

## Vorlage Nr. 15/3342

<b>öffentlich</b>
-------------------

**Datum:** 18.09.2025  
**Dienststelle:** OE 2  
**Bearbeitung:** Herr Thews

<b>Finanz- und Wirtschaftsausschuss</b>	<b>02.10.2025</b>	<b>Kenntnis</b>
---	-------------------	-----------------

Tagesordnungspunkt:

<b>Berichterstattung zur wirtschaftlichen Lage des LVR</b>
--

Kenntnisnahme:

Die Berichterstattung zur aktuellen wirtschaftlichen Lage des LVR wird gemäß der Vorlage Nr. 15/3342 zur Kenntnis genommen.
---

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK):

Diese Vorlage berührt eine oder mehrere Zielrichtungen des LVR-Aktionsplans zur Umsetzung der BRK.	nein
--	------

Gleichstellung/Gender Mainstreaming:

Diese Vorlage berücksichtigt Vorgaben des LVR-Gleichstellungsplans 2025.	nein
--	------

Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt (Ifd. Jahr):

<b>Produktgruppe:</b>	
Erträge: Veranschlagt im (Teil-)Ergebnisplan	Aufwendungen: /Wirtschaftsplan
Einzahlungen: Veranschlagt im (Teil-)Finanzplan Bei Investitionen: Gesamtkosten der Maßnahme:	Auszahlungen: /Wirtschaftsplan
<b>Jährliche ergebniswirksame Folgekosten:</b>	
Die gebildeten Budgets werden unter Beachtung der Ziele eingehalten	

In Vertretung

Hillringhaus

## Zusammenfassung

Das laufende Jahr 2025 wird weiterhin durch eine unsichere sozioökonomische Lage stark beeinflusst. Trotz sinkender Energiepreise zog die Inflation im August 2025 leicht an. Gleichzeitig nahm die Verschuldung von Bund, Ländern und Kommunen weiter zu.

Auf der Grundlage der 2. LVR-Haushaltsprognose zum Stichtag 31. Juli 2025 zeichnen sich, gegenüber der 1. LVR-Haushaltsprognose zum Stichtag 30. April 2025, nochmals gestiegene Kostenrisiken bzw. Mehrbedarfe bei den Sozialtransferleistungen im Erwachsenenbereich ab. Dem gegenüber stehen prognostizierte Minderaufwendungen vor allem infolge einer restriktiven Haushaltsbewirtschaftung und umfangreichen Konsolidierungsmaßnahmen in den übrigen Dezernaten, so dass sich saldiert nur prognostizierte Mehrbedarfe im mittleren zweistelligen Millionenbereich auf dem Niveau der 1. LVR-Haushaltsprognose ergeben. Auf Basis der 2. LVR-Haushaltsprognose wäre die Ausgleichsrücklage Ende 2025 vollständig aufgezehrt.

Im Rahmen der 1. LVR-Haushaltsprognose zum Stichtag 30. April 2025 erfolgte gleichzeitig eine Risikomeldung für das Haushaltsjahr 2026, wonach Mehrbedarfe von mindestens 100 Mio. Euro im Bereich der Eingliederungshilfe für Erwachsene und der Hilfe zur Pflege aufgezeigt wurden. Infolge der sich abzeichnenden dynamischen Entwicklung dieser Mehrbedarfe im laufenden Haushaltsjahr 2025 werden sich aller Voraussicht nach auch die prognostizierten Mehrbedarfe in 2026 entsprechend dynamisch entwickeln. Den prognostizierten Mehrbedarfen in 2026 stehen voraussichtliche Mehrerträge aus allgemeinen Deckungsmitteln aufgrund des Gesetzentwurfes zum GFG 2026 vom 3. September 2025 gegenüber, die einen teilweisen Ausgleich ermöglichen können, so dass über beide Haushaltsjahre weiterhin von einem erheblichen Fehlbetrag auszugehen ist.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen sind bei einer aufgezeigten Ausgleichsrücklage eine restriktive Haushaltsbewirtschaftung sowie umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen unverändert notwendig und es besteht weiterhin ein akuter Handlungsbedarf, der die Entwicklung und Umsetzung von wirksamen Gegensteuerungsmaßnahmen erfordert, um den verabschiedeten Doppelhaushalt 2025/2026 und die Umlagesätze der Mittelfristplanung halten zu können.

Es besteht ein Zusammenhang zu den Vorlagen Nr. 15/3188/2 und 15/3188/3, auf die verwiesen wird.

## Begründung der Vorlage Nr. 15/3342:

### 1. Ausgangslage

Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zeigte im ersten Halbjahr 2025 ein uneinheitliches Bild. Das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) sank im zweiten Quartal 2025 gegenüber dem Vorquartal um 0,3 %, nachdem im ersten Quartal 2025 noch ein Anstieg um 0,3 % verzeichnet wurde. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts fällt der Rückgang damit um 0,2 % stärker aus als in der Meldung vom 30. Juli 2025 berichtet. Ausschlaggebend hierfür war insbesondere eine schwächere Entwicklung der Industrieproduktion.<sup>1</sup>

Im August 2025 lag die Inflationsrate in Deutschland 2,2 % über dem Vorjahresmonat. Damit lag sie geringfügig über dem Niveau der Vormonate Juni und Juli 2025, in denen jeweils eine Rate von 2,0 % verzeichnet wurde. Trotz der weiterhin dämpfenden Effekte sinkender Energiepreise (-2,4 %) hielten die Preissteigerungen in einzelnen Bereichen an. Insbesondere Nahrungsmittel (2,5 %) und Dienstleistungen (3,1 %) trugen überdurchschnittlich zur Gesamtinflation bei.<sup>2</sup>

Die öffentliche Verschuldung beim nicht-öffentlichen Bereich<sup>3</sup> erreichte nach Mitteilung des Statistischen Bundesamtes zum Jahresende 2024 einen Stand 2.510,5 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anstieg um 2,6 % (63,4 Mrd. Euro) und damit dem höchsten jemals am Jahresende gemessenen Schuldenstand. Der Bund wies Verbindlichkeiten in Höhe von 1.732,7 Mrd. Euro (+2,1 % bzw. +35,0 Mrd. Euro) auf. Auch die Länder verzeichneten einen Anstieg um 2,1 % (12,5 Mrd. Euro) auf 607,3 Mrd. Euro. Die Verschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände, die im fünften Jahr in Folge zunahm, stieg um 10,3 % (15,9 Mrd. Euro) auf 170,5 Mrd. Euro. Demnach war der prozentuale Anstieg auf kommunaler Ebene nahezu fünfmal so hoch wie der Zuwachs bei Bund und Ländern.<sup>4</sup>

Der Bundesrat hat am 11. Juli 2025 dem Gesetz für ein steuerliches Investitions Sofortprogramm zugestimmt. Die darin enthaltenen Maßnahmen führen in den Jahren 2025 bis 2029 zu Steuerausfällen bei den Kommunen von insgesamt rund 13,5 Mrd. Euro, insbesondere bei der Gewerbe- und Einkommensteuer. Diese Steuerausfälle sollen durch den Bund im Rahmen eines nachfolgenden Gesetzgebungsverfahrens vollständig ausgeglichen werden. Vorgesehen ist hierfür eine befristete Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer. Darüber hinaus stellt der Bund den Ländern und Kommunen einen festen Anteil von 100 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen des Bundes zur Verfügung.

Über die aktuelle wirtschaftliche Lage des LVR wurde letztmalig in der Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 4. Juli 2025 ausführlich berichtet.

---

<sup>1</sup> Pressemitteilung vom 22. August 2025, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/08/PD25\\_310\\_811.html?nn=2110](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/08/PD25_310_811.html?nn=2110).

<sup>2</sup> Pressemitteilung vom 29. August 2025, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/08/PD25\\_319\\_611.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/08/PD25_319_611.html)

<sup>3</sup> Zum nicht-öffentlichen Bereich gehören Kreditinstitute und sonstige in- und ausländische Bereiche wie private Unternehmen.

<sup>4</sup> Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 29.07.2025, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25\\_275\\_713.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/07/PD25_275_713.html).

## **2. Doppelhaushalt 2025/2026**

Der Doppelhaushalt 2025/2026 weist bei Umlagesätzen von 16,20 % für 2025 sowie 16,40 % für 2026 planerische Fehlbeträge von 32,4 Mio. Euro im Jahr 2025 und 8,0 Mio. Euro im Jahr 2026 aus. Unter Berücksichtigung des Jahresfehlbetrags in Höhe von 120,1 Mio. Euro aus 2024 würde sich die Ausgleichsrücklage bis Ende 2026 auf 15,2 Mio. Euro planerisch verringern. Angesichts des zu bewirtschaftenden Haushaltsvolumens von über 5 Mrd. Euro stellt eine Ausgleichsrücklage von 15 Mio. Euro keinen ausreichenden Schutzmechanismus dar.

Vor diesem Hintergrund ist es zwingend erforderlich, die Bewirtschaftung in den Jahren 2025 und 2026 strikt im Rahmen der beschlossenen Planbudgets vorzunehmen. Gleichzeitig bestehen erhebliche Mehrbedarfe, insbesondere bei den Sozialtransferleistungen, die voraussichtlich nur teilweise durch sich abzeichnende Mehrerträge bei den allgemeinen Deckungsmitteln aufgrund des vorgelegten Gesetzentwurfes zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2026 ausgeglichen werden können. Die Mehrbedarfe sind belastbar zu prognostizieren und – sofern nicht vermeidbar – frühzeitig finanziell abzusichern. Vorrangiges Ziel bleibt dabei, beginnend im Haushaltsjahr 2025 systematisch zu prüfen, welche Aufwendungen tatsächlich notwendig sind, um die im Doppelhaushalt 2025/2026 ausgewiesenen Fehlbeträge möglichst zu reduzieren oder zu vermeiden. Nur mittels einer restriktiven Haushaltsbewirtschaftung kann in den Haushaltsjahren 2025 und 2026 sichergestellt werden, dass vor allem die beträchtlichen Haushaltsrisiken im Bereich der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege beherrschbar bleiben. Dies ist zwingend erforderlich, um einerseits die Handlungsfähigkeit des LVR zu erhalten und andererseits ein höheres Defizit und damit einen (noch) höheren Eigenkapitalverzehr als geplant, bei einer nahezu aufgebrauchten Ausgleichsrücklage, zu vermeiden. Damit wird zugleich den Anforderungen aus dem Haushaltsbegleitbeschluss der Fraktionen von CDU und SPD (Antrag Nr. 15/232) sowie dem Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) zum Doppelhaushalt 2025/2026 vom 22. April 2025 entsprochen.

### **2.1 Haushaltsbewirtschaftung in 2025**

Auf der Grundlage der 2. LVR-Haushaltsprognose zum Stichtag 31. Juli 2025 zeichnen sich, gegenüber der 1. LVR-Haushaltsprognose zum Stichtag 30. April 2025, nochmals gestiegene Kostenrisiken bzw. Mehrbedarfe bei den Sozialtransferleistungen im Erwachsenenbereich ab. Dem gegenüber stehen prognostizierte Minderaufwendungen vor allem infolge einer restriktiven Haushaltsbewirtschaftung und umfangreichen Konsolidierungsmaßnahmen in den übrigen Dezernaten, so dass sich saldiert nur prognostizierte Mehrbedarfe im mittleren zweistelligen Millionenbereich auf dem Niveau der 1. LVR-Haushaltsprognose ergeben. Auf Basis der 2. LVR-Haushaltsprognose wäre die Ausgleichsrücklage Ende 2025 vollständig aufgezehrt.

Im Rahmen der 1. LVR-Haushaltsprognose zum Stichtag 30. April 2025 erfolgte gleichzeitig eine Risikomeldung für das Haushaltsjahr 2026, wonach Mehrbedarfe von mindestens 100 Mio. Euro im Bereich der Eingliederungshilfe für Erwachsene und der Hilfe zur Pflege aufgezeigt wurden. Infolge der sich abzeichnenden weiteren dynamischen Entwicklung dieser Mehrbedarfe im laufenden Haushaltsjahr 2025 werden sich aller Voraussicht nach auch die prognostizierten Mehrbedarfe in 2026 entsprechend dynamisch entwickeln.

Im Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder im Vorschulalter bestehen Kostenrisiken weiterhin insbesondere für die individuellen heilpädagogischen Leistungen. Die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel in 2025 wird im Rahmen des Fach- und Finanzcontrollings durch das bewirtschaftende LVR-Dezernat 4 „Kinder, Jugend und Familie“ laufend überwacht, da Faktoren wie Fallzahlen, bewilligte Leistungen und durchschnittliche Fallkosten stark variieren können.

Die entwickelten Gegensteuerungsmaßnahmen werden fortgesetzt, um den Kostenaufwuchs zu dämpfen. Die Prognose zeigt sich stabil. Bei der Basisleistung I zeichnet sich hingegen eine weitere Entspannung für den Haushalt 2025 ab, die Prognose unterschreitet nun das Budget. Ursache hierfür ist die Entwicklung der Fallzahlen, die nach aktuellen Erkenntnissen hinter dem ursprünglich erwarteten Anstieg stärker zurückbleibt (geburtenschwächerer Jahrgang). Es erfolgt ein monatliches Monitoring, um ggf. auf aktuelle Entwicklungen steuernd einwirken zu können.

Zur Entwicklung der Kostenrisiken bzw. Mehrbedarfe im Bereich der Sozialtransferleistungen für Erwachsene wird auf die einschlägigen Ausführungen in der Vorlage Nr. 15/3370 verwiesen.

Vor dem Hintergrund der besonderen haushalterischen Herausforderungen hat der LVR-Kämmerer mit der Bewirtschaftungsverfügung für das Jahr 2025 vom 13. Juni 2025 die Haushaltsmittel des Jahres 2025 auf der Grundlage des beschlossenen Doppelhaushaltes 2025/2026 zunächst bis zu einer Höhe von 75 Prozent der Zuschussbudgets 2025 der LVR-Dezernate zur Bewirtschaftung freigegeben. Sonderregelungen ergeben sich für die Personalaufwendungen und die IT-Aufwendungen. Die ausgesprochenen Budgetsperren können nur auf schriftlich begründeten Antrag der LVR-Dezernate von dem LVR-Kämmerer aufgehoben werden. Die Prüfung erfolgt restriktiv. Die Entwicklung des gesamten LVR-Haushaltes wird im Rahmen des internen Controllings laufend unterjährig beobachtet und analysiert.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich nach den bisherigen Erkenntnissen auf der Grundlage der 2. LVR-Haushaltsprognose zum Stichtag 31. Juli 2025 in der Bewirtschaftung des Haushaltsjahres 2025 erhebliche Kostenrisiken bzw. Mehrbedarfe bei den Sozialtransferleistungen abzeichnen. Für das Haushaltsjahr 2026 ist von einer Fortsetzung bzw. einer weiteren Verschärfung dieser Kostenentwicklungen auszugehen.

Vor diesem Hintergrund sind bei einer aufgezehrten Ausgleichsrücklage eine restriktive Haushaltsbewirtschaftung sowie umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen unverändert notwendig und es besteht weiterhin ein akuter Handlungsbedarf, der die Entwicklung und Umsetzung von wirksamen Gegensteuerungsmaßnahmen erfordert, um den verabschiedeten Doppelhaushalt 2025/2026 einhalten zu können. Die Entwicklung möglicher Gegensteuerungsmaßnahmen gegen die aufgezeigten Mehrbedarfe lässt sich inhaltlich mit der Vorgehensstruktur zur Umsetzung des Haushaltsbegleitbeschlusses abbilden. Auf die Vorlage Nr. 15/3188 und ihre Ergänzungsvorlagen wird daher ausdrücklich verwiesen.

## **2.2 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2026**

Die Landesregierung hat am 8. Juli 2025 die Eckpunkte zum Entwurf des GFG 2026 beschlossen. Danach soll sich die verteilbare Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2026 gegenüber der vorherigen Referenzperiode um 684,2 Mio. Euro (+4,34 %) auf 16,45 Mrd. Euro erhöhen. Die Schlüsselzuweisungen für die beiden Landschaftsverbände sowie die Umlagegrundlagen für das Haushaltsjahr 2026 würden sich danach gegenüber dem GFG 2025 erhöhen.

Auf der Grundlage der beschlossenen Eckpunkte zum GFG 2026 hat die Landesregierung am 8. August 2025 die Arbeitskreisrechnung zum Entwurf des GFG 2026 veröffentlicht und am 3. September 2025 den Gesetzentwurf zum GFG 2026 mit einer unveränderten verteilbaren Finanzausgleichsmasse in Höhe von 16,45 Mrd. Euro beschlossen. Die Landesregierung weist in diesem Zusammenhang allerdings ausdrücklich darauf hin, dass die auf dieser Grundlage ermittelten Zuweisungsbeträge an die Kommunen auf den Einnahmeerwartungen des

Landes Nordrhein-Westfalen nach der Mai-Steuerschätzung 2025 basieren und nicht endgültig sind, da sich die Referenzperiode für den Steuerverbund auf den Zeitraum vom 1. Oktober 2024 bis zum 30. September 2025 (Verbundzeitraum) erstreckt. Insoweit stehen die derzeit seitens des Landes kommunizierten Zahlen unter einem Vorbehalt. Der Gesetzentwurf wird anschließend im Landtag beraten.

Auf der Grundlage des Gesetzentwurfes ergeben sich für den LVR bei den allgemeinen Deckungsmitteln im Vergleich zur Haushaltsplanung 2026 voraussichtliche Mehrerträge in Höhe von 130 Mio. Euro. Diesen Mehrerträgen stehen im Jahr 2026 sich abzeichnende dynamisch entwickelnde Mehrbedarfe im Bereich der Sozialtransferleistungen für Erwachsene im dreistelligen Millionenbereich gegenüber, die im Rahmen einer Risikomeldung für das Jahr 2026 zunächst bei der 1. Haushaltsprognose 2025 zum Stichtag 30. April 2025 und dann auch bei der 2. Haushaltsprognose 2025 zum Stichtag 31. Juli 2025 nochmals höher aufgezeigt worden sind. Die Mehrerträge im GFG reichen vor diesem Hintergrund nach derzeitiger Erkenntnislage nicht aus, um die Fehlbeträge in den Haushaltsjahren 2025/2026 ausgleichen zu können.

### **3. Orientierungsdaten 2026 bis 2029**

Das MHKBD hat mit Runderlass vom 25. August 2025 Orientierungsdaten für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes NRW für die Jahre 2026 bis 2029 bekanntgegeben.

Die Schlüsselzuweisungen des Landes an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände werden für das Jahr 2026 mit einem Anstieg von 4,4 % prognostiziert. Für die Jahre 2027 bis 2029 werden ebenfalls Steigerungsraten zwischen 2,5 % und 3,7 % erwartet.

Für die Umlagegrundlage des LVR im Jahr 2026 weisen die Orientierungsdaten einen Anstieg um 3,9 % aus. In den Jahren 2027 bis 2029 verlangsamt sich der Anstieg bei jährlichen Steigerungsraten zwischen 3,2 % und 3,5 %.

Die Orientierungsdaten stützen sich im Wesentlichen auf die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom Mai 2025, der die Steuereinnahmen auf Basis des geltenden Steuerrechts schätzt. Die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes für ein steuerliches Investitions-somitprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland vom Juli 2025 sowie aktuelle Gesetzesvorhaben (z.B. Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes 2025) sind dabei nicht berücksichtigt worden und müssen daher in der Haushalts- und Finanzplanung ergänzend berücksichtigt werden.

Darüber hinaus weist das MHKBD in dem Runderlass ausdrücklich darauf hin, dass die Orientierungsdaten nur Durchschnittswerte liefern und deshalb lediglich Anhaltspunkte für die Finanzplanung darstellen. Aufgrund der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Risiken sollen die Kommunen in ihrer Haushaltsplanung daher eine eher vorsichtige Prognose zugrunde legen.

### **4. Zinsentwicklung**

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat zuletzt, mit Wirkung zum 11. Juni 2025, eine weitere Absenkung der Einlagenfazilität auf 2,0 % beschlossen. Die aktuelle Zinssenkung ist der insgesamt achte Zinsschritt ausgehend von ursprünglich 4,0 % in der Einlagenfazilität.

Für den Einlagenbestand des LVR muss weiterhin mit deutlich sinkenden Zinserträgen ab 2025 gerechnet werden, aktuell sollte für 2026 von einem durchschnittlichen Zinssatz von ca. 1,5 % (2025 ca. 2,0 %) ausgegangen werden. Für die erfolgten und gegebenenfalls zusätzlich

erforderlich werdenden unterjährigen Aufnahmen von Liquiditätskrediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit, ist diese Entwicklung jedoch positiv zu sehen.

Für den Kreditbestand des LVR muss weiterhin mit steigendem Zinsaufwand gerechnet werden. Anders als die kurzfristigen Kreditzinssätze sind längerfristige Kreditzinssätze auch seit Anfang 2024 weiter angestiegen. Zur Kreditfinanzierung von Investitionen sowie zur Prolongation von Kreditfälligkeiten wird daher tendenziell eher in kurzlaufende Kredite umgeschichtet.

## **5. Resümee und Ausblick**

Das Haushaltsjahr 2025 steht weiterhin im Zeichen einer angespannten gesamtwirtschaftlichen Lage, die sich auch in einer steigenden Belastung der kommunalen Haushalte widerspiegelt. Die wirtschaftliche Stagnation, die potenziell zu geringeren Steuereinnahmen bei gleichzeitig wachsenden Sozialausgaben führt, verlangt allen staatlichen Ebenen erhöhte Konsolidierungsanstrengungen ab.

Für den LVR bestehen sowohl im laufenden Bewirtschaftungsjahr als auch in den kommenden Jahren erhebliche Haushaltsrisiken, vor allem aufgrund dynamisch steigender Sozialtransferleistungen. Es bleibt unklar, ob die mittelfristig prognostizierten moderat steigenden Steuereinnahmen ausreichen werden, um diese Risiken auszugleichen.

Vor diesem Hintergrund sind bei einer aufgezehrten Ausgleichsrücklage eine restriktive Haushaltsbewirtschaftung sowie umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen unverändert notwendig und es besteht weiterhin ein akuter Handlungsbedarf, der die Entwicklung und Umsetzung von wirksamen Gegensteuerungsmaßnahmen erfordert, um den verabschiedeten Doppelhaushalt 2025/2026 und die Umlagesätze der Mittelfristplanung halten zu können.

In Vertretung

Hillringhaus