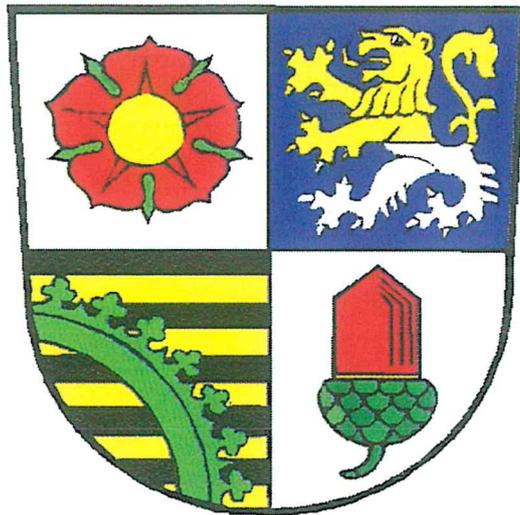


Landratsamt Altenburger Land

Fachdienst Rechnungsprüfung



Bericht
über die Prüfung der Jahresrechnung der
Gemeinde Drogen
für die Haushaltsjahre 2012-2014

10. Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

1. Gesetzliche Grundlagen der Örtlichen Rechnungsprüfung	5
2. Prüfungsauftrag, Prüfungsgegenstand und Prüfungsverfahren	5
2.1 Prüfungsauftrag	5
2.2 Prüfungsgegenstand	6
2.3 Prüfungsverfahren	6
3. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse.....	7
3.1 Geprüftes Risiko	7
3.2 Prüfungen der Jahresrechnungen.....	8
3.2.1 Feststellung und Entlastung geprüfter Jahresrechnungen.....	8
3.2.2 Laufende Prüfungen der Jahresrechnungen	8
3.3 Einhaltung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans	8
3.4 Feststellungen zur Ordnungs- und Gesetzmäßigkeit	8
3.5 Wirtschaftliche Feststellung: Schuldendienst und Rücklagen	9
3.6 Einnahme- und Sparpotenziale	9
4. Haushaltssatzung und Jahresrechnung	9
4.1 Finanz- und Haushaltsplanung	9
4.1.1 Nachtragshaushaltssatzung	10
4.2 Aufstellung der Jahresrechnung	10
4.2.1 Vollständigkeit der Jahresrechnung	10
4.2.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung	11
4.3 Einhaltung von Haushaltssatzung und Haushaltsplan.....	11
4.3.1 Wesentliche Einnahmen und Ausgaben.....	12
4.3.2 Abweichung der Rechnungsergebnisse von den Planansätzen	13
4.3.3 Deckungsfähigkeit und Deckungsreserve	15
4.3.4 Über- und außerplanmäßige Ausgaben	16
4.4 Ordnungs- und Gesetzmäßigkeit	17
4.4.1 Internes Kontrollsystem (IKS)	17
4.4.2 Anordnungswesen	18
4.4.3 Buchführung	19
5. Sonstige Prüfungsbemerkungen	19
6. Finanzieller Handlungsspielraum	20
6.1 Einnahmekraft	20
6.2 Einnahmestruktur	22

6.3	Landesmittel.....	23
6.4	Haushaltsstabilität.....	24
6.4.1	Haushaltsergebnis	24
6.4.2	Rücklagen.....	26
6.4.3	Kredite und Zinsen	27
7.	Schlussbemerkung	28
8.	Anhang: Ausgewählte Grunddaten.....	29

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1:	Tatsächliche Realsteuereinnahmen und Realsteueraufbringungskraft 2014 (je Einwohner)	21
Ansicht 2:	Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	22
Ansicht 3:	Einnahmeanteile im Verwaltungshaushalt in Prozent des Haushaltsvolumens 2014	23
Ansicht 4:	Entwicklung der Schlüsselzuweisungen 2012 bis 2014	24
Ansicht 5:	Normiertes Haushaltsergebnis in Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel 2012 bis 2014 (erste Warngrenze)	25
Ansicht 6:	Normiertes Haushaltsergebnis im Zeitverlauf (zweite Warngrenze)	26
Ansicht 7:	Gesamtverschuldung je Einwohner 2012 bis 2014	27

1. Gesetzliche Grundlagen der Örtlichen Rechnungsprüfung

Die örtliche Prüfung der Jahresrechnung richtet sich grundsätzlich nach den Bestimmungen

- der Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) vom 28.01.2003 (GVBl. S. 41) in der jeweils gültigen Fassung,
- der Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden – ThürGemHV – vom 26.01.1993 (GVBl. S. 181) in der jeweils gültigen Fassung;
- des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit - THürKGG - vom 10.10.2001 (GVBl. S. 290) in der jeweils gültigen Fassung.

Hinsichtlich der Prüfungsberichte sowie hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Prüfer gelten gemäß § 82 Abs. 4 ThürKO i.V.m. § 3 Abs. 2 u. § 6 bzw. § 2 Abs.1 bis 3 des Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetzes -ThürPrBG- vom 25.06.2001 (GVBl. S. 66) in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.^{1 2}

2. Prüfungsauftrag, Prüfungsgegenstand und Prüfungsverfahren

2.1 Prüfungsauftrag

Die Jahresrechnung der Gemeinde Drogen wird vom Rechnungsprüfungsamt geprüft (Örtliche Rechnungsprüfung).³

Da die Gemeinde Drogen kein eigenes Rechnungsprüfungsamt eingerichtet hat, werden dessen Aufgaben durch den Fachdienst Rechnungsprüfung des Landkreises Altenburger Land wahrgenommen.⁴

Auf der Grundlage der Prüfungsplanung des Fachdienstes Rechnungsprüfung erging der Auftrag zur Prüfung der Jahresrechnungen 2012, 2013 und 2014 mit Datum vom 2. Februar 2017.

¹ § 82 ThürKO Örtliche Prüfungen (4): Für die Prüfungsberichte gilt § 3 Abs. 2, § 6 des Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetzes (ThürPrBG) vom 25.Juni 2001 (GVBl. S. 66) in der jeweils geltenden Fassung mit Ausnahme des § 6 Abs. 2 Satz 3 ThürPrBG und § 7 Abs. 1 ThürPrBG mit Ausnahme des § 7 Abs. 1 Satz 2 entsprechend. Für die Rechte und Pflichten der Rechnungsprüfer gilt § 2 Abs. 1 bis 3 ThürPrBG entsprechend.

² § 2 ThürPrBG Allgemeine Rechte und Pflichten der Prüfer (1): Den Prüfern sind, soweit gesetzliche Vorschriften nicht entgegenstehen, innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle zur Durchführung der Prüfungen erforderlichen Auskünfte umfassend und wahrheitsgemäß zu erteilen. (2) Die Prüfer können im Rahmen ihres Auftrags verlangen, dass ihnen die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen ausgehändigt werden. Im Rahmen ihres Auftrags haben die Prüfer Zutritt zu allen Dienst- und Betriebsräumen; sie sind berechtigt, die Öffnung von Behältnissen zu verlangen sowie Ortsbesichtigungen und Erhebungen an Ort und Stelle durchzuführen. (3) Lässt eine der der Prüfungspflicht unterliegende kommunale Körperschaft Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatisierten Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die Prüfer die erforderlichen Erhebungen dort anstellen; die Absätze 1 und 2 gelten entsprechend. Beruht das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, so sind diese Rechte in die Vereinbarung aufzunehmen.

³ § 82 ThürKO Örtliche Prüfungen (1 S. 1): Die Jahresrechnung und die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe mit einem Versorgungs- und Einzugsgebiet bis zu 10.000 Einwohnern und der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen werden vom Rechnungsprüfungsamt geprüft (örtliche Rechnungsprüfung).

⁴ § 82 ThürKO Örtliche Prüfungen (1 S. 2): In Gemeinden, in denen kein Rechnungsprüfungsamt besteht, werden dessen Aufgaben durch das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises wahrgenommen.

2.2 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung war die Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze.⁵

Prüfungsschwerpunkte waren dabei insbesondere, ob

- die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind sowie die Jahresrechnungen und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt wurden,
- die Haushaltssatzungen und die Haushaltspläne eingehalten worden sind,
- das Anordnungswesen und die Buchführung, einschließlich der dabei eingesetzten EDV-Verfahren, ordnungs- und gesetzmäßig organisiert sind,
- ein Internes Kontrollsystem (IKS) vorhanden ist und Effizienz entfaltet.

Mit den Aussagen dieses Berichts sollen Hinweise gegeben werden, wie verstärkt Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in das kommunale Handeln einbezogen werden können.

2.3 Prüfungsverfahren

Die örtliche Prüfung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse soll innerhalb von 12 Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres durchgeführt sein.⁶

Diese Frist konnte aus Kapazitätsgründen hinsichtlich der Jahresrechnungen 2012, 2013 und 2014 nicht eingehalten werden. Eine künftig zeitnähere Prüfung wird angestrebt.

Seitens der Verwaltung wurden stets die angeforderten Unterlagen vollständig und fristgerecht zur Verfügung gestellt sowie der Zutritt zu allen Dienst- und Betriebsräumen gestattet. Die Verwaltung hat an der Prüfungstätigkeit konstruktiv mitgewirkt. Die während der Prüfung getroffenen Feststellungen wurden grundsätzlich mit der Verwaltung besprochen.

Die Prüfung erstreckte sich auf Stichproben, soweit dies für die Beurteilung der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Ordnungsmäßigkeit in der Verwaltung ausreichend erschien. Geringfügige formelle Mängel wurden während der Prüfung geklärt und sind somit nicht Gegenstand dieses Berichtes.

Der Gemeinde Drogen wurde die Prüfungsanmeldung am 24. Oktober 2018 zugeleitet; die Eingangsbesprechung, in der die Gemeinde über Prüfungsziele und Prüfungsverlauf informiert wurde, fand am 15. November 2018 statt. Die Prüfung vor Ort erfolgte ebenfalls am 15. November 2018.

⁵ § 84 ThürKO Inhalt der Rechnungsprüfung (1): Die Rechnungsprüfung erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob

1. die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan eingehalten worden sind,
2. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind sowie die Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt sind,
3. wirtschaftlich und sparsam verfahren wird,
4. die Aufgaben mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden können.

⁶ § 82 ThürKO Örtliche Prüfungen (2): Die örtliche Prüfung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse soll innerhalb von zwölf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres durchgeführt sein.

Als Prüfungsunterlagen standen die Bücher, Belege, Akten und Schriftstücke der Gemeinde geordnet und prüffähig zur Verfügung. Dabei stützte sich die Prüfung insbesondere auf folgende Unterlagen:

- die Jahresrechnungen der Jahre 2012, 2013 und 2014 mit den dazu gehörigen Anlagen;
- Haushaltssatzungen und -pläne für die Jahre 2012, 2013 und 2014;
- Bücher und Belege der Haushaltsjahre 2012, 2013 und 2014 sowie sonstige Bank- und Rechnungsunterlagen;
- Hauptsatzung, Geschäftsordnung sowie weitere innerbehördliche Regelungen wie Dienstanweisungen u. ä.;
- Beschlüsse des Gemeinderats den Zeitraum 2012, 2013 und 2014 betreffend;
- andere Unterlagen wie bspw. Vergabeunterlagen, Zuwendungsbescheide, Verwendungsnachweise und dergleichen.

Verantwortlich für die Durchführung der Prüfung zeichnet der Leiter des Fachdienstes Rechnungsprüfung Ralph Lorenz.

Mit der Vornahme der Prüfung betraut war die Prüferin Carmen Loth.

Der Umfang der formellen und materiellen Prüfungshandlungen ist in Arbeitspapieren festgehalten. Die Gemeinde erhob keine weiteren Einwendungen bezüglich der Richtigkeit der im Bericht zugrunde gelegten Daten.

Die Prüfungsfeststellungen wurden der Gemeinde am 30. November 2018 mit einer Frist zur Stellungnahme bis zum 12. Dezember 2018 zugeleitet.⁷

Die Stellungnahme der Gemeinde wurde in diesem Bericht berücksichtigt.⁸

3. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

3.1 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko wurde im Umfang des Haushaltsvolumens im Prüfungszeitraum 2012 bis 2014 festgelegt und betrug 0,39 Mio €.

⁷ § 6 ThürPrBG Prüfungsberichte (entsprechende Anwendung nach § 82 Abs. 4 ThürKO)

(1) Über jede Prüfung ist ein Prüfungsbericht zu erstellen, aus dem ersichtlich sein sollen: 1. der Prüfungsauftrag, 2. die Namen der Prüfer, 3. die Dauer der Prüfung, 4. die Bezeichnung der geprüften Gebiete, 5. die Prüfungsunterlagen, 6. Art und Umfang der Prüfungshandlungen, 7. die wesentlichen Prüfungsfeststellungen, 8. die Erledigung von Prüfungsfeststellungen früherer Prüfungsberichte und 9. das zusammengefasste Prüfungsergebnis.

(2) Der Prüfungsbericht soll sich auf die Feststellung der Tatbestände und Mängel und die daraus abzuleitenden Erkenntnisse und Vorschläge beschränken. Feststellungen von nicht wesentlicher Bedeutung sind möglichst durch mündliche Hinweise auszuräumen. Die finanzielle Leistungsfähigkeit ist am Maßstab der Gewährleistung der künftigen Aufgabenerfüllung und der Finanzplanung zu beurteilen; dabei sind die entsprechenden Ergebnisse interkommunaler Vergleiche besonders zu berücksichtigen. Bei der Abfassung des Prüfungsberichts sind die Bestimmungen des Datenschutzes zu beachten.

(3) In den Bericht über eine Kassenprüfung sind zudem etwaige Erklärungen von Kassenbediensteten aufzunehmen. Ihm ist eine Niederschrift über die Kassenbestandsaufnahmen beizufügen, die vom Kassenverwalter oder vom Zahlstellenleiter zu unterschreiben ist.

⁸ § 4 ThürPrBG Überörtliche Rechnungsprüfung (entsprechende Anwendung nach § 82 Abs. 4 ThürKO)

(3) Der Präsident des Rechnungshofs teilt dem gesetzlichen Vertreter der geprüften Körperschaft oder seinem Vertreter im Amt die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihm Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. Zum Abschluss der überörtlichen Rechnungsprüfung kann vom Präsidenten des Rechnungshofs eine Schlussbesprechung angeordnet werden. Das Ergebnis der überörtlichen Rechnungsprüfung wird in einem Prüfungsbericht zusammengefasst.

3.2 Prüfungen der Jahresrechnungen

3.2.1 Feststellung und Entlastung geprüfter Jahresrechnungen

Die Gemeinde Drogen legte die geprüfte Jahresrechnung 2011 ordnungsgemäß dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vor.

Über die Feststellung der Jahresrechnungen und über die Entlastung wurde insgesamt beschlossen.

Mit Beschluss Nr. 04/01/17 vom 11. Januar 2017 stellte der Gemeinderat die Jahresrechnung fest und erteilte die Entlastung für das Haushaltsjahr 2011.

3.2.2 Laufende Prüfungen der Jahresrechnungen

Die von der Verwaltung aufgestellten Jahresrechnungen für die Haushaltsjahre 2012, 2013 und 2014 wurden dem Gemeinderat vorgelegt.

Sie wurden von dem Gemeinderat in den Sitzungen vom 18. März 2013, 15. April 2014 und 8. Dezember 2015 zur Kenntnis genommen.

Die Jahresrechnungen wurden seitens der Gemeinde am 2. Februar 2017 zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung ergab, dass die Jahresrechnungen ordnungsgemäß aufgestellt wurden.

Die Aufstellung lag für das Haushaltsjahr 2014 nicht innerhalb der Viermonatsfrist.⁹

3.3 Einhaltung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans

Die Prüfung ergab, dass die Haushaltssatzungen und Haushaltspläne im Wesentlichen eingehalten wurden.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Satzungserlassverfahrens ergab keine Beanstandungen. Die Haushaltssatzungen sind wirksam zustande gekommen.

Die Inanspruchnahme der Instrumente zur Flexibilisierung der Haushaltsdurchführung erfolgte nicht immer im zulässigen Rahmen. Weitere Ausführungen hierzu unter dem Punkt „4.3.3 Deckungsfähigkeit und Deckungsreserve“.

Die Vorschriften bezüglich des Verfahrens bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Wesentlichen beachtet.

3.4 Feststellungen zur Ordnungs- und Gesetzmäßigkeit

Im Ergebnis der Prüfung wurde weiterhin festgestellt, dass das interne Kontrollsystem der Gemeinde, insbesondere in Form der Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen, im Wesentlichen die Anforderungen erfüllt und seitens der Verwaltung beachtet wird.

Die Prüfung der Anordnungs- und Belegpraxis führte zu Beanstandungen hinsichtlich der Anordnungsunterschrift sowie der Feststellung der sachlichen Richtigkeit. Näheres hierzu unter dem Punkt „4.4.2 Anordnungswesen“.

Das Belegwesen war im geprüften Umfang im Wesentlichen frei von Mängeln.

Die Prüfung der Buchführung führte zu Beanstandungen bezüglich der Erstellung der Tagesabschlüsse. Näheres hierzu unter dem Punkt „4.4.3 Buchführung“.

⁹ § 80 ThürKO Jahresrechnung

(2) Die Jahresrechnung ist innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und sodann dem Gemeinderat vorzulegen.

3.5 Wirtschaftliche Feststellung: Schuldendienst und Rücklagen

Die Gemeinde nahm überwiegend zinsgünstige Kredite auf. Die Zinsausgaben lagen unter acht Prozent der bereinigten Ausgaben des Verwaltungshaushalts.

Der Handlungsspielraum der Kommune war durch den Schuldendienst nicht eingeschränkt.

Die Gemeinde hielt den gesetzlichen Mindestbestand der allgemeinen Rücklage 2014 ein.¹⁰

3.6 Einnahme- und Sparpotenziale

In einer Haushaltsstrukturprüfung wird zuerst die Frage beantwortet, ob der Haushalt der Gemeinde Drogen im Prüfungszeitraum stabil oder defizitär war.

Mit dieser Prüfung wird die Feststellung getroffen, dass der Haushalt der Gemeinde Drogen im Prüfungszeitraum defizitär war. Der Haushaltsausgleich erscheint auch künftig gefährdet. Die Gemeinde Drogen steht damit vor der Aufgabe, den Haushalt auszugleichen.¹¹

4. Haushaltssatzung und Jahresrechnung

4.1 Finanz- und Haushaltsplanung

Im Kapitel "Finanz- und Haushaltsplanung" werden verschiedene Aspekte betrachtet: Zunächst wird der Ablauf der Haushaltsplanung beschrieben, anschließend die Einhaltung der gesetzlichen Fristen überprüft. Weiterhin wird festgestellt, inwieweit die Gemeinde eigene oder fremde statistische Daten zur Ausgabenplanung heranzieht und ob eine Liquiditätsplanung besteht. Zuletzt wird geprüft, inwieweit das Verfahren zum Erlass der Haushaltssatzung ordnungsgemäß durchgeführt wird.

Enthält eine Haushaltssatzung genehmigungspflichtige Teile, darf sie erst in Kraft treten, wenn die Aufsichtsbehörde diese genehmigt hat.¹²

Die nachfolgende Ansicht zeigt den regelmäßigen Ablauf der Haushaltsaufstellung.

Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts durch:			
Schritt	Gremium	Inhalt	Zeitpunkt
1.	Bürgermeisterin	Anmeldung zum Haushalt	November
2.	Gemeinderat und Bürgermeisterin	Erstellung des Investitionsprogramms	November
3.	Kämmerei der VG Altenburger Land	Vor-Entwurf des Haushalts	November
4.	Bürgermeisterin und Kämmerei der VG Altenburger Land	Einbringung des Haushaltsplans	November
5.	Gemeinderat	Beratung über den Haushaltsentwurf	Dezember
6.	den Gemeinderat	Beschluss	April

Tabelle 1: Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts

¹⁰ § 68 ThürKO Rücklagen: Die Gemeinde hat für Zwecke des Vermögenshaushalts und zur Sicherung der Haushaltswirtschaft Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden. Rücklagen für andere Zwecke sind zulässig.

¹¹ § 53 ThürKO Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(3) Der Haushalt muss in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein.

¹² § 57 ThürKO Erlass der Haushaltssatzung

(1) Der Gemeinderat beschließt über die Haushaltssatzung samt ihren Anlagen in öffentlicher Sitzung.

(2) Die Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen.

(3) Haushaltssatzungen mit genehmigungspflichtigen Bestandteilen sind sogleich nach der Genehmigung öffentlich bekannt zu machen. Für Haushaltssatzungen ohne solche Bestandteile findet § 21 Abs. 3 Anwendung. Gleichzeitig mit der öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltsplan zwei Wochen lang öffentlich auszulegen; darauf ist in der öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung hinzuweisen.

Bis zum Beschluss der Haushalte 2012 bis 2014 vergingen durchschnittlich 165 Tage nach dem Solldatum. Folgende Ansicht zeigt die Übersicht über alle Jahre.

Vorläufige
Haushaltsführung

Haushaltsplanung: Beschlusstern		
	Termin des Haushaltsbeschlusses	Datum der Bekanntmachung der Haushaltssatzung
2012	30. Januar 2012	7. April 2012
2013	24. September 2013	2. November 2013
2014	15. April 2014	1. Juni 2014

Tabelle 2: Haushaltsplanung: Beschlusstern

Der Haushaltsplan wurde damit im Prüfungszeitraum durchgängig nicht rechtzeitig vorgelegt.

Die Kommunalverwaltung war durch eine verspätete Bekanntmachung der Haushaltssatzung in allen Haushaltsjahren gezwungen, mit einem vorläufigen Haushalt zu arbeiten.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Satzungserlassverfahrens ergab keine Beanstandungen. Die Haushaltssatzungen sind wirksam zustande gekommen.

Im Prüfungszeitraum waren keine Genehmigungen der Kommunalaufsicht notwendig, so dass sich die Veröffentlichung der Haushaltssatzung nicht zusätzlich verzögerte.

Die Gemeinde Drogen musste im Prüfungszeitraum regelmäßig auf die vorläufige Haushaltsführung zurückgreifen. Der Haushalt sollte prinzipiell früher aufgestellt und verabschiedet werden.

Bewertung

Weiterhin wurde gefragt, ob die Gemeinde in ihre Ausgabenplanungen eigene oder fremde statistische Daten einbezogen hatte.

Planungsgrundlagen

Die Gemeinde Drogen verwendete keine Daten zum Erneuerungsbedarf ihrer Gebäude. Informationen zum Straßenzustand lagen nicht vor. Die Belegung der Kindergärten wurde prognostiziert. Die Gemeinde Drogen zog weitere statistische Daten heran: Steuerschätzungen des Landes; Stand der Bevölkerung zum 31.12. des Vorjahres. Die Gemeinde erstellte eigene Auswertungen (Gewerbesteuerschätzung auf Grundlage des Vorjahresergebnisses).

4.1.1 Nachtragshaushaltssatzung

Die ursprüngliche Haushaltssatzung kann nur bis zum Ablauf des Haushaltsjahres durch eine Nachtragshaushaltssatzung geändert werden. Für die Nachtragshaushaltssatzung gelten die Bestimmungen der Haushaltssatzung entsprechend. Enthält die Nachtragshaushaltssatzung genehmigungspflichtige Teile, darf sie erst in Kraft treten, wenn die Aufsichtsbehörde diese genehmigt hat.

4.1.1.1 Nachtragshaushaltssatzung 2012

Die Gemeinde Drogen hat mit dem Beschluss Nr. 05/03/12 vom 29.03.2012 eine Nachtragshaushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2012 erlassen.

Die Prüfung ergab, dass die rechtlichen Regelungen zur 1. Nachtragshaushaltssatzung insbesondere die des § 60 Abs. 2 und 3 ThürKO eingehalten wurden.

4.2 Aufstellung der Jahresrechnung

4.2.1 Vollständigkeit der Jahresrechnung

Die Jahresrechnungen 2012, 2013 und 2014 der Gemeinde Drogen wurden vollständig zur Prüfung vorgelegt.

Die beigefügten Anlagen entsprachen dabei den vorgeschriebenen Mustern.¹³

4.2.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung

Die Jahresrechnungen wurden im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften aufgestellt. Insbesondere wurde bezüglich des kassenmäßigen Abschlusses § 78 ThürGemHV und bezüglich der Haushaltsrechnung § 79 ThürGemHV beachtet.¹⁴

Die Überprüfung der Rechnungsergebnisse führte zu keinen Differenzen in Bezug auf die vorgelegten Haushaltsrechnungen. Hinsichtlich der Ergebnisse der Haushaltsrechnung wird auf den Anlagenband verwiesen.

Die kassenmäßigen Abschlüsse enthielten die erforderlichen Angaben.

Differenzen zu den tatsächlichen Beständen waren nicht zu verzeichnen. Es wird im Weiteren auf den Anlagenband verwiesen.

4.3 Einhaltung von Haushaltssatzung und Haushaltsplan

In den folgenden Kapiteln werden verschiedene Aspekte betrachtet:

Zunächst werden die wesentlichen Einnahmen und Ausgaben nach Arten (Gruppierungsplan) auf der Basis der Rechnungsergebnisse dargestellt. Daran anschließend werden wesentliche Abweichungen einzelner Rechnungsergebnisse von den Planansätzen aufgezeigt und gegebenenfalls deren Ursachen untersucht. Zuletzt wird geprüft, inwieweit die Instrumente zur Flexibilisierung der Haushaltsdurchführung (Deckungsfähigkeit, Deckungsreserve) im zulässigen Rahmen eingesetzt wurden

¹³ § 77 ThürGemHV Bestandteil der Jahresrechnung

(1) Die Jahresrechnung umfasst den kassenmäßigen Abschluss und die Haushaltsrechnung.

(2) Der Jahresrechnung sind beizufügen

1. eine Vermögensübersicht,
2. eine Übersicht über die Schulden und die Rücklagen,
3. ein Rechnungsquerschnitt und eine Gruppierungsübersicht,
4. ein Verzeichnis der beim Jahresabschluss unerledigten Vorschüsse und Verwahrgelder,
5. ein den Belangen des Datenschutzes entsprechendes Verzeichnis der über den in § 80 Abs. 1 Satz 1 genannten Zeitraum hinaus gestundeten Beträge und
6. ein Erläuterungsbericht.

(3) Die Bestände und die Veränderungen des Vermögens sowie der Schulden und Rücklagen können in der Jahresrechnung nachgewiesen werden. Absatz 2 Nr. 1 und 2 finden in diesem Fall keine Anwendung.

¹⁴ § 78 ThürGemHV Kassenmäßiger Abschluss

Der kassenmäßige Abschluss enthält

1. die Soll-Einnahmen und die Soll-Ausgaben,
2. die Ist-Einnahmen und die Ist-Ausgaben bis zum Abschlusstag,
3. die Kasseneinnahme- und die Kassenausgabereste

insgesamt und je gesondert für den Verwaltungshaushalt und den Vermögenshaushalt sowie für die Vorschüsse und Verwahrgelder. Als Ist-Überschuss bzw. Ist-Fehlbetrag ist der Unterschied zwischen der Summe der Ist-Einnahmen und der Summe der Ist-Ausgaben auszuweisen.

§ 79 ThürGemHV Haushaltsrechnung

(1) In der Haushaltsrechnung sind die in § 78 Satz 1 Nr. 1 bis 3 genannten Beträge für die einzelnen Haushaltsstellen nach der Ordnung des Haushaltsplans nachzuweisen. Den Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben des Haushaltsjahres sind die entsprechenden Haushaltsansätze gegenüberzustellen. Die über- und außerplanmäßig bewilligten Ausgaben sowie die nach § 17 gedeckten Mehrausgaben sind nachzuweisen.

(2) In der Haushaltsrechnung ist ferner bei den einzelnen Haushaltsstellen festzustellen, welche übertragbaren Ausgabemittel noch verfügbar sind und in welcher Höhe sie als Haushaltsausgabereste in das folgende Jahr übertragen werden. Haushaltseinnahmereste dürfen nur für Einnahmen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 und aus der Aufnahme von Krediten gebildet werden, so weit der Eingang der Einnahmen im Folgenden Jahr gesichert ist.

(3) Zur Feststellung des Ergebnisses der Haushaltsrechnung sind die Soll-Einnahmen des Haushaltsjahres den Soll-Ausgaben des Haushaltsjahres unter Berücksichtigung etwaiger Haushaltsreste und Abgänge auf Haushaltsreste und Kassenreste gegenüberzustellen. Ein Überschuss ist in der abzuschließenden Jahresrechnung der allgemeinen Rücklage zuzuführen.

sowie über- und außerplanmäßige Ausgaben angefallen sind und ordnungsgemäß bewilligt wurden.

4.3.1 Wesentliche Einnahmen und Ausgaben

Verwaltungshaushalt Einnahmen

Wesentliche Einnahmen im Verwaltungshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Schlüsselzuweisungen	55.677,82 €
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	25.408,65 €
Gemeindesteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, sonst. Steuern und steuerähnliche Einnahmen)	20.162,01 €
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	7.110,00 €
Ausgleichsleistungen	3.840,00 €

Wesentliche Einnahmen im Verwaltungshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
Schlüsselzuweisungen	46.945,86 €
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	27.248,44 €
Gemeindesteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, sonst. Steuern und steuerähnliche Einnahmen)	17.814,09 €
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	14.353,50 €
Zuführungen vom Vermögenshaushalt	5.260,32 €

Wesentliche Einnahmen im Verwaltungshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Schlüsselzuweisungen	41.414,86 €
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	29.135,15 €
Gemeindesteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, sonst. Steuern und steuerähnliche Einnahmen)	22.784,68 €
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	5.550,00 €
Sonst. Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	4.824,04 €

Vermögenshaushalt Einnahmen

Wesentliche Einnahmen im Vermögenshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Entnahmen aus Rücklagen	24.630,51 €
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	4.761,41 €

Wesentliche Einnahmen im Vermögenshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
Entnahmen aus Rücklagen	8.609,73 €

Wesentliche Einnahmen im Vermögenshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	4.090,88 €
Entnahmen aus Rücklagen	2.882,04 €

Verwaltungshaushalt Ausgaben

Wesentliche Ausgaben im Verwaltungshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Allgemeine Umlagen	53.059,79 €
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	38.027,18 €
Personalausgaben	15.103,08 €
Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke	5.455,87 €
Zuführungen zum Vermögenshaushalt	4.761,41 €

Wesentliche Ausgaben im Verwaltungshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
Allgemeine Umlagen	53.271,57 €
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	45.005,69 €
Personalausgaben	14.718,52 €
Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke	7.270,84 €

Wesentliche Ausgaben im Verwaltungshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Allgemeine Umlagen	51.487,81 €
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	38.753,88 €
Personalausgaben	13.949,30 €
Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke	5.723,04 €
Steuerbeteiligungen (Gewerbsteuerumlage)	900,39 €

Vermögenshaushalt Ausgaben

Wesentliche Ausgaben im Vermögenshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Baumaßnahmen	22.803,98 €
Tilgung von Krediten	6.686,36 €

Wesentliche Ausgaben im Vermögenshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen zum Verwaltungshaushalt	5.260,32 €
Tilgung von Krediten	3.736,36 €

Wesentliche Ausgaben im Vermögenshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Vermögenserwerb	3.220,01 €
Zuführungen zum Verwaltungshaushalt	2.966,55 €
Tilgung von Krediten	786,36 €

4.3.2 Abweichung der Rechnungsergebnisse von den Planansätzen

Verwaltungshaushalt - Wesentliche Mehreinnahmen

Wesentliche Mehreinnahmen im Verwaltungshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Gemeindesteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, sonst. Steuern und steuerähnliche Einnahmen)	2.412,01 €
Gemeindeanteil an Gemeinschaftsteuern	1.708,65 €
Ausgleichsleistungen	590,00 €

Wesentliche Mehreinnahmen im Verwaltungshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
weitere Finanzeinnahmen	1.777,00 €
Zuführungen vom Vermögenshaushalt	1.636,32 €
Gemeindeanteil an Gemeinschaftsteuern	1.348,44 €

Wesentliche Mehreinnahmen im Verwaltungshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Gemeindesteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, sonst. Steuern und steuerähnliche Einnahmen)	4.534,68 €
Gemeindeanteil an Gemeinschaftsteuern	1.015,15 €

Verwaltungshaushalt - Wesentliche Mindereinnahmen

Wesentliche Mindereinnahmen im Verwaltungshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen vom Vermögenshaushalt	1.479,00 €
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	810,00 €

Wesentliche Mindereinnahmen im Verwaltungshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
Gemeindesteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, sonst. Steuern und steuerähnliche Einnahmen)	2.482,18 €
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1.097,70 €
Einnahmen aus Beteiligungen	936,01 €

Wesentliche Mindereinnahmen im Verwaltungshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen vom Vermögenshaushalt	2.104,45 €
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	810,00 €

Vermögenshaushalt - Wesentliche Mehreinnahmen

Wesentliche Mehreinnahmen im Vermögenshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	4.761,41 €

Wesentliche Mehreinnahmen im Vermögenshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
Entnahmen aus Rücklagen	1.248,73 €

Wesentliche Mehreinnahmen im Vermögenshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Entnahmen aus Rücklagen	1.117,04 €

Vermögenshaushalt - Wesentliche Mindereinnahmen

Wesentliche Mindereinnahmen im Vermögenshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Entnahmen aus Rücklagen	4.035,49 €

Verwaltungshaushalt - Wesentliche Mehrausgaben

Wesentliche Mehrausgaben im Verwaltungshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen zum Vermögenshaushalt	4.761,41 €

Wesentliche Mehrausgaben im Verwaltungshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	1.839,36 €

Wesentliche Mehrausgaben im Verwaltungshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	2.611,77 €

Verwaltungshaushalt - Wesentliche Minderausgaben

Wesentliche Minderausgaben im Verwaltungshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	2.158,91 €

Wesentliche Minderausgaben im Verwaltungshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke	1.430,00 €

Wesentliche Minderausgaben im Verwaltungshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Personalausgaben	862,70 €

Vermögenshaushalt - Wesentliche Mehrausgaben

Wesentliche Mehrausgaben im Vermögenshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Baumaßnahmen	2.303,98 €

Wesentliche Mehrausgaben im Vermögenshaushalt 2013	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen zum Verwaltungshaushalt	1.636,32 €

Wesentliche Mehrausgaben im Vermögenshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Vermögenserwerb	3.220,01 €

Vermögenshaushalt - Wesentliche Minderausgaben

Wesentliche Minderausgaben im Vermögenshaushalt 2012	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen zum Verwaltungshaushalt	1.479,00 €

Wesentliche Minderausgaben im Vermögenshaushalt 2014	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen zum Verwaltungshaushalt	2.104,45 €

4.3.3 Deckungsfähigkeit und Deckungsreserve

Zur Flexibilisierung der Haushaltsdurchführung sieht die ThürGemHV verschiedene Instrumente vor. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Deckungsreserve¹⁵, die Zweckbindung von Einnahmen (sog. „unechte Deckungsfähigkeit“)¹⁶ und die Deckungsfähigkeit (sog. „echte Deckungsfähigkeit“)¹⁷. Da diese Instrumente

¹⁵ § 11 ThürGemHV Deckungsreserve

(1) Im Verwaltungshaushalt können in angemessener Höhe

1. Verfügungsmittel, 2. Mittel als Deckungsreserve veranschlagt werden. Die Ansätze dürfen nicht überschritten werden; die Mittel sind nicht übertragbar. (2) Eine Deckungsreserve nach Absatz 1 darf nur veranschlagt werden, wenn der Haushaltsausgleich nicht gefährdet ist.

¹⁶ § 17 ThürGemHV Zweckbindung von Einnahmen (1) Einnahmen des Verwaltungshaushalts sind auf die Verwendung für bestimmte Ausgaben zu beschränken, wenn sich dies aus einer rechtlichen Verpflichtung ergibt. Sie können auf die Verwendung für bestimmte Ausgaben beschränkt werden, 1. wenn die Beschränkung sich aus der Herkunft oder Natur der Einnahmen ergibt oder 2. wenn ein sachlicher Zusammenhang dies erfordert und durch die Zweckbindung die Bewirtschaftung der Mittel erleichtert wird. Zweckgebundene Mehreinnahmen dürfen für entsprechende Mehrausgaben verwendet werden. (2) Im Haushaltsplan kann bestimmt werden, dass bestimmte Mehreinnahmen des Verwaltungshaushalts bestimmte Ausgabenansätze des Verwaltungshaushalts erhöhen oder bestimmte Mindereinnahmen bestimmte Ausgabenansätze vermindern. Ausgenommen hiervon sind Mehreinnahmen aus Steuern in Höhe des nicht zur Deckung überplanmäßiger Umlageverpflichtungen gebundenen Betrags und Mehreinnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen. (3) Mehrausgaben nach den Absätzen 1 und 2 gelten nicht als überplanmäßige Ausgaben. (4) Die Absätze 1 und 3 gelten für den Vermögenshaushalt entsprechend.

¹⁷ § 18 ThürGemHV Deckungsfähigkeit (1): Wenn im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt ist, sind die Ausgaben im Verwaltungshaushalt, die zu einem Budget gehören, gegenseitig deckungsfähig. Entsprechendes gilt für die Personalausgaben und für Ausgaben in den einzelnen Sammelnachweisen,

Ausnahmen von den Grundsätzen der Einzelveranschlagung¹⁸ und der Gesamtdeckung¹⁹ darstellen und somit das Budgetrecht des Rates tangieren, sind an die Beachtung der dabei geltenden Vorschriften erhöhte Anforderungen zu stellen.

Die Gemeinde machte im Prüfungszeitraum von folgenden Instrumenten Gebrauch:

- unechte Deckungsfähigkeit
- echte Deckungsfähigkeit

Im Bezug auf die Inanspruchnahme der unechten Deckungsfähigkeit waren keine wesentlichen Mängel zu verzeichnen.

Die Inanspruchnahme der echten Deckungsfähigkeit stand nicht in Einklang mit geltendem Recht. Der Fachdienst Rechnungsprüfung weist darauf hin, dass Haushaltsstellen, bei denen keine Mittel geplant wurden, nicht in den Deckungskreisen aufgeführt werden dürfen. Einnahme- und Ausgabeansätze können unter bestimmten Voraussetzungen zu Deckungskreisen herangezogen werden, wobei hier als Voraussetzung ein jeweils positiver Ansatz im Haushaltsplan gilt. Keine Ansätze oder auch 0-Ansätze erfüllen nach herrschender Meinung diese Voraussetzung nicht, da der Rat als Entscheidungsgremium über sein Budgetrecht in einem solchen Falle keine Mittel im Plan verankert. Das heißt im Weiteren, dass eine Einnahme bzw. Ausgabe auf der „betreffenden“ Haushaltsstelle nicht vorgesehen ist und demnach die Aufnahme der Haushaltsstelle in einen Deckungskreis diesem ursächlichen Ansinnen zuwiderlaufen würde.

Weiterhin wurde festgestellt, dass die Deckung mehrfach zu späteren überplanmäßigen Ausgaben bei der gebenden Haushaltsstelle geführt hat. Gemäß Punkt 1 der VV zu § 18 ThürGemHV darf die Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit nicht zu einer späteren überplanmäßigen Ausgabe beim deckungspflichtigen Ansatz führen. Diese Vorgehensweise wird vom Fachdienst Rechnungsprüfung beanstandet.

4.3.4 Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Gemäß § 58 Abs. 1 ThürKO sind über- und außerplanmäßige Ausgaben nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist. Sind sie erheblich, so sind sie von dem Gemeinderat zu beschließen. Über- und außerplanmäßige Ausgaben, wie auch bereits zu solchen Ausgaben führende Maßnahmen (Aufträge, Bestellungen, Verträge) sind nur zulässig, wenn

- sie nicht den Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung erfordern,²⁰

wenn sie nicht zu einem Budget gehören. (2) Ausgaben im Verwaltungshaushalt, die nicht nach Absatz 1 deckungsfähig sind, können für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn sie sachlich zusammenhängen oder es wirtschaftlich zweckmäßig ist. (4) Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 gelten für Ausgaben im Vermögenshaushalt entsprechend. (6) Bei Deckungsfähigkeit können die deckungsberechtigten Ausgabenansätze zu Lasten der deckungspflichtigen Ansätze erhöht werden.

¹⁸ § 7 ThürGemHV Allgemeine Grundsätze (3) Die Einnahmen sind einzeln nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgaben nach Einzelzwecken zu veranschlagen. (...)

¹⁹ § 16 ThürGemHV Gesamtdeckung (1): So weit in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, dienen 1. die Einnahmen des Verwaltungshaushalts insgesamt zur Deckung der Ausgaben des Verwaltungshaushalts, 2. die Einnahmen des Vermögenshaushalts insgesamt zur Deckung der Ausgaben des Vermögenshaushalts.

²⁰ § 60 ThürKO Nachtragshaushaltssatzungen (2): Die Gemeinde hat unverzüglich eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen, wenn

1. sich zeigt, dass trotz Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit ein Fehlbetrag entstehen wird und der Haushaltsausgleich nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann,
 2. bisher nicht veranschlagte oder zusätzliche Ausgaben bei einzelnen Haushaltsstellen in einem im Verhältnis zu den Gesamtausgaben erheblichen Umfang geleistet werden müssen,
 3. Ausgaben des Vermögenshaushalts für bisher nicht veranschlagte Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen geleistet werden sollen,
-

- es sich nicht um eine Haushaltsstelle handelt, bei der wegen der Art der Ausgabe (z.B. Verfügungsmittel, Deckungsreserve) eine Überschreitung ausscheidet,
- sie zeitlich und sachlich unabweisbar sind und
- ihre Deckung gewährleistet ist.

Bei der Prüfung der Unabweisbarkeit ist ein strenger Maßstab anzulegen.

Aus den Jahresrechnungen war ersichtlich, dass in allen geprüften Haushaltsjahren über- und außerplanmäßige Ausgaben zu verzeichnen waren. Der Umfang der formal entstandenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben ergibt sich aus nachfolgender Tabelle:

Haushalt sjahr	formal entstandene über- und außerplanmäßige Ausgaben					
	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt		Gesamt	entspricht % Ges.-Volumen
	über- planmäßig	außer- planmäßig	über- planmäßig	außer- planmäßig		
2012	1.700,42 €	1.079,80 €	2.303,98 €	0 €	5.084,20 €	3,5 %
2013	1.777,31 €	1.498,24 €	0 €	0 €	3.275,55 €	2,5 %
2014	3.433,93 €	57,95 €	0 €	3.220,01 €	6.711,89 €	5,7 %

Tabelle 3: Überplanmäßige und Außerplanmäßige Ausgaben

Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, dass die geltenden Vorschriften im Wesentlichen beachtet wurden.

4.4 Ordnungs- und Gesetzmäßigkeit

Im Gegensatz zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit bei der Aufstellung der Jahresrechnung im engeren Sinne wird hier die Beachtung der geltenden Vorschriften und Grundsätze in Bereichen geprüft, die für die gemeindliche Wirtschaftsführung von wesentlicher Bedeutung sind. Zu beachtende Vorschriften ergeben sich dabei nicht nur aus Gesetzen und Verordnungen, sondern auch aus Verwaltungsvorschriften und innerbehördlichen Regelungen, insbesondere aus Dienstanweisungen und dergleichen.

Da die Gemeinde Drogen Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft ist und diese die laufenden Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde besorgt, wurden aufgrund des Sachzusammenhangs wesentliche Prüfungshandlungen im Rahmen der Prüfung der Verwaltungsgemeinschaft vorgenommen (bspw. Prüfung der IT). Dieser Prüfung vorbehalten blieb somit im Wesentlichen die Beachtung der geltenden Vorschriften sowie die Wirksamkeit des IKS in Bezug auf die örtlich handelnden Personen (die Bürgermeisterin, Bauhofmitarbeiter, etc.).²¹

4.4.1 Internes Kontrollsystem (IKS)

Der Begriff IKS wird hier für die Gesamtheit aller Maßnahmen verwendet, die in einer Kommune dazu dienen, die Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit im Finanz- und Kassenwesen sowie den Schutz des kommunalen Vermögens zu gewährleisten. Zur Aufgabe des IKS zählt es insbesondere, Fehler zu verhindern die sich durch Bequemlichkeit oder Vergesslichkeit ergeben können, sowie bewusst herbeigeführte Vermögensminderungen (z. B. Veruntreuungen) zu vereiteln. Voraussetzung für ein gut funktionierendes IKS bildet eine deutlich abgrenzende Aufbauorganisation und

4. Beamte oder Angestellte eingestellt, befördert oder höher gruppiert werden sollen und der Stellenplan die entsprechenden Stellen nicht enthält.

²¹ § 47 ThürKO Verwaltungsgemeinschaft Aufgaben (2 S. 3) : Der Verwaltungsgemeinschaft obliegt die verwaltungsmäßige Vorbereitung und der verwaltungsmäßige Vollzug der Beschlüsse der Mitgliedsgemeinden sowie die Besorgung der laufenden Verwaltungsangelegenheiten, die für die Mitgliedsgemeinden keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen.

eine durchdachte Organisation des Ablaufes aller Geldbewegungen (Ablauforganisation). Die Grundprinzipien eines jeden IKS bilden das Prinzip der Funktionstrennung – hier insbesondere die Trennung zwischen Anordnung und Vollzug - und das Prinzip der Automatik der Kontrollen. Dem Wesen eines IKS entspricht es weiterhin, dass es aufgrund ständiger Veränderungsprozesse, in Bezug auf Aufwand und Effizienz, fortlaufend zu optimieren ist.

Das zentrale Instrument für ein funktionierendes IKS stellt dabei die nach § 86 ThürGemHV²² zu erlassende Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen dar. Dabei wurde zunächst geprüft, ob eine Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen überhaupt erlassen wurde, wenn ja, ob die Regelungen mit geltendem Recht im Einklang stehen und darüber hinaus sachgerecht und effizient sind. Das Ergebnis dieser Prüfung lieferte wiederum Informationen dafür, ob der Umfang der geplanten Stichprobenprüfung beibehalten werden konnte oder entsprechend auszuweiten war.

Die Prüfung führte zum Ergebnis, dass eine Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen erlassen wurde (DA vom 25. Januar 2001).

Die unvermutete überörtliche Kassenprüfung der VG Altenburger Land sowie der Gemeinde Mehna des Thüringer Rechnungshofes vom 27. November 2013 ergab, dass die Dienstanweisungen für das Finanz- und Kassenwesen der einzelnen Gemeinden der VG aufzuheben sind, da die Gemeinden aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur VG Altenburger Land gem. § 47 Abs. 2 S. 2 ThürKO nicht mehr für die laufenden Verwaltungsangelegenheiten (zu denen auch die Kassengeschäfte gehören) zuständig sind. Der Fachdienst Rechnungsprüfung weist nochmals ausdrücklich darauf hin, wie auch schon der Fachdienst Kommunalaufsicht mit Schreiben vom 21. März 2014 und vom 26. August 2014, dass die offenen Beanstandungen umzusetzen sind.

Die Regelungen der Dienstanweisung sind im Hinblick auf die örtlichen Verhältnisse, insbesondere im Hinblick auf den personellen und technischen Ausbildungsgrad, im Wesentlichen als sachgerecht zu beurteilen.

Die Prüfung ergab weiterhin, dass die Regelungen der Dienstanweisung im Wesentlichen beachtet werden und somit Effizienz entfalten.

Im Ergebnis der Prüfung war eine Ausweitung des Umfangs der Belegprüfung nicht angezeigt.

4.4.2 Anordnungswesen

Das Anordnungswesen stellt das Bindeglied zwischen der Haushaltswirtschaft einerseits und dem Kassen- und Rechnungswesen andererseits dar. Insofern kommt der Frage, inwieweit im Anordnungswesen ordnungsgemäß und sachgerecht verfahren wird, grundsätzliche Bedeutung zu. Insbesondere stellt dies die Grundvoraussetzung für eine ordnungsgemäße Buchführung dar.

Um die Anordnungspraxis der Gemeinde zu untersuchen, wurden Einzelbelege aus den Jahren 2012 bis 2014 geprüft. Dazu wurde mittels Analysesoftware eine Stichprobe aus dem Datenbestand gezogen.

Die Prüfung der Anordnungs- und Belegpraxis führte zu Beanstandungen. Die Gemeinde steht vor der Aufgabe, die Beanstandungen abzustellen.

Bewertung

Die stichprobenhafte Belegprüfung ergab, dass während des Prüfzeitraums vereinzelt Anordnungsunterschriften fehlten, sowie nicht in jedem Fall die sachliche Feststellung bescheinigt wurde. Die Kasse durfte in diesen Fällen nicht tätig werden. Die Regelungen der §§ 37 - 41 ThürGemHV sind künftig einzuhalten.

Beanstandung

²² § 86 ThürGemHV Schriftform: Allgemeine Regelungen (Dienstanweisung) nach dieser Verordnung bedürfen der Schriftform.

4.4.3 Buchführung

Die Buchführung einschließlich der Sammlung der Belege gehört zu den Aufgaben der Kasse, soweit nicht eine andere Stelle damit beauftragt ist.²³ Die Buchführung muss ordnungsgemäß, sicher und wirtschaftlich sein. Die Aufzeichnungen in den Büchern müssen vollständig, richtig, klar, übersichtlich und nachprüfbar sein; sie sind zeitnah vorzunehmen.²⁴ Weiterhin muss die Buchführung die Vornahme der geforderten Abschlüsse ermöglichen (Tages-, Zwischen- und Jahresabschluss).

Da die Buchführung Aufgabe der Kasse der Verwaltungsgemeinschaft ist, wurden die diesbezüglichen Prüfungen im Rahmen der Prüfung der Verwaltungsgemeinschaft vorgenommen.

Die Buchungspraxis der Gemeinde war in Teilbereichen zu beanstanden. Die Gemeinde ist gehalten, die festgestellten Mängel abzustellen.

Die Kasse hat gem. § 72 Abs. 1 S. 1 ThürGemHV an jedem Tag, an dem Zahlungen bewirkt worden sind, die sich auf den Kassenbestand auswirken, am Schluss eines Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages, den Kassensollbestand und Kassensistbestand zu ermitteln und jeweils sofort in das Tagesabschlussbuch zu übernehmen. Bei Kassen mit geringem Zahlungsverkehr kann durch Dienstanweisung zugelassen werden, dass wöchentlich nur ein Abschluss vorgenommen wird (§ 72 Abs. 2 ThürGemHV). Von dieser Möglichkeit machte die Gemeinde Drogen mit Änderung der Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen vom 1. März 2006 gebrauch. Eine Überprüfung der Tagesabschlüsse ergab, dass die zeitlichen Abstände im Haushaltsjahr 2012 zwischen den einzelnen Tagesabschlüssen nicht konsequent eingehalten worden sind. Weiterhin sind die Tagesabschlüsse gem. § 72 Abs. 1 S. 2 ThürGemHV von den an den Ermittlungen beteiligten Bediensteten und vom Kassenverwalter zu unterschreiben. Diese Vorschrift wurde in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 nicht umgesetzt. Die Gemeinde ist gehalten, die festgestellten Mängel abzustellen.

Beanstandung

Die stichprobenhafte Belegprüfung hat gezeigt, dass die Kassenbediensteten vereinzelt tätig worden, obwohl die Anordnungsunterschrift fehlte. Gemäß § 49 Abs. 1 ThürGemHV darf die Kasse nur auf Grund einer schriftlichen Anordnung (Kassenanordnung) die in § 37 Abs. 1 ThürGemHV genannten Kassengeschäfte erledigen. Die Vorschriften zur Kassenanordnung sind künftig zu beachten.

5. Sonstige Prüfungsbemerkungen

Unter diesem Kapitel werden Prüfungsbemerkungen zu Sachverhalten von wesentlicher oder von grundsätzlicher Bedeutung dargestellt, die während der Prüfung zu Tage getreten sind und keinem bzw. nicht nur einem der in den einzelnen Kapiteln behandelten Prüfungsbereiche zuordenbar waren.

örtliche Kassenprüfung

§ 82 Abs. 3 ThürKO bestimmt, dass eine örtliche Kassenprüfung durchzuführen ist. Die örtliche Kassenprüfung ist Aufgabe der Bürgermeisterin. Sie beinhaltet die Prüfung der ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Aufgaben der Kasse, der ordnungsgemäßen

²³ § 42 ThürGemHV Aufgaben der Kasse

(2) Zu den Kassengeschäften gehören

1. die Annahme der Einzahlungen und die Leistung der Auszahlungen,
2. die Verwaltung der Kassenmittel,
3. die Verwahrung von Wertgegenständen,
4. die Buchführung einschließlich der Sammlung der Belege, so weit nicht eine andere Stelle damit beauftragt ist.

²⁴ § 61 ThürGemHV Grundsätze der Buchführung: (1) Die Buchführung muss ordnungsgemäß, sicher und wirtschaftlich sein. (2) Die Aufzeichnungen in den Büchern müssen vollständig, richtig, klar, übersichtlich und nachprüfbar sein; sie sind zeitnah vorzunehmen.

Einrichtung und des Geschäftsgangs der Kasse und des Zusammenwirkens der Kasse mit der Verwaltung. Eine Unterlassung der örtlichen Kassenprüfung stellt eine Dienstpflichtverletzung der Bürgermeisterin dar. Im Prüfungszeitraum 2012 - 2014 erfolgte keine örtliche Kassenprüfung. Das Unterlassen der örtlichen Kassenprüfung führt zu einer Beeinträchtigung der Kassensicherheit. Der Fachdienst Rechnungsprüfung weist darauf hin, dass die Kassensicherheit zu gewährleisten ist.

Gruppierungsübersicht

In der Gruppierungsübersicht werden Ansatzveränderungen durch die unechte Deckungsfähigkeit nach § 17 ThürGemHV nicht berücksichtigt. Es werden nur die ursprünglich geplanten Ansätze ausgewiesen. Dies hat zur Folge, dass sich die Differenzen zwischen Ansatz und Rechnungsergebnis in der Gruppierungsübersicht und in der Haushaltsrechnung unterscheiden.

Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (HSK)

Die Gemeinde war in den Haushaltsjahren 2012, 2013 und 2014 nach § 53a verpflichtet ein HSK aufzustellen. Dies wurde der Gemeinde auch vom Fachdienst Kommunalaufsicht in seiner haushaltsrechtlichen Würdigung mitgeteilt. Eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Erstellung des HSK wurde vom Fachdienst Kommunalaufsicht lediglich für das Haushaltsjahr 2014 erteilt. Die Gemeinde stellte im gesamten Prüfzeitraum kein HSK auf. Der Fachdienst Rechnungsprüfung weist ausdrücklich darauf hin, dass die Regelungen zum HSK zu beachten sind.

6. Finanzieller Handlungsspielraum

Gegenstand dieses Kapitels ist der finanzielle Handlungsspielraum der Gemeinde. Dazu wird zunächst die Einnahmeseite des Haushalts untersucht. Anschließend wird die Stabilität des Haushalts dargestellt.

6.1 Einnahmekraft

Zusammen mit den Gebühren und Hebesätzen macht die Einnahmekraft deutlich, in welchem Umfang die Gemeinde ihre Möglichkeiten der Einnahmehbeschaffung nutzt und welche Spielräume dabei bestehen.

Einnahmekraft

Das Volumen der tatsächlich erreichten Steuereinnahmen ist von den örtlich angewandten Hebesätzen abhängig.

Realsteuerhebesätze

Veranlagt die Gemeinde bei der Grund- und Gewerbesteuer Hebesätze, die unter denen zur Berechnung der Steuerkraft liegen (§ 10 ThürFAG)²⁵, wird politisch in Kauf

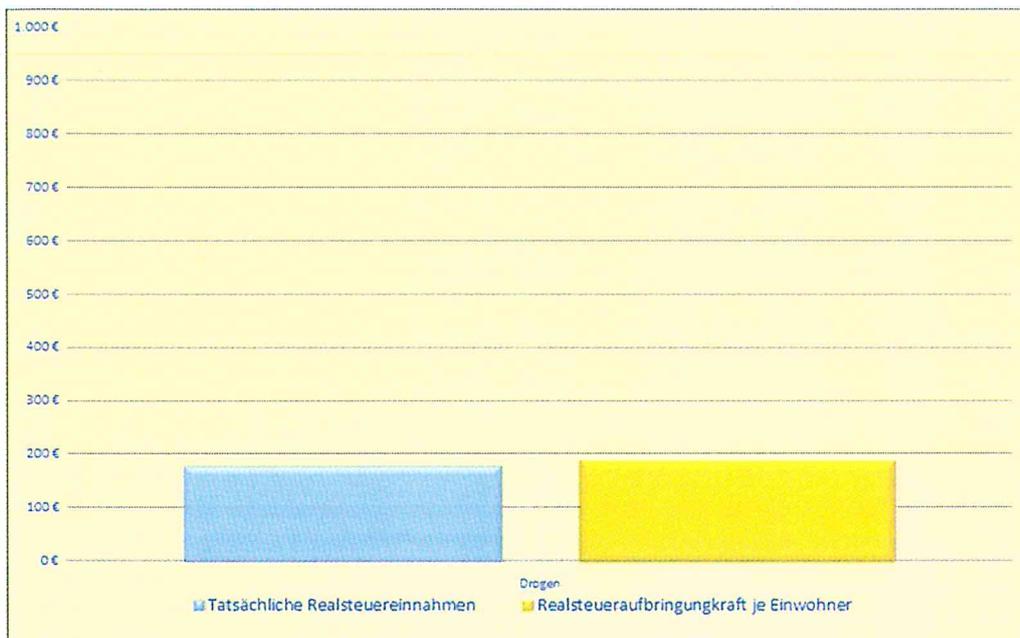
²⁵ § 10 ThürFAG Steuerkraftmesszahl:

(1) Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich aus der Summe der für die jeweilige Gemeinde geltenden Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuern abzüglich der Gewerbesteuerumlage, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer.

(2) Als Steuerkraftzahlen werden angesetzt:

1. bei den Grundsteuern das durch den jeweils maßgeblichen Hebesatz geteilte Istaufkommen
 - a) für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen die Grundsteuer A vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 271 vom Hundert,
 - b) für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen die Grundsteuer B vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 389 vom Hundert,bei einem örtlichen Hebesatz von 0 vom Hundert wird der Steuermessbetrag mit dem fiktiven Hebesatz entsprechend Satz 1 Nr. 1 Buchst. a und b vervielfältigt; die Gemeinde ist in diesem Fall verpflichtet, den Steuermessbetrag des vorvergangenen Jahres dem Landesamt für Statistik bis zum 31. März des dem Ausgleichsjahr vorangehenden Jahr zu melden,
2. für die Ermittlung der Schlüsselzuweisungen der Ausgleichsjahre 2016 bis 2019 bei der Gewerbesteuer das durch den jeweils maßgeblichen Hebesatz geteilte Istaufkommen vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 357 vom Hundert, ab dem Jahr 2020 vervielfacht mit dem fiktiven Hebesatz von 395 vom Hundert, abzüglich der sich unter Anwendung des in § 6 Abs. 2 des

genommen, dass die Steuereinnahmen geringer ausfallen, sowie bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen und der Kreis- und ggf. Schulumlage höhere Einnahmen zugrunde gelegt werden, als die Gemeinde tatsächlich erzielt.



Ansicht 1: Tatsächliche Realsteuereinnahmen und Realsteueraufbringungskraft 2014 (je Einwohner)

Die Gemeinde Drogen hatte einen Hebesatz von 280 Prozent für Grundsteuer A, einen Hebesatz von 390 Prozent für Grundsteuer B und einen Hebesatz von 357 Prozent für die Gewerbesteuer.

Die Landesdurchschnittswerte lagen bei 288 Prozent für die Grundsteuer A und 415 Prozent für die Grundsteuer B. Der Landesdurchschnitt des Gewerbesteuersatzes lag bei 389 Prozent.²⁶

Die Realsteueraufbringungskraft beschreibt die Realsteuern, die die Kommune einnehmen könnte, wenn sie sich an den landesdurchschnittlichen Hebesätzen orientierte. Um sie zu ermitteln, werden landesdurchschnittliche Hebesätze mit dem Grundbetrag der Kommune multipliziert, der sich als Quotient aus Istaufkommen und Hebesatz ergibt. Diese Größe ist somit unabhängig von der individuellen Hebesatzgestaltung der Kommune. Im Prüfungsjahr 2014 lagen die Realsteueraufbringungskraft bei 191 € je Einwohner und die tatsächlichen Realsteuereinnahmen bei 180 € je Einwohner.

Bewertung

Bei Anwendung landesdurchschnittlicher Hebesätze hätte die Gemeinde ein Mehreinnahmepotenzial von 12 € je Einwohner.

Deckungsmittel sind Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts, mit denen die Gemeinde ihre Aufgaben finanzieren kann. Sie werden als speziell bezeichnet, wenn sie objekt- oder zweckgebunden sind. Allgemein werden sie genannt, wenn sie nicht zur Deckung bestimmter Ausgaben vorgesehen sind. Zu den allgemeinen Deckungsmitteln gehören Schlüsselzuweisungen des Landes, Steuern,

Allgemeine Deckungsmittel

Gemeindefinanzreformgesetzes in der Fassung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502) in der jeweils geltenden Fassung festgesetzten Vomhundertsatzes errechnenden Gewerbesteuerumlage,
 3. beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer das Istaufkommen sowie
 4. beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer das Istaufkommen.
 (3) Für die Berechnung der Steuerkraftzahlen nach Absatz 2 wird jeweils der Durchschnitt des Istaufkommens des vorvergangenen Jahres und der zwei davor liegenden Jahre angesetzt.
²⁶ Statistisches Landesamt: Hebesätze des Landes Thüringen

Zinserträge, Zuführungen zum Vermögenshaushalt, Mieten und Pachten, Rücklagenentnahmen und Kredite.

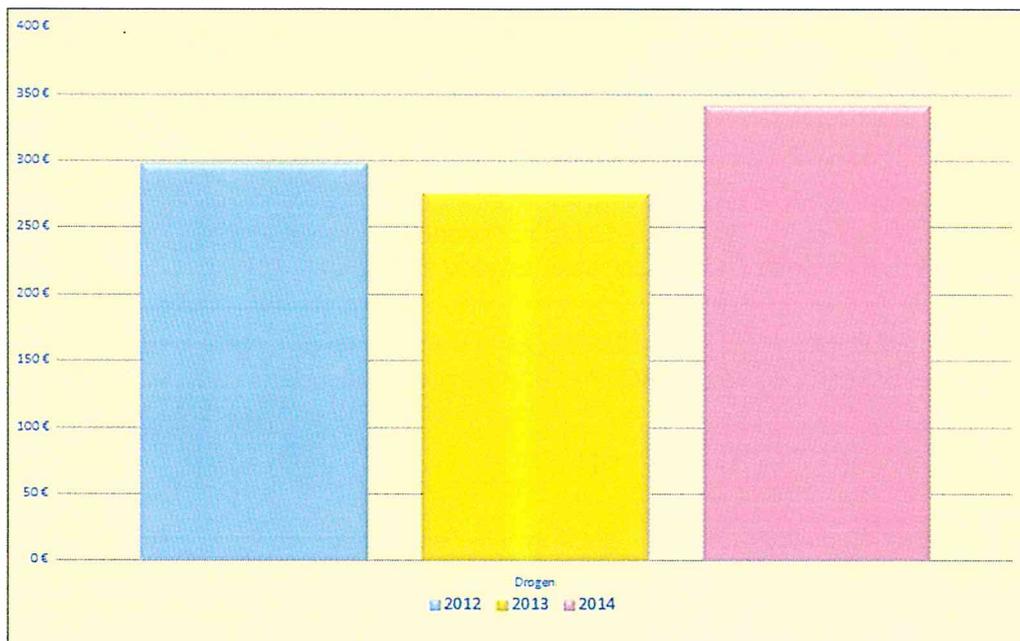
Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel sind die Deckungsmittel, die nach Abzug der Kreis- und ggf. Schulumlage als von der Gemeinde nicht beeinflussbare Ausgaben noch zur Verfügung stehen.

Verfügbare
Allgemeine
Deckungsmittel

Die Höhe der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel betrug im Mittelwert der Jahre 2012 bis 2014 in der Gemeinde Drogen 40.029 €. Damit standen 2014 je Einwohner 342 € für kommunale Aufgaben zur Verfügung.

Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel lagen 2012 bei 41 T€ und fielen 2013 auf 36 T€ und erhöhten sich 2014 auf 43 T€.

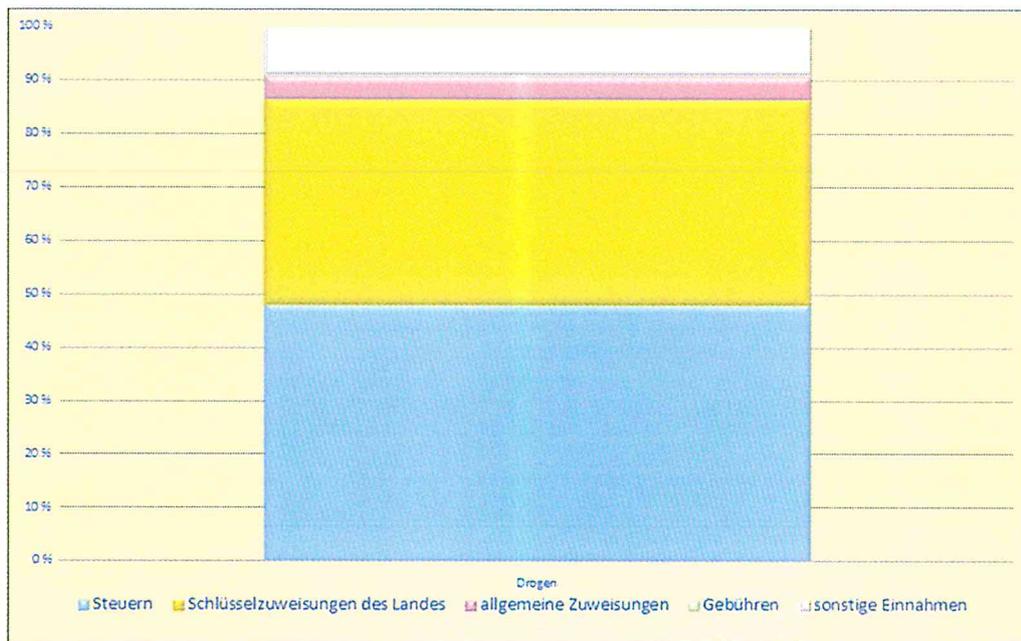
Die folgende Ansicht zeigt die Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner.



Ansicht 2: Verfügbare Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner

6.2 Einnahmestruktur

Die folgende Ansicht bildet die Einnahmestruktur ab, die sich aus Steuereinnahmen, Schlüsselzuweisungen des Landes, allgemeinen Zuweisungen, Gebühren sowie sonstigen Einnahmen im Verwaltungshaushalt zusammensetzt.



Ansicht 3: Einnahmeanteile im Verwaltungshaushalt in Prozent des Haushaltsvolumens 2014

Die Steuereinnahmen lagen bei 48 Prozent.

Bewertung

6.3 Landesmittel

Die Kommunen erhalten vom Land Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben in eigener Verantwortung. Hierzu gehören im Verwaltungshaushalt neben der Weitergabe von Steueranteilen, Schlüsselzuweisungen und Ausgleichsleistungen (zum Beispiel Familienleistungsausgleich) sowie gegebenenfalls Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock und im Vermögenshaushalt Investitionszuschüsse aus Landesprogrammen.

Die Betrachtung konzentrierte sich auf die Schlüsselzuweisungen sowie auf die Bedeutung, die die Landesmittel für den Gesamthaushalt der Gemeinde Drogen hatten.

Die Schlüsselzuweisungen lagen 2012 bei 55.677,82 € und 2013 darunter mit 46.945,86 €. Sie fielen 2014 auf 41.414,86 €.

Schlüsselzuweisung



Ansicht 4: Entwicklung der Schlüsselzuweisungen 2012 bis 2014

Ihre Bedeutung für den Verwaltungshaushalt nahm damit ab.

Die Zuweisungen für laufende Zwecke im Verwaltungshaushalt umfassen die Schlüsselzuweisungen und die Ausgleichsleistungen. Diese Zuweisungen betragen für den gesamten Prüfungszeitraum 147.879 €.

Zuweisungen für laufende Zwecke: Bedeutung für den Verwaltungshaushalt

Die Bedeutung der Zuweisungen für laufende Zwecke wird als Anteil des Verwaltungshaushalts dargestellt. Sie veränderten sich im Prüfungszeitraum wie folgt:

Der Anteil der Zuweisungen für laufende Zwecke am Verwaltungshaushalt 2014 betrug 37 Prozent.

Die Investitionszuschüsse für den gesamten Prüfungszeitraum betragen 4.478 €. Der Anteil der Zuweisungen für investive Zwecke am Vermögenshaushalt 2014 betrug 59 Prozent.

Zuweisungen für investive Zwecke

Im gesamten Prüfungszeitraum erhielt Drogen keine Bedarfszuweisungen.

Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock

6.4 Haushaltsstabilität

Die Haushaltsstabilität einer Kommune lässt sich anhand einer Reihe spezifischer Haushaltskennzahlen beschreiben. Wie die Erfahrung vergangener Prüfungen zeigt, lassen sich problematische Haushaltssituationen bereits vor beziehungsweise noch nach Ausweis von Fehlbeträgen im Haushalt erkennen. Typischerweise wird in Haushaltskrisen die Erhaltung der Vermögenssubstanz vernachlässigt und Vermögen zur Entlastung des Verwaltungshaushalts veräußert.

6.4.1 Haushaltsergebnis

Das Normierte Haushaltsergebnis hat eine Schlüsselfunktion bei der Beurteilung der finanziellen Lage einer Gemeinde. Es ergibt sich als Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach Abzug von Verpflichtungen aus Fremdkapital.

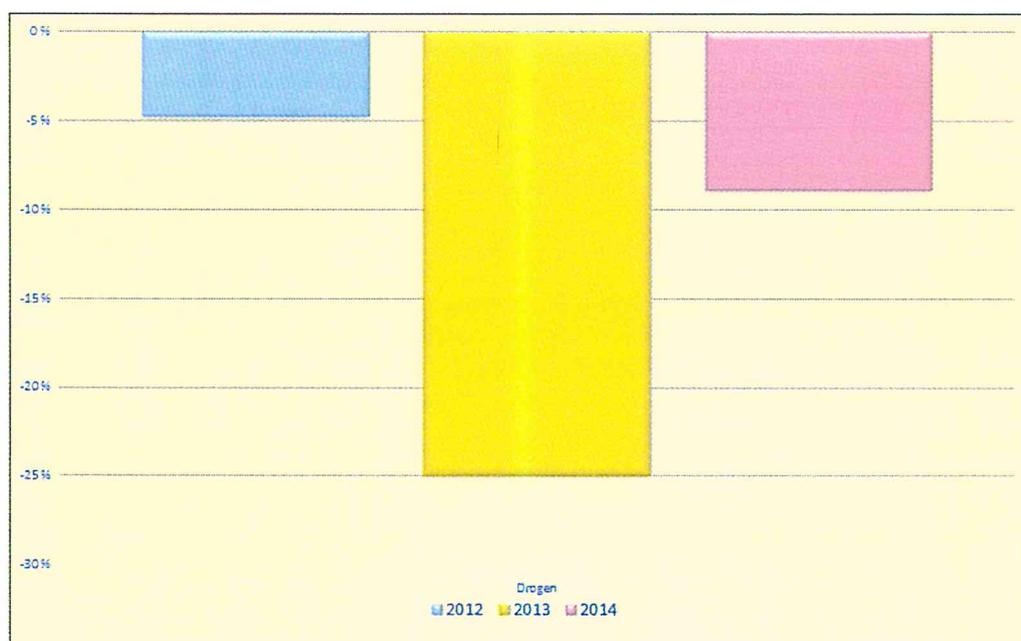
Normiertes Haushaltsergebnis

Das Normierte Haushaltsergebnis drückt dabei aus, welcher Anteil der Einnahmen des Verwaltungshaushalts für die Vermögensbildung verwendet werden kann. Ein positiver Betrag wird als Freie Spitze bezeichnet. Je höher dieser Wert liegt, desto besser ist die Finanzkraft der Gemeinde zu bewerten. Ein negativer Betrag wird Normiertes Defizit

genannt. Es bezeichnet den Bedarf an Finanzmitteln, der nötig wäre, um ein neutrales Ergebnis zu erzielen. Dabei werden Ausgaben für den Substanzerhalt in die Defizitberechnung einbezogen. Dies sind namentlich Entnahmen aus Rücklagen und Zuführungen vom Vermögenshaushalt.²⁷

Zur Beurteilung des Normierten Haushaltsergebnisses wurden aufbauend auf den Erfahrungen anderer Prüfungseinrichtungen die folgenden beiden Warngrenzen formuliert:

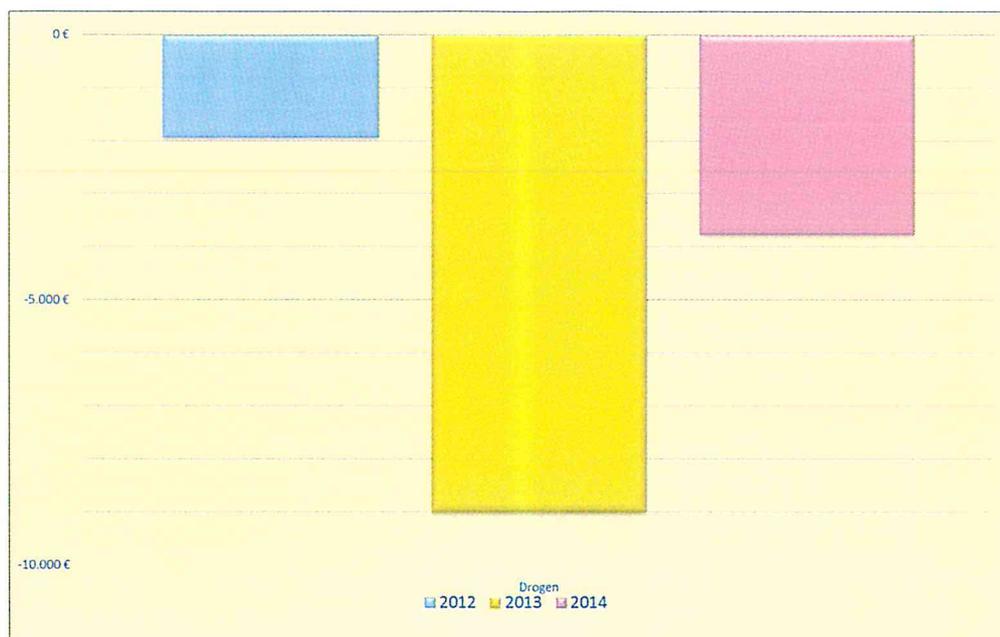
1. Absinken der Freien Spitze auf unter 14 Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel (siehe folgende Ansicht „Normiertes Haushaltsergebnis in Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel 2012 bis 2014“)
2. Auftreten eines Normierten Defizits, das heißt eines negativen Betrags des Normierten Ergebnisses.



Ansicht 5: Normiertes Haushaltsergebnis in Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel 2012 bis 2014 (erste Warngrenze)

Die erste Warngrenze wurde im Prüfungszeitraum durchgängig unterschritten.

²⁷ Nettozuführung vom Verwaltungshaushalt



Ansicht 6: Normiertes Haushaltsergebnis im Zeitverlauf (zweite Warngrenze)

Die zweite Warngrenze wurde im Prüfungszeitraum durchgängig unterschritten.

Die Gemeinde Drogen hatte während des Prüfungszeitraums kein ausgeglichenes Normiertes Ergebnis. Eine Freie Spitze, über 14 Prozent, die die Handlungsfähigkeit der Gemeinde gewährleistete, gab es nicht. Die Haushaltslage war als dauerhaft nicht stabil anzusehen.

Bewertung

6.4.2 Rücklagen

Nach §§ 66 Abs. 3, 68 ThürKO²⁸ hat die Gemeinde zur Sicherung ihrer Haushaltswirtschaft, das heißt zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen sowie zur Sicherung ihrer Zahlungsfähigkeit, Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden und diese sicher anzulegen. Sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.

Rücklagenbildung

Wenn die Rücklagen sinken, wurden in den vergangenen Jahren angesparte Mittel im aktuellen Haushaltsjahr verbraucht. Sofern aufgelöste Rücklagen nicht in den Erwerb von Vermögen fließen, bewirken sie einen Substanzverzehr. Nach § 20 Absatz 2 ThürGemHV soll ein Mindestbetrag von zwei Prozent der durchschnittlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten drei Vorjahre vorgehalten werden.

Die allgemeine Rücklage der Gemeinde Drogen betrug im ersten Jahr des Prüfungszeitraums 23.409 €. 2013 wurde die allgemeine Rücklage auf 14.799 € gesenkt, am Ende des Prüfungszeitraums lag sie dann bei 11.917 €.

Bewertung

Im Jahr 2014 lag der Rücklagenbestand über dem sich aus § 20 Abs.2 Satz 2 ThürGemHVO ergebenden Wert, er entsprach 10 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der drei Vorjahre. Die gesetzlich geforderte Höhe der Mindestrücklage 2014 betrug 2.374 €, die Gemeinde verfügte über 11.917 € und damit 9.543 € mehr als vorgeschrieben.

²⁸ § 66 ThürKO Erwerb und Verwaltung von Vermögen: (3) Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Zuschüsse der Gemeinde an Unternehmen nach Absatz 2 Satz 1 sind unzulässig. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.

§ 68 ThürKO Rücklagen

Die Gemeinde hat zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden. Rücklagen für andere Zwecke sind zulässig.

Gegenstück einer erfolgreichen Anlage von Überschüssen ist die angemessene Verwendung von Kassenkrediten. Kassenkredite werden in Anspruch genommen, wenn die Mittel auf dem Girokonto nicht mehr ausreichen. Rücklagen werden bei Liquiditätsproblemen aufgelöst.

Dem Erfordernis einer ausreichend sicheren Geldanlage wurde mit den gewählten Anlageformen Rechnung getragen.

Die rechtzeitige Verfügbarkeit der Rücklagemittel für ihre Zwecke war gewährleistet.

6.4.3 Kredite und Zinsen

Durch alle langfristig eingegangenen Verpflichtungen verringert sich die Handlungsfreiheit der Städte und Gemeinden. Dies gilt besonders für Zinsausgaben:

- Die Zinsentwicklung unterliegt Marktgegebenheiten. Es ist anzunehmen, dass das gegenwärtig niedrige Zinsniveau mittelfristig wieder steigt.
- Unverzinsliche Kredite sind unter dem Gesichtspunkt des Schuldendienstes unbedenklich.

Die Verschuldung der Gemeinde Drogen belief sich 2014 auf 4,7 Tausend €. Die Schulden machten damit 4 Prozent des Verwaltungshaushalts aus.

Schuldenhöhe

Die Schulden entstammten im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2014 zu 85 Prozent unverzinslichen Krediten.

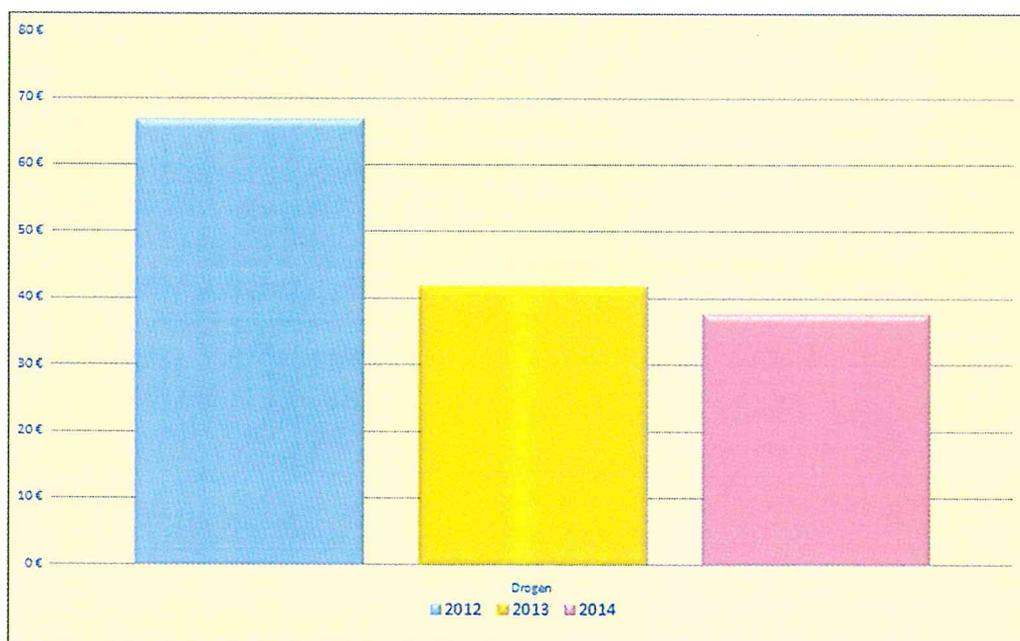
Die absolute Verschuldung nahm ab. Die Gemeinde Drogen sollte diese Bemühungen fortsetzen.

In den folgenden Jahren sollte ein weiterer Schuldenabbau angestrebt werden.

Werden die Schulden des Kernhaushalts und gegebenenfalls die der ausgegliederten Einheiten mit Fehlbeträgen zusammen betrachtet, hatte die Gemeinde Drogen zum 31. Dezember 2014 eine Gesamtverschuldung von 38 € je Einwohner.

Gesamtverschuldung

Die Entwicklung der Gesamtverschuldung zeigt die folgende Ansicht:



Ansicht 7: Gesamtverschuldung je Einwohner 2012 bis 2014

Längere Kreditlaufzeiten gehen mit niedrigeren jährlichen Tilgungsraten einher. Daher ergeben sich niedrigere Mindestzuführungen an den Vermögenshaushalt und eine

Tilgungsdauer

günstigere Haushaltslage im betrachteten Jahr. Gleichzeitig werden dadurch aber Lasten auf spätere Haushaltsjahre verteilt. Dies wirkt sich besonders negativ aus, wenn die Laufzeit der Kredite die Lebensdauer der Investitionen überschreitet (mangelnde Kreditkongruenz). Dann müssen nach Ablauf der Nutzungsdauer eine Ersatzbeschaffung finanziert und die Restschuld des ersten Kredits noch abgetragen werden. Somit werden Verbindlichkeiten von Objekten getilgt, die bereits nicht mehr genutzt werden. Wenn die Gemeinde häufiger so vorgeht, kann es zu einer Anhäufung von Ausgaben für Resttilgungen kommen. Die jährliche Inflation entschärft diesen Effekt nur teilweise.

Es gibt keine einschlägigen Vorschriften zur Kreditlaufzeit. Eine Messung am Normierten Haushaltsergebnis oder an anderen Größen des Verwaltungshaushalts würde eine Strategie mangelnder Kreditkongruenz belohnen. Daher wurde die Tilgungsdauer der bestehenden Kredite ermittelt. Dazu wurde die ordentliche Tilgung jedes Haushaltsjahrs auf die Gesamtschulden der Gemeinde bezogen. In Anlehnung an typische kommunale Abschreibungszeiträume wurde eine Warngrenze von 20 Jahren festgelegt.

Die rechnerische Tilgungsdauer betrug in der Gemeinde Drogen im Prüfungszeitraum durchschnittlich 3 Jahre und lag somit deutlich unterhalb der Warngrenze von 20 Jahren.

Zum 31. Dezember 2014 hatte die Gemeinde Drogen insgesamt 1 Kreditvertrag. Bei diesem Kredit handelte es sich um zinslose Kredite mit einem Gesamtvolumen von 4.703,46 €.

Kreditaufnahme

Da die Gemeinde im Prüfungszeitraum von der Möglichkeit der Bildung von Haushaltsresten keinen Gebrauch machte, entfällt das Kapitel „Haushaltsreste“.

7. Schlussbemerkung

Nach Klärung der Prüfungsfeststellungen kann der Gemeinderat die Jahresrechnungen der Jahre 2012 bis 2014 in öffentlicher Sitzung jeweils feststellen und über die Entlastung für die Haushaltsjahre 2012 bis 2014 entscheiden.²⁹

Schlussbemerkung

Auf die Pflicht zur öffentlichen Auslegung der festgestellten Jahresrechnungen sowie des Schlussberichts wird hiermit hingewiesen.³⁰

Altenburg, den 10. Dezember 2018



Alexander Porzig
stellv. Fachdienstleiter



Carmen Loth
Prüferin

²⁹ § 80 Abs.3 ThürKO

³⁰ § 80 Abs.4 ThürKO

8. Anhang: Ausgewählte Grunddaten

In der Anlage sind ausgewählte Grunddaten zu den folgenden Themen festgehalten:

- Rechnungsergebnis 2012 bis 2014
 - kassenmäßiger Abschluss 2012 bis 2014
-

**Feststellung des Ergebnisses
Gemeinde Drogen
2012**

	Verwaltungs- haushalt €	Vermögens- haushalt €	Gesamt- haushalt €
Soll-Einnahmen	116.656,53	29.490,34	146.146,87
+ neue Haushaltseinnahmereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Haushaltseinnahmereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Kasseneinnahmereste	0,00	0,00	0,00
Summe bereinigte Soll-Einnahmen	116.656,53	29.490,34	146.146,87
Soll-Ausgaben	116.656,53 ¹⁾	29.490,34 ²⁾	146.146,87 ²⁾
+ neue Haushaltsausgabereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Haushaltsausgabereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Kassenausgabereste	0,00	0,00	0,00
Summe bereinigte Soll-Ausgaben	116.656,53	29.490,34	146.146,87
Etwaiger Unterschied bereinigte Soll-Einnahmen ./. Bereinigte Soll-Ausgaben (Fehlbetrag)	0,00	0,00	0,00

1) Darin enthalten: Zuführung zum Vermögenshaushalt

4.761,41 €

2) Darin enthalten: Überschuss nach § 79 Abs. 3 ThürGemHV

0,00 €

**Feststellung des Ergebnisses
Gemeinde Drogen
2013**

	Verwaltungs- haushalt €	Vermögens- haushalt €	Gesamt- haushalt €
Soll-Einnahmen	120.762,49 ³⁾	8.996,68	129.759,17
+ neue Haushaltseinnahmereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Haushaltseinnahmereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Kasseneinnahmereste	0,00	0,00	0,00
Summe bereinigte Soll-Einnahmen	120.762,49	8.996,68	129.759,17
Soll-Ausgaben	120.762,49 ¹⁾	8.996,68 ²⁾	129.759,17 ²⁾
+ neue Haushaltsausgabereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Haushaltsausgabereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Kassenausgabereste	0,00	0,00	0,00
Summe bereinigte Soll-Ausgaben	120.762,49	8.996,68	129.759,17
Etwaiger Unterschied bereinigte Soll-Einnahmen			
./. Bereinigte Soll-Ausgaben (Fehlbetrag)	0,00	0,00	0,00

1) Darin enthalten: Zuführung zum Vermögenshaushalt

0,00 €

2) Darin enthalten: Überschuss nach § 79 Abs. 3 ThürGemHV

0,00 €

3) Darin enthalten: Zuführung zum Verwaltungshaushalt

5.260,32 €

**Feststellung des Ergebnisses
Gemeinde Drogen
2014**

	Verwaltungs- haushalt €	Vermögens- haushalt €	Gesamt- haushalt €
Soll-Einnahmen	110.823,34 ³⁾	6.972,92	117.796,26
+ neue Haushaltseinnahmereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Haushaltseinnahmereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Kasseneinnahmereste	0,00	0,00	0,00
Summe bereinigte Soll-Einnahmen	<u>110.823,34</u>	<u>6.972,92</u>	<u>117.796,26</u>
Soll-Ausgaben	110.823,34 ¹⁾	6.972,92 ²⁾	117.796,26 ²⁾
+ neue Haushaltsausgabereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Haushaltsausgabereste	0,00	0,00	0,00
./. Abgang alter Kassenausgabereste	0,00	0,00	0,00
Summe bereinigte Soll-Ausgaben	<u>110.823,34</u>	<u>6.972,92</u>	<u>117.796,26</u>
Etwaiger Unterschied bereinigte Soll-Einnahmen ./. Bereinigte Soll-Ausgaben (Fehlbetrag)	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>	<u>0,00</u>

1) Darin enthalten: Zuführung zum Vermögenshaushalt

0,00 €

2) Darin enthalten: Überschuss nach § 79 Abs. 3 ThürGemHV

0,00 €

3) Darin enthalten: Zuführung zum Verwaltungshaushalt

2.966,55 €

**Kassenmäßiger Abschluss
Gemeinde Drogen
2012**

	Ges.rechnng.- Soll	Ist	Kassen- reste
Verwaltungshaushalt			
-Einnahmen	125.818,09	115.581,42	10.236,67
-Ausgaben	125.818,09	125.818,09	0,00
Ist-Überschuß/ -Fehlbetrag			-10.236,67
Vermögenshaushalt			
-Einnahmen	29.490,34	29.490,34	0,00
-Ausgaben	29.490,34	29.490,34	0,00
Ist-Überschuß/ -Fehlbetrag			0,00
Verwahrgeld			
-Einnahmen	64.955,12	64.955,12	0,00
-Ausgaben	64.955,12	38.284,10	26.671,02
Verwahrgeldbestand			26.671,02
Vorschüsse			
-Einnahmen	0,00	0,00	0,00
-Ausgaben	0,00	0,00	0,00
Bestand d. ausgez. Vorsch.			0,00
Gesamthaushalt			
-Einnahmen	220.263,55	210.026,88	10.236,67
-Ausgaben	220.263,55	193.592,53	26.671,02
Buchmäßiger Kassenbestand			<u><u>16.434,35</u></u>

**Kassenmäßiger Abschluss
Gemeinde Drogen
2013**

	Ges.rechnng.- Soll	Ist	Kassen- reste
Verwaltungshaushalt			
-Einnahmen	130.999,16	122.584,27	8.414,89
-Ausgaben	130.999,16	130.999,16	0,00
Ist-Überschuß/ -Fehlbetrag			-8.414,89
Vermögenshaushalt			
-Einnahmen	8.996,68	8.996,68	0,00
-Ausgaben	8.996,68	8.996,68	0,00
Ist-Überschuß/ -Fehlbetrag			0,00
Verwahrgeld			
-Einnahmen	39.629,12	39.629,12	0,00
-Ausgaben	39.629,12	21.567,83	18.061,29
Verwahrgeldbestand			18.061,29
Vorschüsse			
-Einnahmen	0,00	0,00	0,00
-Ausgaben	0,00	0,00	0,00
Bestand d. ausgez. Vorsch.			0,00
Gesamthaushalt			
-Einnahmen	179.624,96	171.210,07	8.414,89
-Ausgaben	179.624,96	161.563,67	18.061,29
Buchmäßiger Kassenbestand			<u>9.646,40</u>

**Kassenmäßiger Abschluss
Gemeinde Drogen
2014**

	Ges.rechnng.- Soll	Ist	Kassen- reste
Verwaltungshaushalt			
-Einnahmen	119.238,23	106.068,49	13.169,74
-Ausgaben	119.238,23	119.238,23	0,00
Ist-Überschuß/ -Fehlbetrag			-13.169,74
Vermögenshaushalt			
-Einnahmen	6.972,92	6.972,92	0,00
-Ausgaben	6.972,92	6.972,92	0,00
Ist-Überschuß/ -Fehlbetrag			0,00
Verwahrgeld			
-Einnahmen	32.674,75	32.674,75	0,00
-Ausgaben	32.674,75	19.204,28	13.470,47
Verwahrgeldbestand			13.470,47
Vorschüsse			
-Einnahmen	0,00	0,00	0,00
-Ausgaben	0,00	0,00	0,00
Bestand d. ausgez. Vorsch.			0,00
Gesamthaushalt			
-Einnahmen	158.885,90	145.716,16	13.169,74
-Ausgaben	158.885,90	145.415,43	13.470,47
Buchmäßiger Kassenbestand			<u>300,73</u>