

Gutachten

zur Qualität und Rechtskonformität des
Haushaltsplan-Entwurfs 2025/2026
der Gemeinde Nümbrecht

Dr. Manfred Busch
Stadtkämmerer a.D.
Bochum, den 08.02.2025

Inhaltsverzeichnis

1. Aufgabenstellung.....	3
2. Gebot der Vollständigkeit der Planansätze.....	4
a. „Generalunternehmerschaft“ (Produkt 15.09; Entwässerung Elsenroth)	4
b. „Beteiligungsmanagement“ (Produkt 15.08; AFE GmbH).....	5
c. „Binary Swaps“ (Produkt 16.01)	7
3. Qualität der Unterlagen und Erläuterungen.....	9
a. Unvollständigkeit des eingebrachten Haushaltsplans	9
b. Unzureichende Erläuterungen zum abgelaufenen Haushaltsjahr 2024.....	9
c. Unzureichende Erläuterungen zu den Planjahren 2025 und 2026	10
d. Fehlende Erläuterungen zur mittelfristigen Finanzplanung.....	10
f. Fehlender Ausweis der direkten Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage.....	10
g. Inkonsequente Verwendung der Vorzeichen	11
h. Mangelnde Aktualität von Erläuterungen	11
4. Qualität der Planungsdaten im Haushaltsentwurf 2025/2026	12
a. Schlüsselzuweisungen zu hoch	12
b. Personalaufwand zunächst zu hoch, danach zu niedrig	13
c. Sach- und Dienstleistungsaufwand intransparent	13
d. Fehlende Erläuterung der Folgekosten	14
e. Ermächtigungsübertragungen zu hoch und ungeprüft	14
f. Darstellung der „freiwilligen Leistungen“ unvollständig	15
5. Fazit	16
6. Quellen.....	17
7. Offene Fragen	18
a. Am 17.01.2025 eingereichte Fragen.....	18
b. Am 23.01.2025 eingereichte Fragen.....	20

1. Aufgabenstellung

Vor dem Hintergrund der „außerordentlich prekären“ Haushaltslage der Gemeinde Nümbrecht¹ habe ich – wie bereits im letzten Jahr - den Auftrag erhalten, die Qualität der Planung im Haushaltsentwurf 2025/2026, die Konformität mit den Vorgaben der NRW-Gemeindeordnung (GO) und der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) sowie die Eignung als Grundlage für die Beratungen des Rates zu begutachten.

Die Gemeinde Nümbrecht steht auf Platz 7 der kreisangehörigen Gemeinden mit dem höchsten negativen Eigenkapital pro Einwohner in NRW (bilanzielle Überschuldung); in ihrer Größenklasse der kleinen kreisangehörigen Gemeinden steht sie – trotz der im Rahmen des Stärkungspakts erhaltenen 8,7 Mio. € - auf dem schlechtesten Platz.² Defizitäre Jahresergebnisse und Überschuldung sind rechtswidrige Zustände, die schnellstmöglich beendet werden müssen.³

Die Haushaltspläne der letzten Jahre wurden regelmäßig erst nach längerer Prüfung und entsprechend langen Zeiten der vorläufigen Haushaltsführung genehmigt. Die Genehmigung des Haushaltsplans 2024 liegt seit dem 16.02.2024 vor – darin wird die Überschuldung der Gemeinde als „die dramatischste Fehlentwicklung eines Haushalts“ kritisiert. Die Genehmigungsverfügung enthält zahlreiche konkrete kritische Hinweise⁴ und Auflagen⁵; insbesondere wird gefordert, dass dem Rat vierteljährlich über die finanzielle Lage, speziell auch die Entwicklung der Verlustabdeckungen für Beteiligungsunternehmen, zu berichten ist (§ 7 II Nr. 7 KomHVO).⁶

Vor diesem Hintergrund kommt der Qualität und Rechtskonformität der Haushaltsplanung sowie der hierfür erstellten Unterlagen eine hohe Bedeutung zu.

Haushaltsberatungen sind öffentlich zu führen (§ 80 GO); entsprechend sind die hierzu benötigten Unterlagen (insbesondere Haushaltspläne mit allen Anlagen, Übersichten über die Wirtschaftslage und die voraussichtliche Entwicklung der gemeindlichen Unternehmen und Einrichtungen, Jahresabschlüsse der Gemeinde und ihrer Beteiligungsunternehmen inklusive Prüfberichte) von der Gemeinde zur Verfügung zu stellen. Die Gemeinde plant transparent und öffentlich die Verwendung der öffentlichen Mittel und legt entsprechend Rechenschaft ab.⁷

Auch die Informationsfreiheitsgesetze (IFG) von Bund und Land NRW stellen sicher, dass Informationen über das Finanzgebaren der Gebietskörperschaften und ihrer Beteiligungsunternehmen offenzulegen sind, soweit nicht schutzwürdige Belange berührt werden (Personalangelegenheiten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, verwaltungsinterne Beratungsverläufe u.ä.).⁸

¹ Genehmigungsverfügung der Kommunalaufsicht vom 16.02.2024 zum Haushaltsplan 2024, Seite 3.

² Daten von IT.NRW für die Haushaltsjahre 2017, 2018 und 2019 (Reihe 79117-04z); Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt, überörtliche Prüfung der Gemeinde Nümbrecht 2022/2023, S. 37; zur Vorgeschichte s. auch Bericht der GPA NRW, überörtliche Prüfung 2017, und Wortprotokoll der Ratssitzung vom 12.07.2018 zu TOP 5: „Der Vorsitzende stellt fest, dass der Rat mehrheitlich nicht an den Ausführungen (der GPA NRW) interessiert ist.“

³ §§ 75 und 76 GO

⁴ Z.B. Genehmigungsverfügung S. 3: „... lassen die Haushaltsplanung in einem kritischen Licht erscheinen“; S. 4: Die Gemeinde „lässt ... in ihrer Überschuldungssituation keine besonderen Anstrengungen zur Verbesserung der Eigenkapitalsituation erkennen...“; S.3: „...kann früher oder später nur noch als das „Prinzip Hoffnung“ angesehen werden...“.

⁵ Hier insbesondere Auflagen zur Berichterstattung an den Rat und die Kommunalaufsicht.

⁶ Im Haushaltsjahr 2024 hat die Verwaltung dem Rat 4 Berichte zur aktuellen Haushaltslage erstattet, in diesem Rahmen aber die finanziellen Auswirkungen der prekären Lage der überschuldeten AFE GmbH nicht erwähnt.

⁷ Handreichung des MHKBD, insbesondere Seiten 730, 744, 748

⁸ Zum IFG z.B. Benedikt Huhn, Vertraulichkeit und Transparenz der öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Stuttgart 2016, insbesondere Seiten 111 – 253.

2. Gebot der Vollständigkeit der Planansätze

Gemäß § 80 GO hat die Verwaltung sicherzustellen, dass alle relevanten Sachverhalte im Entwurf finanziell berücksichtigt sind. Hierzu könnte der Rat von der Verwaltung sogar eine „Vollständigkeitserklärung“ fordern.⁹

Demgegenüber wurden im zum 11.12.2024 in den Rat eingebrachten Haushaltsplan-Entwurf etliche relevante und bekannte Sachverhalte nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt (wie schon im Vorjahr):

a. „Generalunternehmerschaft“ (Produkt 15.09; Entwässerung Elsenroth)

Die Sicherstellung der Abwasserentsorgung gehört zu den wichtigsten Erschließungsmaßnahmen, die lange im voraus geplant werden. Daher bleibt unverständlich, warum die entsprechenden Erträge und Aufwände für das Gewerbegebiet Elsenroth keinen Eingang in die Haushaltsplanung¹⁰ gefunden haben bzw. finden (Haushaltsplan 2024, pdf S. 421; Haushaltsplan-Entwurf 2025/2026, pdf S. 445).

Selbst wenn sich die Aufwände und Erträge im Produkt 15.09 exakt auf Null saldieren würden (was nicht der Fall ist), müssten sie gezeigt werden (Saldierungsverbot: § 86 GO und §§ 11 II und 42 II KomHVO).

Lediglich in den jeweiligen Jahresabschlüssen (2022 und 2023) werden die Zahlen gezeigt (Produkt 15.09; Aufwände 1,4 bzw. 0,7 Mio. €). Sachlich handelt es sich hier neben den Erstattungen und Aufwänden zur Entwässerung des Gewerbegebiets auch noch um Pachtzahlungen der GWN GmbH, die ebenfalls nicht beplant wurden (Vorbericht pdf S. 20).

Grundstückskäufe und -verkäufe für das Gewerbegebiet Elsenroth werden über das Produkt 01.11 „Grundstücks- und Gebäudemanagement“ abgewickelt, die verkehrliche Erschließung im Produkt 12.01 „öffentliche Verkehrsflächen“ und die Entwässerungsmaßnahmen sowie die Pachtzahlungen im Produkt 15.09 „Generalunternehmerschaft“. Sachlich zusammengehörige Aufwände und Erträge bzw. Auszahlungen und Einzahlungen sind aber – im Sinne des Produkthaushalts – in (nur) einem Produkt zu veranschlagen (§ 11 III KomHVO¹¹).

Angesichts der Größenordnung des Projekts wäre zu fordern, dass alle finanzrelevanten Vorgänge 2025 – 2029 zusammenhängend in einem neuen Produkt „Gewerbegebiet Elsenroth“ geplant und gezeigt werden.

⁹ S. Handreichung Seiten 722, 732, 745.

¹⁰ Im Jahresabschluss 2022 werden Auszahlungen für Elsenroth im Produkt 15.09 „Generalunternehmerschaft“ gebucht - im Haushaltsplan 2023 gibt es das Produkt 15.09 noch nicht.

¹¹ § 11 III KomHVO: „Für denselben Zweck sollen Aufwendungen und Auszahlungen nicht an verschiedenen Stellen im Haushaltsplan veranschlagt werden. Wird ausnahmsweise anders verfahren, ist auf die Ansätze gegenseitig zu verweisen.“

b. „Beteiligungsmanagement“ (Produkt 15.08; AFE GmbH)

Anders als die Bezeichnung „Beteiligungsmanagement“ nahelegt, handelt es sich nicht um „das“ Produkt, in dem die Finanzbeziehungen zu den Beteiligungen der Gemeinde Nümbrecht (insbesondere AFE GmbH, GWN GmbH, BEG GmbH) dargestellt sind, sondern um den Ort, an dem einige (aber nicht alle) Finanzbeziehungen zur AFE GmbH verbucht werden.¹² Dies entspricht nicht den Anforderungen an einen Produkthaushalt, wonach zusammengehörige Vorgänge auch an einem Ort zu buchen sind (§ 11 III KomHVO).

Spätestens seit der Abschreibung des Beteiligungs-Buchwerts auf Null im Jahresabschluss 2019 und dem Eintritt der Überschuldung war offensichtlich, dass die AFE GmbH ohne finanzielle Unterstützung der Gemeinde Nümbrecht nicht überleben kann.

Eine entsprechende Haushaltsplanung ist aber unterblieben – stattdessen ergab die Gemeinde jährlich Darlehen in erheblicher Höhe, die jeweils im Jahresabschluss bereits wieder abgeschrieben wurden, also faktisch den Charakter von verlorenen Zuschüssen¹³ hatten. Auch im Haushaltsjahr 2025 werden der AFE GmbH, obwohl sie am Rande der Illiquidität agiert, städtische Darlehen zugestanden (Cashpool), ohne dass hierfür im Haushaltsplan 2025/2026 Vorsorge getroffen würde.

Im Jahresabschluss 2020 (Forderungsspiegel, Anlage VII, pdf S. 136) finden sich unter der Rubrik „Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen“ keine Angaben, obwohl zum 31.12.2020 zweifellos die Forderung gegen die AFE GmbH in Höhe von 1,29 Mio. € bestand. Auch in den Jahresabschlüssen 2022 (S. 318) sowie 2023 (S. 153) fehlen die Darlehen an die AFE GmbH, obwohl sie ja im Außenverhältnis gegenüber der AFE GmbH als 100%-Tochter bestehen blieben.

Die jeweiligen Abschreibungen der Darlehen erfolgten in den Jahresabschlüssen 2021 (pdf S. 30; Anlage V; pdf S. 123), 2022 (pdf S. 30, S. 313) und 2023 (pdf S. 30 und S. 153).¹⁴

Während in den Berichten des Wirtschaftsprüfers die Abschreibungen der gemeindlichen Darlehen an die AFE aufgezeigt werden, finden sich in den jeweiligen Lageberichten der Verwaltung keine entsprechenden Hinweise auf die AFE, obwohl über andere Sonderabschreibungen bzw. über andere Vorgänge von besonderer Bedeutung berichtet wird (Jahresabschluss 2021 pdf S. 138 und 153-155; Jahresabschluss 2022 pdf S. 329 und 345-347; Jahresabschluss 2023 pdf S. 170f und 186f).

Dazu passt, dass in allen Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen die vorgeschriebene nachrichtliche Berichterstattung über direkte Verrechnungen gemäß § 44 III KomHVO unterhalb der Ergebnisrechnung (s. unten) fehlt – hier wäre aufgefallen, in welchen Größenordnungen sich die Abschreibungen und der damit verbundene Abbau von Eigenkapital durch die AFE GmbH bewegen: In Summe sind es knapp 3 Mio. €, die bezogen auf die AFE GmbH abgeschrieben werden mussten und damit entsprechend das gemeindliche Eigenkapital mindern bzw. die Überschuldung erhöhen. Diese Abschreibungen der Darlehen an die AFE GmbH stehen für rd. ein Drittel der aktuellen Überschuldung der Gemeinde Nümbrecht.

¹² Z.B.: Im Produkt 16.02 finden sich Ausleihungen an die GWN GmbH (2022: 3,4 Mio. €) und Gewinnausschüttungen der GWN an die Gemeinde. Aufwände und Auszahlungen für das Parkhotel in der Bewirtschaftung der AFE GmbH finden sich im Produkt 15.04 „Parkhotel, Sportpark, Golfanlage“.

¹³ S. auch Genehmigungsverfügung vom 16.02.2024, S. 4 Ziff. 1

¹⁴ Die Dateien der Jahresabschlüsse sind so erstellt, dass die pdf-Suchfunktion nicht genutzt werden kann. Teilweise sind die verkleinert abgebildeten Zahlen in der Jahresrechnung nicht lesbar. Auch diese rein technischen Mängel erschweren den Zugang erheblich.

Im Lagebericht der Verwaltung ist über Vorgänge von besonderer Bedeutung zu berichten (§ 49 Satz 3 KomHVO) – eine evtl. Berichterstattung an anderer Stelle entbindet nicht von dieser Verpflichtung. In den Lageberichten fehlen diese vorgeschriebenen Erläuterungen – bei einem Gesamtvolumen von fast 3 Mio. € kann diese besondere Bedeutung wohl kaum bestritten werden.

Tab. 1: Darlehens-Auszahlungen an die AFE GmbH und Abschreibungen (T€)

Finanzbeziehungen zur AFE GmbH			
2009	288		Beteiligungswert
2019		-288	Abschreibung Beteiligungswert *
2020	1.290	0	Darlehensvergabe
2021	310	-1600	Darlehensvergabe + Abschreibung
2022	700	-700	Darlehensvergabe + Abschreibung
2023	300	-300	Darlehensvergabe + Abschreibung
2024			
	2.888	-2.888	Saldo: Wert = Null !
* Abschreibung als direkte Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage, d.h. in der Ergebnisrechnung nicht sichtbar!			

Die Form der Verbuchung im Rahmen der jeweiligen Jahresabschlüsse bzw. Haushaltspläne ist grob irreführend: Normalerweise werden im Nümbrechter Haushalt investive Einzahlungen mit Minus, die investiven Auszahlungen mit Plus gezeigt (obwohl Mittelabfluss; s. unten auch 3.g).

Im Fall der AFE werden aber die tatsächlich investiven Auszahlungen (die Darlehensauszahlung an die AFE) jeweils unter „investive Einzahlungen“ verbucht, aber mit „falschem“ Vorzeichen (hier „Plus“) – so auch im Haushaltsplan-Entwurf 2025/2026 im Produkt 15.08 „Beteiligungsmanagement“ (Spalte: „Ergebnis 2023“; S. 357; pdf Seite 444). Da Einzahlungen eine Mehrung der liquiden Mittel bedeuten, erscheint das „Plus“ intuitiv richtig, ist aber im Nümbrechter Jahresabschluss bzw. Haushaltsplan falsch: Es handelt sich um einen (versteckten, weil falsch etikettierten) Mittelabfluss. Dieses Vorgehen stellt einen schweren Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung dar.¹⁵

Durch diese falschen Verbuchungen als „umgekehrte Einzahlungen“ = Auszahlungen fiel vielleicht auch nicht auf, dass hierfür jeweils – angesichts fehlender Planansätze - eine Vorab-Genehmigung des Rates als außerplanmäßige Auszahlungen gemäß § 81 GO erforderlich gewesen wäre.

In den Beteiligungsberichten der Gemeinde Nümbrecht (2021, S. 12; 2022, S. 12) wird fälschlich festgestellt, dass der Beteiligungsbuchwert der AFE GmbH bei 288 T€ liege – obwohl dieser bereits im Haushaltsjahr 2019 auf Null abgeschrieben wurde.

Gemäß § 7 II Nr. 7 c KomHVO ist im Vorbericht anzugeben, welche wesentlichen haushaltswirtschaftlichen Belastungen sich insbesondere aus der Verlustabdeckung für Beteiligungen, hier die

¹⁵ So auch irreführend im Haushaltsplan 2024 (Spalte „Ergebnis 2022“; S. 348, pdf S. 419), Haushaltsplan 2023 (Spalte „Ergebnis 2021“; S. 356, pdf S. 423) und Haushaltsplan 2022 (Spalte „Ergebnis 2020“; S. 344, pdf S. 407).

AFE GmbH, ergeben können. Auf Seite V50 des Entwurfs 2025/2026 (pdf S. 59) wird behauptet, solche Auswirkungen gebe es für die Jahre 2024 – 2027 (sic!)¹⁶ nicht.

Die Aufnahme der AFE GmbH in das kommunale „Cash-Pooling“ birgt das Risiko, dass die AFE GmbH Darlehen nicht zurückzahlen kann und es zu weiteren Verlusten kommt, deren Abschätzung Aufgabe der Verwaltung ist, z.B. in Form von Zuführung zu entsprechenden Rückstellungen im Jahresabschluss oder Planung als verlorener Zuschuss.

Für die Beratungen zum Haushaltsplan 2025/2026 im Januar/Februar 2025 liegt der Jahresabschluss 2023 der AFE GmbH aktuell nicht vor – damit fehlen notwendige und vorgeschriebene Informationen für die Beratung des Haushaltsplans 2025/2026, insbesondere über die Fortführungs-Perspektive der AFE GmbH und die dafür erforderlichen Voraussetzungen:

Einerseits: Mit dem Beschluss über den Jahresabschluss der Gemeinde im Dezember 2024 hat der Rat auch die Abschreibung des gemeindlichen Darlehens an die AFE GmbH beschlossen; dies ist nur zulässig, wenn die Zahlungsfähigkeit der bereits überschuldeten AFE GmbH nicht gegeben, die Forderung also nicht eintreibbar ist. Dies führt direkt in die Insolvenz.

Andererseits: Da die AFE GmbH bislang keinen Antrag auf Feststellung der Insolvenz gestellt hat, muss sie eine Fortführungs-Perspektive besitzen – andernfalls dürfte der Jahresabschluss 2023 nicht testiert werden. Diese Fortführungs-Perspektive kann nach Lage der Dinge nur die Gemeinde Nümbrecht selbst eröffnen, indem sie für die Zahlungsfähigkeit der AFE GmbH einsteht – sei es durch eine direkte Bürgschaft, die aber der Genehmigung der Kommunalaufsicht bedarf, oder über ein Cash-Pooling der gemeindeeigenen Unternehmen. Angesichts des extrem hohen Ausfallrisikos haben Liquiditätskredite an die AFE GmbH den Charakter von verlorenen Zuschüssen – deshalb handelt es sich faktisch um zusätzliche freiwillige Leistungen, zu denen die Gemeinde Nümbrecht im rechtswidrigen Zustand der Überschuldung nicht berechtigt ist (s. unten Abschnitt 4.f).

c. „Binery Swaps“ (Produkt 16.01)

Die Grafik „Entwicklung Zinsaufwendungen“ (Vorbericht V30, pdf S. 39) macht deutlich, dass die vor Jahren abgeschlossenen Swap-Geschäfte zu einem Zinsschaden für die Gemeinde Nümbrecht in den Jahren 2014-2016 von rd. 10 Mio. € geführt haben – die Größenordnung entspricht der aktuellen Überschuldung der Gemeinde Nümbrecht. M.a.W.: Hätte die Verwaltung die Swap-Verträge nicht abgeschlossen, wäre die Gemeinde Nümbrecht aktuell nicht überschuldet.

Auch nach dem Vergleich mit der Ersten Abwicklungsanstalt (EAA) der WestLB im Jahre 2016¹⁷ sind weiterhin erhebliche Belastungen aus Derivatgeschäften zu verzeichnen; im Jahresabschluss 2016 wurde bereits hierauf hingewiesen: „Künftig erhebliche finanzielle Verpflichtungen können sich aus den zum Bilanzstichtag abgeschlossenen Derivatgeschäften zur Zinsoptimierung ergeben. Zum Stichtag 31.12.2016 beläuft sich der Rückstellungsbetrag auf rd. 2,355 Mio. €.“¹⁸

Zwar wurde diese Rückstellung aufgelöst – in den Folgejahren ergeben sich aber bis heute erhebliche jährliche Belastungen in Höhe von durchschnittlich 83 T€, obwohl zwei der vier Swaps bereits im Jahr 2021 endeten.

¹⁶ Offenbar wurde versäumt, diese Übersicht zu aktualisieren.

¹⁷ S. auch BGH-Urteil vom 22. März 2016 – XI ZR 425/14

¹⁸ Jahresabschluss 2016, Anlage V, S. 9

Tab. 2: Rückstellungsbildung und -verbrauch für Swap-Verträge

	Rückstellung Swap-Zinsen				
	01.01.	Zugang	Verbrauch	Auflösung	31.12.
JA 2017	139.399	109.910	139.399	0	109.910
JA 2018	109.910	84.969	0	109.910	84.969
JA 2019	84.969	75.601	84.969		75.601
JA 2020	75.601	73.221	75.601		73.221
JA 2021	73.221	38.307	73.221		38.307
JA 2022	38.307	25.374	38.307		25.374
JA 2023	25.374	6.776	25.374		6.776
gesamt		414.158	436.871	109.910	

	Rückstellung Abgrenzung Zinsen Darlehen				
	01.01.	Zugang	Verbrauch	Auflösung	31.12.
JA 2017	25.500	28.000	25.500	0	28.000
JA 2018	28.000	30.000	28.000	0	30.000
JA 2019	30.000	0	0	0	30.000
JA 2020	30.000	30.000	30.000	0	30.000
JA 2021	30.000	0	9.030		20.970
JA 2022	20.970	31.546	20.970		31.546
JA 2023	31.546	51.383	31.546		51.383
gesamt		170.929	145.046	0	

Auffällig sind die jährlichen Zuführungen und die gleichzeitigen, beinahe betragsgleichen Verbräuche dieser Rückstellungen – es handelt sich um „normalen“, laufenden Aufwand, der mit hinreichender Sicherheit planbar ist. Hier wird der Aufwand aber nicht im Haushaltsplan gezeigt, sondern taucht erst im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten „überraschend“ im Anhang in Tabellenform auf, ohne kommentiert zu werden. Da die beiden restlichen Swaps noch bis zum Jahr 2036 bzw. 2038.¹⁹ laufen, werden sie voraussichtlich auch weiterhin Aufwand verursachen. Dieser Aufwand ist nicht nur im nachhinein zu zeigen (Vorbericht V64; pdf S. 73; 67 T€ Derivat-zinsen für 2023), sondern muss abgeschätzt und in die Haushaltsplanung aufgenommen werden.

In den jeweiligen Jahresabschlüssen wird suggeriert, es handele sich jeweils um „Bewertungseinheiten“²⁰, die Swaps würden also zusammen mit dem jeweiligen Grundgeschäft einen synthetischen Festsatzkredit ergeben. Für Bewertungseinheiten sind Rückstellungen allerdings explizit gesetzlich ausgeschlossen (§ 88 GO i.V.m. § 35a KomHVO) – die Nümbrechter Swaps bringen das Zinsänderungsrisiko gerade nicht auf Null, sondern bringen eigene Risiken mit sich, für die Rückstellungsbedarf besteht bzw. laufender Aufwand entsteht.

Im 2016 durchgeführten Verfahren vor dem BGH waren drei unterschiedlichen Typen von Swaps (kündbarer Zahler-Swap, digitaler Zinsumfeld-Swap, CHF-Plus-Swap) Gegenstand der Verhandlung. Es ist aus den Jahresabschlüssen nicht nachvollziehbar, um welchen Typ es sich im Falle

¹⁹ Jahresabschluss 2023, Anhang S. 12 (pdf S. 128)

²⁰ Die Anforderungen an Bewertungseinheiten hat der BGH in seinem o.g. Urteil vom 22. März 2016 verschärft – ob diese hier vorliegen, muss seitens der Verwaltung geprüft und erläutert werden.

Nümbrechts handelt²¹. Grundsätzlich gilt allerdings: Swap-Verträge ohne Grundgeschäft sind rein spekulativ und damit auf gemeindlicher Ebene untersagt.

3. Qualität der Unterlagen und Erläuterungen

a. Unvollständigkeit des eingebrachten Haushaltsplans

Der am 11.12.2024 in den Rat eingebrachten Haushalts-Entwurf 2025/2026 war unvollständig – es fehlten

- der Vorbericht (§ 1 II Nr. 1 und § 7 KomHVO)
Erläuterungen zum Vorjahr, zum laufenden Jahr, zum Planjahr und zur mittelfristigen Finanzplanung (am 20.01.2025 nachgereicht);
- die Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals (§ 1 II Nr. 5 KomHVO)
Die im Entwurf 2025/2026 enthaltene Übersicht (S. 684) bezieht sich auf den Stand 31.12.2022 und ist damit veraltet (am 20.01.2025 nachgereicht);
- der aktuelle Jahresabschluss (2023) der überschuldeten AFE GmbH (§ 1 II Nr. 9 KomHVO)
(liegt aktuell nicht vor).

Die am 17. und 23.01.2025 eingereichten Fragen zum Haushaltsplan-Entwurf (s. Anlage) wurden bislang nicht beantwortet – sollte die Beantwortung nicht rechtzeitig vor der Beschlussfassung über den Haushaltsplan-Entwurf erfolgen, ist schon hierdurch eine „informierte Mitwirkung“ nicht möglich.

b. Unzureichende Erläuterungen zum abgelaufenen Haushaltsjahr 2024

Der nachgereichte Vorbericht im Haushaltsplan-Entwurf 2025/2026 enthält keine Prognose des Jahresergebnisses 2024. Die genannten Verbesserungen und Verschlechterungen gegenüber dem Ansatz 2024 saldieren sich auf eine Verbesserung von 3,27 Mio. €, von der allerdings die für 2026 erforderliche Rückstellungsbildung von 2,0 Mio. € im Jahresabschluss 2024 (s. unten 4.a) abgezogen werden muss. Es bleibt unklar, ob bei den im Vorbericht genannten Veränderungen Jahresabschlussbuchungen bereits berücksichtigt sind oder nicht.

Die in der Ratssitzung zur Einbringung am 11.12.2024 gezeigte Präsentation von 13 Folien enthält nur Darstellungen des Ansatzes 2024, aber keine Aussagen zur Abwicklung des Haushaltsjahres 2024.

Für die Haushaltsberatungen sollte die Verwaltung vorläufige Jahresergebnisse 2024 in der Gliederung des Ergebnisplans zeigen.

²¹ Die Bezeichnung lautete „Flexi Swap“ bis zum Jahresabschluss 2022, dann aber „Binary Swap“ im Jahresabschluss 2023 (Anlage V S. 12, pdf S. 128).

c. Unzureichende Erläuterungen zu den Planjahren 2025 und 2026

Auf den Seiten V51 – V64 des Vorberichts (pdf S. 60 – 73) wird der Gesamtergebnisplan in aufgefächerter Form auf Sachkontenebene für die Jahre 2023 – 2029 gezeigt. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen – allerdings sind die Bezeichnungen der detaillierten Konten oft nicht aussagefähig.²²

Erläuterungen hierzu finden sich im Vorbericht nur sporadisch.

Die Vergleichbarkeit der Planwerte 2024 – 2029 mit den Ist-Werten 2023 leidet insbesondere darunter, dass wesentliche Einmal-Effekte (z.B. Sonderabschreibungen auf das Straßen- und Wegenetz, Breitband-Ausbau, Deponie-Übergang u.ä.) unerläutert bleiben.

d. Fehlende Erläuterungen zur mittelfristigen Finanzplanung

Die vorgeschriebenen Erläuterungen (zusätzliche „Aussagen“) zu den geplanten Entwicklungen in der mittelfristigen Finanzplanung (§ 7 II Nr. 2 KomHVO) fehlen vollständig.

f. Fehlender Ausweis der direkten Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage

Sowohl im Haushaltsentwurf 2025/2026 (pdf S. 84) als auch in den Haushaltsplänen der letzten Jahre (z.B. Haushaltsplan 2024, pdf S. 68) fehlen – trotz der recht hohen Beträge, die die bereits erhebliche Überschuldung weiter erhöhen - die vorgeschriebenen²³ nachrichtlichen Ausweise der direkten Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage unterhalb der Ergebnisrechnung.

Diese Ausweise fehlen ebenso in den Jahresabschlüssen (z.B. im Jahresabschluss 2023, S. 2). Für das Haushaltsjahr 2023 geht es immerhin um eine Verbesserung von 2,1 Mio. €, die sich lediglich in einer Tabelle im Anhang des Jahresabschlusses (Anlage V; pdf S. 153) finden lässt.

Aufgrund der kryptischen Beschreibungen²⁴ und der teilweise unleserlichen Abbildung²⁵ dieser Pflicht-Tabelle „Direkte Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage“ in den Jahresabschlüssen lassen sich die finanziell äußerst relevanten Sachverhalte nur mit großer Mühe nachvollziehen.

²² Z.B.: „525400 Erstattungen ver.U“ (immerhin rd. 1,8 Mio. jährlich) oder „529100 sonstige Sach- und Dienstleistungen“ (2025: 6,5 Mio.; jeweils V 59, pdf S. 68).

²³ VV-Muster, Anlage 4: Unter dem Ergebnisplan ist auszuweisen „Nachrichtlich: Verrechnungen von Erträgen und Aufwendungen mit der allgemeinen Rücklage“ gemäß § 44 KomHVO; s. auch § 39 III KomHVO.

²⁴ Z.B. 2,435 Mio Euro „Wertkorrektur im JA 2023 aufgrund Übertragungs ver“ (Jahresabschluss 2023, pdf S. 153) für die Aufdeckung stiller Reserven bei der Veräußerung eines Grundstücks an die GWN GmbH; 1,599 Mio. Euro „Abschreibung wg. dauernder Wertminderung JA 2021“ für den Totalausfall der Darlehen an die AFE GmbH.

²⁵ Die Tabelle im Jahresabschluss 2021 ist kaum lesbar (pdf S. 123).

g. Inkonsequente Verwendung der Vorzeichen

Äußerst störend ist die häufig wechselnde Verwendung der Vorzeichen bei Erträgen versus Aufwänden bzw. Einzahlungen versus Auszahlungen (s. auch oben 2.b).

Im Nümbrechter Haushalt und Jahresabschluss werden in der Ergebnisrechnung und -planung grundsätzlich Erträge bzw. Einzahlungen mit Minus, Aufwände bzw. Auszahlungen mit Plus gezeigt. Dies führt dazu, dass Aufwände > Erträge (ein „negativer“ Saldo der lfd. Verwaltungstätigkeit) und investive Auszahlungen > investive Einzahlungen (ein „negativer“ Saldo der Investitionstätigkeit) mit Plus gezeigt werden (jedenfalls in der Ergebnisrechnung und im Finanzplan). Im Finanzplan werden dann negative Kassenbestände (die es nicht geben kann) konsequent auch mit Plus gezeigt (pdf S. 87).

Aber:

- In der Übersicht „Entwicklung des Eigenkapitals“ (V42; pdf S. 51) werden die negativen Jahresergebnisse mit Minus gezeigt.
- In der Tabelle 8 „Investitionsplanung nach Finanzpositionen“ (V 65, pdf S. 74) werden Einzahlungen mit Plus gezeigt, Auszahlungen mit Minus.
- In der Bilanz wird die Passivseite (unsinnig) mit Minus dargestellt.

Um Missverständnisse auszuschließen, sollte die Verwaltung die Verwendung der Vorzeichen einheitlich gestalten.

h. Mangelnde Aktualität von Erläuterungen

Zuerst wird unter der Überschrift „Globaler Minderaufwand“ bzw. „Verlustvortrag“ (V28; pdf S. 37) das 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz erwähnt, das zum 31.12.2023 in Kraft getreten ist - allerdings nur bezogen auf den Kreis.

Die umfangreichen Änderungen der GO und nachfolgenden Änderungen der KomHVO durch das 3. NKF-WG betreffen allerdings in gleichem Maße auch die Gemeinde selbst. Unter der Überschrift „3.2 Der Haushaltsausgleich im NKF“ (V38f; pdf S. 47) wird dies nicht deutlich, denn dort wird nur das 2. NKF-WG erläutert. Auch im HSK (HSK4; pdf S. 487) wird die alte GO vor Änderung durch das 3. NKF-WG zitiert und erläutert.

Für Nümbrecht relevant könnten insbesondere folgende neue Regelungen des 3. NKF-WG sein:

- Die Globale Minderausgabe kann 2% der Aufwände betragen.
- Liquiditätskredite dürfen nicht zur Investitionsfinanzierung dienen, deshalb ist eine Bereinigung im Rahmen des Jahresabschlusses (2023) vorgeschrieben.²⁶
- Rotationspflicht für die externe Abschlussprüfung nach 5 Jahren (§ 102 II Satz 2 GO).

²⁶ Lt. Gesamtfinanzplan im Jahresabschluss 2023 lag der Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit bei minus 6,68 Mio. € (Auszahlungen > Einzahlungen), die Netto-Liquiditätskreditaufnahme aber bei 11,94 Mio. €, so dass eine Bereinigung erforderlich wird.

- Aufgrund der wesentlichen Änderungen durch das 3. NKF-WG können HSKs ggf. wieder mit dem Haushaltsjahr 2024 neu starten.²⁷

Die Verwaltung sollte ihre Erläuterungen im Vorbericht aktualisieren.

4. Qualität der Planungsdaten im Haushaltsentwurf 2025/2026

a. Schlüsselzuweisungen zu hoch

Die Gewerbesteuer-Erträge der Gemeinde Nümbrecht haben sich im Haushaltsjahr 2024 äußerst günstig entwickelt – auf diesem Niveau werden auch die nächsten Jahre geplant. Für 2026 wird ein Zuwachs von 14,6% gegenüber 2025 geplant – ein gegenüber den Orientierungsdaten des Landes dreifach erhöhter Zuwachs.

Gleichzeitig werden aber auch die Schlüsselzuweisungen ab dem Haushaltsjahr 2025 sehr hoch veranschlagt: Die Grafik „Entwicklung Schlüsselzuweisung“ (Vorbericht V22; pdf S. 32) macht deutlich, dass die Haushaltsplanung zukünftig von deutlich höheren Schlüsselzuweisungen ausgeht als in der Vergangenheit (2021 – 2023) realisiert.

Nicht hinreichend berücksichtigt wird hierbei der Zusammenhang zwischen Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG): Referenzperiode für die Schlüsselzuweisungen im GFG 2026 sind die Steuererträge des 2. Halbjahrs 2024 (die schon bekannt hoch sind) und des 1. Halbjahrs 2025. Haben sich die Steuererträge der Gemeinde überdurchschnittlich entwickelt, wird dies c.p. zu unterdurchschnittlichen Schlüsselzuweisungen führen. So war es bereits im Zeitraum 2021 - 2023: Die Schlüsselzuweisungen waren gering bzw. gingen 2023 sogar auf Null zurück, weil in den Referenzperioden die Nümbrechter Steuerkraft relativ hoch war.

Die o.g. Grafik „Entwicklung Schlüsselzuweisung/Steuerkraft“ zeigt dies für die Vergangenheit sehr deutlich – ebenso ist erkennbar, dass die gegenläufige Entwicklung in der Planung nicht erfasst wird.

Eine grobe Abschätzung²⁸ führt zum Ergebnis, dass die Schlüsselzuweisung für 2026 knapp 2 Mio. € niedriger liegen wird als im Entwurf geplant – diese Verschlechterung wirkt sich entsprechend auch auf die Folgejahre aus.

Dies hat Konsequenzen auch für das Haushaltssicherungskonzept: Aus dem für 2031 erwarteten Abbau der Überschuldung wird – realistisch betrachtet – eine Vertiefung der Überschuldung gegenüber dem letzten Ist 2023.

Es scheint, als sei der Verwaltung dieses Problem bewusst: Unter den sonstigen ordentlichen Erträgen für 2026 findet sich im Produkt 16.01 „Steuern, allgemeine Zuweisungen, Umlagen“ eine nicht

²⁷ S. auch Erlass des MHKBD vom 30.11.2023.

²⁸ Geht man für das GFG 2026 von einem Wachstum der Steuerkraft-Messzahlen und der Schlüsselmasse von 3% sowie konstanten Bedarfsmesszahlen aus, dann lässt sich die konkrete Schlüsselzuweisung für Nümbrecht auf Basis des Rechentableaus für das GFG 2025 exakt berechnen. Alternativ lässt sich abschätzen, dass 90% der über die Steuerkraft im GFG 2025 hinausgehenden Steuerkraft Nümbrechts im GFG 2026 durch Verluste bei der Schlüsselzuweisung kompensiert werden; anschließend ist diese Schlüsselzuweisung um 3% zu erhöhen.

erläuterte Position von 2 Mio. € für 2026 „Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen“. Offenbar besteht die Absicht, im Jahresabschluss 2024 (der besser ausfallen wird als geplant) diese Rückstellung zu bilden (in der Bilanz 2023 gibt es noch keine entsprechende Rückstellung).

Allerdings: Damit kann zwar das Jahresergebnis 2026 gerettet werden (zulasten des Jahresergebnisses 2024), aber in der Langfrist-Planung 2027 – 2031 für das HSK fehlen jährlich rd. 2 Mio. €, also in Summe 10 Mio. € Verschlechterung gegenüber den Planzahlen. Die geforderte Beseitigung der rechtswidrigen Überschuldung ist so nicht erreichbar.

Die Verwaltung sollte dieses Problem gegenüber dem Rat und der Kommunalaufsicht offenlegen.

b. Personalaufwand zunächst zu hoch, danach zu niedrig

Im Vorbericht wird die personelle Lage in der Verwaltung wie folgt beschrieben:

„Es muss jedoch in diesem Zusammenhang bedacht werden, dass in der Verwaltung der Gemeinde Nümbrecht seit vielen Jahren mit ausgedünnten Personalressourcen gearbeitet wird, da in den vergangenen Jahren auf Grund des Konsolidierungszwangs erheblich Personal abgebaut wurde bzw. den wachsenden Anforderungen an das Aufgabenspektrum personell nicht immer entsprochen werden konnte. Zur Sicherung der ordnungsgemäßen (pflichtigen) Aufgabenerledigung und damit verbundenen Leistungsqualität sind die Konsolidierungsmöglichkeiten hier bereits an ihre Grenzen gestoßen.“ (V25; pdf S. 34)

Dieser Einschätzung widerspricht die tatsächliche Entwicklung: Die Zahl der beschäftigten MitarbeiterInnen (auf Basis von Vollzeitäquivalenten) bei der Gemeinde Nümbrecht ist gegenüber 2017 durchschnittlich um 2% pro Jahr (!) angestiegen, also insgesamt um gut 15% (30.06.2017: 71 VZÄ; 30.06.2024: 82 VZÄ).²⁹

Der Personal- und Versorgungsaufwand steigt im Zeitraum 2017 – 2023 (letztes Ist) um durchschnittlich 5,3% pro Jahr. Er soll von 2023 (realisiert) bis 2025 (geplant) um weitere 19% steigen – nur rd. die Hälfte hiervon ist durch Tarifabschlüsse begründbar.³⁰

Nach dem Jahr 2025 soll der Personal- und Versorgungsaufwand allerdings wieder sinken bzw. bis 2029 auf dem Niveau von 2025 verbleiben. Dies könnte rechnerisch nur erreicht werden, wenn die Zahl der MitarbeiterInnen in dem Maße sinkt wie der Personalaufwand tarifbedingt steigt – kaum vorstellbar angesichts der Vergangenheit.

Die Verwaltung sollte Maßnahmen ergreifen, um den Personaleinsatz besser zu steuern und den Personalaufwand zu begrenzen.

c. Sach- und Dienstleistungsaufwand intransparent

Aus den Unterlagen ist nicht ersichtlich, welche Volumina die Zuschüsse für den Breitband-Ausbau an die Gemeinde einerseits, der Sachaufwand der Gemeinde andererseits im Ergebnis 2023 sowie den Plandaten 2024 – 2029 jeweils haben; zudem bleibt unklar, wer genau welche Aufgaben übernimmt (die Gemeinde selbst oder die GWN GmbH als Auftragnehmerin).

²⁹ Jeweilige Stellenpläne im Haushaltsplan 2018 und 2025/2026; Übersicht „tatsächlich besetzte Stellen“.

³⁰ Für den Tarifabschluss 2023/2024 wären knapp 6% ansetzbar; der Tarifabschluss 2025 steht noch bevor, dürfte sich aber letztendlich um 2 – 3% bewegen.

Hinzu kommt, dass durch die Auslagerung der Abfallentsorgung nach 2023 erhebliche Aufwände für Deponierung und Abfallsentsorgung (sowie die korrespondierenden Erträge) hier entfallen und die Belastung des gemeindlichen Haushalts entsprechend anders verbucht wird.

Es muss separat erläutert werden, wie sich die Aufwände für diese und alle übrigen Sach- und Dienstleistungen über die Jahre entwickeln sollen.

d. Fehlende Erläuterung der Folgekosten

Erläuterungen zu den wesentlichen Investitionen fehlen; insbesondere fehlen Erläuterungen der Auswirkungen auf die Haushalte der folgenden Jahre (Folgekosten; § 7 II Nr. 4 KomHVO).

Das Nachvollziehen des Zusammenhangs zwischen Investitionen und den entsprechenden nachfolgenden Abschreibungen wird unmöglich, wenn Investitionen und Abschreibungen in verschiedenen Produkten stattfinden (Investitionen im Produktbereich 1.09 „Räumliche Planung und Entwicklung“, aber so gut wie keine Abschreibungen; es findet sich kein Hinweis darauf, wo die erforderlichen Abschreibungen verbucht sind).³¹

e. Ermächtigungsübertragungen zu hoch und ungeprüft

Die dem Rat vorgelegte Liste der Ermächtigungsübertragungen von 2023 nach 2024 (Vorlage 24/2855 vom 22.04.2024) zeigt eine Gesamtsumme von 23,9 Mio. € investiver Ermächtigungsübertragungen. Der Jahresabschluss 2023 zeigt demgegenüber nur 21,5 Mio. € investiver Ermächtigungsübertragungen (Anlage III Seite 2; pdf S. 53).

Legt man die Zahl des Jahresabschlusses zugrunde, standen für 2024 fortgeschriebene investive Auszahlungsansätze von insgesamt 39,3 Mio. € zur Verfügung, gemessen an 14,5 Mio. €, die im Haushaltsjahr 2023 umgesetzt werden konnten. Die fortgeschriebenen investiven Planansätze liegen demnach rd. dreifach über dem, was die Gemeinde Nümbrecht realistisch umsetzen kann. Die GPA hatte bereits – ebenso wie die Kommunalaufsicht – gefordert, die Höhe der Ermächtigungsübertragungen deutlich zu begrenzen.³²

Darüber hinaus forderte die Kommunalaufsicht in ihrem Schreiben vom 06.11.2023, dass für jede Maßnahme, die per Ermächtigungsübertragung in das nächste Jahr übertragen werden soll, die finanziellen Auswirkungen darzustellen sind:

„Soweit beabsichtigt ist, verbliebene Ermächtigungen aus den Vorjahren zu übertragen, hat der Rat die Maßnahmen in der nach § 22 IV KomHVO vorzulegenden Liste kritisch auf ihre Haushaltsverträglichkeit zu prüfen. Dabei sollte für jede Maßnahme die finanziellen Auswirkungen der Ermächtigungsübertragung dargestellt werden.“³³

In der vorliegenden Liste der Ermächtigungsübertragungen ist aber noch nicht einmal erkennbar, zu welchem Produkt im Haushaltsplan die jeweilige Maßnahme gehört. Damit ist eine systematische

³¹ S. 242; pdf S. 329: Hier werden bis 2028 Investitionsauszahlungen von rd. 11,5 Mio. geplant – die Abschreibungen liegen aber bei jährlich nur rd. 50 T€.

³² Genehmigungsschreiben vom 16.02.2024, S. 5f; GPA-Bericht 2022/2023, S. 62-65

³³ Genehmigungsschreiben vom 16.02.2024, S. 6

Berücksichtigung im Haushalts-Beratungsverfahren unmöglich - die Aufforderung der Kommunalaufsicht (Ziff. 8, Seite 5 im Schreiben v. 06.11.2023) ist schon praktisch nicht umsetzbar.

In der „Handreichung“ des MHKBD wird für den hier vorliegenden Fall, dass die Verabschiedung erst spät im Haushaltsjahr (05.03.2025) vorgesehen ist, folgendes vorgeschlagen:

„Bei einer „verspäteten“ Beschlussfassung über die Haushaltssatzung für das neue Hausjahr (sollen) die vorgesehenen Ermächtigungsübertragungen unmittelbar als Veränderungen in den Haushaltsplan einzubeziehen.“³⁴

Auch hierfür ist natürlich erforderlich, die zu übertragenden Ermächtigungen in der Struktur des Haushaltsplans zu zeigen.

f. Darstellung der „freiwilligen Leistungen“ unvollständig

Im gesetzeswidrigen Zustand der Überschuldung und der defizitären Ergebnisrechnung für 2025/2026 muss die Gemeinde ihre freiwilligen Leistungen auf ein Minimum reduzieren und darf keine neuen freiwilligen Leistungen übernehmen, wie die Kommunalaufsicht bereits mehrfach ausgeführt hat:

„Zu den freiwilligen Leistungen gehören auch:

- Die Auswirkungen der wirtschaftlichen Betätigung auf den gemeindlichen Haushalt. Dies können auch verlorene Zuschüsse (einschließlich des in der Gesellschaft eingetretenen faktischen Kapitalverlusts von Einlagen), abzuschreibende Forderungen bzw. Forderungsverzichte und einem sog. Fremdvergleich nicht standhaltende Leistungsbeziehungen (z.B. nicht kostendeckende Pacht für die AFE GmbH) oder auch Gründungskosten für nicht pflichtige Einrichtungen (KMOV) sein.“³⁵

Die Liste der freiwilligen Leistungen (Vorbericht V 32-36; pdf S. 41-45) enthält diese von der Gemeinde Nümbrecht beschlossenen bzw. hingenommenen Einnahmenverzichte nicht, insbesondere auch nicht den Verzicht auf Zins- und Pachtzahlungen durch die AFE GmbH³⁶ und den Verzicht auf Gewinnausschüttungen durch die GWN GmbH ab 2024 lt. Haushaltsplan-Entwurf 2025/2026, die ihrerseits Leistungen gegenüber Sportvereinen u.a. erbringt bzw. aktuell Verlustgeschäfte von der AFE GmbH übernimmt.

Gemäß § 7 II Nr. 7 c KomHVO ist im Vorbericht anzugeben, welche wesentlichen haushaltswirtschaftlichen Belastungen sich insbesondere aus der Verlustabdeckung für Beteiligungen, hier die AFE GmbH, ergeben können. Im Vorbericht (V47; pdf S. 56) wird fälschlich behauptet, solche Auswirkungen gebe es für die Jahre 2024 – 2027 (sic!) nicht.

³⁴ Handreichung S. 732

³⁵ Genehmigungsschreiben vom 16.02.2024, S. 4, Ziff. 1

³⁶ Ratsbeschluss vom 31.10.2023.

5. Fazit

Der eingebrachte Haushaltsplan-Entwurf 2025/2026 ist in Teilen unvollständig, fehlerhaft, widersprüchlich und irreführend.

Insbesondere die falsche Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die Jahre bis 2031 lässt die finanzielle Zukunft in einem zu positiven Licht erscheinen – allein dieser Punkt erklärt schon den Unterschied zwischen Abbau der Überschuldung im vorgelegten HSK und Vertiefung der Überschuldung in einer realistischen Betrachtung. Somit vermittelt er kein „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage“ (§ 95 GO).

Die verschiedentlich angesprochenen Konsolidierungs-„Anstrengungen“ scheinen sich darin zu erschöpfen, die Hebesätze für die Realsteuern anzuheben – im Haushaltsplan-Entwurf und im HSK fehlen weitgehend Vorschläge, auch die Verwaltung selbst zu modernisieren sowie Verwaltung und Beteiligungsunternehmen in die Konsolidierung einzubeziehen.

Insgesamt ist der Entwurf nicht dazu geeignet, die außerordentlich prekäre Finanzlage der Gemeinde Nümbrecht adäquat zu beraten und die notwendigen Konsolidierungs-Maßnahmen zu beschließen. Die von der Rechtsprechung geforderte „informierte Mitwirkung“ kann auf dieser Grundlage nicht stattfinden.

6. Quellen

Kommunalaufsicht (Oberbergischer Kreis):

- Genehmigungsverfügung zum Haushaltsplan 2023 und zum Haushaltssicherungskonzept 2022-2031 vom 06.11.2023
- Genehmigungsverfügung zum Haushaltsplan 2024 und zum Haushaltssicherungskonzept 2022-2031 vom 16.02.2024

Gemeinde Nümbrecht:

- Genehmigter Haushaltsplan 2024, veröffentlicht am 17.02.2024
- Jahresabschluss 2023, testiert am 30.11.2024
- Entwurf des Haushaltsplans 2025/2026, eingebracht in den Rat am 11.12.2024
- Niederschrift der Ratssitzung vom 11.12.2024

Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW):

- Überörtliche Prüfung der Gemeinde Nümbrecht 2017
- Überörtliche Prüfung der Gemeinde und 2022/2023

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau, Digitales NRW (MHKBD):

- Neues kommunales Finanzmanagement in NRW – Handreichung für Kommunen, 7. Auflage, 2016
- Muster für das doppelte Rechnungswesen sowie zu den Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Land NRW und der Kommunalhaushaltsverordnung NRW (VV Muster)
- 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz, verabschiedet am 28.02.2024 (wirksam zum 31.12.2023)

7. Offene Fragen

a. Am 17.01.2025 eingereichte Fragen

1. Wann kommt der Vorbericht zum Haushaltsplan-Entwurf 2025/2026?
2. Wie hoch ist der Bestand an Liquiditätskrediten, an Investitionskrediten und an liquiden Mitteln zum 31.12.2024?
3. Wie hoch waren die Gewerbesteuer-Einzahlungen in 2024?
4. Wie hoch ist die Zahl der tatsächlich beschäftigten Beamten und Tarifbeschäftigten (Vollzeit-Äquivalente) zum 31.12.2024?
5. Die Tabelle zur Eigenkapital-Entwicklung (S. 684) stammt aus dem letzten Jahr – bitte aktualisieren.
6. Im Ergebnisplan des Haushaltsplans 2025/2026 (S. 11) fehlt der nachrichtliche Ausweis der direkten Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage (Anlage 4 der VV Muster); ebenso im Jahresabschluss 2023 (Anlage 19 der VV Muster). Bitte nachtragen.
7. § 78 II Nr. 5 GO fordert, dass in der Haushaltssatzung das Jahr anzugeben ist, in dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist – fehlt in der Haushaltssatzung 2025/2026. Warum?
8. Im Produkt 15.09 „Generalunternehmerschaft“ (Gewerbegebiet Elsenroth) sind keine Aufwendungen und keine investiven Auszahlungen geplant, obwohl das Gewerbegebiet insgesamt noch nicht fertiggestellt ist. Im Ist 2023 finden sich erhebliche Beträge, ebenso im jeweiligen Ist der Vorjahre. Welche Leistungen (Aufwände und investive Auszahlungen) wurden 2024 erbracht und welche sind in den nächsten Planjahren noch zu erwarten?
9. Laut Finanzplan werden ab dem 01.01.2024 keine Liquiditätskredite aufgenommen. Die „Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Verbindlichkeiten“ (S. 686) zeigt demgegenüber einen Zuwachs von 48,597 zum 31.12.2023 auf 50,956 Mio. € zum 31.12.2026. Letztere Planung erscheint realistisch, denn lt. Finanzplan (ohne diese Kreditaufnahmen) würde die Gemeinde Nümbrecht in den Jahren 2025 und 2026 planerisch illiquide sein, also z.B. die Gehälter der Beschäftigten nicht zahlen können. Warum wird der Finanzplan nicht – wie in der KomHVO und der VV Muster vorgesehen – als transparentes Planungsinstrument genutzt?
10. Im Finanzplan 2024 – 2029 ist gesetzeskonform die Summe der neu aufgenommenen Kredite für Investitionen gleich dem (negativen) Saldo aus Investitionstätigkeit. Rückblickend auf die Jahresabschlüsse 2015 – 2023 allerdings ist die Summe der tatsächlich aufgenommenen neuen Kredite für Investitionen 50,0 Mio. €, der Saldo aus Investitionstätigkeit lag bei nur 17,7 Mio. €. M.a.W.: In Höhe von 32,3 Mio. € dienten die Investitionskredite – unzulässigerweise – der Finanzierung laufender Defizite, waren also in Wirklichkeit Liquiditätskredite (weil keine Vermögensmehrung). Wie erklären Sie dies? Wie kann dieser gesetzeswidrige Zustand beendet werden?
11. In 2026 ist offenbar die Auflösung einer größeren Rückstellung oder die Auflösung stiller Reserven geplant, denn die sonstigen Erträge liegen mit 3,058 Mio. € deutlich über den sonstigen Einzahlungen von 0,921 Mio. €. Worin begründet sich diese besondere Ertragserwartung?
12. Im Haushaltsplan-Entwurf zum Produkt 16.02 (S. 384f) sind die geplanten Finanzerträge jeweils gleich hoch wie die Finanzauszahlungen, lediglich im Ist 2023 betragen die Finanzerträge 820 T€,

die Finanzeinzahlungen aber nur 43 T€. Wie erklärt sich die Differenz?

13. Haushaltsbelastungen durch die zwei „Flexi-Swaps“ bzw. „Binary Swaps“ bis zum Jahr 2038?

Lt. Jahresabschluss 2023 (Anlage V, S. 128) bilden beide Swaps das jeweilige Sicherungsgeschäft zu einem Grundgeschäft, so dass eine Bewertungseinheit nach § 35a KomHVO vorliegen soll. Gemäß § 35a KomHVO ist die Anwendung von § 88 GO „Bildung von Rückstellungen“ ausgeschlossen.

Lt. Übersicht über die Rückstellungen (Anlage V, S. 125) finden aber für die beiden Flexi-Swaps jährliche Zuführungen und Auflösungen von Rückstellungen statt, die im Saldo für die letzten Jahre erhebliche Verluste aufweisen (knapp 600 T€ für die Jahre 2017 – 2023).

Gemäß § 45 II Nr. 11 KomHVO sind umfangreiche Angaben zu Bewertungseinheiten erforderlich, die im Jahresabschluss aber fehlen.

Vor diesem Hintergrund folgende Fragen: Wie hoch sind

- a. die jährlichen Aufwendungen (Zinsaufwand plus Zuführung zu Rückstellungen),
- b. die jährlichen Erträge (Zinserträge plus Auflösung von Rückstellungen),
- c. die jährlichen Auszahlungen und
- d. die jährlichen Einzahlungen
für die beiden „binary swaps“ (Auslaufdatum 2036 bzw. 2038; s. Jahresabschluss 2023, S. 128) und wie werden diese im Haushaltsplan geplant?
- e. Wann wurden die Grundgeschäfte jeweils getätigt, welche Zinssätze wurden vereinbart mit welcher Zinsbindung?
- f. Sind die Volumina der Grundgeschäfte jeweils gleich den Volumina der Swap-Geschäfte? Sind die Banken für das Grundgeschäft (Kredit) jeweils dieselben wie die für das Swap-Geschäft (Sicherung)?
- g. Wann wurden die Grundgeschäfte jeweils getätigt?
- h. Wann wurden die jeweiligen Sicherungsgeschäfte getätigt, welche Zinssätze werden jeweils gegen welche getauscht, wie hoch sind die Volumina, welche Optionen enthalten die Verträge?
- i. Die Differenz zwischen den beiden jeweiligen Marktwerten der Grundgeschäfte und der Sicherungsgeschäfte hat sich im Laufe der letzten Jahre vergrößert. Wie ist das Ergebnis für 2024?
- j. Wie hoch ist das Gesamtrisiko aus den beiden Swaps bezogen auf das Endjahr 2038, das in Form einer Rückstellung für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften (§ 88 GO) aktuell zu erfassen ist?
(Insgesamt: Wenn die Gemeinde verpflichtet ist, zu variablen Zinssätzen zu leisten (receiver swap), handelt es sich um einen risikoe erhöhenden Swap, für den es keine Bewertungseinheit mit dem Grundgeschäft geben kann; warum heißt es „Flexi Swap“ oder „binary swap“, wenn es sich angeblich um einen payer swap mit Bewertungseinheit handelt?
Voraussetzungen für Bewertungseinheit nach Urteil des BGH vom 22.03.2026 und Handreichung S. 898ff, insb. S. 901, sowie 1023ff)

14. zum Thema „AFE GmbH“

- a. Warum kommt der Jahresabschluss 2023 der AFE GmbH erst zum 25.01.2025, obwohl gemäß § 108 II GO die Vorlage zur Mitte des Jahres 2024 vorgeschrieben war?
- b. Wie hoch ist der Stand der gemeindlichen Darlehen an die AFE GmbH zum 31.12.2024?
- c. Warum werden unter der Position „Darlehen an verbundene Unternehmen“ im Jahresabschluss 2023 (Anlage VII, S. 157 der pdf) keine Darlehen gezeigt? (Es müssten ja zumindest die 3 € gezeigt werden nach Wertberichtigung der 2,6 Mio.)
- d. Sind die Pachtzahlungen der AFE GmbH im Haushaltsentwurf 2025/2026 vollständig enthalten?
- e. Wie hoch ist die Belastung der GWN GmbH durch den Betriebsführungsvertrag mit der AFE GmbH?
- f. Wie hoch war die Einmalzahlung der GWN GmbH an die AFE GmbH zur Vermögensübernahme?
- g. Ist die Belastung der GWN GmbH durch den Betriebsführungsvertrag mit der AFE GmbH und den Sportpark in der Ausschüttungserwartung der Gemeinde Nümbrecht an die GWN GmbH in den Zahlen des aktuellen Haushaltsplan-Entwurfs berücksichtigt?

- h. Anfang des Jahres 2024 wurde das Café im Parkhotel umgebaut und wiedereröffnet. Die AFE GmbH ist die Betreibergesellschaft des Parkhotel. Die Gemeinde Eigentümerin der Gebäude. Wurde der Umbau von der Gemeinde oder von der AFE GmbH finanziert? Wann wurde der Umbau beschlossen? Bitte teilen Sie mir die Drucksachen-Nr. mit. Wo findet man im Haushalt diese Investitionskosten?
15. Das Gewerbegebiet Elsenroth ist noch nicht fertig gestellt. Wie ist der zeitliche und finanzielle Ablaufplan für das Gewerbegebiet Elsenroth II?
 16. Baugebiet Bierenbachtal: Die Problematik der Entwässerung im Bereich der bestehenden Bebauung sowie des neuen Baugebiets in Bierenbachtal ist hinreichend bekannt. Bevor die BEG GmbH die Fläche erwarb, sollte ein Regenrückhaltebecken gebaut werden. Davon hat die Gemeinde Abstand genommen. Wie sehen die Planungen zur Erneuerung des Kanalsystems in der Umgebung des neuen Baugebiets Bierenbachtal aus?
 17. Der Kurpark soll erneuert und umgestaltet werden. Dabei ist vor allem auch die Erneuerung des Kanals von der Rhein-Sieg-Klinik geplant. Wo im Haushalt finden sich die geplanten Maßnahmen? Wie sehen die zeitlichen Planungen aus?
 18. Der letzte Haushalt zeigte eine unrealistische Planung der notwendigen Straßensanierungen. Dies wurde im Laufe des Jahres in der Ratssitzung bekannt gegeben. Inwiefern und auf welcher Grundlage wurden die Planungen angepasst?
 19. Die erwarteten Fördergelder im Asylbereich, die im letzten Haushalt auf Jahre geplant waren, blieben bereits im vergangenen Jahr 2024 aus. Was ist der Grund dafür? Um welche Fördergelder handelt es sich genau?
 20. Die Sanierung des Dachs des Sportparks ist notwendig. Wie hoch sind die von der GWN geplanten Kosten für die Sanierung? Wann wird die Sanierung voraussichtlich durchgeführt?

b. Am 23.01.2025 eingereichte Fragen

(V32: Vorbericht Seite 32)

1. V32: Die Übersicht zu den freiwilligen Leistungen enthält nicht die Einnahmenverzichte gegenüber der AFE GmbH und der GWN GmbH, obwohl die Kommunalaufsicht in ihrem Genehmigungsschreiben vom 16.02.2024 (S. 4, Ziff. 1) darauf hingewiesen hatte, dass auch Einnahmenverzichte freiwillige Leistungen darstellen, und für Einnahmeverzichte extra ein Abschnitt in der Übersicht (V32, Abschnitt VII) eingerichtet ist?
2. V51: Die Gewerbesteuer soll von 14,3 Mio. Euro 2025 auf 16,39 Mio. Euro 2026 steigen. Worauf gründet sich diese hohe Ertragserwartung konkret (abgesehen von der Hebesatz-Anhebung von 520 auf 530)?
3. V52 und V58f: Wie hoch sind die realisierten (2022 und 2023) und erwarteten (ab 2024) Zuweisungen des Landes für den Breitbandausbau sowie die korrespondierenden realisierten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in den Jahresabschlüssen 2022 und 2023 sowie die geplanten im Haushaltsplan-Entwurf 2025/2026?
4. V54 und V59: Es werden privatrechtliche Leistungsentgelte in Höhe von 761 T€ für 2023 gezeigt (Generalunternehmung; Abwasser Elsenroth), die Planwerte sind aber Null. Entsprechend betragen die Kosten 739 T€ für 2023, in den Folgejahren Null. Bedeutet dies, dass im Jahr 2024 für den Gemeindehaushalt keine Erträge und entsprechend keine

Aufwände für die Entwässerung des Gewerbegebiets Eisenroth entstanden sind bzw. ab 2025 entstehen?

5. V56: Im Planjahr 2026 soll in Produkt 16.01 eine Rückstellung in Höhe von 2 Mio. Euro aufgelöst bzw. herabgesetzt werden. Der Jahresabschluss 2023 zeigt aber keine Rückstellung in dieser Höhe. Um welche Rückstellung handelt es sich und warum kann sie erst in 2026 aufgelöst werden?
6. V61: Die Umlage VHS und Umlage Berufsschulwesen werden ab 2024 mit Null geplant. Wie ist der Sachverhalt?
7. V62: Mieten und Pachten für unbewegliche Wirtschaftsgüter sollen in 2025 und 2026 um rd. 300 T€ höher liegen als in den Jahren zuvor und danach. Warum?
8. V62: Für „Prüfung, Beratung, Rechtsschutz“ werden für 2025 und 2026 rd. 100 T€ mehr eingeplant als zuvor und rd. 200 T€ mehr als anschließend. Warum?
9. V63 und V64: In 2023 mussten 82 T€ Kapitalertragsteuer gezahlt werden; für die Planjahre werden 57 T€ eingeplant. Unter „Finanzerträge“ findet sich aber nur eine Position (500 T€ für 2023 der GWN), während für die Folgejahre eine Null geplant ist.
Auf welche Erträge von welchem Unternehmen bezieht sich die geplante Kapitalertragsteuer?
10. V63: In 2024 und 2025 sind bei „sonstige ordentliche Aufwände“ gut 200 T€ mehr eingeplant als im Jahr 2023 und in den Folgejahren. Um welche konkreten Aufwände geht es hier?
11. V64: Lt. Jahresabschluss 2023 laufen die Derivatverträge noch bis 2036 bzw. 2038. Unter „Derivat-zinsen“ wird aber nur ein Ergebnis für 2023 gezeigt, während die Planjahre eine Null aufweisen. Warum werden hier keine Aufwände geschätzt und eingeplant?
12. Im Produkt 15.09 „Generalunternehmerschaft“ (Haushaltsplan-Entwurf S. 358f; pdf S. 445f) finden sich im Teilfinanzplan Auszahlungen, den im Teilergebnisplan keine Aufwände entsprechen, bzw. Einzahlungen, denen keine Erträge entsprechen (Auszahlung ohne Aufwand; Einzahlung ohne Ertrag). Worum handelt es sich bei diesen Beträgen konkret und warum sind zukünftig solche Zahlungen nicht zu erwarten?