförderung und der BSM GmbH

Die Stabstelle Wirtschaftsförderung bietet zahlreiche Unterstützungs- und Beratungsangebote für im Landkreis angesiedelte Unternehmen, Existenzgründer sowie für weitere Zielgruppen an. Daneben ist sie Ansprechpartner für tourismusrelevante Fragen und fördert und unterstützt die Arbeit der Tourismuseinrichtungen des Landkreises. Die Stabstelle Wirtschaftsförderung verfügt dabei über ein jährliches Budget von rund 1,5 Mio. EUR.

Gegenstand einer Prüfung im ersten Halbjahr 2020 waren insbesondere die Verwendung der Mittel durch die Stabstelle Wirtschaftsförderung und die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Regelungen sowie die Beteiligung an der Bodensee Standortmarketing GmbH (BSM GmbH).

Als Ergebnis der Prüfung kann bestätigt werden, dass die Stabstelle Wirtschaftsförderung die haushaltsrechtlichen Vorgaben beachtet hat. Das über den Haushaltsplan bewilligte Budget wurde eingehalten. Die Regelungen zur Bewirtschaftungsbefugnis wurden berücksichtigt. Für die wesentlichen Ausgaben lagen Beschlüsse des Kreistags vor.

Bei der BSM GmbH konnte festgestellt werden, dass die Jahresabschlüsse geordnete wirtschaftliche Verhältnisse auswiesen. Positiv wurde festgestellt, dass der Landkreis Konstanz einen wesentlichen Einfluss auf die BSM GmbH hat. Er hat den größten Stimmanteil in der Gesellschafterversammlung, der Landrat ist Vorsitzender des Gesellschafterausschusses und der Leiter der Stabstelle Wirtschaftsförderung war in der Vergangenheit Geschäftsführer der BSM GmbH.

Daneben ist der Landkreis der größte Auftraggeber der BSM GmbH. Der Leiter der Stabstelle Wirtschaftsförderung war damit gleichzeitig Auftraggeber und (als Geschäftsführer der BSM GmbH) Auftragnehmer. Dies widersprach dem Grundgedanken des Vier-Augen-Prinzips und einer objektiven Kontrolle des Landkreises über die an die BSM GmbH vergebenen Aufträge. In der Folge wurde die Funktion der Geschäftsführung der BSM GmbH von der Leitung der Stabstelle Wirtschaftsförderung getrennt. Inzwischen wird an einer Neuausrichtung der BSM GmbH und der Neuverteilung der Gesellschafteranteile gearbeitet.

Im Rahmen der Prüfung wurden ergänzende Hinweise zu Form und Inhalt der Beauftragung der BSM GmbH und zur Abrechnung einzelner Leistungen des Landkreises gegenüber der BSM GmbH gegeben.

6.3 Beratungstätigkeit beim Amt für Migration und Integration

Im Jahr 2018 hat das Rechnungsprüfungsamt eine Sonderprüfung im Bereich Asyl mit den Schwerpunkten Wohnheimgebühren, Fehlbeleger, Gebäudekosten und Haushaltsplanung vorgenommen. Seit dieser Schwerpunktprüfung wird das Rechnungsprüfungsamt vom Amt für Migration und Integration (AMI) regelmäßig bei den wesentlichen Entwicklungen im Bereich Asyl mit einbezogen und ist dort beratend tätig. Das Rechnungsprüfungsamt ist daneben auch beratendes Mitglied in der Arbeitsgruppe Integration und Migration, bestehend aus Vertretern der Städte und Gemeinden des Landkreises.

Im Berichtsjahr 2020 lag der Schwerpunkt der Beratungen insbesondere auf folgenden Sachverhalten:

- Abwicklung der Feststellungen des Regierungspräsidiums aus der Prüfung der Spitzabrechnung 2017 der Flüchtlingskosten mit dem Land (z.B. Anrechnung Personalaufwand für Betreuung, Nachweis der Personalaufwendungen insgesamt, Korrektur der liegenschaftsbezogenen Aufwendungen, Erläuterungen zur Spitzabrechnung)
- Erstellung der Spitzabrechnung 2018 (Überprüfung des Erhebungsbogens mit den einzelnen Kostenblöcken und der Erläuterungen für die Spitzabrechnung)
- Überprüfung der Berechnung der ersten Abschlagszahlung für die Fehlbelegerabgabe 2020.

Darüber hinaus wurden laufend Hinweise gegeben, zum Beispiel zur Änderung der Kontierung der Leistungsaufwendungen für die künftig vorgesehene Abrechnung der Beteiligung des Landes an den kommunalen Nettoaufwendungen nach dem AsylbLG, zur richtigen Verbuchung von Forderungen aus den Spitzabrechnungen oder zur Darstellung von Unterbringungskosten als Leistungen nach dem AsylbLG.

Neben der Beratungstätigkeit werden vom RPA laufend die Entwicklung der Kosten aus dem Bereich Asyl verfolgt. Um den tatsächlichen Nettoressourcenbedarf aus dem Bereich Asyl ausweisen zu können ist es erforderlich (abweichend zur Teilergebnisrechnung des AMI), die einzelnen Kostenarten den jeweiligen Jahren periodengerecht zuzuordnen. Dies ist notwendig, da einzelne Ertrags- und Aufwandsarten (insbesondere die Erträge aus der Spitzabrechnungen) regelmäßig erst nachlaufend, zum Teil erst mehrere Jahre später, eingehen.

Die folgende Tabelle enthält eine periodengerechte Darstellung des Nettoressourcenbedarfs im Amt für Migration und Integration.

Periodengerechte Darstellung Nettoressourcenbedarf AMI (in EUR)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Erstattungen vom Land	16.214.590	32.881.805	23.410.701	15.983.953	10.636.614	7.914.216
- davon Spitzabrechnung	2.114.576	1.439.708	3.857.634	7.471.124		
- davon Konnexität	0	0	3.843.234	3.843.234	3.457.289	3.457.289
Wohnheimgebühren	100.483	752.093	2.355.538	1.920.959	1.043.926	641.471
Fehlbelegerabgabe	0	0	494.250	2.051.113	1.753.205	1.209.138
sonstige Erträge	257.636	622.474	811.944	1.420.899	3.091.005	2.839.264
Summe Erträge	16.572.710	34.256.372	27.072.433	21.376.925	16.524.751	12.604.090
Personalaufwand	-2.603.938	-5.118.416	-5.251.814	-5.053.950	-4.775.572	-4.959.140
Leistungsausgaben	-7.998.218	-14.434.598	-8.535.836	-6.957.621	-6.694.043	-7.008.941
Gebäudekosten	-9.890.675	-8.753.964	-12.880.726	-12.205.825	-7.434.601	-4.919.535
Sicherheitsdienst	-471.023	-2.900.934	-1.925.650	-1.593.242	-1.268.309	-3.486.652
sonstige Aufwendungen	-906.000	-1.909.989	-2.238.674	-2.553.520	-2.809.290	-2.888.692
Summe Aufwendungen	-21.869.854	-33.117.900	-30.832.699	-28.364.157	-22.981.816	-23.262.960
Nettoressourcenbedarf	-5.297.145	1.138.472	-3.760.267	-6.987.232	-6.457.065	-10.658.870

Bei der Tabelle ist Folgendes zu beachten:

- Die Spitzabrechnungen bis 2017 sind abgeschlossen. Bei der Spitzabrechnung 2018 handelt es sich noch um eine vorläufige Berechnung bzw. eine Abschlagszahlung von 80%.
- Der dargestellte Nettoressourcenbedarf für die Jahre ab 2018 wird sich aufgrund der noch ausstehenden Spitzabrechnungen mit dem Land verändern.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Nettoressourcenbedarf beim AMI vor der Flüchtlingskrise (vor 2014) im Durchschnitt rund 2,1 Mio. EUR betrug. Der Nettoressourcenbedarf nach Beginn der Flüchtlingskrise für die bereits vollständig abgerechneten Jahre 2014 bis 2017 betrug im Durchschnitt rund 3,1 Mio. EUR.

6.4 Dienstanweisung zur Berechtigungsverwaltung

Für die Anwendung des beim Landkreis eingesetzten Hauptbuchungsverfahrens SAP dvv.finanzen und des Programms xFlow Invoice (für E-Rechnungen) lagen bisher keine formalen Regelungen vor, wer in welchem Ausmaß Zugriff auf diese Programme haben darf. Im Rahmen der Prüfung der Kreiskasse wurde vom RPA darauf hingewiesen, dass nach § 35 Abs. 6 GemHVO es dem Landrat obliegt, zur Sicherung solcher finanzwirksamen EDV-Verfahren Regelungen zu treffen. Hierzu zählen insbesondere Regelungen zu den Zugriffsberechtigungen.

Vom Kämmereiamt wurde hierzu Ende 2020 eine Dienstanweisung für die Einrichtung und Pflege von Zugriffsberechtigungen (Berechtigungsverwaltungen) erstellt. Ein Entwurf dieser Dienstanweisung wurde vorab mit dem RPA abgestimmt. Im Rahmen dieser Abstimmungen wurden Hinweis zum Geltungsbereich und zur Konkretisierung einzelner Inhalte der Dienstanweisung geben. Ein wesentlicher Punkt war, dass die vorgesehenen Verwalter der Zugriffsrechte gleichzeitig Sachbearbeiterfunktionen beim Kämmereiamt wahrnehmen. Grundsätzlich sollte die fachliche Sachbearbeitung mit dem Programm und die Vergabe von Zugriffsrechten für das Programm personell voneinander getrennt sein (Vier-Augen-Prinzip). Wenn dies organisatorisch nicht umsetzbar ist, sind im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS) ergänzende Kontrollen einzurichten. Für diesen Fall wurde vom RPA vorgeschlagen, dass als weitere Kontrollmaßnahme die Protokolle über die Vergabe der Zugriffsrechte regelmäßig von einer dritten Stelle geprüft werden. Damit ist ein Mindestmaß an Sicherheit gegeben. Dies wurde vom Kämmereiamt so umgesetzt.

6.5 Weitere Beratungstätigkeiten des RPA in 2020

Das RPA war auch im Jahr 2020 wieder in erheblichem Umfang beratend tätig. Je nach Umfang und Schwierigkeit des jeweiligen Sachverhalts wurden mündliche Auskünfte erteilt oder schriftliche Stellungnahmen erstellt.

In der nachfolgenden Auflistung werden die wesentlichen Beratungen von Verwaltungsbereichen im Jahr 2020 aufgeführt:

- Beratung der Verwaltung in einzelnen haushalts- und kommunalrechtlichen Fragen, insbesondere zur Bewirtschaftungsbefugnis beim Abschluss von Änderungsverträgen, zur Form der Ermächtigung der Zahlstellen und Handvorschüsse, zur digitalen Annahme von Dienstleister-Verrechnungsbelegen, zur Abgrenzung der Zuständigkeit des Landrats für Beschaffungen im Rahmen des Sofortausstattungsprogramms – DigitalPakt Schule sowie zur Buchung und Bewertung von Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten.
- Beratung der Verwaltung in einzelnen abgabenrechtlichen Fragen, unter anderem zur Überprüfung der Kalkulation der Gebühren der unteren Verwaltungsbehörde und zur Berechnung der Stundensätze verschiedener Fachbereiche, zur Ermittlung von Gebührentatbeständen beim Landwirtschaftsamt und beim Straßenbauamt, zur Erhebung von Kosten bei den Gemeinden für die Infrastruktur zur digitalen Langzeitarchivierung und zum Verzicht auf Verwaltungskosten beim Abschluss privater Nutzungsverträge mit Gemeinden beim Amt für Straßenbau.

- Beratung der Verwaltung in vergaberechtlichen Fragen, insbesondere zu Architekten- und Ingenieurleistungen (Wahl des richtigen Verfahrens, Wertgrenzen für Direktaufträge, Addition von Planungsleistungen), zu den Wertgrenzen nach der VwV Investitionsfördermaßnahmen für öffentliche Auftraggeber, zu Aufbewahrungsfristen für Bauakten sowie zur Freihändigen Vergabe aufgrund besonderer Dringlichkeit (Hohentwiel-Gewerbeschule).
- Beratung der Verwaltung im Sozial- und Jugendhilfebereich, insbesondere zum Umgang mit dem Abschluss von Vereinbarungen zur Förderung der sozialen Beratungsstellen und Dienste während der haushaltslosen Zeit (Interimszeit), zur Kostenerstattung der Jugendhilfeaufwendungen an die Stadt Konstanz und der Berücksichtigung von FAG-Ausgleichszahlungen nach § 29c FAG, zur Verbuchung des Barbetrags für Heimbewohner im Rahmen der Sozialhilfe, zur Abwicklung des Sozialdienstleistereinsatzgesetzes (SodEG) beim Amt für Kinder, Jugend und Familie und zur korrekten Verbuchung nach dem Musterbuchungsplan im Sozialhaushalt.

Das RPA ist außerdem laufend 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.

Ebenso ist das RPA beratend in der kommunalen Arbeitsgruppe AG Migration und Integration tätig.

6.6 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.

6.7 Verwendungsnachweise und Abrechnungen von Bundes- und Landesmitteln

Aufgrund von Nebenbestimmungen in Zuwendungsbescheiden und gesetzlicher Regelungen hat das RPA Verwendungsnachweise über erhaltene Zuweisungen und Abrechnungen von Bundes- und Landeszuwendungen zu prüfen.

Im Jahr 2020 wurden folgende Verwendungsnachweise geprüft:

- Zuwendung des KVJS aus Mitteln der Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen
- Bestätigungsvermerk gemäß der Satzung über die Rabattierung für Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs
- Erstattung von Fahrgeldausfällen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen.

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 2019 erteilt.

6.8 Prüfungsmitteilung der Großen Kreisstadt Konstanz im sozialen Bereich

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.

Seit Erstellung des letzten Prüfungsberichts zum Jahresabschluss 2019 wurde dem Landkreis Konstanz mit Datum vom 30. Juli 2021 ein Prüfungsbericht des RPA der Stadt Konstanz über die Prüfung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII zugesandt. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere auf das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 41 Absatz 2 SGB XII (Erreichen der Altersgrenze bzw. bei volljährigen Personen das Vorliegen der dauerhaften vollen Erwerbsminderung).

Bei der Prüfung durch das RPA der Stadt Konstanz ergaben sich keine Beanstandungen. Es konnte durch das städtische RPA bestätigt werden, dass die Verbuchung bei den stichprobenhaft geprüften Fällen sowie die Sachbearbeitung insgesamt korrekt erfolgt sind.

6.9 Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe

Dem RPA unterliegt als Pflichtprüfung nach § 48 LKrO in Verbindung mit § 111 Abs. 1 GemO und § 16 Abs. 2 EigBG auch die Prüfung der Jahresabschlüsse der beiden Eigenbetriebe des Landkreises, dem Eigenbetrieb Abfallwirtschaftsbetrieb Landkreis Konstanz und dem Eigenbetrieb Eisenbahnverkehrsunternehmen EVU „seehäse“.

Parallel zur Prüfung des Jahresabschlusses des Kreishaushaltes wurden die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe für das Jahr 2020 geprüft und eigene Prüfungsberichte erstellt. Wesentliche Feststellungen wurden dabei nicht getroffen. Es ist vorgesehen, diese Prüfungsberichte dem Betriebsausschuss am 8. November 2021 und dem Kreistag am 6. Dezember 2021 im Zusammenhang mit der Feststellung der Jahresabschlüsse vorzulegen.

6.10 Prüfung der Jahresrechnung der Kunststiftung Landkreis Konstanz

Gemäß Kreistagsbeschluss vom 27. März 2006 wurde vom RPA die Jahresrechnung der Kunststiftung Landkreis Konstanz für das Jahr 2020 geprüft. Die Prüfung ergab keine wesentlichen Feststellungen. Es konnte bestätigt werden, dass die Jahresrechnung 2020 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.

7 Schlussbemerkungen

Das Rechnungsergebnis 2020 ist positiv zu bewerten. Die Gesamtergebnisrechnung schließt mit einem Rekordüberschuss von 35.525.746 EUR ab. Gegenüber der Planung hat sich das Gesamtergebnis damit um rund 24 Mio. EUR verbessert. Im Wesentlichen beruht die Verbesserung auf nicht vorhersehbaren Mehrerträgen. Allein die Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II im Rahmen der Coronakrise führte zu Mehrerträgen von rund 8,6 Mio. EUR.

Gleichzeitig hat sich die Liquiditätslage des Landkreises weiter verbessert. Der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung, in dem sich die zahlungswirksamen Vorgänge aus der laufenden Verwaltungstätigkeit niederschlagen, betrug rund 41 Mio. EUR und hat sich gegenüber der Planung mehr als verdoppelt. Der Endbestand an Zahlungsmitteln (einschließlich einer Geldanlage) hat sich im Vergleich zum Vorjahr um 13,5 Mio. EUR auf rund 43,6 Mio. EUR erhöht. Damit stellt sich die Liquiditätslage im Jahr 2020 sehr gut dar.

Mit dem hohen Zahlungsmittelüberschuss hätte, neben der Tilgung der Kredite, auch der Finanzierungsmittelbedarf für die Investitionen von rund 31 Mio. EUR vollständig durch Eigenmittel gedeckt werden können. Die erfolgte Kreditaufnahme von rund 5,5 Mio. EUR wäre daher nicht erforderlich gewesen.

Durch die Kreditaufnahme ist der Schuldenstand des Landkreises im Jahr 2020 um rund 2,2 Mio. EUR auf rund 37,7 Mio. EUR gestiegen. Die Zunahme der Verschuldung steht im Gegensatz zum landesweiten Trend, nach dem in den vergangenen Jahren die Mehrzahl der Landkreise Schulden getilgt haben. Nach der Schuldenstatistik 2020 des Statistischen Landesamtes haben im Jahr 2020 in Baden-Württemberg zwei Drittel der 35 Landkreise Schulden zum Teil in erheblichem Umfang getilgt.

Wegen des weiterhin hohen Investitionsvolumens, insbesondere für das neue BSZ Konstanz, für den Gesundheitsverbund GLKN, für den Straßenbau, für das Feuerwehr-Service-Zentrum sowie für die Flüchtlingsunterkünfte ist künftig ein deutlicher Anstieg der Schulden vorgesehen. Der Haushaltsplan 2021 sieht im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung eine wesentliche Erhöhung der Verschuldung bis Ende 2024 um 26,3 Mio. EUR auf dann rund 64 Mio. EUR vor. Diese stark zunehmende Verschuldung wird kritisch gesehen.

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 2020 nach § 95b GemO festzustellen.

Konstanz, den 29. Oktober 2021

Landratsamt Konstanz

Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt

Kley 



8 Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AMI	Amt für Migration und Integration
BSZ	Berufsschulzentrum
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FAG	Finanzausgleichsgesetz
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg
GemO	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
GemPrO	Gemeindeprüfungsordnung für Baden-Württemberg
GLKN	Gesundheitsverbund Landkreis Konstanz gGmbH
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg
KVJS	Kommunalverband für Jugend und Soziales
LKrO	Landkreisordnung für Baden-Württemberg
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SGB	Sozialgesetzbuch
THH	Teilhaushalt

