

2 Wesentliche Inhalte des Prüfungsberichts im Sinne von § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO

Nach § 114 Abs. 4 Satz 2 GemO in Verbindung mit §§ 41 Abs. 5, 48 LKrO hat der Landrat den Kreistag (mindestens) über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts zu unterrichten. Mit der Bekanntgabe des folgenden Kapitels 2 kann dieser Informationspflicht genügt werden. Auf ein entsprechendes Verlangen ist jeder Kreisrätin und jedem Kreisrat Einsicht in den Prüfungsbericht zu gewähren. Zu den datenschutzrechtlichen Belangen u.a. siehe Kapitel 1 (Allgemeine Hinweise).

2.1 Finanzielle und wirtschaftliche Verhältnisse

2.1.1 Landkreis

Ergebnisrechnung

Das **ordentliche Ergebnis**, einer der wesentlichen Indikatoren zur Beurteilung der Leistungskraft des Haushalts, ist zu Beginn des Prüfungszeitraums gegenüber dem Basisjahr 2011 sprunghaft (+ 4,6 Mio. EUR) angestiegen, da bei den ordentlichen Erträgen eine spürbare Zunahme zu verzeichnen war (u.a. bei den Schlüsselzuweisungen, Gebühreneinnahmen, Erstattungen des Bundes und von Sozialleistungsträgern und der Kreisumlage) und die ordentlichen Aufwendungen gleichzeitig leicht rückläufig waren. Der steigende Personalaufwand konnte durch geringere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, bei den Sozialtransferaufwendungen und bei den Abschreibungen mehr als kompensiert werden. In den Jahren 2013 und 2014 sind die Erträge aus der Kreisumlage nochmals angewachsen. Zusammen mit höheren Schlüsselzuweisungen und Zuweisungen für laufende Zwecke, höheren Erträgen aus der Zuweisung des Landes aus dem Aufkommen der Grunderwerbsteuer und höheren Kostenerstattungen konnten die stark gestiegenen Aufwendungen beim Personal und bei den Sach- und Dienstleistungen sowie vor allem im Bereich der sozialen Hilfen (Transferaufwand) aber nur teilweise aufgefangen werden. Deshalb fielen die Ergebnisse der Jahre 2013 und 2014 etwas zurück. Ein nochmaliger Sprung beim Kreisumlageaufkommen um + 3,5 Mio. EUR (2015) und + 3,3 Mio. EUR (2016) und bei weiteren Ertragspositionen, vor allem den Kostenerstattungen (Steigerung zwischen 2014 und 2016: 22,8 Mio. EUR), laufenden Zuweisungen (Steigerung zwischen 2014 und 2016: 9,2 Mio. EUR) und der Zuweisung des Landes aus dem Aufkommen der Grunderwerbsteuer (Steigerung zwischen 2014 und 2016: 2,9 Mio. EUR), haben den Anstieg bei den ordentlichen Aufwendungen, insbesondere bei den Sozialtransferaufwendungen und beim Sach- und Dienstleistungsaufwand (38,9 Mio. EUR) mehr als kompensieren können. Vor allem im Jahr 2016 konnte so per saldo ein herausragendes Ergebnis er-

zielt werden. Im Jahr 2017 haben die Steigerungen beim Personalaufwand, den Transferleistungen und den Abschreibungen dafür gesorgt, dass - verglichen mit dem Vorjahr - ein spürbar schlechteres Ergebnis erzielt wurde. Letztlich konnte der Landkreis im Prüfungszeitraum der zentralen Forderung der Kommunalen Doppik, ein (zumindest) ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erwirtschaften (Erwirtschaftung des Ressourcenverbrauchs, §§ 77 Abs. 1, 80 Abs. 2 Satz 2 GemO), Rechnung tragen und darüber hinaus einen Überschuss erwirtschaften.

Die **Sonderergebnisse** lagen zwischen - 3 TEUR (2012) und 169 TEUR (2015) und waren hauptsächlich von schwankenden Erträgen im Zusammenhang mit der Veräußerung von Grundstücken und sonstigen Vermögensgegenständen sowie in geringem Umfang von außerordentlichen Abschreibungen bestimmt. Auf die Entwicklung der Gesamtergebnisse im Prüfungszeitraum hatten sie nur marginalen Einfluss.

Finanzrechnung

Die ordentlichen Ergebnisse, abzüglich der nicht zahlungswirksamen Erträge und zuzüglich der nicht zahlungswirksamen Aufwendungen, führten zu Zahlungsmittelüberschüssen in der Ergebnisrechnung von insgesamt 51,6 Mio. EUR (Planansätze 2012 bis 2017: insgesamt 29,3 Mio. EUR). Der Mindestzahlungsmittelüberschuss in Höhe der ordentlichen Kredittilgungen ist durchweg weit übertroffen worden. Der Endbestand an Zahlungsmitteln ist darüber hinaus durch einen gegenüber der Haushaltsplanung zeitversetzten Mittelabfluss für Investitionen, nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen und den Saldo haushaltsunwirksamer Ein- und Auszahlungen (durchlaufende Gelder, Geldanlagen) beeinflusst worden.

Gegenüber dem 01.01.2012 haben sich die (bereinigten) liquiden Eigenmittel bis zum 31.12.2017 um rd. 7,3 Mio. EUR auf 12,6 Mio. EUR erhöht. Damit wurde der Mindestliquiditätsbestand zum 31.12.2017 (§ 22 Abs. 2 GemHVO) weit überschritten. Die den Mindestliquiditätsbestand übersteigenden Finanzierungsmittel sind weitgehend zur Finanzierung von Investitionen im Finanzplanungszeitraum berücksichtigt worden.

Die Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel¹ lagen im Prüfungszeitraum bei insgesamt 38,3 Mio. EUR und damit einwohnerbezogen - mit Ausnahme des Jahres 2016 - unter dem Landesdurchschnitt. Die Mittel sind nicht vollständig zur Investitionsfinanzierung eingesetzt worden. Das Investitionsvolumen von rd. 24,8 Mio. EUR ist zu 8 % (1,9 Mio. EUR) mit Krediten und zu 85 % mit freien liquiden Mitteln finanziert worden.

¹ Die Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel berechnen sich aus dem Zahlungsmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit, abzüglich der ordentlichen Tilgung und ggf. Sondertilgungen.

Die restlichen Finanzierungsmittel stammten aus zweckgebundenen Investitionszuweisungen (6 %) und sonstigen Eigenmitteln (1 %).

Bilanz

Die **Bilanzsumme** ist bis Ende 2017 um 20,4 Mio. EUR (+ 19,5 %) auf 124,8 Mio. EUR gestiegen. Auf der **Aktivseite** war die Entwicklung maßgeblich von der Zunahme des Finanzvermögens (+ 72,6 %) bestimmt. Dessen Anstieg, um absolut 15,7 Mio. EUR, setzt sich aus den deutlich höheren Beteiligungen und Kapitaleinlagen, gestiegenen Forderungen und der enormen Erhöhung der liquiden Mittel zusammen. Die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten schwankten zwischen 5,5 Mio. EUR und 6,8 Mio. EUR. Die aktivierten Sonderposten für geleistete Investitionszuschüsse haben sich deutlich um rd. 2,2 Mio. EUR erhöht und damit verdoppelt. Sie beinhalteten im Wesentlichen Zuschüsse an Gemeinden im Rahmen der Erneuerung der Ortskanalisation in Ortsdurchfahrten, für die Gesundheitsversorgung (DRK, Tagesklinik Lauchringen), für den Bau von Gemeinschaftsunterkünften und den ÖPNV.

Auf der **Passivseite** hat das Eigenkapital um 35,6 Mio. EUR auf 73,5 Mio. EUR zugenommen. Das Basiskapital lag Ende 2017 mit rd. 38,1 Mio. EUR um rd. 1,5 Mio. EUR über dem Ausgangswert von 2011. Die Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses hat sich stark um 33,9 Mio. EUR erhöht, die Rücklage aus Überschüssen des Sonderergebnisses betrug Ende 2017 424 TEUR (2011: 222 TEUR). Der Rückgang der Sonderposten für Investitionszuweisungen stellt den Saldo aus den Auflösungsbeträgen und den Neuzugängen dar, die vor allem in den Bereichen Kreisschulen, Kreisstraßen und Feuerwehr angefallen sind. Der Anstieg bei den Rückstellungen ab 2016 war vor allem eine Folge der Bildung von Rückstellungen für drohende Verpflichtungen aus der Übernahme von Bürgschaften gegenüber der Spitälerei Hochrhein GmbH (zuletzt: 3,6 Mio. EUR). Die Verbindlichkeiten haben um 11,5 Mio. EUR abgenommen.

Mittelfristige Finanzplanung

Der Landkreis rechnet bis zum **Jahr 2021** bei den **ordentlichen Erträgen** mit Steigerungen von rd. 10 % gegenüber dem Ergebnis 2017, die die meisten Ertragsarten (vor allem Zuweisungen und Zuschüsse), von den Transfererträgen abgesehen, umfassen. Der Kreisumlagesatz wurde 2018 auf 28,85% gesenkt. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraum wird mit einem konstanten Kreisumlagehebesatz gerechnet.

Die geplanten Steigerungen bei den **ordentlichen Aufwendungen** liegen bei 8,7 %. Hier fallen insbesondere die teils starken Steigerungen beim Personalaufwand, den Sozialtransferaufwendungen und den unter Transferaufwendungen an private Anbieter

weitergeleiteten Leistungen nach dem FAG im Bereich ÖPNV (ÖPNV-Finanzreform - § 45 PBefG) ins Gewicht, während der Zinsaufwand und der Abschreibungsaufwand geringer ausfallen sollen. Das **ordentliche Ergebnis** würde ab 2019 spürbar ansteigen und bis 2021 auf hohem Niveau bleiben.

Der Landkreis geht im Finanzzwischenbericht 2/2018 (Stand: 31.08.2018) davon aus, dass auch das **ordentliche Ergebnis** im Haushaltsjahr **2018** um rd. 2,0 Mio. EUR günstiger ausfallen könnte, als veranschlagt.

Der **Zahlungsmittelüberschuss** würde nach der Planung in den **Jahren 2018 bis 2021** - verglichen mit dem Ergebnis 2017- besser ausfallen und sich positiv entwickeln. Die Entwicklung der Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel wäre ebenfalls positiv, die Belastung durch Tilgungsverpflichtungen bliebe nahezu konstant. Für Investitionsauszahlungen würden damit aus Nettoinvestitionsfinanzierungsmitteln rd. 25,8 Mio. EUR bereitstehen. Damit könnten rd. 38 % des Investitionsvolumens von ca. 67,4 Mio. EUR abgedeckt werden. Als weitere Investitionsfinanzierungsmittel stünden zweckgebundene Investitionszuweisungen (23,0 Mio. EUR, 34 %), liquide Mittel aus Vorjahren (11,2 Mio. EUR, 17 %) und Kreditaufnahmen (7,4 Mio. EUR, 11 %) zur Verfügung.

Für den Finanzhaushalt **2018** erwartet die Verwaltung keine größeren unvorhergesehenen Abweichungen (Finanzzwischenbericht 2/2018).

Auf der **Aktivseite** würde sich das Sachvermögen bei plangemäßigem Verlauf um rd. 28,6 Mio. EUR erhöhen. Zugänge wären u.a. bei den Baumaßnahmen (30,5 Mio. EUR) und beim Erwerb beweglicher Vermögensgegenstände (7,5 Mio. EUR) zu verzeichnen. Schwerpunkte der geplanten Investitionen sind der Breitbandausbau (23,0 Mio. EUR), Baumaßnahmen an Verwaltungsgebäuden (3,0 Mio. EUR), der Straßenbau (2,4 Mio. EUR), der Erwerb von beweglichem Vermögen (Fahrzeuge, Feuerschutz, gewerbliche Schulen, EDV-Ausstattung - insgesamt 5,9 Mio. EUR) und der Erwerb von Grundstücken (0,5 Mio. EUR). Der voraussichtliche Abgang beim Sachvermögen entspricht hauptsächlich den geplanten Abschreibungen in Höhe von 9,9 Mio. EUR. Das Finanzvermögen würde um rd. 15,7 Mio. EUR sinken. Zugänge sind nicht geplant, dagegen Abgänge von 4,4 Mio. EUR (Rückzahlung von Darlehen und Abschreibungen) und ein Rückgang der liquiden Mittel um 21,8 Mio. EUR in Folge des hohen Finanzierungsmittelbedarfs aus Investitionstätigkeit. Die Investitionszuschüsse würden um knapp 29,0 Mio. EUR zunehmen; der überwiegende Teil davon entfiel auf Investitionszuschüsse an die Spitäler Hochrhein GmbH und den Gesundheitscampus Bad Säckingen (24,8 Mio. EUR), der Rest auf Zuschüsse für Straßenbaumaßnahmen und für die Elektrifizierung der Hochrheinbahn.

Auf der **Passivseite** soll sich die Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses ergebnisbedingt um 22,5 Mio. EUR erhöhen. Die Zugänge bei den passiven Sonderposten würden die Abgänge (Auflösung) übersteigen und zu einem Anstieg der Sonderposten (u.a. für Straßenbau und Kreisschulen) um 20,6 Mio. EUR führen.

Im Finanzplanungszeitraum 2018 bis 2021 sollen Kredite im Umfang von 7,4 Mio. EUR aufgenommen werden. Nach Abzug der Tilgungen (7,7 Mio. EUR) würde sich der **Schuldenstand** zum 31.12.2021 auf rd. 23,2 Mio. EUR belaufen. Dies wäre ein Rückgang gegenüber 2017 um rd. 1,3 %.

Nach der Finanzplanung kann im Planungszeitraum - beurteilt nach der erwarteten Ergebnisentwicklung - der Ressourcenverbrauch erwirtschaftet werden. Die prognostizierten Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel würden mit den gemeindefinanziellen Mindestanforderungen in Einklang stehen. Die Sicherstellung der Auszahlungen und der (Mindest-)Liquidität erscheint bei plangemäßigem Verlauf möglich.

Die Finanzplanung und die prognostizierten Ergebnisse stehen unter dem Vorbehalt der künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, welche in Anbetracht der Risiken im Steuer- und Umlagebereich (u.a. konjunktur- und arbeitsmarktabhängige Entwicklung der Steuereinnahmen, Unwägbarkeiten im kommunalen Finanzausgleich, tendenziell weiter steigende Sozialtransfereaufwendungen) schwer einschätzbar und anhaltend risikobehaftet bleiben. Landkreispezifische Risiken sind in der wirtschaftlichen Entwicklung der Eigengesellschaft Spitäler Hochrhein GmbH zu sehen, deren Fortbestand zumindest mittelfristig an ein weiteres finanzielles Engagement des Landkreises geknüpft scheint. Die zu erwartenden finanziellen Belastungen sind in der bisherigen Finanzplanung weitgehend berücksichtigt.

Zur Beibehaltung einer nachhaltig tragfähigen Haushaltswirtschaft und zur Sicherung der notwendigen Liquidität sollten die maßgebenden Werte der Haushalts- und Finanzplanung - wie bereits in der Vergangenheit - unter Berücksichtigung der jeweiligen aktualisierten Konjunktur- und Steuerentwicklung zeitnah fortgeschrieben werden. Dabei sollte der Landkreis die Entwicklung des Betriebszuschusses im Verwaltungs- und Betriebsbereich weiterhin im Auge behalten. Die Realisierung künftiger Investitionen (einschließlich derer aus der Mitfinanzierung der Investitionen bei der Spitäler Hochrhein GmbH) sollte von der Finanzierbarkeit der Investitions- und Folgekosten abhängig gemacht werden, um die Ausweitung der Verschuldung so weit wie möglich zu begrenzen.

(Rdnrn. 1 bis 11)

2.1.2 Eigenbetrieb Abfallwirtschaft

Der Eigenbetrieb hat im Prüfungszeitraum (2011 bis 2017) einen saldierten Gewinn von 1.501 TEUR ausgewiesen. Allerdings war der Gewinn um die darin enthaltenen ausgleichspflichtigen Kostenüberdeckungen zu hoch ausgewiesen. Bei einem Vergleich des langfristig gebundenen Vermögens mit den langfristigen Finanzierungsmitteln hat zum 31.12.2017 eine stichtagsbezogene Überfinanzierung in Höhe von 2.471 TEUR bestanden. Nach der Wirtschafts- und Finanzplanung 2018 bis 2021 würde sich bei planmäßigem Verlauf eine Unterfinanzierung des langfristigen Vermögens von 741 TEUR ergeben.

(Rdnrn. 71 bis 73)

2.1.3 Eigenbetrieb Pflegeheim

Das Pflegeheim hat den Prüfungszeitraum 2011 bis 2017 mit einem Gesamtverlust von 2.263 TEUR abgeschlossen. Den Jahresverlusten standen Kapitalzuführungen bzw. Verlustausgleiche von 799 TEUR gegenüber.

Beim Vergleich des langfristig gebundenen Vermögens mit den langfristigen Finanzierungsmitteln hat sich zum 31.12.2017 eine stichtagsbezogene geringfügige Unterfinanzierung in Höhe von 88 TEUR ergeben.

Nach der Wirtschafts- und Finanzplanung 2018 bis 2021 sind die Jahresverluste und Kapitalzuführungen bzw. Verlustausgleiche in gleicher Höhe (1.135 TEUR) angesetzt. Die zum 31.12.2017 ermittelte Unterfinanzierung würde unverändert bleiben.

(Rdnrn. 90 bis 92)

2.2 Wesentliche Feststellungen der Prüfung

Örtliche Prüfung

Das Kommunal- und Rechnungsprüfungsamt (KRPA) hat auf der Grundlage detaillierter jährlicher Prüfungspläne nach Schwerpunkten sachlich vertieft und in diesem Umfang nach dem gewonnenen Eindruck sachkundig geprüft. (Rdnr. 13)

Die Kreiskasse und die Zahlstellen und Handvorschüsse sind jährlich bzw. im vorgeschriebenen Turnus geprüft worden. (Rdnrn. 14 und 15)

Die örtliche Prüfung hat darüber hinaus u.a. in den Bereichen Personalwesen, soziale Hilfen, Betätigungsprüfung, Abfallwirtschaft und Pflegeheim nach der bei der Durchsicht der Prüfungsberichte gewonnenen Überzeugung der GPA sachgerecht, sachkundig und wirksam geprüft. Die überörtliche Prüfung wurde dadurch in diesen Prüfgebieten entlastet. (Rdnr. 16)

Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Es haben sich Feststellungen u.a. zum Forderungsmanagement, zur Zuständigkeitsordnung, zu den Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich und zum Soziallastenausgleich ergeben. (Rdnrn. 18, 22, 23 und 24)

Jahresabschlüsse

Der Wert der beim Landkreis bilanzierten Beteiligung an der Spitäler Hochrhein GmbH sollte auf eine dauernde Wertminderung hin überprüft werden. (Rdnr. 27)

Personalwesen

Die Beförderung und die Einweisung eines Beamten in eine freie Planstelle darf nur auf der Grundlage einer sachgerechten Bewertung erfolgen. Von den abschließenden gesetzlichen Regelungen kann nicht abgewichen werden. (Rdnr. 36)

Bei Neueinstellungen von Beschäftigten wurde die Begründung der entsprechenden Stufenzuordnung nicht ausreichend dokumentiert. (Rdnr. 37)

Soziale Hilfen

Der Gesamtaufwand für die sozialen Angelegenheiten ist von 53,3 Mio. EUR im Basisjahr 2011 auf 70,7 Mio. EUR im Jahr 2017 gestiegen. Ursächlich für diese Entwicklung waren vor allem zunächst kontinuierliche und 2017 deutliche Steigerungen des Nettoressourcenbedarfs bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, der Grundversicherung für Arbeitsuchende, den Hilfen für Flüchtlinge und Aussiedler, einschließlich der Verwaltung und dem Betrieb von Asylbewerberunterkünften, sowie der individuellen Hilfen für junge Menschen und ihre Familien. Der Nettoressourcenbedarf der Hilfen für Flüchtlinge war dabei in den Jahren 2016 und 2017 abrechnungsbedingt stark schwankend und hat damit die Steigerung im Jahr 2017 maßgeblich beeinflusst. (Rdnrn. 41 bis 45)

Bei den Hilfen für junge Menschen und ihre Familien war das Auswahlverfahren stationärer Einrichtungen und sonstiger externer Leistungsanbieter nicht ausreichend dokumentiert. (Rdnr. 54)

Feststellungen ergaben sich in Einzelfällen zu Falllaufzeiten und zur Hilfestellung in der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH). (Rdnrn. 61 bis 64)

Bei der Hilfe für junge Volljährige wurde das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen nicht immer ausreichend dokumentiert. Die Steuerung des Übergangs von stationärer in ambulante Betreuung war nicht immer ausreichend erkennbar. (Rdnrn. 66 und 67)

Eigenbetrieb Abfallwirtschaft

Die im Müllgebührenveranlagungsverfahren „Mawis“ erfassten Forderungen konnten nicht einzeln nachgewiesen werden. (Rdnr. 77)

Künftig sind regelmäßig Vermögensplanabrechnungen vorzunehmen. (Rdnr. 78)

Eigenbetrieb Pflegeheim

Die Dienstanweisung für das „Onlinebanking des Seniorenwohnen Jestetten“ ist an einigen Stellen überarbeitungs- bzw. aktualisierungsbedürftig. (Rdnr. 93)

Der Eigenbetrieb hat in den Wirtschaftsjahren 2011 und 2012 mehr Kapitalzuführungen bzw. Verlustausgleiche vom Landkreis erhalten, als dies nach den Kreistagsbeschlüssen über die Behandlung der Jahresverluste für 2010 und 2011 vorgesehen war. (Rdnr. 95)

Künftig sind regelmäßig Vermögensplanabrechnungen vorzunehmen. (Rdnr. 96)

Betätigungsprüfung

Einzelne Gesellschaftsverträge waren noch nicht an die entsprechenden kommunalrechtlichen Bestimmungen angepasst. (Rdnr. 106)

Die Kreistagsbeschlüsse über die wesentlichen Erweiterungen der GfFH Gemeinnützige Gesellschaft mbH für Familienhilfe wären vorlagepflichtig gewesen. (Rdnr. 109)