Landratsamt Altenburger Land

Fachdienst Rechnungsprüfung

Bericht
über die Prüfung der Jahresrechnung der

Gemeinde Drogen

für das Haushaltsjahr 2018

2. Oktober 2019

Inhaltsverzeichnis

1. Gesetzliche Grundlagen der Örtlichen Rechnungsprüfung 5

2. Prüfungsauftrag, Prüfungsgegenstand u. 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 Prüfung der Jahresrechnung 7

3.2.1 Feststellung und Entlastung der geprüften Jahresrechnung 7

3.2.2 Laufende Prüfung der Jahresrechnung 8

3.3 Einhaltung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans 8

3.4 Feststellungen zur Ordnungs- und Gesetzmäßigkeit 8

3.5 Wirtschaftliche Feststellungen: Schuldendienst und Rücklagen 8

4. Haushaltssatzung und Jahresrechnung 9

4.1 Finanz- und Haushaltsplanung 9

4.2 Aufstellung der Jahresrechnung 9

4.2.1 Vollständigkeit der Jahresrechnung 9

4.2.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 10

4.3 Einhaltung von Haushaltssatzung und Haushaltsplan 10

4.3.1 Wesentliche Einnahmen und Ausgaben 11

4.3.2 Abweichung der Rechnungsergebnisse von den Planansätzen 11

4.3.3 Deckungsfähigkeit und Deckungsreserve 12

4.3.4 Über- und außerplanmäßige Ausgaben 13

4.4 Ordnungs- und Gesetzmäßigkeit 14

4.4.1 Internes Kontrollsystem (IKS) 14

4.4.2 Anordnungswesen 15

4.4.3 Buchführung 15

5. Finanzieller Handlungsspielraum 16

5.1 Einnahmekraft 16

5.2 Einnahmestruktur 17

5.3 Landesmittel 18

5.4 Haushaltsstabilität 18

5.4.1 Haushaltsergebnis 19

5.4.2 Rücklagen 20

5.4.3 Kredite und Zinsen 21

6. Schlussbemerkung 23

7. Anhang: Ausgewählte Grunddaten 23

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1:	Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	17
Ansicht 2:	Einnahmeanteile (Verwaltungshaushalt) in Prozent des Haushaltsvolumens 2018	18
Ansicht 3:	Normiertes Haushaltsergebnis in Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel 2016 bis 2018 [erste Warngrenze]	19
Ansicht 4:	Normiertes Haushaltsergebnis im Zeitverlauf [zweite Warngrenze]	20
Ansicht 5:	Gesamtverschuldung je Einwohner 2016 - 2018	22

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 (GVBI. S. 41) in der jeweils gültigen Fassung,
- der Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden – ThürGemHV – vom 28.01.1993 (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 § 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 (GVBI. S. 66) in der jeweils geltenden Fassung entsprechend.[1] [2]

2. Prüfungsauftrag, Prüfungsgegenstand u. 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 Jahresrechnung 2018 mit Datum vom 23. Mai 2019.

---

[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 Jahresrechnung und die Vermögensnachweise ordnungsgemäß aufgestellt wurden,
- die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan 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.

2.3 Prüfungsverfahren

Die örtliche Prüfung der Jahresrechnung und des Jahresabschlusses soll innerhalb von zwölf Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres durchgeführt sein.[6]

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 Stadt Schmölln wurde die Prüfungsanmeldung am 23. Mai 2019 zugeleitet; die Eingangsbesprechung, in der die Stadt über Prüfungsziele und Prüfungsverlauf informiert wurde, fand am 17. Juli 2019 statt. Die Prüfung vor Ort erfolgte ebenfalls am 17. Juli 2019.

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 Jahresrechnung des Jahres 2018 mit den dazu gehörigen Anlagen;
- Haushaltssatzung und -plan für das Jahr 2018;
- Bücher und Belege des Haushaltsjahres 2018 sowie sonstige Bank- und Rechnungsunterlagen;

---

[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.

- Hauptsatzung, Geschäftsordnung sowie weitere innerbehördliche Regelungen wie Dienstanweisungen u. ä.;
- Beschlüsse des Gemeinderats das Jahr 2018 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 Erörterungsbesprechung fand am 17. Juli 2019 statt.

Die Prüfungsfeststellungen wurden der Stadt Schmölln am 5. August 2019 mit einer Frist zur Stellungnahme bis zum 5. September 2019 zugeleitet.[7]

Die Stellungnahme wurde in diesem Bericht berücksichtigt.[8]

3. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

3.1 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko wurde im Umfang des Haushaltsvolumens im Prüfungszeitraum 2018 festgelegt und betrug 0,19 Mio €.

3.2 Prüfung der Jahresrechnung

3.2.1 Feststellung und Entlastung der geprüften Jahresrechnungen

Die geprüften Jahresrechnungen des letzten Prüfungszeitraums wurden ordnungsgemäß dem Stadtrat der Stadt Schmölln zur Beschlussfassung vorgelegt.

Über die Feststellung der Jahresrechnungen und über die Entlastung wurden jeweils Einzelbeschlüsse gefasst.

---

[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.

Mit Beschlüssen Nr. V 0056/2019 und V 0057/2019 vom 5. September 2019 stellte der Stadtrat der Stadt Schmölln das Ergebnis der Jahresrechnungen der Jahre 2015, 2016 und 2017 fest und erteilte die Entlastung für diese Haushaltsjahre.

3.2.2 Laufende Prüfung der Jahresrechnung

Die von der Verwaltung aufgestellte Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2018 wurde dem Rechnungsrüfungsausschuss der Stadt Schmölln vorgelegt.

Sie wurde vom Stadtrat in seiner Sitzung vom 5. September 2019 zur Kenntnis genommen.

Die Jahresrechnung wurde seitens der Stadt Schmölln am 23. Mai 2019 zur Prüfung vorgelegt. Die Prüfung ergab, dass die Jahresrechnung ordnungsgemäß aufgestellt wurde.

Die Aufstellung lag nicht innerhalb der Viermonatsfrist.[9]

3.3 Einhaltung der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans

Die Prüfung ergab, dass die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan im Wesentlichen eingehalten wurden.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Satzungserlassverfahrens ergab keine Beanstandungen. Die Haushaltssatzung ist wirksam zustande gekommen.

Die Inanspruchnahme der Instrumente zur Flexibilisierung der Haushaltsdurchführung erfolgte im zulässigen Rahmen.

Die Prüfung des Verfahrens bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben führte zu Beanstandungen. Näheres hierzu unter dem Punkt „4.3.4 Über- und außreplanmäßige Ausgaben".

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, die Anforderungen erfüllt und seitens der Verwaltung beachtet wird.

Die Prüfung des Anordnungswesens führte zu keinen wesentlichen Beanstandungen.

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

Die Prüfung der Buchführung führte zu keinen wesentlichen Beanstandungen.

3.5 Wirtschaftliche Feststellungen: Schuldendienst und Rücklagen

Die Gemeinde nahm einen zinslosen Kredit auf.

Die Gemeinde hielt den gesetzlichen Mindestbestand der allgemeinen Rücklage 2018 ein.[10]

---

[9] § 80 ThürKO Jahresrechnung
(2) Die Jahresrechnung ist innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und sodann dem Gemeinderat vorzulegen.

[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.

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.[11]

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	November
6.	den Gemeinderat	Beschluss	Dezember

Tabelle 1: Aufstellung und Verabschiedung des Haushalts

Vorläufige Haushaltsführung

Bis zum Beschluss des Haushalts 2018 vergingen fünf Tage nach dem Solldatum. Damit konnte der Haushaltsplan noch im Vorjahr vorgelegt werden. Durch die rechtzeitige Vorlage konnte die Gemeinde im Prüfungszeitraum ohne vorläufige Haushaltsführung arbeiten. Folgende Ansicht zeigt die Übersicht über das geprüfte Haushaltsjahr.

Haushaltsplanung: Beschlusstermin		
	Termin des Haushaltsbeschlusses	Abweichung vom 30. November des Vorjahres in Tagen
2018	5. Dezember 2017	5

Tabelle 2: Haushaltsplanung: Beschlusstermin

Der Haushaltsplan wurde damit im Prüfungszeitraum nicht rechtzeitig vorgelegt.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Satzungserlassverfahrens ergab keine Beanstandungen. Die Haushaltssatzung ist wirksam zustande gekommen.

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

4.2 Aufstellung der Jahresrechnung

4.2.1 Vollständigkeit der Jahresrechnung

Die Jahresrechnung 2018 der Gemeinde Drogen wurde vollständig zur Prüfung vorgelegt.

---

[11] § 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.

Die beigefügten Anlagen entsprachen dabei den vorgeschriebenen Mustern.[12]

4.2.2 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung

Die Jahresrechnung wurde im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften aufgestellt. Insbesondere wurden bezüglich des kassenmäßigen Abschlusses § 78 ThürGemHV und bezüglich der Haushaltsrechnung § 79 ThürGemHV beachtet.[13]

Die Überprüfung des Rechnungsergebnisses führte zu keinen Differenzen in Bezug auf die vorgelegte Haushaltsrechnung. Hinsichtlich der Ergebnisse der Haushaltsrechnung wird auf den Anlagenband verwiesen.

Der kassenmäßige Abschluss enthielt 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 gezeigt und gegebenenfalls deren Ursachen untersucht. Zuletzt wird geprüft, inwieweit die Instrumente zur Flexibilisierung der Haushaltsdurchführung (Deckungsfähigkeit, Deckungsreserve) im zulässigen Rahmen eingesetzt wurden

---

[12] § 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.

[13] § 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 2018	
Bezeichnung	Betrag
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	46.562,09 €
Schlüsselzuweisungen	28.399,68 €
Gemeindesteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, sonst. Steuern und steuerähnliche Einnahmen)	23.704,25 €
Verkaufs-, Miet-, Pachteinnahmen, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	11.921,35 €
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	7.707,65 €

Vermögenshaushalt Einnahmen

Wesentliche Einnahmen im Vermögenshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	57.117,92 €
Einnahmen aus Beiträgen u.ä. Entgelte	6.034,31 €
Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen	1.000,00 €

Verwaltungshaushalt Ausgaben

Wesentliche Ausgaben im Verwaltungshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Allgemeine Umlagen	53.851,29 €
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	52.538,53 €
Personalausgaben	15.816,00 €
Zuweisungen und Zuschüsse für lfd. Zwecke	5.322,59 €
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage)	1.309,42 €

Vermögenshaushalt Ausgaben

Wesentliche Ausgaben im Vermögenshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Baumaßnahmen	58.268,71 €
Zuführungen zum Verwaltungshaushalt	3.496,16 €
Zuführungen an Rücklagen	1.601,00 €
Tilgung von Krediten	786,36 €

4.3.2 Abweichung der Rechnungsergebnisse von den Planansätzen

Verwaltungshaushalt - Wesentliche Mehreinnahmen

Wesentliche Mehreinnahmen im Verwaltungshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Gemeindeanteil an Gemeinschafsteuern	4.177,09 €
Zuführungen vom Vermögenshaushalt	3.496,16 €
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	3.477,65 €
Gemeindesteuern (Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer, sonst. Steuern und steuerähnliche Einnahmen)	3.354,25 €
Sonst. Allgemeine Zuweisungen und Umlagen	3.190,85 €

Verwaltungshaushalt - Wesentliche Mindereinnahmen

Wesentliche Mindereinnahmen im Verwaltungshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Schlüsselzuweisungen	6.585,32 €
Verkaufs-, Miet-, Pachteinnahmen, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	1.516,65 €

Vermögenshaushalt - Wesentliche Mehreinnahmen

Wesentliche Mehreinnahmen im Vermögenshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	54.706,92 €
Einnahmen aus der Veräußerung von Anlagevermögen	1.000,00 €

Vermögenshaushalt - Wesentliche Mindereinnahmen

Wesentliche Mindereinnahmen im Vermögenshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	1.130,00 €

Verwaltungshaushalt - Wesentliche Mehrausgaben

Wesentliche Mehrausgaben im Verwaltungshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	9.830,03 €
Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage)	819,42 €

Verwaltungshaushalt - Wesentliche Minderausgaben

Wesentliche Minderausgaben im Verwaltungshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Zuführungen zum Vermögenshaushalt	1.130,00 €

Vermögenshaushalt - Wesentliche Mehrausgaben

Wesentliche Mehrausgaben im Vermögenshaushalt 2018	
Bezeichnung	Betrag
Baumaßnahmen	51.038,71 €
Zuführungen zum Verwaltungshaushalt	3.496,16 €

Vermögenshaushalt - Wesentliche Minderausgaben

Es waren keine wesentlichen Minderausgaben im Vermögenshaushalt zu verzeichnen.

4.3.3 Deckungsfähigkeit und Deckungsreserve

Zur Flexibilisierung der Haushaltsdurchführung sieht die ThürGemHV verschiedene Instrumente vor. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Deckungsreserve[14], die Zweckbindung von Einnahmen (sog. „unechte Deckungsfähigkeit")[15] und die

[14] § 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.

[15] § 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.

Deckungsfähigkeit (sog. „echte Deckungsfähigkeit")[16]. Da diese Instrumente Ausnahmen von den Grundsätzen der Einzelveranschlagung[17] und der Gesamtdeckung[18] 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 im Wesentlichen in Einklang mit geltendem Recht.

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,[19]
- 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 der Jahresrechnung war ersichtlich, dass im geprüften Haushaltsjahr über- und außerplanmäßige Ausgaben zu verzeichnen waren. Der Umfang der formal

---

[16] § 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, 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.

[17] § 7 ThürGemHV Allgemeine Grundsätze: (3) Die Einnahmen sind einzeln nach ihrem Entstehungsgrund, die Ausgaben nach Einzelzwecken zu veranschlagen. (...)

[18] § 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.

[19] § 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,
4. Beamte oder Angestellte eingestellt, befördert oder höher gruppiert werden sollen und der Stellenplan die entsprechenden Stellen nicht enthält.

entstandenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben ergibt sich aus nachfolgender Tabelle:

formal entstandene über- und außerplanmäßige Ausgaben						
Haushaltsjahr	Verwaltungshaushalt		Vermögenshaushalt		Gesamt	entspricht % Ges.-Volumen
	überplanmäßig	außerplanmäßig	überplanmäßig	außerplanmäßig		
2018	10.892,94 €	601,66 €	0,00 €	54.706,56 €	66.201,16 €	34,3 %

Tabelle 3: Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben

Beanstandung

Die Prüfung des Verfahrens bei über- und außerplanmäßigen Ausgaben führte zu einer Beanstandung. Auf der Haushaltsstelle 6300.9400 (Wiederherstellung Durchlass und Straße Drogen) wurde eine außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von 54.706,56 € getätigt. Hierbei handelt es sich um eine außerplanmäßige Ausgabe des Vermögenshaushalts. Gemäß § 60 Abs. 2 Nr. 3 ThürKO ist für Ausgaben des Vermögenshaushalts für bisher nicht veranschlagte Investitionen unverzüglich eine Nachtragshaushaltssatzung zu erstellen. Für Baumaßnahmen gilt dies gem. § 60 Abs. 3 Nr. 1 ThürKO nicht, wenn die Ausgaben unerheblich und unabweisbar sind. Die Gemeinde Drogen hat in § 6 der Haushaltssatzung Erheblichkeitsgrenzen bestimmt. Danach wurde die Erheblichkeitsgrenze für den Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung auf 20.000 € festgesetzt. Damit war die Ausgabe erheblich und die Gemeinde Drogen hätte eine Nachtragshaushaltssatzung erlassen müssen.

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 war und diese die laufenden Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde besorgt hat, 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.[20]

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 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

[20] § 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.

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 ThürGemHV[21] 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 Dienstanweisung enthält den Mindestregelungsinhalt, der sich aus der ThürGemHV ergibt.

Die Regelungen der Dienstanweisung sind im Hinblick auf die örtlichen Verhältnisse, insbesondere im Hinblick auf den personellen und technischen Ausstattungsgrad, 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 dem Jahr 2018 geprüft. Dazu wurde mittels Analysesoftware eine Stichprobe aus dem Datenbestand gezogen.

Die Prüfung der Anordnungs- und Belegpraxis führte zu keinen wesentlichen Beanstandungen. Bewertung

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.[22] Die Buchführung muss ordnungsgemäß, sicher und wirtschaftlich sein. Die Aufzeichnungen in den Büchern müssen vollständig, richtig, klar, übersichtlich und nachprüfbar sein; sie sind

---

[21] § 86 ThürGemHV Schriftform: Allgemeine Regelungen (Dienstanweisung) nach dieser Verordnung bedürfen der Schriftform.

[22] § 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.

zeitnah vorzunehmen.[23] Weiterhin muss die Buchführung die Vornahme der geforderten Abschlüsse ermöglichen (Tages-, Zwischen- und Jahresabschluss).

Die Prüfung der Buchführung führte zu keinen wesentlichen Beanstandungen.

5. 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.

5.1 Einnahmekraft

Einnahmekraft

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

Realsteuerhebesätze

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

Veranlagt die Gemeinde bei der Grund- und Gewerbesteuer Hebesätze, die unter denen zur Berechnung der Steuerkraft liegen (§ 10 ThürFAG)[24], wird politisch in Kauf genommen, dass die Steuereinnahmen geringer ausfallen, sowie dass bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen und der Kreis- und ggf. Schulumlage höhere Einnahmen zugrunde gelegt werden, als die Gemeinde tatsächlich erzielt.

Die Gemeinde Drogen hatte einen Hebesatz von 271 Prozent für Grundsteuer A, einen Hebesatz von 389 Prozent für Grundsteuer B und einen Hebesatz von 357 Prozent für die Gewerbesteuer.

Die Landesdurchschnittswerte lagen bei 299 Prozent für die Grundsteuer A und 435 Prozent für die Grundsteuer B. Der Landesdurchschnitt des Gewerbesteuersatzes lag bei 408 Prozent.[25]

---

[23] § 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.

[24] § 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 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.

[25] Statistisches Landesamt: Hebesätze des Landes Thüringen

Im Prüfungsjahr 2018 lagen die Realsteueraufbringungskraft bei 206 € je Einwohner und die tatsächlichen Realsteuereinnahmen bei 183 € je Einwohner.

Bei Anwendung landesdurchschnittlicher Hebesätze hätte die Gemeinde ein Mehreinnahmepotenzial von 23 € je Einwohner.

Allgemeine Deckungsmittel

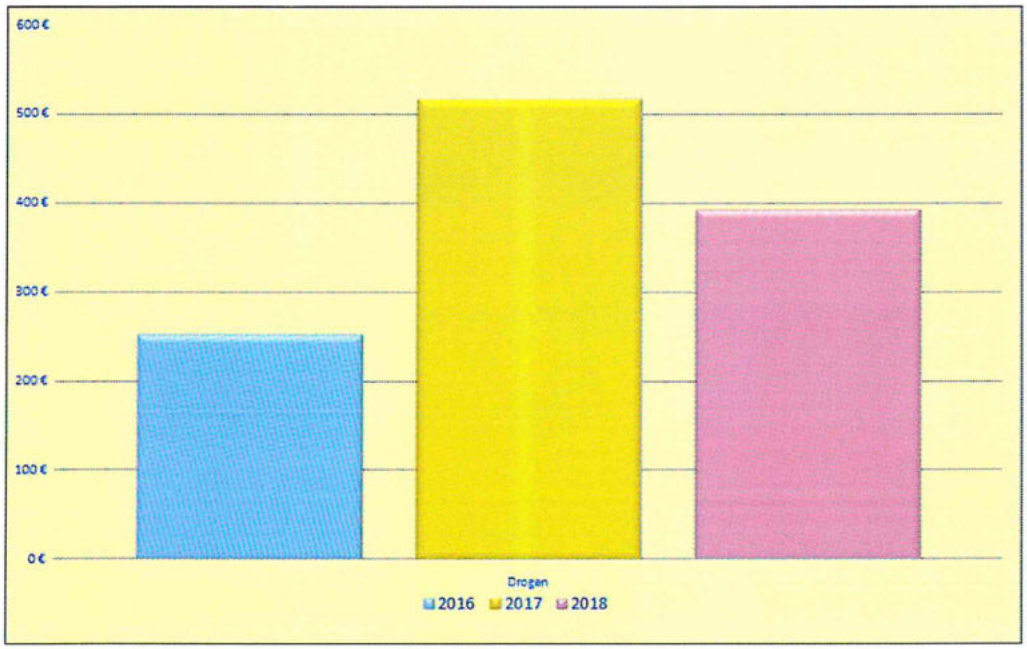
Deckungsmittel sind Einnahmen des Verwaltungs- und Vermögenshaushalts, mit denen die Gemeinde ihre Aufgaben finanzieren kann. Sie werden als speziell bezeichnet, wenn sie objekt- oder zweckgebunden sind. Allgemein werden sie genannt, wenn sie nicht zur Deckung bestimmter Ausgaben vorgesehen sind. Zu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

Verfügbare allgemeine Deckungsmittel

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. Damit standen 2018 je Einwohner 393 € für kommunale Aufgaben zur Verfügung.

Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel lagen 2016 bei 32 T€ und stiegen 2017 auf 64 T€ und sanken 2018 auf 50 T€.

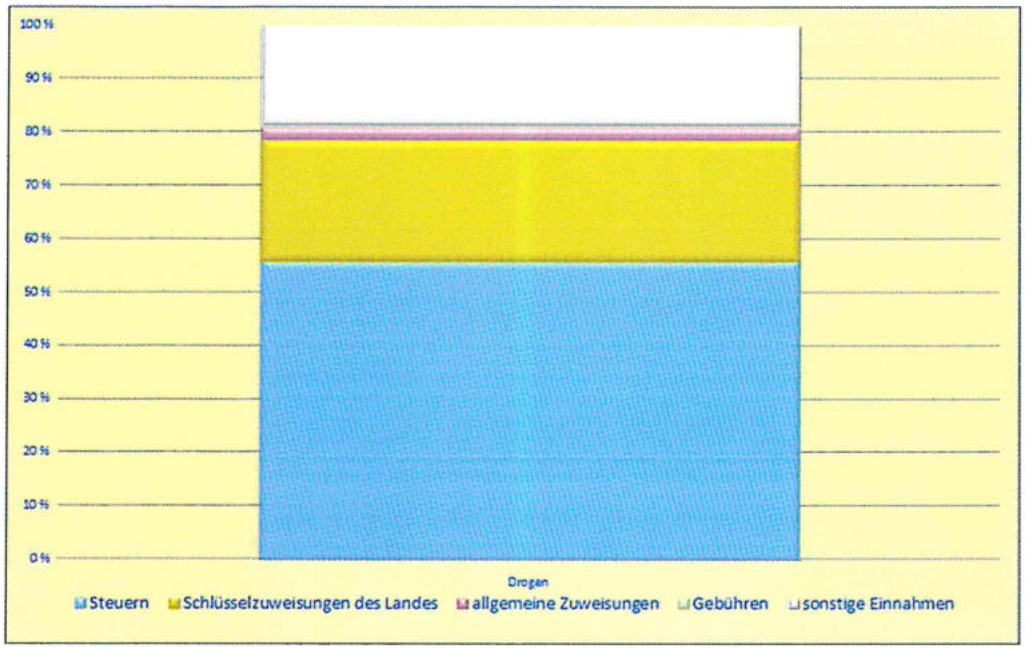
Die folgende Ansicht zeigt die Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner.



Ansicht 1: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner

5.2 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 2: Einnahmeanteile (Verwaltungshaushalt) in Prozent des Haushaltsvolumens 2018

Bewertung

Die Steuereinnahmen lagen bei 56 Prozent.

5.3 Landesmittel

Die Kommunen erhalten vom Land Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben in eigener Verantwortung. Hierzu gehören im Verwaltungshaushalt neben der Weitergabe von Steueranteilen, Schlüsselzuweisungen 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.

Schlüsselzuweisung

Im Jahr 2018 erhielt die Gemeinde Drogen Schlüsselzuweisungen, als Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke, in Höhe von 28.399,68 €.

Der Anteil der Zuweisungen für laufende Zwecke am Verwaltungshaushalt 2018 betrug 22 Prozent.

Zuweisungen für investive Zwecke

Die Investitionszuschüsse für den Prüfungszeitraum betrugen 57.118 €. Der Anteil der Zuweisungen für investive Zwecke am Vermögenshaushalt 2018 betrug 89 Prozent.

Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock

Bedarfszuweisungen aus dem Landesausgleichsstock erhielt die Gemeinde 2018 nicht.

2018 betrugen die Landesmittel 46 Prozent des Gesamthaushalts.

5.4 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.

5.4.1 Haushaltsergebnis

Normiertes Haushaltsergebnis

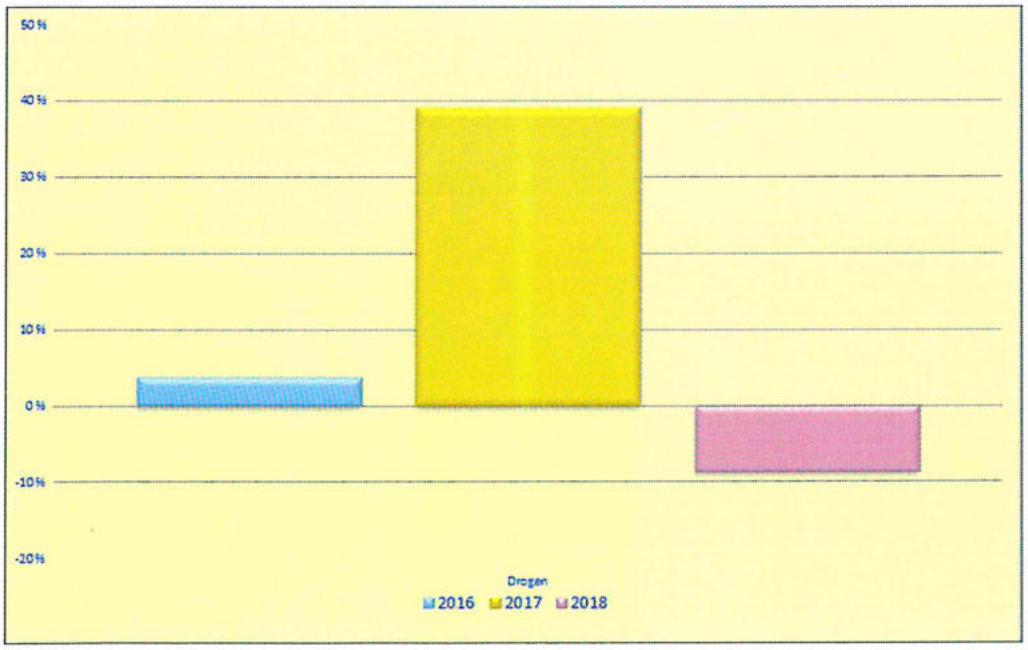
Das normierte Haushaltsergebnis hat eine Schlüsselfunktion bei der Beurteilung der finanziellen Lage einer Gemeinde. Es ergibt sich als Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach Abzug von Verpflichtungen aus Fremdkapital.

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.

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

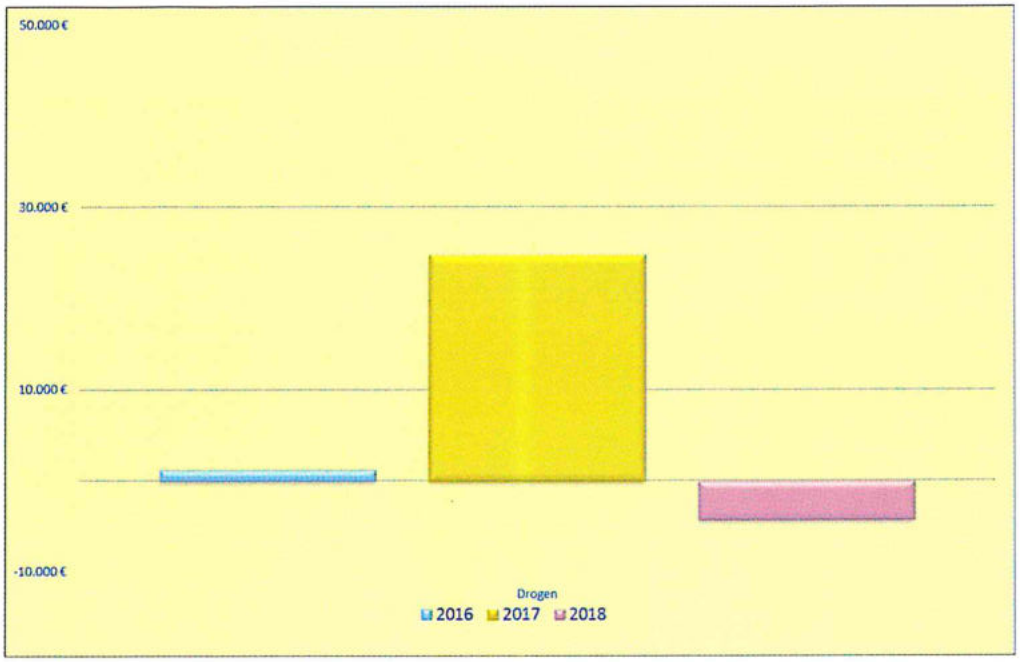
1. Absinken der freien Spitze auf unter 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel (erste Warngrenze),

2. Auftreten eines normierten Defizits, das heißt eines negativen Betrags des normierten Ergebnisses (zweite Warngrenze).



Ansicht 3: Normiertes Haushaltsergebnis in Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel 2016 bis 2018 [erste Warngrenze]

Die erste Warngrenze wurde im Prüfungszeitraum und den vorhergehenden zwei Jahren mit Ausnahme des Jahres 2017 durchgängig unterschritten.



Ansicht 4: Normiertes Haushaltsergebnis im Zeitverlauf [zweite Warngrenze]

Die zweite Warngrenze wurde im Prüfungszeitraum und den vorhergehenden zwei Jahren im Jahr 2018 unterschritten.

Bewertung

Die Gemeinde Drogen hatte in den vergangenen drei Jahren nicht durchgängig ein ausgeglichenes Jahresergebnis. In einem Jahr war das normierte Ergebnis nicht ausgeglichen. Eine freie Spitze, die die Handlungsfähigkeit der Gemeinde gewährleistete, gab es in einem Jahr. Damit war der Haushalt nicht mehr durchgängig als stabil anzusehen.

5.4.2 Rücklagen

Rücklagenbildung

Nach §§ 66 Abs. 3, 68 ThürKO[26] 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.

Wenn die Rücklagen sinken, wurden 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.[27]

Bewertung

2016 betrug die allgemeine Rücklage der Gemeinde Drogen 19.668 €. 2017 wurde die allgemeine Rücklage auf 42.651 € erhöht, 2018 lag sie dann bei 44.252 €.

---

[26] § 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.

[27] § 20 Absatz 2 ThürGemHV Allgemeine Rücklage und Sonderrücklagen
(2): Die allgemeine Rücklage soll die rechtzeitige Leistung von Ausgaben sichern (Betriebsmittel der Kasse). Zu diesem Zweck muss ein Betrag vorhanden sein, der sich in der Regel auf mindestens zwei v.H. der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre beläuft.

Im Jahr 2018 lag der Rücklagenbestand über dem sich aus § 20 Abs.2 Satz 2 ThürGemHV ergebenden Wert, er entsprach 37 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben des Verwaltungshaushaltes der drei Vorjahre. Die gesetzlich geforderte Höhe der Mindestrücklage 2018 betrug 2.390 €, die Gemeinde verfügte über 44.252 € und damit 41.862 € mehr als vorgeschrieben.

Die rechtzeitige Verfügbarkeit der Rücklagemittel für ihre Zwecke war gewährleistet.

Bewertung

Die Liquiditätsplanung in Drogen wurde von der Kassenverwaltung so gesteuert, dass sich kurzfristige Überschüsse zinsbringend auf Tagesgeldkonten umbuchen und kurzfristige Überziehungen des Kontokorrents vermeiden ließen.

5.4.3 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.

Schuldenhöhe

Zur Beurteilung der Verschuldungssituation der Gemeinde Drogen wird zunächst die absolute Höhe der Schulden betrachtet. Die Verschuldung der Gemeinde Drogen belief sich 2018 auf 1,6 T€. Die Schulden machten damit ein Prozent des Verwaltungshaushalts aus.

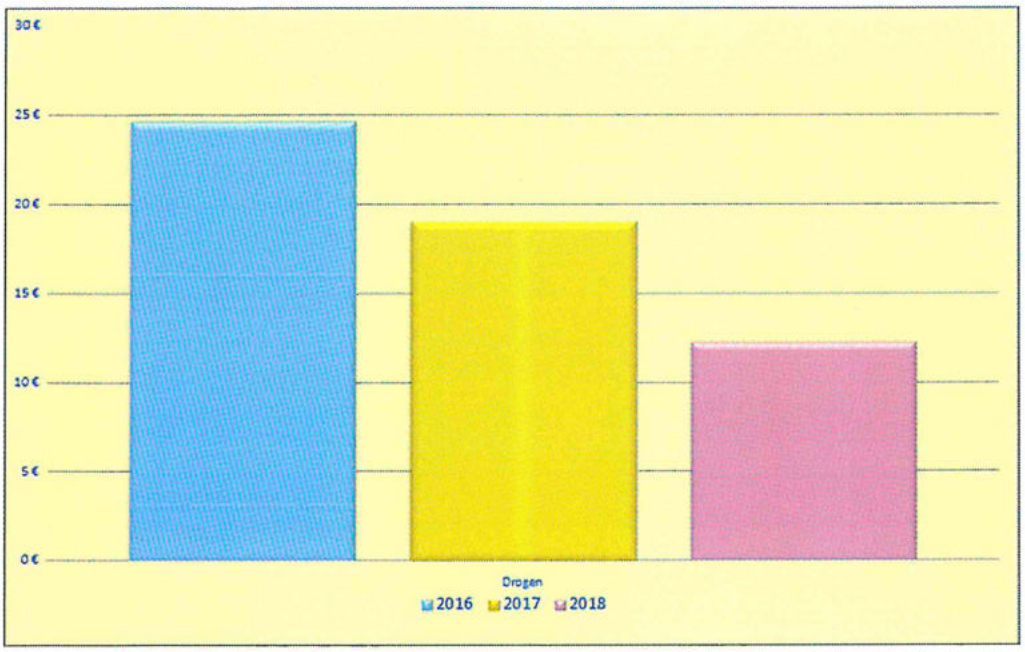
Die Schulden entstammten im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2018 zu 100 Prozent aus unverzinslichen Krediten.

Die absolute Verschuldung nahm ab.

Gesamtverschuldung

Werden die Schulden des Kernhaushalts und gegebenenfalls die der ausgegliederten Einheiten mit Fehlbeträgen zusammen betrachtet, hatte die Gemeinde Drogen zum 31. Dezember 2018 eine Gesamtverschuldung von 12 € je Einwohner.

Die Entwicklung der Gesamtverschuldung zeigt die folgende Ansicht:



Ansicht 5: Gesamtverschuldung je Einwohner 2016 - 2018

Tilgungsdauer

Längere Kreditlaufzeiten gehen mit niedrigeren jährlichen Tilgungsraten einher. Daher ergeben sich niedrigere Mindestzuführungen an den Vermögenshaushalt und eine 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 drei Jahre und lag somit unterhalb der Warngrenze von 20 Jahren.

Zum 31. Dezember 2018 hatte die Gemeinde Drogen insgesamt einen Kreditvertrag. Bei diesem Kredite handelte es sich um zinslosen Kredit mit einem Gesamtvolumen von 1.558,02 €.

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

6. Schlussbemerkung

Schlussbemerkung

Nach Klärung der Prüfungsfeststellungen kann der Stadtrat der Stadt Schmölln die Jahresrechnung des Jahres 2018 feststellen und über die Entlastung für das Haushaltsjahr 2018 entscheiden.[28]

Auf die Pflicht zur öffentlichen Auslegung der festgestellten Jahresrechnung sowie des Schlussberichts wird hiermit hingewiesen.[29]

Altenburg, den 2. Oktober 2019

Ralph Lorenz
Fachdienstleiter
Rechnungsprüfung

Carmen Loth
Prüferin

7. Anhang: Ausgewählte Grunddaten

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

- Rechnungsergebnis 2018
- Kassenmäßiger Abschluss 2018

[28] § 80 Abs.3 ThürKO Rechnungslegung, Feststellung der Jahresrechnung, Entlastung (3): Der Gemeinderat beschließt über die Feststellung der geprüften Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe bis spätestens zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres. Er entscheidet in einem gesonderten Beschluss auf der Grundlage des Schlussberichts über die Entlastung des Bürgermeisters und der Beigeordneten, soweit diese einen eigenen Geschäftsbereich leiten oder den Bürgermeister zu vertreten haben. Verweigert der Gemeinderat die Entlastung oder spricht er sie mit Einschränkungen aus, so hat er die dafür maßgebenden Gründe anzugeben.

[29] § 80 Abs.4 ThürKO Rechnungslegung, Feststellung der Jahresrechnung, Entlastung (4): Die festgestellte Jahresrechnung mit ihren Anlagen sowie der Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts ist mit den Beschlüssen über die Feststellung der Jahresrechnung und über die Entlastung unverzüglich der Rechtsaufsichtsbehörde zur Kenntnisnahme vorzulegen, zwei Wochen lang bei der Gemeindeverwaltung während der allgemeinen Öffnungszeiten öffentlich auszulegen und bis zur Feststellung der folgenden Jahresrechnung zur Einsichtnahme zur Verfügung zu halten. Auf Ort und Zeit der öffentlichen Auslegung und die Möglichkeit zur Einsichtnahme ist durch öffentliche Bekanntmachung hinzuweisen.

Feststellung des Ergebnisses
Gemeinde Drogen
2018

	Verwaltungs-haushalt €	Vermögens-haushalt €	Gesamt-haushalt €
Soll-Einnahmen	3) 128.837,83	64.152,23	192.990,06
+ 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	128.837,83	64.152,23	192.990,06
Soll-Ausgaben	1) 128.837,83	2) 64.152,23	2) 192.990,06
+ 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	128.837,83	64.152,23	192.990,06
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	1.601,00 €
3) Darin enthalten: Zuführung zum Verwaltungshaushalt	3.496,16 €

Kassenmäßiger Abschluss
Gemeinde Drogen
2018

	Ges.rechng.-Soll	Ist	Kassenreste	
Verwaltungshaushalt				
-Einnahmen	131.426,87	127.981,61	3.445,26	
-Ausgaben	131.426,87	131.426,87	0,00	
Ist-Überschuß/ -Fehlbetrag				-3.445,26
Vermögenshaushalt				
-Einnahmen	65.610,09	64.469,26	1.140,83	
-Ausgaben	65.610,09	65.610,09	0,00	
Ist-Überschuß/ -Fehlbetrag				-1.140,83
Verwahrgeld				
-Einnahmen	63.550,73	63.550,73	0,00	
-Ausgaben	63.550,73	19.277,52	44.273,21	
Verwahrgeldbestand				44.273,21
Vorschüsse				
-Einnahmen	270,00	270,00	0,00	
-Ausgaben	270,00	270,00	0,00	
Bestand d. ausgez. Vorsch.				0,00
Gesamthaushalt				
-Einnahmen	260.857,69	256.271,60	4.586,09	
-Ausgaben	260.857,69	216.584,48	44.273,21	
Buchmäßiger Kassenbestand		→		**39.687,12**