



Gemeinde Nümbrecht
Herrn Bürgermeister Redenius
persönlich o.V.i.A.
Hauptstraße 16
51588 Nümbrecht

LEITUNGSSTAB
Kommunalaufsicht

Bismarckstr. 9a
51643 Gummersbach

Kontakt: Frau Meier
Zimmer-Nr.: AE-07
Mein Zeichen: LS-05/08/III/2022
Tel.: 02261 88-1260
Fax: 02261 88-1269
kommunalaufsicht@obk.de

www.obk.de
Steuer-Nr. 212/5804/0178
USt.-Id.Nr. DE 122539628

Datum: 06. November 2023

Haushaltssatzung und Haushaltsplan 2023 sowie Haushaltssicherungskonzept (HSK) 2021 – 2031

Ihre erneute Anzeige der Haushaltssatzung 2023 mit Haushaltsplan und 1. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes 2022 bis 2031 vom 29.09.2023 – Eingang hier 05.10.2023

Sehr geehrter Herr Redenius,

mit Bericht vom 29.09.2022 haben Sie die am 30.08.2023 vom Rat der Gemeinde Nümbrecht erneut beschlossene Haushaltssatzung 2023 und den Haushaltsplan 2023 zusammen mit dem Haushaltssicherungskonzept für die Jahre 2023 bis 2031 hier zur Genehmigung vorgelegt.

I. Genehmigung

Ich genehmige hiermit die am 30.08.2023 vom Rat der Gemeinde Nümbrecht beschlossene 1. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes 2022 – 2031 gem. § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW (GO NRW).

Die Erhöhung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags um 2.945.313 € in der Haushaltssatzung und im Haushaltsplan 2023 wird genehmigt.

Die Haushaltssatzung 2023 kann veröffentlicht und anschließend der Haushaltsplan 2023 unter Beachtung des Haushaltssicherungskonzeptes vollzogen werden.

Begründung zu I:

Für die am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen endete die Geltung des Stärkungspaktgesetzes mit Ablauf des 31.12.2021 und es gelten für die Haushaltswirtschaft wieder die allgemeinen Regelungen der GO NRW. Entsprechend dem Erlass des MHKGB NRW vom 14.05.2021, Az. 304-46.13 - 680/20 hat die Gemeinde Nümbrecht aufgrund des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) nach § 76 GO NRW aufzustellen. Ein Verlassen der Haushaltssicherung kann nach dem Erlass nur erfolgen, wenn der rechtswidrige Zustand der Überschuldung beendet ist. Zudem muss

der Haushaltsausgleich gemäß § 75 Abs. 2 Satz 1 und 2 i. V. m. § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) und dem Erlass des MHKBG NRW vom 08.10.2018, Az. 304-46.09.01 - 1006/18(0) in Planung und Ergebnis erreicht werden.

Die Allgemeine Rücklage der Gemeinde Nümbrecht wurde 2011 aufgezehrt. Fehlbeträge können seither nicht mehr durch Eigenkapital gedeckt werden. Aus diesem Grund ist gemäß § 42 Abs. 3 Nr. 4 KomHVO NRW auf der Aktivseite der Bilanz ein "Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag" ausgewiesen. Trotz der Teilnahme am Stärkungspakt und der damit verbundenen Unterstützungsleistung durch das Land hat es die Gemeinde Nümbrecht nicht geschafft, die Überschuldung abzubauen. Vielmehr ist der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag von 4,1 Mio. € in 2011 auf 10,9 Mio.€ in 2021 angewachsen.

Das nach Beendigung des Stärkungspaktes im Jahr 2022 entsprechend aufgestellte Haushaltssicherungskonzept 2022 – 2031 sah durchgängig positive Jahresüberschüsse vor. Die bilanzielle Überschuldung sollte danach - nach einem 8-jährigen Konsolidierungszeitraum - bereits im Jahr 2029 abgebaut und im gleichen Jahr positives Eigenkapital von rd. 2,25 Mio. € vorhanden sein. Für 2031 war sogar ein Eigenkapitalbestand von 8,7 Mio.€ geplant. Der Rat der Gemeinde Nümbrecht hatte seinerzeit den Beschluss gefasst, das Haushaltssicherungskonzept über 2029 hinaus (Ende der Überschuldung) bis 2031 fortzuführen (freiwilliger HSK-Zeitraum) und den 10jährigen Konsolidierungszeitraum auszuschöpfen.

Festzuhalten ist nun, dass mit der hier vorgelegten Haushaltsplanung 2023 und der 1. Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes der geplante Abbaupunkt für die Überschuldung von 2029 auf das Jahr 2031 verschoben wurde. Zudem sieht die Planung Fehlbeträge von 2,9 Mio. € 2023 in und in 2024 von 642 T€ vor, was zu einer weiteren deutlichen Verschlechterung der Eigenkapitalsituation führt. Erst ab 2025 sollen wieder Überschüsse erwirtschaftet werden, die dann einen Abbau der Überschuldung bis 2031 ermöglichen sollen. In 2031 soll danach wieder Eigenkapital in Höhe von 23.566 € vorhanden sein.

Zur Erreichung dieses Ziels wird bei den Planungen durchgängig von 2023 - 2031 vom Instrument des globalen Minderaufwandes (140 TE p.a.) Gebrauch gemacht.

Grundsätzlich darf das Instrument des globalen Minderaufwandes auch von überschuldeten Kommunen genutzt werden (vgl. BeckOK Kommunalrecht Nordrhein-Westfalen, Dietlein/Heusch 25.Edition zu § 75 Abs. 2 GO NRW).

Kommunen, die den Regelungen des Erlasses des MHKBG NRW vom 14.05.2021, Az. 304-46.13 - 680/20 unterliegen (Stärkungspaktfolgezeit), ist diese Möglichkeit jedoch verwehrt.

Bereits nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 Stärkungspaktgesetz (StPaktG) wurde ein Haushaltsausgleich gem. § 75 Abs. 2 S. 1 und S. 2, d. h. ein echter Haushaltsausgleich verlangt. Der fiktive Haushaltsausgleich durch Berücksichtigung eines globalen Minderaufwandes wurde nicht zugelassen (vgl. hierzu auch Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 07.11.2019 – 3. Ergänzung Fragestellungen zum 2. NKFGW bzw. KomHVO, Frage 10 a).

Der Erlass über die aufsichtsrechtliche Behandlung bilanziell überschuldeter Kommunen nach dem Auslaufen des Stärkungspaktes vom 14.05.2021, Az. 304-46.13 - 680/20 greift gemäß Ziffer 3, dritter Spiegelstrich diese Regelung ausdrücklich auf. Damit bleibt für überschuldete Stärkungspaktkommunen auch nach dem Auslaufen des Stärkungspaktgesetzes die Berücksichtigung eines globalen Minderaufwandes verwehrt.

Der Beschluss über Einplanung und Festsetzung eines globalen Minderaufwandes in § 1 der Haushaltssatzung 2023 ist damit nicht zulässig.

In Ausübung des eingeräumten Ermessens komme ich unter Abwägung des öffentlichen Interesses an der Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns und dem vorgenannten Interesse der Gemeinde an der Vollziehbarkeit des Haushaltes zu dem Ergebnis, dass es sich – anders als bei einem festzustellenden Ergebnis im Jahresabschluss – hier um Ansätze in der Haushaltsplanung handelt, die regelmäßig im Haushaltsvollzug Schwankungsbreiten unterliegen.

Ich weise ausdrücklich darauf hin, dass ab dem Jahr 2024 eine Einplanung des globalen Minderaufwandes jedoch nicht mehr zugelassen wird.

Zudem wird in der aktuellen Haushaltsplanung 2023 noch von den Anwendungsmöglichkeiten des Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-CIG NRW) Gebrauch gemacht. Trotz zusätzlich vorgenommener Isolierung von **8,2 Mio. €** allein im 2023, kann ein Haushaltsausgleich in 2023 nicht dargestellt werden.

Dennoch bleibt die HSK-Planung formal in dem zeitlichen Rahmen des § 76 GO NRW, welcher einen Ausgleichszeitpunkt spätestens im zehnten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr fordert und erfüllt - unter Beachtung der Auflage 1 – die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen.

Grundsätzlich ist eine Genehmigung zur Verringerung der allgemeinen Rücklage nach § 75 Abs. 4 GO NRW mit der Genehmigung des Haushaltssicherungskonzepts nach § 76 Abs. 2 GO NRW verbunden. Da die Gemeinde Nümbrecht über keine allgemeine Rücklage mehr verfügt, **wird die Erhöhung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags um 2.945.313 € genehmigt.** Dieser Wert entspricht der Festsetzung in § 4 der Haushaltssatzung.

Das allgemeine Risiko der Planungsunsicherheit, dem eine Haushaltsplanung generell unterworfen ist, liegt bei der Gemeinde Nümbrecht. Sollten die Annahmen der finanziellen Entwicklungen in der Haushaltsplanung und/oder die Annahmen der Wirkungen der im Haushaltssicherungskonzept beschlossenen Maßnahmen nicht wie erwartet eintreten, muss die Gemeinde grundsätzlich alle zumutbaren Kompensationsmaßnahmen ergreifen, um die Erreichung der vorgesehenen Zielsetzung fristgerecht einzuhalten (kein Herausschieben des Endzeitpunktes, vgl. Ausführungserlass des MIK NRW vom 07.03.2013, Az. 34 – 46.09.01. – 918/13, Ziffer 3.1.1).

Unabhängig von den vorstehenden Genehmigungstatbeständen ist Voraussetzung für die Inkraftsetzung der Haushaltssatzung, dass die Haushaltsanzeige im Sinne des § 80 Abs. 5 GO NRW auch hinsichtlich Verfahren, Form und Inhalt zu keinen aufsichtsbehördlichen Bedenken führt. Dies trifft vorliegend zu.

II. Hinweise

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Haushaltslage der Gemeinde Nümbrecht – auch im interkommunalen Vergleich – außerordentlich prekär ist.

Die bei der Gemeinde Nümbrecht bereits eingetretene Überschuldung ist im kommunalen Haushaltsrecht die dramatischste Fehlentwicklung eines Haushalts. Die Überschuldung ist nach § 75 Abs. 7 S.1 GO NRW gesetzlich verboten.

Durch die mit der hier vorgelegten Planung nun weitere Erhöhung des negativen Eigenkapitals in den Jahren 2023 und 2024 und dem deutlich verschlechterten Abbaupfad der Überschuldung muss die Gemeinde Nümbrecht ihre Anstrengungen zur Konsolidierung des Haushaltes erheblich verstärken.

Das Handeln der Gemeinde Nümbrecht hat sich in allen Bereichen mit oberster Priorität darauf auszurichten, die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben (wieder) zu gewährleisten (vgl. § 75 Abs. 1 GO NRW) und den Rechtsverstoß der Überschuldung (§ 75 Abs. 7 GO NRW) abzustellen.

Die Kommunalaufsicht hat die Planunterlagen weiterhin daraufhin zu überprüfen, ob sie auf seriös ermittelten Ergebnissen und Feststellungen beruhen und keine Schönfärberei stattfindet (REHN, CRONAUGE u. a. Kommentar zu § 76 GO NRW, Rn. 15).

Die Aufsichtsbehörde hat in diesen Fällen alle kommunalaufsichtlichen Instrumente in Betracht zu ziehen, die dazu beitragen können, dass so bald wie möglich wieder positives Eigenkapital erreicht wird. Sie soll die Gemeinde verpflichten, ihr regelmäßig – mindestens vierteljährlich – über die Entwicklung der Haushaltssituation zu berichten.

Insoweit ist die Kommune und insbesondere der Rat gehalten, weiteren Verschlechterungen deutlich und erkennbar entgegenzutreten.

Daher werden folgende Hinweise gegeben:

- 1) Der Rat der Gemeinde Nümbrecht hat eine Liste mit den freiwilligen Leistungen zu beraten. Hierzu gehören nicht pflichtige Aufwendungen und Auszahlungen mit den Auswirkungen auf den Ergebnisplan sowie nicht geltend gemachte Erträge. Bis zum Erreichen von positivem Eigenkapital ist diese im Rahmen künftigen der Haushaltsplanungen ab 2024 auch künftig fortzuschreiben.

Der in § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW verankerte Grundsatz der Sparsamkeit der Haushaltsführung gilt nicht nur für die Haushaltswirtschaft in ihrer Gesamtheit, sondern er ist insbesondere von Kommunen mit defizitärem Haushalt bei jeder einzelnen Maßnahme der Gemeinde zu beachten. Insoweit sind nach dem Grundsatz der Sparsamkeit die aufzuwendenden Mittel auf den zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben notwendigen Umfang zu beschränken. Dabei ist die Kündigung bestehender rechtlicher Verpflichtungen einzubeziehen (vgl. OVG Beschluss vom 17.12.2008, AZ 15 B 1755/08).

Der Rat der Gemeinde Nümbrecht hat daher zu prüfen ob und inwiefern der bisherige Umfang freiwilliger Leistungen schrittweise reduziert werden kann. Dies ergibt sich auch aus der gesetzlichen Pflicht, den Haushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder auszugleichen (§ 76 Abs. 1 GO NRW). Die Regelung gilt ausdrücklich auch für freiwillige Investitionen.

Um dieser Verpflichtung nachkommen zu können ist es notwendig, dass dem Rat eine Übersicht über die laufenden freiwilligen Leistungen vorgelegt wird, um über deren Fortbestand im Einzelnen entscheiden zu können.

Zu den freiwilligen Leistungen gehören ausdrücklich auch die Auswirkungen der wirtschaftlichen Betätigung auf den gemeindlichen Haushalt (s. u. (verdeckte) Zuschüsse AFE GmbH oder Gründungskosten des KMVZ). Jede neue freiwillige Leistung ist kritisch und nachweislich auf ihre Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.

Werden freiwillige Leistungen ausgeweitet, statt reduziert würde der Aufbau des Eigenkapitals somit grundsätzlich nicht vorangetrieben.

- 2) Die Gemeinde wird verpflichtet, mir grundsätzlich vierteljährlich – erstmals zum **31.12.2023** - über die Entwicklung der Haushaltssituation zu berichten. Dabei ist auf die Entwicklung der in § 7 Abs. 2 Nr. 6 und 7 Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO NRW) genannten Haushaltsauswirkungen einzugehen. Daneben hat der Bericht die verausgabten freiwilligen Leistungen zu beinhalten.

Die Forderung dient meiner Unterrichtung gem. § 121 GO NRW. Fehlentwicklungen und Nichteinhaltung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze können damit so zeitnah aufgezeigt werden, damit ein Gegensteuern möglich ist.

- 3) Solange die Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW künftig Beachtung finden müssen, sollte aus den Ratsunterlagen erkennbar werden, dass der Rat sich bei seinen finanzrelevanten Beschlüssen mit den Regelungen des § 82 GO NRW auseinandergesetzt hat.
- 4) Der Rat der Gemeinde sollte sich in jeder Ratssitzung über die Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Situation vor Eintritt in die Sachberatung unterrichten lassen. Bei jedem finanzrelevanten Ratsbeschluss sollte sich die Gemeinde mit Auswirkungen und der Vereinbarkeit mit den Regelungen des § 75 Abs. 7 GO NRW auseinandersetzen. Die Beschlussvorlagen sollten von der Verwaltung so ausgestaltet sein, dass finanzielle Auswirkungen dort erkennbar sind.

In diesem Zusammenhang weise ich auch auf die grundsätzliche Pflicht zur Aufstellung des Jahresabschlusses bis zum 31.03. des Folgejahres gem. § 95 Abs. 5 GO NRW hin. Diese Daten versetzen den Rat in die Lage, auf Basis belastbarer Zahlen über weitere finanzrelevante Maßnahmen zu entscheiden.

- 5) Der Maßnahmenkatalog des Haushaltssicherungskonzeptes ist stetig zu überarbeiten und auf den tatsächlichen Eintritt des Konsolidierungserfolges zu prüfen. Über den Eintritt des Konsolidierungserfolges ist sowohl dem Rat, als auch der Aufsichtsbehörde zu berichten. Mit der Vorlage des Haushalts 2024 sind nachweislich nicht zur Konsolidierung geeigneten Maßnahmen durch neue Maßnahmen zu ersetzen; hierbei ist die konkrete Kompensationsmaßnahme und die Höhe des erwarteten Kompensationsbetrages anzugeben.
- 6) Die Planungen der Investitionen sind realistisch vorzunehmen. Investitionen dürfen nur dann in die Planung aufgenommen werden, wenn die tatsächliche Umsetzung konkret geplant ist. Der § 13 KomHVO ist zwingend zu beachten.
- 7) Verbesserungen im Haushaltsvollzug sind ausschließlich zur Verminderung des negativen Jahresergebnisses bzw. zum schnellstmöglichen Abbau der Überschuldung einzusetzen (vgl. § 76 Abs. 1 GO NRW). Insbesondere dürfen freiwillige Leistungen nicht ausgeweitet werden. Über- und außerplanmäßige Aufwendungen i. S. des § 83 GO NRW, die sich rechtlich nicht vermeiden lassen, sollen durch Einsparungen an anderer Stelle im Haushaltsjahr gedeckt werden. Die Möglichkeit der Deckung in künftigen Haushaltsjahren ist in Anbetracht der dauerhaft angespannten Haushaltslage grundsätzlich zu vermeiden.
- 8) Soweit beabsichtigt ist verbliebene Ermächtigungen aus den Vorjahren zu übertragen, hat der Rat die Maßnahmen in der nach § 22 Abs. 4 KomHVO NRW vorzulegenden Liste kritisch auf ihre Haushaltsverträglichkeit zu prüfen. Dabei sollte für

jede Maßnahme die finanziellen Auswirkungen der Ermächtigungsübertragung dargestellt werden.

- 9) Mit Blick auf die vielfältigen wirtschaftlichen Betätigungen der Gemeinde Nümbrecht i. S. des § 107 ff GO NRW möchte ich hinsichtlich der Kontrollrechte der Ratsmitglieder und der Berichtspflichten nach § 113 GO NRW ausdrücklich auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes NRW vom 12. Dezember 2022 – Az.: 15 A 2689/20 aufmerksam machen.

Diese Genehmigungsverfügung ist dem Rat zur Kenntnis zu geben.

Rechtsbehelfsbelehrung

Sie können gegen diese Verfügung innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Klage erheben. Die Klage ist bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, schriftlich einzulegen oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten oder der Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle zu erklären.

Die Klage kann auch durch Übermittlung eines elektronischen Dokuments an die elektronische Poststelle des Gerichts erhoben werden. Das elektronische Dokument muss mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der verantwortenden Person versehen sein oder von der verantwortenden Person signiert und auf einem sicheren Übermittlungsweg gemäß § 55 a Absatz 4 VwGO eingereicht werden. Es muss für die Bearbeitung durch das Gericht geeignet sein. Die technischen Rahmenbedingungen für die Übermittlung und die Eignung zur Bearbeitung durch das Gericht bestimmen sich nach näherer Maßgabe der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung vom 24.11.2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung.

Wird die Klage durch eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt, eine Behörde oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihr zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse erhoben, muss sie nach § 55 d Satz 1 VwGO als elektronisches Dokument übermittelt werden. Dies gilt nach § 55 d Satz 2 VwGO auch für andere nach der VwGO vertretungsberechtigte Personen, denen ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55 a Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung als elektronisches Dokument aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt auch bei diesem Personenkreis nach § 55 d Satz 1 und 2 VwGO die Klageerhebung mittels Schriftform oder zu Protokoll des Urkundsbeamten oder der Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

Mit freundlichem Gruß


Jochen Hagt
Landrat