



Foto: Achim Mende

## **SCHLUSSBERICHT 2021**

# **PRÜFUNG DES JAHRESABSCHLUSSES 2021 DES LANDKREISES KONSTANZ**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Vorbemerkungen</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1</b>	<b>Einrichtung und Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes</b> .....	<b>3</b>
1.1.1	Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes.....	3
1.1.2	Gesetzliche Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes.....	3
1.1.3	Weitere übertragene Prüfungsaufgaben.....	3
<b>1.2</b>	<b>Jahresabschluss des Landkreises</b> .....	<b>4</b>
1.2.1	Funktion und Bestandteile des Jahresabschlusses.....	4
1.2.2	Aufstellung und Vorlage des Jahresabschlusses 2021.....	4
1.2.3	Feststellung des letzten Jahresabschlusses 2020.....	4
<b>1.3</b>	<b>Prüfung des Jahresabschlusses durch das RPA</b> .....	<b>5</b>
1.3.1	Grundlagen für die örtliche Prüfung des Jahresabschlusses.....	5
1.3.2	Art und Umfang der Jahresabschlussprüfung.....	5
<b>1.4</b>	<b>Stand der überörtlichen Prüfung durch die GPA</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Finanzwirtschaftliche Beurteilung des Jahresabschlusses</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Ergebnisrechnung 2021</b> .....	<b>8</b>
2.1.1	Gesamtergebnisrechnung.....	8
2.1.2	Ergebnisse der Teilhaushalte.....	10
2.1.3	Entwicklung wesentlicher Erträge und Aufwendungen.....	11
<b>2.2</b>	<b>Gesamtfinanzrechnung 2021</b> .....	<b>12</b>
2.2.1	Allgemeine Bemerkungen zur Finanzrechnung.....	12
2.2.2	Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung.....	12
2.2.3	Investitionstätigkeit.....	13
2.2.4	Finanzierung der Investitionen mit Eigen- und Fremdmitteln.....	14
2.2.5	Endbestand an Zahlungsmitteln.....	14
<b>2.3</b>	<b>Kreditaufnahmen und Schuldenstand</b> .....	<b>15</b>
<b>2.3.1</b>	<b>Kreditaufnahme 2021</b> .....	<b>15</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Schuldenstand des Landkreises</b> .....	<b>16</b>
<b>2.4</b>	<b>Liquiditätslage</b> .....	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>Einhaltung des Haushaltsplans und Übertragung von Planansätzen</b> .....	<b>18</b>
<b>3.1</b>	<b>Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen</b> .....	<b>18</b>
<b>3.2</b>	<b>Übertragung von Planansätzen</b> .....	<b>20</b>
3.2.1	Grundlagen für die Übertragung von Planansätzen.....	20
3.2.2	Ermächtigungsübertragungen für Investitionen.....	20
3.2.3	Budgetüberträge in der Ergebnisrechnung.....	21
3.2.4	Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen.....	22
3.2.5	Neuveranschlagung von Planansätzen für Investitionen.....	23
<b>3.3</b>	<b>Haushaltsplanung</b> .....	<b>24</b>

3.3.1	Allgemeine Planungsgrundsätze .....	24
3.3.2	Planabweichungen bei einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten 2019 bis 2021.....	24
<b>4</b>	<b>Prüfungsbemerkungen zur Bilanz .....</b>	<b>28</b>
<b>4.1</b>	<b>Funktion und Entwicklung der Bilanz .....</b>	<b>28</b>
<b>4.2</b>	<b>Hinweise und Feststellungen zu einzelnen Bilanzpositionen .....</b>	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>Kassen- und Belegwesen, Buchführung .....</b>	<b>31</b>
<b>5.1</b>	<b>Prüfung der Kreiskasse und der Zahlstellen .....</b>	<b>31</b>
<b>5.2</b>	<b>Ordnungsgemäße Buchführung .....</b>	<b>31</b>
<b>6</b>	<b>Unterjährige Prüfungs- und Beratungstätigkeiten in 2021 .....</b>	<b>32</b>
<b>6.1</b>	<b>Allgemeines zu den Schwerpunktprüfungen .....</b>	<b>32</b>
<b>6.2</b>	<b>Prüfung der Gebührenfestsetzung beim Referat Baurecht .....</b>	<b>32</b>
<b>6.3</b>	<b>Prüfung der Erstattung von Sozialhilfearaufwendungen für UMA .....</b>	<b>33</b>
<b>6.4</b>	<b>Prüfung der Verträge für den Winterdienst .....</b>	<b>34</b>
<b>6.5</b>	<b>Prüfung von Bekanntmachungspflichten und der Auswahl von Vergabeverfahren .....</b>	<b>34</b>
<b>6.6</b>	<b>Beratungstätigkeit beim Amt für Migration und Integration .....</b>	<b>35</b>
<b>6.7</b>	<b>Beratungstätigkeiten des RPA in 2021.....</b>	<b>36</b>
<b>6.8</b>	<b>Prüfungsfeststellungen aus Vorjahren .....</b>	<b>37</b>
<b>6.9</b>	<b>Verwendungsnachweise und Abrechnungen von Bundes- und Landesmitteln.....</b>	<b>37</b>
<b>6.10</b>	<b>Prüfungsmitteilung der Großen Kreisstadt Konstanz im sozialen Bereich .....</b>	<b>38</b>
<b>6.11</b>	<b>Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe .....</b>	<b>38</b>
<b>6.12</b>	<b>Prüfung der Jahresrechnung der Kunststiftung Landkreis Konstanz.....</b>	<b>38</b>
<b>7</b>	<b>Schlussbemerkungen .....</b>	<b>39</b>
<b>8</b>	<b>Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen .....</b>	<b>40</b>

## 1 Vorbemerkungen

### 1.1 Einrichtung und Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes

#### 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 Kassenmitteln, 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 6.9 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 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 Ziffer 4.1 des Berichts).

### **1.2.2 Aufstellung und Vorlage des Jahresabschlusses 2021**

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 2021, bestehend aus der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung, der Bilanz, dem Anhang und dem Rechenschaftsbericht, wurde vom Kämmereiamt mit Datum vom 30. Juni 2022 aufgestellt und Anfang Juli 2022 dem RPA zur Prüfung überlassen.

Die endgültige Fassung des Jahresabschlusses 2021 (ergänzt um die Ziffer 7.7 „Verwendung liquider Mittel zur Finanzierung der Investitionen und der Ziffer 8 „Anlage Schlüsselproduktbeschreibungen“) wurde am 10. August 2022 dem Landrat zur Unterschrift vorgelegt.

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 2020**

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 22. November 2021 vorberaten und in der Sitzung des Kreistags am 20. Dezember 2021 beraten und festgestellt.

Die ortsübliche Bekanntgabe des Beschlusses über die Feststellung entsprechend § 95b Abs. 2 GemO erfolgte am 17. Januar 2022. Die öffentliche Auslegung des Jahresabschlusses 2020 mit dem Rechenschaftsbericht erfolgte in der Zeit vom 17. Januar 2022 bis 25. Januar 2022. Der Beschluss über die Feststellung des Jahresabschlusses 2020 wurde der Rechtsaufsichtsbehörde am 28. Januar 2022 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, Kreditaufnahme, 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 2021 durchgeführten Schwerpunktprüfungen zusammen (siehe Ziffern 6.1 bis 6.5 des Berichts).

Neben den Schwerpunktprüfungen kommt der Beratungstätigkeit eine sehr große Bedeutung zu (siehe Ziffern 6.6 und 6.7 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 6.8 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 6.9 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 2015 bis 2020 fand aktuell im Jahr 2022 statt. Über das Ergebnis der Prüfung liegt noch kein Prüfungsbericht der GPA vor.

Die letzte überörtliche Prüfung der Bauausgaben des Landkreises wurde 2021 für die Jahre 2016 bis 2020 durchgeführt. Hierzu liegt inzwischen der Prüfungsbericht der GPA vom 8. August 2022 vor. Über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts der GPA und der Stellungnahme der Verwaltung wird der Kreistag noch unterrichtet.

## 2 Finanzwirtschaftliche Beurteilung des Jahresabschlusses

### 2.1 Ergebnisrechnung 2021

#### 2.1.1 Gesamtergebnisrechnung

Die Gesamtergebnisrechnung (siehe Seite 18 des Jahresabschlusses) schließt mit einem Überschuss von 7.845.313 EUR ab. Im Haushaltsplan 2021 war ein Fehlbetrag von 5.514.000 EUR vorgesehen. Gegenüber der Planung hat sich das Gesamtergebnis damit um rund 13,4 Mio. EUR verbessert.

Das Gesamtergebnis setzt sich zusammen aus dem Überschuss des ordentlichen Ergebnisses von 8.956.828 EUR und einem Fehlbetrag beim Sonderergebnis von 1.111.515 EUR.

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

Entwicklung der Jahresergebnisse (in EUR)

	2018	2019	2020	2021
Ordentliches Ergebnis	16.224.107	24.851.119	35.639.599	8.956.828
Sonderergebnis	7.077	- 294.935	-113.853	-1.111.515
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>16.231.183</b>	<b>24.556.184</b>	<b>35.525.746</b>	<b>7.845.313</b>
Geplantes Gesamtergebnis	8.529.100	12.609.000	11.504.000	-5.514.000
<b>Planabweichung</b>	<b>+ 7.702.083</b>	<b>+ 11.947.184</b>	<b>+ 24.021.746</b>	<b>+13.359.313</b>

Die positive Entwicklung des Rechnungsergebnisses ist auf eine Vielzahl einzelner Abweichungen gegenüber der Planung zurückzuführen, die zu einem großen Teil so nicht planbar waren. Das positive Ergebnis beruht im Wesentlichen auf Mehrerträgen von insgesamt 29,6 Mio. EUR. Diesen stehen Mehraufwendungen von insgesamt 15,1 Mio. EUR aus dem ordentlichen Ergebnis und Mehraufwendungen aus dem Sonderergebnis von 1,1 Mio. EUR gegenüber. Im Wesentlichen handelt es sich um die folgenden Planabweichungen.

#### Wesentliche Planabweichungen bei den Erträgen:

- Die Schlüsselzuweisungen nach § 8 FAG sind um rund 6,6 Mio. EUR höher ausgefallen.
- Die Nettoentlastung des Landes durch den Wegfall des Wohngeldes für Arbeitslosengeld II-Empfänger ist gegenüber der Planung um 1,1 Mio. EUR höher ausgefallen und liegt mit rund 1,2 Mio. EUR über dem Vorjahreswert.
- Aus dem ÖPNV-Rettungsschirm sind Mehrerträge von rund 1,4 Mio. EUR entstanden.
- Die Zuweisung nach § 15 ÖPNVG zur Finanzierung der kommunalen Aufgabenträger ist gegenüber der Planung um rund 918.000 EUR höher ausgefallen.
- Die Zuweisung zur Förderung der Verkehrsverbünde nach § 9 ÖPNVG (Verbundzuschuss) von rund 1,1 Mio. EUR und die Weitergabe des Verbundzuschusses an den Verkehrsverbund Hegau-Bodensee (VHB) waren nicht eingeplant. Ertrag und Aufwand gleichen sich aber aus.
- Bei den Zuweisungen vom Land für laufende Zwecke sind Mehrerträge von insgesamt rund 3,5 Mio. EUR entstanden. Diese verteilen sich im Wesentlichen auf höhere Zuweisungen für die Schulen (+ 1,3 Mio. EUR) und für den Bereich Sozial- und Jugendhilfe (+ 1,8 Mio. EUR).
- Die Erstattungen des Landes für die Kosten der Flüchtlinge sind gegenüber der Planung um rund 4,1 Mio. EUR höher ausgefallen. Dem stehen aber auch entsprechend höhere Aufwendungen gegenüber.

- Aufgrund der Anrechnung von FAG-Zuweisungen für die Kindertagespflege auf die Erstattung der Jugendhilfeaufwendungen an die Stadt Konstanz sind Mehrerträge von rund 3,5 Mio. EUR entstanden.
- Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft nach SGB II ist gegenüber der Planung um rund 2,2 Mio. EUR geringer ausgefallen. Mit rund 23,5 Mio. EUR entspricht die Bundesbeteiligung aber dem Ergebnis des Vorjahres.
- Aus der Abrechnung der Kosten für das Kreisimpfzentrum und der Test- und Impfkampagne sind Mehrerträge von rund 4,9 Mio. EUR entstanden. Dem stehen aber entsprechende Mehraufwendungen gegenüber.
- Die Gebühren der unteren Verwaltungsbehörde sind um 916.000 EUR geringer ausgefallen. Mit rund 7,1 Mio. EUR liegen Sie aber immer noch im Mittelwert der letzten fünf Jahre.

#### Wesentliche Planabweichungen bei den Aufwendungen:

- Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind insgesamt Mehraufwendungen von rund 7,5 Mio. EUR entstanden. Diese setzen sich im Wesentlichen aus den nicht eingeplanten Aufwendungen für das Kreisimpfzentrum und für die Test- und Impfkampagne (+ 4,4 Mio. EUR) sowie Mehraufwendungen für Sicherheitsdienste bei der Flüchtlingsunterbringung (+ 2,8 Mio. EUR) zusammen.
- Die Transferaufwendungen im Sozial- und Jugendhilfebereich lagen mit rund 5,5 Mio. EUR über den Planansätzen. Dies ist im Wesentlichen auf Mehraufwendungen im Bereich Hilfe zur Pflege (+ 1,3 Mio. EUR), im Bereich Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (+ 1,0 Mio. EUR), im Bereich Eingliederungshilfe (+ 1,0 Mio. EUR) und im Bereich Individuelle Hilfen für junge Menschen (+ 1,7 Mio. EUR) zurückzuführen.
- Gegenüber der Planung sind die Personalaufwendungen um rund 2,3 Mio. EUR höher ausgefallen. Davon entfallen allein auf den Bereich des Amtes für Gesundheit und Versorgung rund 1,5 Mio. EUR.
- Die Leistungsaufwendungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sind gegenüber der Planung um rund 3,1 Mio. EUR geringer ausgefallen.
- Im Sonderergebnis sind Mehraufwendungen von rund 1,1 Mio. EUR entstanden. Aufgrund einer Prüfungsfeststellung im Vorjahr war eine Bereinigung der als Anlage im Bau gebuchten Kosten für einzelne Bauvorhaben als außerordentlicher Aufwand erforderlich.

Die Planabweichungen sind darüber hinaus im Jahresabschluss ab Seite 26 bzw. ab Seite 72 nach Teilhaushalten erläutert. Ergänzend wird auf Ziffer 3.3.2 des Berichts (Planabweichungen bei einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten) verwiesen.

Das Rechnungsergebnis 2021 ist positiv zu bewerten. Bis auf den Teilhaushalt 4 – Sicherheit und Ordnung, hat sich das ordentliche Ergebnis der einzelnen Teilhaushalte gegenüber der Planung verbessert. Trotz der auch im Jahr 2021 fortbestehenden Corona-Pandemie und der damit verbundenen schwierigen Einschätzung der Finanzlage, konnte in 2021 erfreulicherweise ein Überschuss erwirtschaftet werden. Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass der für den Landkreis bestimmende Teilhaushalt 3 – Jugend und Soziales (mit Aufwendungen von insgesamt 270 Mio. EUR) ein gegenüber der Planung um rund 5,5 Mio. EUR verbessertes Ergebnis ausweist.

Der Vergleich mit dem Vorjahr zeigt aber eine negative Entwicklung. Die ordentlichen Aufwendungen in 2021 sind im Vergleich zum Vorjahr um rund 43,3 Mio. EUR gestiegen. Die ist im Wesentlichen auf die eingeplante Übernahme der Verluste beim Gesundheitsverbund GLKN von 20 Mio. EUR und auf

höhere Aufwendungen im Sozial- und Jugendhilfebereich von rund 12,8 Mio. EUR zurückzuführen. Die ordentlichen Erträge haben dagegen im Vergleich zum Vorjahr nur um rund 16,7 Mio. EUR zugenommen. Die Situation beim Gesundheitsverbund GLKN hat damit wieder zu einer erheblichen Belastung des Kreishaushalts geführt, die finanziert werden musste (siehe auch Ziffer 2.1.3 des Berichts, Seite 12).

Die positive Entwicklung des Rechnungsergebnisses hat sich in den unterjährigen Finanzprognosen der Verwaltung ab dem Budgetbericht zum 31. Oktober 2021 abgezeichnet. Dort war eine Verbesserung des Ergebnisses um 8,2 Mio. EUR dargestellt. Der Budgetbericht zum 31. Dezember 2021 (vorläufiges Jahresergebnis) ging sogar von einer Verbesserung um 15,4 Mio. EUR aus. Auf die Erläuterungen zur Entwicklung der Prognosen auf Seite 218 des Jahresabschlusses wird verwiesen.

Nach § 90 Abs. 1 GemO i.V.m. § 49 Abs. 3 GemHVO ist ein Überschuss beim ordentlichen Ergebnis der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zuzuführen. 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 von 8.956.828 EUR der entsprechenden Rücklage zugeführt wurde und der Fehlbetrag beim Sonderergebnis von 1.111.515 EUR mit dem Basiskapital verrechnet wurde.

Die Behandlung des ordentlichen Ergebnisses und des Sonderergebnisses ist in der Feststellung, Aufgliederung und Verwendung des Jahresergebnisses auf Seite 6 des Jahresabschlusses korrekt dargestellt.

### **2.1.2 Ergebnisse der Teilhaushalte**

Zum Haushaltsjahr 2021 wurde die bisher organisationsorientierte Darstellung des Haushalts auf eine produktorientierte Darstellung umgestellt. In der Folge wurden einzelne Produkte anderen Teilhaushalten zugeordnet. Zum Beispiel findet sich die Produktgruppe 4110 Krankenhäuser (hier werden Zahlungen an den Gesundheitsverbund GLKN verbucht) jetzt im Teilhaushalt 3 – Soziales und Gesundheit wieder. Daneben wurde die Reihenfolge der Teilhaushalte verändert. Die Produkte der Inneren Verwaltung (insbesondere der Querschnittsämter) waren bisher im Teilhaushalt 5 zusammengefasst. Diese finden sich jetzt im Teilhaushalt 1. Insgesamt ist die Zuordnung der Produkte zu den einzelnen Teilhaushalten sachgerecht.

Die neue produktorientierte Darstellung des Haushaltes hat (gegenüber der organisationsorientierten Darstellung) den Vorteil, dass sich künftig organisatorische Änderungen nicht mehr auf die Darstellung im Haushaltsplan auswirken werden, welche in der Vergangenheit den Vergleich des Jahresergebnisses mit Vorjahren erschweren konnten.

Die ordentlichen Ergebnisse der einzelnen Teilhaushalte haben sich im Vergleich zu den Planansätzen, mit Ausnahme des Teilhaushalts 4 – Sicherheit und Ordnung, positiv entwickelt. Deutlich besser als geplant haben sich dabei die Teilhaushalte 3 – Soziales und Gesundheit und 6 – Allgemeine Finanzwirtschaft entwickelt.

Die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse der einzelnen Teilhaushalte im Vergleich zu den Planansätzen ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

### Ordentliche Ergebnisse der Teilhaushalte (in EUR)

	Plan 2021	Ist 2021	Planvergleich
THH 1 Innere Verwaltung	-31.580.094	-31.562.390	17.704
THH 2 Schulträgeraufgaben, Kultur und Geschichte	2.120.608	2.821.695	701.087
THH 3 Soziales und Gesundheit	-163.373.051	-157.837.299	5.535.752
THH 4 Sicherheit und Ordnung	-4.320.445	-5.073.996	-753.550
THH 5 Umwelt, Infrastruktur und Wirtschaft	-18.094.791	-16.685.706	1.409.085
THH 6 Allgemeine Finanzwirtschaft	209.733.773	217.294.523	7.560.750
<b>Ordentliches Ergebnis</b>	<b>-5.514.000</b>	<b>8.956.828</b>	<b>14.470.828</b>

Der Jahresabschluss 2021 enthält ab Seite 72 ausführliche Erläuterungen zu den einzelnen Teilhaushalten. Nach stichprobenweiser Prüfung kann bestätigt werden, dass die Erläuterungen nachvollziehbar sind. Die wichtigsten Ergebnisse und erhebliche Abweichungen von den Haushaltsansätzen wurden erläutert.

### 2.1.3 Entwicklung wesentlicher Erträge und Aufwendungen

In den folgenden Tabellen wird die Entwicklung der wesentlichen Erträge und Aufwendungen im Vergleich der letzten fünf Jahre dargestellt. Ergänzend wird der Anteil der Erträge und Aufwendungen am jeweiligen Gesamtertrag bzw. Gesamtaufwand (als Quote) ausgewiesen. Insgesamt bilden die Tabellen rund 96 % aller Erträge und rund 87 % aller Aufwendungen ab.

#### Zuweisungen/Erstattungen von Bund und Land (in EUR)

	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge	166.692.600	182.708.297	176.255.739	203.303.362	210.982.081
Quote	52,1 %	53,8 %	51,4 %	53,1 %	52,8 %

#### Kreisumlage (in EUR)

	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge	114.239.248	116.055.636	123.635.998	137.519.333	145.772.506
Quote	35,7 %	34,2 %	36,0 %	35,9 %	36,5 %

#### Anteil Grunderwerbsteuer (in EUR)

	2017	2018	2019	2020	2021
Erträge	21.090.311	24.848.270	25.333.843	28.313.244	28.722.863
Quote	6,6 %	7,3 %	7,4 %	7,4 %	7,2 %

#### Sozialtransferaufwendungen (in EUR)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen	169.037.535	175.410.996	178.613.301	182.151.217	193.932.251
Quote	54,0 %	54,3 %	56,1 %	52,4 %	49,6 %

#### Personalaufwand (in EUR)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen	54.174.876	56.407.599	58.658.207	61.624.810	64.665.797
Quote	17,3 %	17,5 %	18,4 %	17,7 %	16,5 %

#### Sach- und Dienstleistungen (in EUR)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen	28.418.582	25.940.771	27.119.473	29.765.455	36.422.730
Quote	9,1 %	8,0 %	8,5 %	8,6 %	9,3 %

### ÖPNV / Schülerbeförderung (in EUR)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen	10.292.676	13.069.638	13.840.265	24.167.575	25.359.196
Quote	3,3 %	4,0 %	4,4 %	7,0 %	6,5 %

### Verlustausgleich Gesundheitsverbund GLKN (in EUR)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwendungen					20.000.000
Quote					5,1 %

Festgestellt werden kann, dass sich in allen Bereichen, sowohl bei den Erträgen als auch bei den Aufwendungen, in den letzten fünf Jahren wesentliche Steigerungen ergeben haben. Ein Vergleich der Quoten zeigt aber, dass der Anteil der einzelnen Aufwendungen bzw. Erträge am Gesamtaufwand bzw. Gesamtertrag im Vergleich der einzelnen Jahre relativ gleichbleibend ist.

Auffallend ist die wesentliche Steigerung bei den Aufwendungen für den ÖPNV bzw. der Schülerbeförderung ab dem Jahr 2020. Hier macht sich die Einführung der neuen Regionalbusse bemerkbar.

Auffallend ist auch, dass im Jahr 2021 die Quoten für die einzelnen Aufwendungen insgesamt rückläufig sind. Dies ist auf den in 2021 erstmalig als Aufwand verbuchten Verlustausgleich für den Gesundheitsverbund GLKN von 20 Mio. EUR zurückzuführen, der allein bereits 5,1 % der ordentlichen Aufwendungen ausmacht. Rechnet man diesen heraus, bewegen sich die Aufwandsquoten in etwa im gleichen Verhältnis wie in den Vorjahren.

Davon abgesehen zeigt die Auswertung keine wesentlichen Abweichungen im Laufe der Jahre, welche auf Fehlentwicklungen hinweisen könnten.

## 2.2 Gesamtfinanzrechnung 2021

### 2.2.1 Allgemeine Bemerkungen zur Finanzrechnung

In der Gesamtfinanzrechnung (siehe Seite 33 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 (Ild. Nr. 17 der Gesamtfinanzrechnung) 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 2021 betrug der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung 8.441.727 EUR. Dies ist der geringste Zahlungsmittelüberschuss seit 2017. Gegenüber der Planung (1.747.808 EUR) ist der Zahlungsmittelüberschuss aber um rund 6,7 Mio. EUR höher ausgefallen.

Der im Haushaltsplan 2021 eingeplante Zahlungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung von rund 1,7 Mio. EUR war nicht ausreichend, um die geplante Tilgung der Kredite von 4,1 Mio. EUR

abzudecken. Dies wurde vom Regierungspräsidium im Rahmen der Bestätigung der Gesetzmäßigkeit des Haushaltsplans 2021 kritisch gesehen. Aufgrund des hohen Bestands an Zahlungsmitteln war dies aber vertretbar. Positiv ist daher festzustellen, dass der jetzt tatsächlich erwirtschaftete Zahlungsmittelüberschuss von rund 8,4 Mio. EUR ausreichend war, die ordentliche Tilgung der Kredite von rund 3,6 Mio. EUR zu decken und darüber hinaus in Höhe von rund 4,8 Mio. EUR zur Finanzierung der Investitionen durch Eigenmittel beigetragen hat.

Insgesamt kann bestätigt werden, dass der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung entsprechend den Vorgaben des § 78 Abs. 3 GemO vorrangig anstelle einer höheren Kreditaufnahme zur Finanzierung der Investitionen verwendet wurde.

### 2.2.3 Investitionstätigkeit

Die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (Ifd. Nr. 30 der Gesamtfinzrechnung) betragen 2021 16.993.857 EUR. Sie liegen damit um rund 4 Mio. EUR über dem Durchschnitt der letzten vier Jahre (wenn man die kapitalstärkende Maßnahme für den Gesundheitsverbund GLKN in den Jahren 2019 und 2020 von 7 Mio. EUR bzw. 18 Mio. EUR außer Betracht lässt).

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

**Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (in EUR)**

	2017	2018	2019	2020	2021
Bau und Ausstattung Schulen	6.556.307	2.602.953	4.668.033	2.911.570	3.240.920
Unterbringung Flüchtlinge	4.437.470	1.481.604	912.424	124.599	4.362.178
Straßenbau	1.148.228	3.928.653	3.291.349	4.153.987	2.301.425
Krankenhäuser	0	2.648.558	7.773.073	22.792.048	3.875.192
ÖPNV	333.514	1.157.601	869.798	855.244	1.756.251
Brand- / Katastrophenschutz	340	730.001	304.099	288.029	165.468
Photovoltaik	0	0	0	332.129	356.813
sonstige Investitionen	268.108	530.402	1.148.667	584.659	935.610
	<b>12.743.968</b>	<b>13.079.773</b>	<b>18.967.442</b>	<b>32.042.265</b>	<b>16.993.857</b>

Der Schwerpunkt der Investitionen lag 2021 bei weiteren Zahlungen an den Gesundheitsverbund GLKN und das Krankenhaus Stockach für den IT-Masterplan von rund 3,9 Mio. EUR, beim Bau von Flüchtlingsunterkünften (Grunderwerb Steinstraße in Konstanz mit rund 2,9 Mio. EUR und Bau Kasernenstraße in Radolfzell mit rund 1,4 Mio. EUR), beim Straßenbau mit rund 2,3 Mio. EUR, beim Grunderwerb für das neu geplante BSZ Konstanz mit rund 2 Mio. EUR und bei der Beteiligung an der Finanzierung der Planung für die Elektrifizierung der Bodenseegürtelbahn mit rund 1,2 Mio. EUR.

Mit rund 17 Mio. EUR lagen die Auszahlungen aus Investitionstätigkeit insgesamt um rund 1 Mio. EUR über den Planansätzen. Unter Berücksichtigung der übertragenen Auszahlungsermächtigungen aus dem Vorjahr 2020 von 21,6 Mio. EUR und den neu in das Folgejahr 2022 übertragenen Auszahlungsermächtigungen von 19 Mio. EUR wurden aber insgesamt von den zur Verfügung stehenden Mitteln rund 1,6 Mio. EUR nicht in Anspruch genommen.

Den Auszahlungen stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit von insgesamt rund 1,2 Mio. EUR gegenüber. Diese setzen sich im Wesentlichen aus dem Landeszuschuss für die Elektrifizierung der Bodenseegürtelbahn von insgesamt 750.180 EUR, aus Zuweisungen Straßenbau von insgesamt rund

197.000 EUR und Fördermittel vom Bund aus dem Digitalpakt für die Schulen von rund 81.000 EUR zusammen. Gegenüber der Planung (940.000 EUR) sind die Einzahlungen aus Investitionstätigkeit um rund 271.000 EUR höher ausgefallen.

Auch in den kommenden Jahren ist eine sehr hohe Investitionstätigkeit vorgesehen. Nach dem Haushaltsplan 2022 sind in den Jahren 2022 bis 2025 Auszahlungen aus Investitionstätigkeit von durchschnittlich mehr als 30 Mio. EUR pro Jahr geplant. Dies stellt in etwa eine Verdoppelung der bisherigen jährlichen Investitionstätigkeit dar.

## 2.2.4 Finanzierung der Investitionen mit Eigen- und Fremdmitteln

Der sich aus den Auszahlungen und Einzahlungen aus Investitionstätigkeit ergebende Finanzierungs- mittelbedarf aus Investitionstätigkeit betrug rund 15,7 Mio. EUR. Dieser Finanzierungsmittelbedarf wurde mit rund 6,1 Mio. EUR über Kreditaufnahmen, mit rund 4,8 Mio. EUR über die im Jahr 2021 erwirtschafteten Eigenmittel und mit rund 4,9 Mio. EUR über vorhandene Eigenmittel aus Vorjahren (aus der Liquidität) finanziert.

In der folgenden Tabelle ist die in 2021 erfolgte Finanzierung der Investitionen mit Eigen- und Fremdmitteln im Vergleich zur Planung nochmals zusammengefasst.

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

	Plan 2021	Ergebnis 2021
Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung	1.747.808	8.441.727
abzgl. Auszahlungen für Tilgung (ohne Umschuldung)	-4.100.000	-3.639.090
<b>Eigenmittel 2021</b>	<b>-2.352.192</b>	<b>4.802.637</b>
<b>Finanzierungsmittelbedarf</b>	<b>-15.084.050</b>	<b>-15.782.582</b>
Auszahlungen für Investitionen abzgl. Einzahlungen		
<b>Finanzierung durch</b>		
• Fremdmittel (Kredite)	9.600.000	6.106.980
• Eigenmittel aus 2021	0	4.802.637
• Eigenmittel aus Vorjahren	5.484.050	4.872.964
<b>Finanzierungsmittel</b>	<b>15.084.050</b>	<b>15.782.582</b>

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass in 2021 die Investitionen (Finanzierungsmittelbedarf) entgegen der Planung in Höhe von rund 4,8 Mio. EUR durch Eigenmittel finanziert werden konnten. Entsprechend konnte die geplante Kreditaufnahme um rund 3,5 Mio. EUR reduziert werden.

## 2.2.5 Endbestand an Zahlungsmitteln

Der als Ergebnis der Gesamtfanzrechnung ausgewiesene Endbestand an Zahlungsmitteln zum 31. Dezember 2021 betrug 36.911.277 EUR. Dieser entspricht dem in der Bilanz ausgewiesenen Kassenbestand abzüglich der Handvorschüsse.

Der Endbestand an Zahlungsmitteln ist gegenüber dem 31. Dezember 2020 (38.599.516 EUR) um rund 1,7 Mio. EUR zurückgegangen. Diesem ist noch eine Geldanlage von 5 Mio. EUR zuzurechnen, die 2021

aufgelöst wurde. Damit sind die Zahlungsmittel insgesamt um rund 6,7 Mio. EUR zurückgegangen. Geplant war ein Rückgang der Zahlungsmittel um rund 7,8 Mio. EUR.

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 2021**

Für das Jahr 2021 bestand eine genehmigte Kreditermächtigung von 9,6 Mio. EUR zur Finanzierung der vorgesehenen Investitionen. Außerdem standen die noch nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung aus dem Jahr 2020 von 9,5 Mio. EUR und (bis zum Erlass der Haushaltssatzung 2021) die noch nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigung aus dem Jahr 2019 von 3,5 Mio. EUR zur Verfügung.

Tatsächlich wurde in 2021 ein Kredit von 3,5 Mio. EUR bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW-Bank) zu einem negativen Zinssatz von -0,07 % aufgenommen. Diese Kreditaufnahme erfolgte auf Grundlage der Kreditermächtigung aus dem Jahr 2019 noch vor Erlass der Haushaltssatzung 2021. Daneben erfolgte der Abruf weiterer Darlehen in Höhe von 2.606.980 EUR bei der KfW-Bank zu Zinssätzen von -0,04 % bis 0,46 %. Die Option für diese Darlehen wurde bereits 2020 auf Grundlage der zu dem Zeitpunkt noch geltenden Kreditermächtigung aus dem Jahr 2018 eingegangen.

Insgesamt standen damit 2021 Kredite in Höhe von rund 6,1 Mio. EUR zur Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Verfügung. Hinzu kamen 2021 weitere Kreditaufnahmen in Höhe von rund 2,1 Mio. EUR zu einem Zinssatz von 0 % zur Umschuldung bestehender Darlehen.

Für die Kreditaufnahmen in 2021 kann bestätigt werden, dass sowohl die formellen als auch die materiellen Voraussetzungen nach § 87 Abs. 1 und 2 GemO (Kreditermächtigung, Kreditbetragshöchstgrenze) eingehalten wurden.

Die Kreditaufnahmen erfolgten ausschließlich zur Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen. Die Kreditaufnahme erfolgte auch gemäß § 78 Abs. 3 GemO nachrangig zu anderen Finanzierungsmöglichkeiten. Der in 2021 erwirtschaftete Zahlungsmittelüberschuss aus der Ergebnisrechnung wurde vorrangig zur Finanzierung der Investitionen verwendet (siehe Ziffer 2.2.4 des Berichts). Auf eine weitere mögliche Kreditaufnahme auf Grundlage der Kreditermächtigung aus dem Jahr 2020 von bis zu 9,5 Mio. EUR wurde zu Recht verzichtet.

Damit wurde der Vorgabe des Regierungspräsidiums, welches bei der Genehmigung der Kreditaufnahme und der Verpflichtungsermächtigungen für 2021 davon ausgegangen ist, „dass im Haushaltsvollzug 2021 Verbesserungen der Liquidität vorrangig zur Schuldentilgung bzw. dazu verwendet werden, dass Kreditermächtigungen nicht bzw. nicht voll in Anspruch genommen werden“, entsprochen. Aufgrund des hohen Bestands an Zahlungsmitteln (Endbestand an Zahlungsmitteln zum 31. Dezember 2021 rund 36,9 Mio. EUR) hätte 2021 aber grundsätzlich auch auf eine Kreditaufnahme insgesamt verzichtet werden können.

Die Kreditaufnahme ist im Übrigen korrekt in der Darstellung der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen (P-Bilanzposition 4.2) und in der Schuldenübersicht (siehe Ziffer 7.3 im Anhang zum Jahresabschluss, Seite 237) ausgewiesen.

### 2.3.2 Schuldenstand des Landkreises

Durch die Kreditaufnahme von rund 6,1 Mio. EUR abzüglich der laufenden Tilgungen der bestehenden Kredite von rund 3,6 Mio. EUR ist der Schuldenstand des Landkreises zum 31. Dezember 2021 auf 40.104.755 EUR gestiegen (ohne Eigenbetriebe). Dies ist der bisher höchste Schuldenstand des Landkreises.

Nach der Schuldenstatistik 2021 des Statistischen Landesamtes hat die Verschuldung des Landkreises im Vergleich zum Vorjahr von 132 EUR je Einwohner auf 141 EUR je Einwohner zugenommen. Damit liegt die Verschuldung des Landkreises Konstanz deutlich über dem Durchschnitt der Landkreise im Regierungsbezirk Freiburg von rund 118 EUR je Einwohner (Kernhaushalt ohne Eigenbetriebe und Eigengesellschaften).

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	40.104.755
31. Dezember 2022 (Haushaltsplan 2022)	49.704.755 (Plan)
31. Dezember 2025 (Finanzplanung im Haushaltsplan 2022)	69.704.755 (Plan)

Nach dem Haushaltsplan 2022 ist ein Schuldenanstieg bis zum 31. Dezember 2022 auf rund 49,7 Mio. EUR geplant. Für die Jahre 2023 bis 2025 sieht die mittelfristige Finanzplanung darüber hinaus eine weitere Erhöhung des Schuldenstandes um 20 Mio. EUR auf rund 69,7 Mio. EUR vor.

Dieser erhebliche Schuldenanstieg ist auf das weiterhin hohe Investitionsvolumen zurückzuführen. Der Haushaltsplan 2022 sieht im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2022 bis 2025 Investitionen von über 122 Mio. EUR vor, insbesondere für das neue BSZ Konstanz (44 Mio. EUR), für den Masterplan Bau beim Gesundheitsverbund GLKN (23 Mio. EUR), für den Straßenbau (insgesamt rund 30,7 Mio. EUR) und für die Atemschutzübungsstrecke (6,4 Mio. EUR).

Die geplante stark zunehmende Verschuldung stellt eine Belastung künftiger Jahre dar. Durch den Anstieg der Verschuldung werden die Spielräume für die Finanzierung von Investitionen in der Zukunft eingeschränkt sein. Nur wegen der bisherigen Niedrigzinsphase hält sich die Zinsbelastung im Rahmen. Künftig ist dagegen mit höheren Zinsen zu rechnen. Daneben werden mit der Erhöhung des Schuldenstandes zunehmend die Tilgungszahlungen zu einer Belastung. Nach dem Haushaltsplan 2022 wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums mit einer jährlichen Belastung durch den Schuldendienst (Zins und Tilgung) von rund 6,6 Mio. EUR jährlich gerechnet. Gegenüber dem Jahr 2018 würden sich allein die Tilgungszahlungen im Jahr 2025 (5,9 Mio. EUR) mehr als verdoppeln.

Das Regierungspräsidium Freiburg ist in seiner Gesetzmäßigkeitsbestätigung vom 28. März 2022 für den Haushaltsplan 2022 ebenfalls kritisch auf die geplante Verschuldung des Landkreises Konstanz eingegangen. Das Regierungspräsidium geht davon aus, dass „die geplante Verschuldung und deren Belastung künftiger Haushaltsjahre den Landkreis aus heutiger Sicht an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit“ bringt. Insbesondere auch wegen der damit verbundenen Entwicklung der Kreisumlage von bis zu 36,27 % im Jahr 2025.

Der Genehmigung der Kreditaufnahme 2022 und der Verpflichtungsermächtigungen des Regierungspräsidiums liegt daher (wie bereits 2021) erneut zu Grunde, dass Verbesserungen bei der Liquidität vorrangig zur Schuldentilgung bzw. dazu verwendet werden, Kreditermächtigungen nicht bzw. nicht voll in Anspruch zu nehmen.

Die Entwicklungen beim Gesundheitsverbund GLKN und die Auswirkungen des Ukrainekrieges sind dabei noch nicht berücksichtigt.

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.

## 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 2021 ist dies für den Landkreis Konstanz ein Betrag von rund 6,4 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)**

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Zahlungsmittel zum Jahresende</b>	8.617.870	25.080.621	30.107.896	43.599.516	36.911.277
<b>Höchstbetrag Kassenkredite</b>	24.079.730	25.390.449	6.000.000	6.000.000	10.000.000
<b>Kassenkredittage</b>	169	162	12	13	14

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass sich die Liquiditätslage seit 2017 deutlich verbessert hat.

Mit einem Endbestand an Zahlungsmitteln zum Stichtag 31. Dezember 2021 von rund 36,9 Mio. EUR (siehe Ziffer 2.2.5 des Berichts) stellt sich die Kassenliquidität zum Jahresabschluss 2021 wie in den Vorjahren als gut dar. Die nach § 22 Abs. 2 GemHVO geforderte Mindestliquidität von rund 6,4 Mio. EUR ist am Stichtag 31. Dezember 2021 deutlich nachgewiesen.

Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag der Kassenkredite von 60 Mio. EUR wurde eingehalten. Es musste nur einmal, Anfang Dezember 2021, ein Festbetragskassenkredit von 10 Mio. EUR aufgenommen werden.

Entsprechend lag auch die Anzahl der Kassenkredittage im Jahr 2021 mit 14 Tagen auf einem vergleichbar niedrigen Niveau wie im Vorjahr.

Die künftige Entwicklung der Liquiditätslage stellt sich dagegen negativ dar. Der Haushaltsplan 2022 sieht in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2025 nur noch einen Bestand an liquiden Eigenmitteln von rund 8,7 Mio. EUR vor (siehe Haushaltsplan 2022, Anlage 15, Seite 587).

In der Darstellung im Haushaltsplan 2022 ist das Ergebnis des Jahres 2021 noch nicht berücksichtigt. Unter Berücksichtigung des Ergebnisses aus 2021 ergibt eine Hochrechnung bis Ende 2025 nur noch einen Bestand an liquiden Eigenmitteln von rund 4,9 Mio. EUR. Damit wäre im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum die Mindestliquidität nicht mehr nachgewiesen.

Hinzu kommt, dass diese Liquiditätslage nach dem Haushaltsplan 2022 nur durch einen erheblichen Schuldenanstieg um 29,6 Mio. EUR auf rund 69,7 Mio. EUR und einer deutlichen Steigerung des Hebesatzes für die Kreisumlage auf über 36 v.H. bis Ende 2025 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 40 GemHVO handelt es sich bei über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen um Aufwendungen und 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 2021 ab Seite 544, Ziffer V.) entstehen über- oder außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen aufgrund der weitgehenden Deckungsfähigkeit der einzelnen Planansätze jedoch nur, wenn Planabweichungen nicht innerhalb eines Teilhaushaltes abgedeckt werden können.

Diese offene Regelung dient einer flexiblen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Solange Planabweichungen innerhalb eines Teilhaushaltes gedeckt werden können, sind Überschreitungen einzelner Planansätze grundsätzlich nicht genehmigungspflichtig. Ausnahmen sind darüber hinausgehende ungeplante Aufwendungen und Auszahlungen von grundsätzlicher (politischer) Bedeutung oder ungeplante freiwillige Aufwendungen, die nach den Regelungen zur Budgetierung vorab genehmigungspflichtig bleiben.

Aufgrund dieser offenen Regelung wird regelmäßig erst nach Ende des Haushaltsjahres festgestellt, ob und in welcher Höhe eine Deckung von Planüberschreitungen im jeweiligen Teilhaushalt möglich ist bzw. ob über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen wegen der fehlenden Deckung entstanden sind. Eine Zustimmung durch den Kreistag ist dann nicht mehr möglich. Die über- oder außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen können dem Kreistag dann nur noch nachträglich bekanntgegeben werden. Diese Bekanntgabe erfolgte im Kreistag vom 30. Mai 2022. Dort wurde über die über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen aus dem Haushaltsjahr 2021 informiert.

Der Jahresabschluss 2021 enthält darüber hinaus ab Seite 247 (Ziffer 7.11 im Anhang zum Jahresabschluss) Erläuterungen zu den über- und außerplanmäßigen Aufwendungen und Auszahlungen im Ergebnis- und Finanzhaushalt.

Insgesamt kann bestätigt werden, dass die im Kreistag vom 30. Mai 2022 bekanntgegebenen über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen entsprechend den Budgetierungsregelungen ermittelt wurden.

Im Ergebnishaushalt wurden nur die veranschlagten Mittel im Teilhaushalt 1 – Innere Verwaltung um rund 822.000 EUR und im Teilhaushalt 4 – Sicherheit und Ordnung um rund 1 Mio. EUR überschritten. Es sind daher nach den Budgetierungsregelungen nur in diesen Teilhaushalten überplanmäßige Aufwendungen entstanden.

Es handelt sich dort im Wesentlichen um Abschreibungen aufgrund erforderlicher Korrekturbuchungen in der Anlagebuchhaltung (rund 1,1 Mio. EUR). Es wird darauf hingewiesen, dass Planüberschreitungen bei Abschreibungen nach § 84 Abs. 1 GemO grundsätzlich keiner Zustimmung des Kreistags bedürfen, da Abschreibungen auf Grundlage der einzelnen Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften des Gemeindehaushaltsrechtes zwingend vorzunehmen sind. Diese Mehraufwendungen stellen daher grundsätzlich keine zustimmungsbedürftigen Planüberschreitungen dar.

Im Teilhaushalt 4 werden darüber hinaus noch allgemein Mehraufwendungen bei einzelnen Kostenarten (Personalaufwendungen von rund 230.000 EUR und weitere ordentliche Aufwendungen von rund 50.000 EUR) genannt. Hier sollten künftig die konkreten Planüberschreitungen in den einzelnen Budgets genannt werden (wie zum Beispiel die nicht eingeplanten Mehraufwendungen für Rechts- und Beratungskosten von rund 141.000 EUR beim Brandschutz im Zusammenhang mit der digitalen Alarmierung), die die überplanmäßigen Aufwendungen maßgeblich verursacht haben.

Weitere wesentliche Planüberschreitungen in anderen Teilhaushalten, wie zum Beispiel Mehraufwendungen für Sicherheitsdienste bei den Flüchtlingsunterkünften von rund 2,8 Mio. EUR im Teilhaushalt 3 oder die Mehraufwendungen von rund 212.000 EUR für die EDV der Leitstelle (Regionalbus) im Teilhaushalt 5 gelten nach den Budgetierungsregelungen nicht als zustimmungsbedürftige Planüberschreitungen, da diese Überschreitungen im jeweiligen Teilhaushalt im Ergebnis gedeckt werden konnten.

Es kann bestätigt werden, dass entsprechend den Budgetierungsregelungen ungeplante Aufwendungen von grundsätzlicher (politischer) Bedeutung oder ungeplante freiwillige Aufwendungen, wie zum Beispiel das Pandemie-Budget von 500.000 EUR oder die überplanmäßigen Aufwendungen für den „Kultursommer 2021“ von 50.000 EUR vorab vom Kreistag beschlossen wurden. Es wird empfohlen, die vom Kreistag unterjährig beschlossenen überplanmäßigen Aufwendungen künftig im Rahmen der nachträglichen Bekanntgabe der über- und außerplanmäßigen Aufwendungen mit aufzuführen.

Im Finanzhaushalt wurden die veranschlagten Mittel für Investitionen im Teilhaushalt 1 – Innere Verwaltung um rund 3,1 Mio. EUR, im Teilhaushalt 2 – Schulträgeraufgaben, Kultur und Geschichte um rund 257.000 EUR und im Teilhaushalt 4 – Sicherheit und Ordnung geringfügig um rund 21.000 EUR überschritten.

Wie im Jahresabschluss erläutert sind diese Planüberschreitungen im Wesentlichen durch Ermächtigungsübertragungen aus dem Vorjahr und Einsparungen im Ergebnishaushalt abgedeckt.

Es liegen nur im Teilhaushalt 4 nicht gedeckte Planüberschreitungen in geringfügigem Umfang (rund 8.300 EUR für ein Aufrufsystem beim Straßenverkehrsamt und rund 2.200 EUR für die Ersatzbeschaffung einer Drohne beim Brandschutz) vor, die als über- oder außerplanmäßige Auszahlungen gelten. Nach den Regelungen der Hauptsatzung lag die Zustimmung zu diesen über- und außerplanmäßigen Auszahlungen (bis zu einer Wertgrenze von 10.000 EUR im Einzelfall) noch in der Zuständigkeit des Landrats.

### 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 30. Mai 2022 wurden vor Erstellung des Jahresabschlusses die Ermächtigungsübertragungen im Ergebnishaushalt von 1.806.018 EUR (Budgetüberträge) und im Finanzhaushalt von 18.971.972 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 18.971.972 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)**

	2018	2019	2020	2021
Berufsschulzentrum Radolfzell	3.371.000	1.831.320	50.000	0
Berufsschulzentrum Konstanz	4.420.000	3.953.020	3.151.430	3.666.123
Flüchtlingsunterkünfte	636.000	1.351.198	4.761.867	1.108.725
Straßenbau	308.000	1.464.866	1.260.000	846.712
ÖPNV/Regionalbus	44.000	1.590.360	2.169.532	1.121.000
Krankenhäuser, GLKN	1.841.000	5.427.927	6.168.879	8.040.687
Atenschutzübungsanlage		954.553	1.745.542	2.013.856
digitale Alarmierung u.a.	141.000	237.708	892.235	926.644
Photovoltaik			345.832	190.034
Schulbudgets	272.800	97.212	113.890	178.500
Sonstiges	553.231	323.664	901.803	879.692
<b>Summe</b>	<b>11.587.031</b>	<b>17.231.827</b>	<b>21.561.010</b>	<b>18.971.972</b>

Mit rund 19 Mio. EUR sind die Ermächtigungsübertragungen für Investitionen immer noch auf einem sehr hohen Niveau. Gegenüber dem Vorjahr sind sie aber um rund 2,6 Mio. EUR zurückgegangen. Lässt man die hohen Ermächtigungsübertragungen für die Investitionsförderungsmaßnahmen für die Krankenhäuser GLKN und Stockach (Masterplan Bau, Masterplan IT und kapitalstärkende Maßnahme) außer Acht, kann sogar festgestellt werden, dass die Ermächtigungsübertragungen gegenüber dem Vorjahr um rund 4,4 Mio. EUR zurückgegangen sind.

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.

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 rund 1,5 Mio. EUR (insbesondere 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 (siehe Seite 245) 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 Budgetierungsregelungen im Haushaltsplan 2021, ab Seite 544).

Zum Haushaltsjahr 2021 wurde die Darstellung des Haushaltsplans von einem organisationsorientierten Haushalt auf einen produktorientierten Haushalt umgestellt. Mit dieser Umstellung erfolgte auch eine Änderung der Budgetstruktur. Zuvor hat jeder Teilhaushalt ein Budget dargestellt. Mit der Umstellung wurden die Budgets jetzt auf der Ebene einzelner Produktgruppen festgelegt (siehe Haushaltsplan 2021, Anlage 4, Seite 552). Entsprechend waren auch die Budgetierungsregelungen an die neue Budgetstruktur anzupassen. Die neuen Budgetierungsregelungen wurden dabei so gefasst, dass sie vom Ergebnis her den alten Budgetierungsregelungen weitestgehend entsprechen.

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 je Teilhaushalt der letzten vier Jahre ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

### Entwicklung der Budgetüberträge (in EUR)

Ergebnishaushalt	2018	2019	2020	2021
THH 1 – Innere Verwaltung	10.000	0	291.500	258.470
THH 2 – Schulträgeraufgaben, Kultur u. Geschichte	706.169	1.484.066	1.289.311	1.140.646
davon Schulbudgets	706.169	1.484.066	1.287.496	1.126.500
THH 3 – Soziales und Gesundheit		0	372.525	171.600
THH 4 – Sicherheit und Ordnung		150.000	25.000	0
THH 5 – Umwelt, Infrastruktur und Wirtschaft		241.780	232.104	235.302
THH 6 – Allgemeine Finanzwirtschaft		0	0	0
<b>Summe</b>	<b>716.169</b>	<b>1.875.846</b>	<b>2.210.440</b>	<b>1.806.018</b>

Für die Ermittlung der Budgetüberträge wird auf der Ebene der Teilhaushalte rechnerisch nachgewiesen, dass hierfür entsprechende Einsparungen (Minderaufwendungen oder Mehrerträge) zur Verfügung stehen. Grundsätzlich wäre nach den Budgetierungsregelungen ein pauschaler Übertrag dieser Einsparungen von 60 % zulässig. Hiervon wird aber nicht Gebrauch gemacht. Es werden nur die von den einzelnen Fachbereichen beantragten Budgetüberträge für konkrete Vorhaben übertragen (maximal bis zur Höhe der zulässigen 60 % der Einsparungen). Die Möglichkeit für Budgetüberträge wird damit nicht vollständig ausgeschöpft. Die Budgetüberträge aus 2021 hätten rein rechnerisch um rund 1 Mio. EUR höher ausfallen können.

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.

Nach stichprobenweiser Prüfung kann insgesamt bestätigt werden, dass die Budgetüberträge nachvollziehbar ermittelt wurden. Mit den Budgetüberträgen aus 2021 von nur rund 1,8 Mio. EUR wurden weniger als 0,5 % der im Haushaltsplan 2021 enthaltenen Planansätze für ordentlichen Aufwendungen von rund 376 Mio. EUR in das Folgejahr übertragen.

Insgesamt kann damit festgestellt werden, dass von der Möglichkeit der Budgetüberträge zurückhaltend Gebrauch gemacht wird.

#### 3.2.4 Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen

Bei der Übertragung von Auszahlungsermächtigungen ist darauf zu achten, dass auch die Finanzierung dieser Auszahlungen im Folgejahr sichergestellt ist. Zur Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen stehen grundsätzlich die in den Vorjahren erwirtschafteten liquiden Mittel (als Eigenmittel) und die noch nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres (als Fremdmittel) zur Verfügung.

Insgesamt wurden im Ergebnis- und Finanzhaushalt Auszahlungsermächtigungen aus dem Jahr 2021 von rund 20,8 Mio. EUR übertragen.

Zur Finanzierung dieser Auszahlungsermächtigungen standen grundsätzlich liquide Mittel aus den Vorjahren von rund 33,7 Mio. EUR (Endbestand an Zahlungsmitteln zum 31. Dezember 2021 abzüglich des Saldos aus den haushaltsunwirksamen Zahlungen) als Eigenmittel zur Verfügung. Von diesen liquiden Mitteln sind aber bereits rund 15,7 Mio. EUR zur Finanzierung des Haushaltsplans 2022 und rund 6,8 Mio. EUR zur Sicherstellung der geforderten Mindestliquidität gebunden. Damit verbleiben für die Finanzierung der Ermächtigungsübertragungen nur Eigenmittel von rund 11,2 Mio. EUR.

Für die Finanzierung des Restbetrags von rund 9,5 Mio. EUR steht die noch nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigung aus 2021 in dieser Höhe als Fremdmittel zur Verfügung.

Insgesamt war damit (zum Stichtag 31. Dezember 2021) die Finanzierung der Auszahlungsermächtigungen durch die vorhandenen Eigenmittel und durch die Inanspruchnahme der noch nicht ausgeschöpften Kreditermächtigung aus 2021 noch 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.

Daneben wurde ab dem Haushaltsplan 2021 verstärkt dazu übergegangen, bei der Planung mit Verpflichtungsermächtigungen nach § 86 GemO zu arbeiten. Diese ermöglichen der Verwaltung, auch ohne entsprechenden Planansatz Verpflichtungen zur Leistung von Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen in künftigen Jahren einzugehen. Ziel dabei ist es, für das laufende Haushaltsjahr die Planansätze für Investitionen auf das notwendige Maß zu beschränken und künftig hohe Ermächtigungsübertragungen für Investitionen zu vermeiden.

In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Planansätze, der Verpflichtungsermächtigungen, der Ermächtigungsübertragungen und der Jahresergebnisse für die Investitionen (Finanzierungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit) dargestellt.

**Finanzierungsmittelbedarf aus Investitionstätigkeit (EUR)**

Haushaltsjahr	2019	2020	2021	2022
Planansatz Investitionstätigkeit	19.310.208	25.699.200	15.084.050	15.667.928
Verpflichtungsermächtigungen	10.430.000	9.530.000	32.334.724	57.885.000
Ermächtigungsübertragungen	17.231.827	21.561.010	18.971.972	-
Ergebnis Investitionstätigkeit	18.125.899	31.035.448	15.782.582	-

Es zeigt sich, dass in den Jahren 2021 und 2022 die Verpflichtungsermächtigungen zu Gunsten geringerer Planansätze erheblich erhöht wurden. Damit ist beabsichtigt, die Ermächtigungsübertragungen künftig zu reduzieren.

Zur transparenten Darstellung der Planung der Investitionen wird ergänzend 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. Diese sind vollständig zu erheben, zu dokumentieren und in ihren finanziellen Auswirkungen möglichst realitätsnah auszuwerten. 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 2019 bis 2021

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 Ziffern 2.1.1 und 2.1.2 des Berichts).

Bei der Planung für das Haushaltsjahr 2021 waren die Auswirkungen der Corona-Pandemie schwer absehbar. Dies hat in der Folge im Haushaltsvollzug in einzelnen Bereichen zu deutlichen Planabweichungen geführt, wie zum Beispiel Mehraufwendungen beim Gesundheitsamt durch den Betrieb des Kreisimpfzentrums oder höhere Transferaufwendungen im Sozial- und Jugendhilfebereich. Insgesamt lagen im Jahr 2021 die ordentlichen Erträge um rund 8 % und die ordentlichen Aufwendungen in Summe um rund 4 % über den geplanten Ansätzen.

Festzustellen ist, dass aktuelle unvorhersehbare Ereignisse wie die Entwicklung der Corona-Pandemie und zuletzt der Ukraine-Krieg die Haushaltsplanung stark beeinflussen und erschweren.

Zu den Planabweichungen bei den einzelnen Ertrags- und Aufwandsarten wird auf die nachfolgenden Tabellen verwiesen, in denen die Abweichungen im Vergleich der letzten drei Jahre dargestellt sind.

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

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2019	288.633.092	289.859.354	1.226.262	0,42 %
2020	302.091.583	319.937.184	17.845.601	5,91 %
2021	322.524.204	334.056.182	11.531.978	3,58 %

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 Erhöhung des Kopfbetrags zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese liegen dadurch um 6,6 Mio. EUR über dem Planansatz. Weitere wesentliche Planabweichungen sind durch eine höhere Nettoentlastung des Landes durch den Wegfall des Wohngeldes für Arbeitslosengeld II-Empfänger (+1,1 Mio. EUR) und durch höhere Zuweisungen des Landes für laufende Zwecke, insbesondere für die Schulen (+3,5 Mio. EUR) entstanden. Diese hohen Planabweichungen waren zum Zeitpunkt der Planung so nicht absehbar.

**Erträge – Sonstige Transfererträge (in EUR)**

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2019	12.540.000	12.726.146	186.146	1,48 %
2020	12.668.759	12.976.573	307.814	2,43 %
2021	10.255.024	11.829.262	1.574.238	15,35 %

Bei den sonstigen Transfererträgen ist im Wesentlichen der Kostenersatz für soziale Leistungen, insbesondere von anderen Sozialleistungsträgern, enthalten. Die relative hohe Abweichung verteilt sich auf mehrere Bereiche (unter anderem Unterhaltsvorschusskasse, Sozialamt, Amt für Migration und Integration). Im Haushaltsplan 2022 wurden die Planansätze für die sonstigen Transfererträge angepasst und auf 11,6 Mio. EUR erhöht.

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

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2019	2.145.979	2.786.050	640.071	29,83 %
2020	10.071.889	10.241.287	169.398	1,68 %
2021	8.871.031	8.647.002	-224.029	-2,53 %

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 ab dem Jahr 2020 gegenüber den Vorjahren wesentlich erhöht. Seither werden hier die Benutzungsentgelte für den Regionalbus geplant und gebucht. Mit einer Abweichung von -2,53 % war die Planung unter Berücksichtigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie insgesamt noch relativ zutreffend.

**Erträge – Kostenerstattungen und Kostenumlagen (in EUR)**

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2019	36.373.829	33.415.155	-2.958.674	-8,13 %
2020	33.008.312	37.116.407	4.108.095	12,45 %
2021	27.926.310	44.318.761	16.392.451	58,70 %

Bei den Kostenerstattungen und Kostenumlagen 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 wesentlichen Mehrerträge von rund 16,4 Mio. EUR setzen sich insbesondere wie folgt zusammen:

- Beim Gesundheitsamt waren Kostenerstattungen von rund 5,7 Mio. EUR, insbesondere für das Kreisimpfzentrum, nicht eingeplant. Dem stehen aber auch entsprechende Mehraufwendungen (siehe unten, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen) gegenüber.
- Die Kostenerstattung des Landes für die Flüchtlingsunterbringung ist gegenüber der Planung um rund 2,9 Mio. EUR höher ausgefallen.
- Die Verrechnung von FAG-Zahlungen mit der Erstattung an die Stadt Konstanz für die Sozial- und Jugendhilfe von rund 3,5 Mio. EUR war nicht eingeplant.
- Die Erstattungen von rund 1,4 Mio. EUR aus dem ÖPNV-Rettungsschirm waren nicht eingeplant.

Diese Abweichungen waren bei der Erstellung des Haushaltsplanes 2021 so nicht absehbar.

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

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2019	2.027.793	2.164.804	137.011	6,76 %
2020	1.798.431	1.901.484	103.053	5,73 %
2021	732.264	1.025.564	293.299	40,05 %

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 in 2021 sind 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 %
2019	60.320.184	58.658.207	-1.661.976	-2,76 %
2020	61.232.857	61.624.810	391.954	0,64 %
2021	62.381.675	64.665.797	2.284.122	3,66 %

Die Planung der Personalaufwendungen hängt von vielen Faktoren ab, z.B. dem höheren Personalbedarf wegen zusätzlicher Aufgaben, der Mitarbeiterfluktuation und den Tarifverhandlungen.

Bis zum Haushaltsjahr 2019 wurden die Planansätze bei den Personalaufwendungen regelmäßig unterschritten. Bis dahin wurde bei der Planung mit einem Erfahrungsabschlag von 2,5 % gerechnet. Dieser wurde bis zum Haushaltsplan 2021 auf 5 % (rund 3,3 Mio. EUR) verdoppelt.

Die Planüberschreitung im Jahr 2021 ist vor allem auf nicht eingeplante Mehraufwendungen beim Gesundheitsamt von rund 1,5 Mio. EUR im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (u.a. Kontaktnachverfolgung und Kreisimpfzentrum) zurückzuführen. Daneben ist ein nicht eingeplanter Aufwand von rund 1 Mio. EUR für die Rückstellungen für Lebensarbeitszeitkonten entstanden. Die Mitarbeitenden des Landkreises haben seit Ende 2020 die Möglichkeit, Überstunden und nicht genommenen Urlaub in ein Lebensarbeitszeitkonto einzuzahlen. Für die spätere Verwendung dieser

Zeiten ist eine Rückstellung zu bilden. Die Bildung eines Planansatzes für diese Rückstellung wurde bei der Aufstellung des Haushaltsplans 2021 noch nicht berücksichtigt.

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

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2019	28.039.586	27.119.473	-920.113	-3,28 %
2020	28.805.683	29.765.455	959.772	3,33 %
2021	28.876.883	36.422.730	7.545.847	26,13 %

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.

Die hohen Planabweichungen im Jahr 2021 sind unter anderem durch Mehraufwendungen für Sicherheitsdienste bei den Flüchtlingsunterkünften (rund 2,8 Mio. EUR) und durch nicht eingeplante Aufwendungen beim Gesundheitsamt (rund 4,4 Mio. EUR), insbesondere durch den Betrieb des Kreisimpfzentrums entstanden. Diese coronabedingten Mehraufwendungen waren so nicht planbar.

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

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2019	9.573.786	10.870.650	1.296.864	11,93 %
2020	9.667.879	10.329.951	662.073	6,85 %
2021	9.637.170	10.784.906	1.147.736	11,91 %

Die Abweichungen für 2021 sind insbesondere auf die zu gering eingeplanten Abschreibungen der Investitionskostenzuschüsse an den Gesundheitsverbund GLKN zurückzuführen. Im Haushaltsplan 2022 wurden die Planansätze für die Abschreibungen und Zinsen entsprechend angepasst.

#### Aufwendungen – Transferaufwendungen (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2019	156.069.058	150.821.114	-5.247.943	-3,36 %
2020	180.680.985	176.783.347	-3.897.637	-2,16 %
2021	200.549.507	207.215.300	6.665.793	3,32 %

Die Transferaufwendungen beinhalten zu einem großen Teil die Sozial- und Jugendhilfeleistungen und die Leistungen für Flüchtlinge mit Mehraufwendungen von rund 5,5 Mio. EUR. Gegenüber dem Vorjahr sind diese Sozialleistungen sogar um rund 10,5 Mio. EUR gestiegen. Im Haushaltsplan 2022 wurden die Planansätze entsprechend erhöht.

#### Aufwendungen – Sonstige ordentliche Aufwendungen (in EUR)

	Plan	Ergebnis	Abweichung	in %
2019	75.109.079	68.630.946	-6.478.133	-8,62 %
2020	67.747.572	68.031.633	284.062	0,42 %
2021	74.377.598	71.831.210	-2.546.389	-3,42 %

Die sonstigen ordentlichen Aufwendungen setzen sich zu einem großen Teil aus der Erstattung an das Jobcenter für die Leistungen nach dem SGB II (rund 47 %) und aus der Erstattung an die Stadt Konstanz für die Sozial- und Jugendhilfe (rund 23 %) zusammen. Die Planabweichung in 2021 ist im Wesentlichen auf den zu hohen Planansatz für die Erstattungen an das Jobcenter für die Leistungen nach dem SGB II

zurückzuführen. Bei der Planung wurde coronabedingt mit deutlich mehr Leistungsfällen gerechnet. Im Haushaltsplan 2022 wurde der Planansatz gegenüber dem Vorjahr reduziert.

## 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)**

<b>Aktiva</b>	<b>31.12.2020</b>	<b>31.12.2021</b>	<b>Veränderung</b>
Immaterielle Vermögensgegenstände	262.965	1.136.317	873.352
Sachvermögen	146.198.994	150.589.752	4.390.758
Finanzvermögen	97.757.993	102.481.804	4.723.811
Aktive Rechnungsabgrenzungsposten	3.981.969	6.269.347	2.287.378
Sonderposten geleistete Investitionszuschüsse	11.427.702	15.410.732	3.983.030
<b>Passiva</b>	<b>31.12.2020</b>	<b>31.12.2021</b>	<b>Veränderung</b>
Basiskapital	40.091.493	38.979.979	-1.111.514
Rücklagen aus Überschüssen	131.348.169	140.304.996	8.956.827
Sonderposten (insbes. Investitionszuweisungen)	30.138.544	30.266.953	128.409
Rückstellungen	4.352.175	6.061.723	1.709.548
Verbindlichkeiten	51.469.324	54.724.797	3.255.473
Passive Rechnungsabgrenzungsposten	2.229.918	5.549.504	3.319.586
<b>Bilanzsumme</b>	<b>259.629.623</b>	<b>275.887.952</b>	<b>16.258.329</b>

Die Bilanz zum 31. Dezember 2021 weist eine Bilanzsumme von 275.887.952 EUR aus. Die Bilanzsumme ist damit gegenüber dem Vorjahr um rund 16,3 Mio. EUR gestiegen.

Diese Steigerung ist zu einem großen Teil auf die Investitionstätigkeit des Landkreises zurückzuführen. Dies zeigt sich in der Bilanz durch die Zunahme des Sachvermögens um rund 4,4 Mio. EUR und der Sonderposten für Investitionszuschüsse (insbesondere an den Gesundheitsverbund GLKN) von rund 4 Mio. EUR. Ein weiterer wesentlicher Grund liegt in der Zunahme des Finanzvermögens um rund 4,7 Mio. EUR, unter anderem aufgrund der zum Bilanzstichtag noch offenen Forderung aus der Abrechnung des Kreisimpfzentrums und der Forderung aus der Erstattung der Nettoaufwendungen für Flüchtlinge (Geduldete).

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 insgesamt wie im Vorjahr zu rund 19 % über Fremdkapital finanziert wurde. 2019 lag der Wert noch bei über 22 %. Insofern stellt sich die Vermögenssituation des Landkreises gut dar. 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 46 erläutert. Zu einzelnen wesentlichen Entwicklungen 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 2021 um rund 4,4 Mio. EUR auf 150.589.752 EUR erhöht. Den in 2021 angefallenen Anschaffungs- und Herstellungskosten von insgesamt rund 13,2 Mio. EUR stehen Abschreibungen und Anlagenabgänge von rund 8,8 Mio. EUR gegenüber.

Die Veränderungen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

**Entwicklung Sachvermögen (in EUR)**

	<b>31.12.2020</b>	<b>31.12.2021</b>	<b>Veränderung</b>
Grundstücke und Gebäude	87.788.293	88.357.227	568.934
Bauten auf fremden Grundstücken	2.623.461	2.221.092	-402.369
Infrastrukturvermögen (Kreisstraßen)	36.604.244	37.282.340	678.096
Bewegliche Vermögensgegenstände	12.106.687	12.039.638	-67.049
Anlagen im Bau	7.076.310	10.689.455	3.613.145
<b>Summe</b>	<b>146.198.994</b>	<b>150.589.752</b>	<b>4.390.758</b>

Die in 2021 angefallenen Anschaffungs- und Herstellungskosten von insgesamt rund 13,2 Mio. EUR setzen sich aus einer Vielzahl von einzelnen Investitionsmaßnahmen zusammen.

Der Schwerpunkt der Investitionen lag 2021 beim Bau von Flüchtlingsunterkünften (Grunderwerb Steinstraße in Konstanz mit rund 2,9 Mio. EUR und Bau Kasernenstraße in Radolfzell mit rund 1,4 Mio. EUR), beim Straßenbau mit rund 2,3 Mio. EUR und beim Grunderwerb für das neu geplante BSZ Konstanz mit rund 2 Mio. EUR.

Es kann bestätigt werden, dass die Prüfungsfeststellung aus dem Vorjahr zur Verbuchung von Aufwendungen für allgemeine Machbarkeitsstudien, allgemeine Vorplanungen sowie der Kosten von Wettbewerben als Herstellungskosten umgesetzt wurde. Zum Jahresabschluss 2021 wurden die Herstellungskosten bei den Anlagen im Bau deswegen sachgerecht in Höhe von 325.000 EUR bereinigt.

### Finanzvermögen

Das Finanzvermögen (Bilanzposition 1.3) setzt sich im Wesentlichen aus dem Wert der Beteiligungen des Landkreises (insbesondere am Gesundheitsverbund GLKN), aus den liquiden Mitteln sowie aus den Forderungen des Landkreises zusammen.

Das Finanzvermögen hat sich im Vergleich zum Vorjahr um rund 4,7 Mio. EUR erhöht. Dies ist im Wesentlichen auf die Zunahme der Forderungen um insgesamt rund 11,4 Mio. EUR zurückzuführen.

Hinter dieser Zunahme stehen eine Vielzahl einzelner Vorgänge, unter anderem die offene Forderung aus der Abrechnung des Kreisimpfzentrums von rund 4,6 Mio. EUR.

Negativ auf das Finanzvermögen hat sich die Auflösung der Geldanlage von 5 Mio. EUR ausgewirkt.

Insgesamt kann auf die ausführlichen Erläuterungen im Jahresabschluss ab Seite 56 verwiesen werden.

### Sonderposten für geleistete Investitionszuschüsse

Geleistete Investitionszuschüsse sollen nach § 40 Abs. 4 GemHVO als Sonderposten in der Bilanz (Bilanzposition 2.2) ausgewiesen und entsprechend dem Zuwendungsverhältnis aufgelöst werden. Der dafür gebildete Betrag erhöhte sich 2021 um rund 4 Mio. EUR auf 15 Mio. EUR.

Hier spiegeln sich die in 2021 geleisteten Investitionszuschüsse von rund 3,9 Mio. EUR für den Masterplan IT an den Gesundheitsverbund GLKN bzw. an das Krankenhaus Stockach wider. Daneben handelt es sich hier um die Investitionszuschüsse für die Elektrifizierung der Bodenseegürtelbahn (rund 1,2 Mio. EUR), für das Bahnhofmodernisierungsprogramm (rund 211.000 EUR) und für die Rettungsleitstelle (rund 157.000 EUR).

### Basiskapital

Das Basiskapital (Bilanzposition 1.1) verändert sich in der Regel nur durch die Verrechnung von Fehlbeträgen, die über mehrere Jahre hinweg nicht durch Überschüsse des ordentlichen Ergebnisses oder des Sonderergebnisses ausgeglichen werden können.

Die Ergebnisrechnung weist für 2021 einen Fehlbetrag von rund 1,1 Mio. EUR beim Sonderergebnis aus. Da keine Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses aus den Vorjahren vorhanden ist, war dieser Fehlbetrag gemäß § 25 Abs. 3 GemHVO mit dem Basiskapital zu verrechnen (siehe auch Ziffer 2.1.1 des Berichts). Das Basiskapital verringert sich entsprechend.

### Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten (Bilanzposition 4) setzen sich neben den Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen aus Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, aus Transferleistungen sowie aus sonstigen Verbindlichkeiten zusammen. Bei diesen weiteren Verbindlichkeiten handelt es sich im Regelfall um kurzfristige Verbindlichkeiten, die zur periodengerechten Rechnungsabgrenzung gebildet werden.

In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Verbindlichkeiten dargestellt.

**Entwicklung Verbindlichkeiten (in EUR)**

	<b>31.12.2020</b>	<b>31.12.2021</b>	<b>Veränderung</b>
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen	37.650.988	40.104.755	2.453.767
Weitere Verbindlichkeiten	13.818.336	14.620.042	801.706
<b>Summe</b>	<b>51.469.324</b>	<b>54.724.797</b>	<b>3.255.474</b>

Zu den Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen wird auf die Ziffer 2.3 des Berichts (Kreditaufnahmen und Schuldenstand) verwiesen.

Bei den weiteren Verbindlichkeiten kann nach stichprobenweiser Prüfung bestätigt werden, dass diese insgesamt sachgerecht gebildet wurden.

## **5 Kassen- und Belegwesen, Buchführung**

### **5.1 Prüfung der Kreiskasse und der Zahlstellen**

Nach § 7 GemPrO ist jährlich eine unvermutete Kassenprüfung vorzunehmen. Die unvermutete Prüfung der Kreiskasse erfolgte am 10. November 2021 in Form einer Kassenbestandsaufnahme.

Im Rahmen der Kassenprüfung wurden die Schwebeposten (Zahlungen, die bereits auf dem Kontoauszug des Kreditinstituts enthalten sind, aber von der Kasse noch nicht gebucht wurden) auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Deren ordnungsgemäße Erledigung bzw. zeitnahe Abwicklung kann bestätigt werden.

Daneben konnte festgestellt werden, dass der Bestand an ungeklärten Zahlungseingängen weiter reduziert werden konnte und zeitnah abgearbeitet wird.

Ein weiterer Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Verwahrung von Wertgegenständen (zum Beispiel Bürgschaftsurkunden, Versicherungsurkunden, Kfz-Briefe, etc.) durch die Kreiskasse. Es kann bestätigt werden, dass die Verwahrung von Wertgegenständen geordnet erfolgt, insbesondere ist der jährliche Abgleich des „Soll-Bestandes“ mit dem tatsächlichen „Ist-Bestand“ durch die Kassenverwalterin erfolgt.

Die Prüfung der Zahlstellen soll nach § 7 GemPrO in angemessenen Zeitabständen stattfinden. In 2021 wurden die Zahlstellen der beiden Kfz-Zulassungsstellen in Konstanz und in Singen geprüft. Die Prüfung ergab bei der Kassenbestandsaufnahme nur unwesentliche Abweichungen.

Insgesamt kann damit auch bei den beiden Zahlstellen eine ordnungsgemäße Führung der Kassengeschäfte bestätigt werden.

Für die noch ausstehende Überarbeitung der Dienstanweisung für die Kreiskasse lag zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts ein Entwurf beim Kämmereiamt vor. Dieser Entwurf wurde bereits mit der GPA abgestimmt.

### **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 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.

Im Rahmen der Prüfung wurden vereinzelt Hinweise, zum Beispiel zur Kontierung einzelner Vorgänge oder zur Abgrenzung haushaltswirksamer und haushaltsunwirksamer Zahlungen, gegeben.

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 2021**

### **6.1 Allgemeines zu den Schwerpunktprüfungen**

Grundlagen für die Prüfung des Jahresabschlusses 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 waren im Berichtsjahr 2021 erneut nur eingeschränkt Schwerpunktprüfungen möglich.

### **6.2 Prüfung der Gebührenfestsetzung beim Referat Baurecht**

Gegenstand der Prüfung war die Festsetzung der Gebühren im Bereich Baurecht und Denkmalschutz. Für diesen Bereich betragen die Gebührenerträge der letzten Jahre im Durchschnitt rund 1,5 Mio. EUR jährlich.

Bei der Prüfung wurde schwerpunktmäßig auf die richtige Anwendung der Gebührentatbestände und die Grundlagen der Gebührenberechnung und deren Dokumentation sowie auf den Inhalt der Gebührenbescheide geachtet. Ein weiterer Schwerpunkt lag auf der Gebührenkalkulation und dem Gebührenverzeichnis.

Die Prüfung ergab, dass die Gebühren beim Referat Baurecht weitestgehend korrekt festgesetzt werden. Insbesondere kann bestätigt werden, dass die Festsetzung der Wertgebühren für die Baugenehmigungsverfahren, welche den größten Teil der Gebührenerträge ausmachen, nachvollziehbar und korrekt erfolgt.

Im Rahmen der Prüfung wurden zudem einzelne Hinweise, insbesondere zur Dokumentation des Gebührenaufwandes für die Zeit- und Rahmengebühren und zum Mindestinhalt eines Gebührenbescheides gegeben.

Zur Gebührenkalkulation wurde festgestellt, dass beim Referat Baurecht die letzte Dokumentation der Gebührenkalkulation aus dem Jahr 2010 stammte. Im Hinblick auf die Pflicht zur Überprüfung der Gebührenkalkulationen nach § 4 Abs. 5 Landesgebührengesetz (LGebG) ist künftig regelmäßig zu dokumentieren, dass eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Kalkulation stattgefunden hat.

Zum Internen Kontrollsystem (IKS), das ebenfalls Gegenstand der Prüfung war, kann bestätigt werden, dass das Referat Baurecht bereits über viele interne Regelungen (Dienstsanweisungen, Formblätter)

verfügt, die eine einheitliche Handhabung der Gebührenfestsetzung und einzelner Arbeitsvorgänge gewährleisten.

### 6.3 Prüfung der Erstattung von Sozialhilfearaufwendungen für UMA

Gegenstand der Prüfung war der Erstattungsanspruch des Landkreises auf Sozialhilfearaufwendungen für unbegleitet minderjährige Ausländer (UMA) gegenüber dem Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS).

Im Rahmen der Flüchtlingswelle im Jahr 2014 sind viele Kinder ohne Eltern nach Deutschland eingereist, welche aber nicht als UMA registriert wurden, da sie mit Verwandten (Onkel, Tanten, ältere Geschwister, etc.) in die Bundesrepublik Deutschland eingereist waren. Nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erhalten diese Kinder Sozialhilfe nach dem SGB XII durch das Sozialamt.

Aufgrund der gesetzlichen Regelungen liegt die örtliche Zuständigkeit bei dem Sozialhilfeträger, in dessen Zuständigkeitsbereich die Kinder vor der Unterbringung ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten. Hatten diese Kinder bei der Aufnahme durch Verwandte keinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland, ist der KVJS als überörtlicher Träger zur Erstattung der Kosten verpflichtet. Da die Aufnahme durch Verwandte meist schon im Herkunftsland erfolgte, bestand zum Zeitpunkt der Aufnahme kein gewöhnlicher Aufenthalt im Inland, so dass in diesen Fällen der KVJS der Kostenträger ist.

Der Landkreis Konstanz und die Stadt Konstanz haben seit der Flüchtlingswelle eine Vielzahl von UMA aufgenommen und untergebracht. Ein Überblick bietet die nachfolgende Tabelle, wie sie im Kreisjugendhilfeausschuss am 6. Juli 2020 vorgestellt wurde.

**Anzahl der unbegleitet minderjährigen Ausländer (UMA)**

Jahr	Landkreis Konstanz	Stadt Konstanz	Summe
2013	10		10
2014	19		19
2015	105	82	187
2016	176	336	512
2017	59	88	146
2018	37	22	59
2019	20	10	30

Im Rahmen der Prüfung wurde veranlasst, dass das Kreissozialamt sowie das Sozialamt der Stadt Konstanz (im Rahmen der Sozialhilfe-Delegation) eine Überprüfung der in Frage kommenden Fälle dahingehend vornehmen, ob die oben beschriebene Konstellation bei der damaligen Leistungsgewährung berücksichtigt wurde.

Die Überprüfung ergab beim Kreissozialamt insgesamt acht Fälle, die nachträglich zur Kostenerstattung beim KVJS angemeldet wurden. Von diesen acht Fällen waren sieben Fälle bereits nicht mehr im laufenden Leistungsbezug und somit abgeschlossen. Ein Fall erhielt weiterhin laufende Leistungen. Der KVJS hat für diesen Fall die Kostenübernahme erklärt, so dass in diesem Fall noch rückwirkend 7.191 EUR erstattet wurden.

Von den bereits abgeschlossenen Fällen waren insgesamt sechs Fälle bereits länger als ein Jahr beendet und damit gesetzlich verwirkt, weswegen der KVJS eine Kostenerstattung ablehnte. Auf Anraten des RPA wurden diese Fälle bei der Haftpflichtversicherung des Landkreises als Eigenschadensfälle gemeldet. Die Schadenshöhe betrug insgesamt 33.018 EUR. Bislang wurden durch die Eigenschadenversicherung fünf Fälle zu etwa 50 % des jeweiligen Schadensbetrags reguliert.

Insgesamt konnte so der Schaden des Landkreises Konstanz bisher um 9.382 EUR reduziert werden. Bei einem Fall ist die Schadensregulierung derzeit noch weiterhin anhängig und nicht abgeschlossen.

Die Überprüfung beim Sozialamt der Stadt Konstanz hat einen in Frage kommenden Fall ergeben, der ebenfalls nachträglich beim KVJS als Erstattungsfall angemeldet wurde. Der KVJS hat in diesem Fall seine Kostenerstattungspflicht nur für den Zeitraum vom 1. Dezember 2019 bis 9. März 2020 anerkannt und einen Betrag von 1.038 EUR erstattet. Die Kostenerstattung für den Zeitraum davor von 9.331 EUR wurde vom KVJS aufgrund der gesetzlichen Verjährung abgelehnt.

Eine Anmeldung als Eigenschadensfall bei der Haftpflichtversicherung des Landkreises Konstanz war nicht möglich, da Eigenschadensfälle, die durch die Mitarbeitenden des Sozial- und Jugendamts der Stadt Konstanz entstehen, nicht im Versicherungsumfang der Haftpflichtversicherung enthalten waren. Vom RPA wurde daher empfohlen, eine Erweiterung des Versicherungsumfangs auf die Mitarbeitenden der Stadt Konstanz zu prüfen. Die Prüfung durch die Fachämter ergab, dass eine Umsetzung sinnvoll und wirtschaftlich ist, so dass der Versicherungsumfang entsprechend erweitert wurde.

#### **6.4 Prüfung der Verträge für den Winterdienst**

Gegenstand der Prüfung waren die Verträge mit Fremdunternehmen, die im Auftrag der Straßenmeistereien für den Landkreis den Winterdienst für die Kreis-, Landes- und Bundesstraßen übernehmen.

Die Straßenmeistereien verwenden für die Beauftragung der Fremdunternehmen einheitliche Verträge, die auf einem Vertragsmuster des Innenministeriums beruhen. Die in den Verträgen enthaltenen Preise werden jährlich auf Grundlage von Preisindexlisten sachgerecht angepasst.

Es kann bestätigt werden, dass die Abwicklung der Winterdienstverträge, insbesondere die Abrechnung der erbrachten Leistungen mit den Fremdunternehmen, ordnungsgemäß erfolgt.

Im Rahmen der Prüfung wurden einzelne Hinweise zur Auftragsvergabe der Winterdienstverträge, zur vertraglichen Gestaltung von Vorhaltepauschalen und zur haushaltsrechtlichen Abwicklung gegeben.

#### **6.5 Prüfung von Bekanntmachungspflichten und der Auswahl von Vergabeverfahren**

Gegenstand der Prüfung waren mehrere Vergabeverfahren aus unterschiedlichen Fachbereichen des Landratsamtes. Der Schwerpunkt der Prüfung lag dabei auf den gesetzlichen Vorgaben zur Bekanntmachung öffentlicher Aufträge und zu den Transparenzpflichten (ex-ante und ex-post Bekanntmachungen).

Ein weiterer Schwerpunkt lag auf den internen Regelungen der einzelnen Fachbereiche zum Ablauf der Vergabeverfahren (Internes Kontrollsystem – IKS).

Ergänzend wurde auch überprüft, ob die Vorgaben zur Auswahl des richtigen Vergabeverfahrens eingehalten wurden.

Die gesetzlichen Vorgaben zur Bekanntmachung öffentlicher Aufträge und zu den Transparenzpflichten (ex-ante und ex-post Bekanntmachungen) tragen zu transparenten Vergabeverfahren bei und sind ein Baustein der Korruptionsprävention.

Die Prüfung hat ergeben, dass im Wesentlichen die gesetzlichen Vorgaben zu diesen Informationspflichten beachtet werden. Den Fachbereichen, die regelmäßig Vergabeverfahren durchführen (insbesondere das Amt für Hochbau und Gebäudemanagement, das Straßenbauamt und die Zentrale Vergabestelle), kann grundsätzlich eine ordnungsgemäße Abwicklung bescheinigt werden.

Bei den Fachbereichen mit weniger Vergabeverfahren ist dagegen festzustellen, dass dort die formalen Regelungen zu den Bekanntmachungspflichten weniger beachtet wurden. Dies dürfte (aufgrund der geringen Zahl an Vergaben in diesen Bereichen) auf die fehlende Vergabepaxis zurückzuführen sein.

Gleiches gilt für die Ausgestaltung des Internen Kontrollsystems. Auch hier verfügen das Amt für Hochbau und Gebäudemanagement, das Straßenbauamt und die Zentrale Vergabestelle über weitergehende interne Regelungen zu den Zuständigkeiten und zur Organisation der Vergabeverfahren. Fachbereiche mit weniger Vergaben haben dagegen weniger oder keine internen Regelungen. Dies spricht dafür, dass Vergabeverfahren grundsätzlich noch vermehrt zentral von der Zentralen Vergabestelle bearbeitet werden sollten.

Positiv ist das Amt für Schulen und Bildung hervorzuheben. Hier wurden klare Regelungen für die Schulen geschaffen. Damit ist seit der letzten Prüfung von Beschaffungsvorgängen bei den Schulen im Jahr 2015 eine deutliche Verbesserung der Qualität der Vergabeverfahren in diesem Bereich festzustellen

Die Wahl des Vergabeverfahrens hängt von der Art des Auftrags (Bauleistung oder Liefer- und Dienstleistung) und vom Auftragswert ab. Je nachdem gelten unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Innerhalb der einzelnen Rechtsgrundlagen sind, abhängig von bestimmten Wertgrenzen, unterschiedliche Vergabeverfahren vorgeschrieben.

Insgesamt kann bestätigt werden, dass bei den einzelnen Vergaben grundsätzlich die richtige Verfahrensart gewählt wurde. Nur in einem Fall wurde bei der Beschaffung von Software-Lizenzen ein Auftrag nicht unmittelbar neu ausgeschrieben, sondern lediglich um ein weiteres Jahr verlängert. Begründet war dies mit der hohen Arbeitsbelastung beim IT-Referat. Wirtschaftliche Nachteile durch den Verzicht auf ein Vergabeverfahren sind dem Landkreis in diesem Fall nicht entstanden.

Festgestellt wurde, dass innerhalb der Kreisverwaltung zwei unterschiedliche Vergabepattformen zur elektronischen Abwicklung der Verfahren verwendet werden. Um Synergien zu schaffen, wurde empfohlen, eine einheitliche Lösung für die gesamte Verwaltung zu verwenden.

## **6.6 Beratungstätigkeit beim Amt für Migration und Integration**

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

Im Berichtsjahr 2021 lag der Schwerpunkt der Beratungen insbesondere auf folgenden Sachverhalten:

- Abwicklung der Feststellungen des Regierungspräsidiums aus der Prüfung der Spitzabrechnung 2018 der Flüchtlingskosten mit dem Land.
- Erstellung der Spitzabrechnung 2019 (Überprüfung des Erhebungsbogens mit den einzelnen Kostenblöcken und der Erläuterungen für die Spitzabrechnung).

- Überprüfung der Endabrechnung der Fehlbelegerabgabe 2020.
- Hinweise zur Anpassung des Unterbringungskonzepts zur Vorlage beim Regierungspräsidium (für die Genehmigung künftiger Unterbringungskapazitäten).
- Hinweise zur Umbuchung der Wohnheimkosten für Langleistungsbezieher.

Neben der Beratungstätigkeit wird vom RPA laufend die Entwicklung der Kosten aus dem Bereich Asyl verfolgt. Nachfolgend ist die Entwicklung der wesentlichen Erträge und Aufwendungen für diesen Bereich für die letzten fünf Jahre dargestellt. Soweit möglich, wurden dabei die Erträge und Aufwendungen (abweichend zur Teilergebnisrechnung des AMI) den jeweiligen Jahren periodengerecht zugeordnet.

#### Wesentliche Erträge AMI (in EUR)

Erstattungen vom Land	2017	2018	2019	2020	2021
Pauschalen	15.709.833	4.669.595	1.323.439	4.456.927	4.171.476
Spitzabrechnung	3.857.634	7.471.124	5.855.886	0	0
für Geduldete (Konnexität)	3.843.234	3.843.234	3.457.289	3.457.289	5.519.233

Die Spitzabrechnung zur Erstattung der Flüchtlingskosten durch das Land ist bis zum Jahr 2017 abgeschlossen. Die Beträge für die Jahre 2018 und 2019 sind vorläufig und noch nicht abschließend festgesetzt. Die Abrechnung der Folgejahre ab 2020 steht noch aus.

Die finanzielle Beteiligung des Landes an den Nettoaufwendungen für AsylbLG-Leistungsbezieherinnen und -bezieher, die nicht mehr im Sinne des Flüchtlingsaufnahmegesetzes (FlüAG) vorläufig untergebracht sind (Geduldete), ist bis zum Jahr 2020 pauschal abgegolten.

Ab dem Jahr 2021 wird hier ebenfalls eine jährliche Abrechnung erfolgen. Der Betrag für das Jahr 2021 von rund 5,5 Mio. EUR ist daher noch vorläufig.

#### Wesentliche Aufwendungen AMI (in EUR)

	2017	2018	2019	2020	2021
Leistungsausgaben	8.535.836	6.957.621	6.694.043	7.008.941	7.919.855
Personalaufwand	5.251.814	5.053.950	4.775.572	4.959.140	3.822.517
Gebäudekosten	12.880.726	12.205.825	7.434.601	4.919.535	3.875.622
Sicherheitsdienste	1.925.650	1.593.242	1.268.309	3.486.652	4.099.985

Festzustellen ist, dass die Aufwendungen für Personal und Gebäudekosten, entsprechend dem Rückbau des Gebäudebestandes bis zum Jahr 2021, stetig zurückgegangen sind. Dies wird sich künftig mit den steigenden Flüchtlingszahlen wieder deutlich ändern.

Die Aufwendungen für die Sicherheitsdienste haben dagegen bereits seit 2020 stark zugenommen. Dies ist auf die Corona-Pandemie zurückzuführen.

## 6.7 Beratungstätigkeiten des RPA in 2021

Das RPA war auch im Jahr 2021 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 2021 aufgeführt:

- Beratung der Verwaltung in einzelnen haushalts- und kommunalrechtlichen Fragen, insbesondere zur Bewirtschaftungsbefugnis für den Abschluss von Verträgen (Regelung der Einspeisevergütung von Strom aus landkreiseigenen Solaranlagen, Beschaffung eines LKWs durch das Straßenbauamt, Kauf von Containern für die Flüchtlingsunterbringung), zur Zuständigkeit des Verwaltungs- und Finanzausschusses für den Abschluss von gerichtlichen Vergleichen im Sozial- und Jugendhilfebereich, zur Zulässigkeit des Einsatzes derivater Finanzinstrumente, zur Aktualisierung der Satzung zur Entschädigung ehrenamtlich Tätiger und zu einzelnen Sachverhalten zum Tax Compliance Management System (TCMS) des Landkreises.
- Beratung der Verwaltung in einzelnen abgabenrechtlichen Fragen, unter anderem zur Berücksichtigung der Kosten für den Rückbau einer Biogasanlage bei der Deponie Konstanz-Dorfweiher in der Gebührenkalkulation des Abfallwirtschaftsbetriebs, zur Kostenregelung aus der Verwaltungsvereinbarung mit den Gemeinden zur kommunalen Archivpflege und zur Gebührenbemessung bei der Rücknahme von Anträgen nach der Gebührenverordnung des Landkreises.
- Beratung der Verwaltung in vergaberechtlichen Fragen, insbesondere zu Architekten- und Ingenieurleistungen (Vergabe der Objektplanung und der Planung der technischen Gebäudeausrüstung an einen Generalplaner, Zulässigkeit einer Parallelausschreibung), zur Wahl des richtigen Verfahrens (Beschaffung von mobilen Raumlüftern) und zur Zulässigkeit von Direktaufträgen (Software).
- Weitere Beratungen der Verwaltung im Zusammenhang mit dem neuen Reisekostenmanagement des Landkreises (insbesondere zu kassenrechtlichen Regelungen und zur Notwendigkeit einer Dienstanweisung zur Berechtigungsverwaltung), zur Rückforderung von an den Landkreis gewährten Zuschüssen für den Bau von E-Ladesäulen und der Geltendmachung als Schaden bei der Eigenschadenversicherung des Landkreises sowie zur Erstellung einer Geschäftsanweisung zur „Korruptionsprävention und Compliance“ für das Jobcenter (Abgleich mit den entsprechenden Regelungen des Landratsamtes Konstanz).

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.

## 6.8 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.

## 6.9 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 2021 wurden folgende Verwendungsnachweise geprüft:

- Zuwendung des KVJS aus Mitteln der Bundesinitiative Netzwerke Frühe Hilfen und Familienhebammen
- Zuwendungen aus dem Bundesprogramm „Kita-Einstieg – Brücken bauen in frühe Bildung“
- Bestätigungsvermerk gemäß der Satzung über die Rabattierung für Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs.

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 2020 erteilt.

### **6.10 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.

Das RPA der Stadt Konstanz hat dem Landkreis im Jahr 2021 einen Prüfungsbericht über die Prüfung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII zugesandt. Bei der Prüfung durch das RPA der Stadt Konstanz ergaben sich keine Beanstandungen.

### **6.11 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“.

Die Prüfung der Jahresabschlüsse 2021 der beiden Eigenbetriebe ist bereits abgeschlossen.

Der Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2021 des Abfallwirtschaftsbetriebs wurde dem Betriebsausschuss am 20. Juni 2022 und dem Kreistag am 18. Juli 2022 im Zusammenhang mit der Feststellung des Jahresabschlusses 2021 vorgelegt.

Die Vorlage des Berichts über die Prüfung des Jahresabschlusses 2021 des Eigenbetriebs EVU „seehäse“ ist für die Sitzung des Betriebsausschusses am 19. September 2022 und die Sitzung des Kreistags am 24. Oktober 2022 vorgesehen.

### **6.12 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 2021 geprüft. Die Prüfung ergab keine wesentlichen Feststellungen. Es konnte bestätigt werden, dass die Jahresrechnung 2021 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 2021 ist positiv zu bewerten. Die Gesamtergebnisrechnung schließt mit einem Überschuss von 7.845.313 EUR ab. Gegenüber der Planung hat sich das Gesamtergebnis damit um rund 13,4 Mio. EUR verbessert. Die positive Entwicklung des Rechnungsergebnisses ist dabei auf mehrere einzelne Abweichungen gegenüber der Planung zurückzuführen, insbesondere auf Mehrerträge bei den Schlüsselzuweisungen vom Land von rund 6,6 Mio. EUR.

Die Liquiditätslage des Landkreises stellte sich im Jahr 2021 gut dar. Der Zahlungsmittelüberschuss der Ergebnisrechnung, in dem sich die zahlungswirksamen Vorgänge aus der laufenden Verwaltungstätigkeit niederschlagen, betrug rund 8,4 Mio. EUR und lag über dem geplanten Ansatz von rund 1,7 Mio. EUR. Der Endbestand an Zahlungsmitteln ist im Vergleich zum Vorjahr um rund 6,7 Mio. EUR zurückgegangen. Mit rund 36,9 Mio. EUR wird zum Jahresende aber immer noch ein hoher Bestand ausgewiesen.

Der erwirtschaftete Zahlungsmittelüberschuss von 8,4 Mio. EUR wurde, neben der Tilgung der Kredite, entsprechend § 78 Abs. 3 GemO vorrangig zur Finanzierung der Investitionen verwendet. Es konnte dadurch auf einen Teil der geplanten Kreditaufnahme verzichtet werden.

Insgesamt wurden im Jahr 2021 Kredite von rund 6,1 Mio. EUR aufgenommen. Dadurch ist der Schuldenstand des Landkreises um rund 2,5 Mio. EUR auf rund 40,1 Mio. EUR gestiegen und hat damit einen neuen Höchststand erreicht. Nach der Schuldenstatistik 2021 des Statistischen Landesamtes liegt die Verschuldung des Landkreises Konstanz mit 141 EUR je Einwohner damit deutlich über dem Durchschnitt der Landkreise im Regierungsbezirk Freiburg von rund 118 EUR je Einwohner.

Wegen des weiterhin hohen Investitionsvolumens, insbesondere für das neue BSZ Konstanz und den Gesundheitsverbund GLKN, ist künftig ein weiterer deutlicher Anstieg der Schulden vorgesehen. Der Haushaltsplan 2022 sieht im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung eine wesentliche Erhöhung der Verschuldung bis Ende 2025 um 29,6 Mio. EUR auf dann rund 69,7 Mio. EUR vor. Diese stark zunehmende Verschuldung wird auch vom Regierungspräsidium Freiburg kritisch gesehen.

Die stichprobenweise Prüfung der Ergebnisrechnung, der Finanzrechnung und der Bilanz 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 2021 nach § 95b GemO festzustellen.

Konstanz, den 16. September 2022

Landratsamt Konstanz  
Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt



Kley

## 8 Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AMI	Amt für Migration und Integration
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
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
KfW-Bank	Kreditanstalt für Wiederaufbau
IKS	Internes Kontrollsystem
KVJS	Kommunalverband für Jugend und Soziales
LKrO	Landkreisordnung für Baden-Württemberg
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVG	Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SGB	Sozialgesetzbuch
THH	Teilhaushalt
UMA	Unbegleitet minderjährige Ausländer

