

Zusammenfassung

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im dritten Quartal 2024 gegenüber dem zweiten Quartal 2024 preis-, saison- und kalenderbereinigt um 0,1 % gestiegen.

Laut der Prognose der Bundesregierung wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) im gesamten Jahr 2024 um 0,2 % im Vergleich zum Vorjahr zurückgehen. Damit würde Deutschland nach dem Rückgang der Wirtschaftsleistung im Jahr 2023 weiterhin in einer Rezession bleiben. Für 2025 erwartet die Bundesregierung eine leichte Erholung von 1,1 %.

Die Arbeiten zur Aufstellung des Jahresabschlusses 2024 werden derzeit durchgeführt. Danach zeichnen sich bei einzelnen Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe teilweise und in Summe über den Verband deutliche negative Planverfehlungen ab. Einsparungen in anderen Aufgabenbereichen können die Mehraufwendungen nur teilweise kompensieren. Der Fehlbetrag in 2024 wird einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag erreichen. Danach wäre der ausgebrachte globale Minderaufwand in Höhe von 34,0 Mio. Euro nicht erwirtschaftet und die vereinbarten Konsolidierungsziele nur teilweise erreicht worden sowie ein Großteil der Ausgleichsrücklage wäre Ende 2024 verbraucht.

Begründung der Vorlage Nr. 15/2893:

1 Ausgangslage

Die aktuellen Prognosen für das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland¹ konstatieren eine anhaltende wirtschaftliche Schwäche. Für 2024 erwarten sowohl die Bundesregierung als auch führende Wirtschaftsinstitute einen leichten Rückgang des BIP. Die Bundesregierung prognostiziert einen Rückgang von 0,2 %, während die Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsinstitute von einem Rückgang um 0,1 % ausgeht. Damit befindet sich Deutschland im zweiten Jahr in der Rezession.

Für 2025 wird eine weiter schwache Entwicklung der Konjunktur erwartet; so hat die Bundesregierung die Wachstumsprognose für dieses Jahr deutlich nach unten korrigiert und rechnet mit einem Wachstum des BIP von nur 0,3 % (bisher: 1,1% im Oktober 2024).² Arbeitgebernahe Wirtschaftsforscher hingegen gehen davon aus, dass das BIP nur minimal um 0,1 % steigen werde. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat seine neueste Prognose für das Wirtschaftswachstum in Deutschland im Jahr 2025 ebenfalls auf 0,3 % gesenkt³, was einen Rückgang um 0,5 Prozentpunkte gegenüber früheren Vorhersagen (ebenfalls aus Oktober 2024) darstellt. Damit bleibe Deutschland das Schlusslicht aller OECD-Staaten⁴. Die anhaltende wirtschaftliche Schwäche führt zu einer geringeren Steuerbasis, die sich nachteilig auch auf die kommunalen Steuereinnahmen und damit auf die Umlagegrundlagen des LVR auswirkt.

Darüber hinaus ist die Inflation in Deutschland im dritten Monat in Folge gestiegen⁵. So betrug die Inflation im Dezember 2024 2,6% im Vergleich zum Vorjahresmonat; im November 2024 lag sie bei 2,2 % und im Oktober 2024 bei 2,0 %. Die Kerninflation (ohne Nahrungsmittel und Energie) wird im Dezember 2024 voraussichtlich 3,1 % betragen und liegt damit deutlich über dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank von 2,0 %.

Am 16. Dezember 2024 hat Bundeskanzler Olaf Scholz im Bundestag die Vertrauensfrage gestellt und die Abstimmung verloren, was zur Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten Steinmeier geführt hat. Die Neuwahlen sind für den 23. Februar 2025 angesetzt. Inwiefern die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland durch diese Umstände beeinflusst wird, bleibt abzuwarten, ebenso wie die zukünftige Entwicklung der Wirtschaft in den USA.

Im Hinblick auf die Entwicklung der kommunalen Steuern ist zu ergänzen, dass ab dem 1. Januar 2025 der neu festgestellte Grundsteuerwert maßgeblich für die Grundsteuer geworden ist. Während es erklärtes Ziel von Bund und Ländern war, die neue Grundsteuer aufkommensneutral zu gestalten, haben zahlreiche Gemeinden individuelle Hebesätze festgelegt, die teilweise zu deutlichen Mehrbelastungen der Grundstückseigentümer*innen

¹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/73769/umfrage/prognosen-zur-entwicklung-des-deutschen-bip/>.

² <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2025/20250129-jahreswirtschaftsbericht-2025.html>.

³ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/01/17/world-economic-outlook-update-january-2025>.

⁴ <https://www.trtdeutsch.com/wirtschaft-inland/oecd-sieht-deutschland-2025-als-schlusslicht-bei-wachstum-18240127>.

⁵ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/inhalt.html>.

führen. Inwiefern die Grundsteuerreform zukünftig Auswirkungen auf die Höhe der Umlagegrundlagen des LVR haben wird, ist noch unklar.

Die von der NRW- Landesregierung vorgelegten Eckpunkte für eine Altschuldenlösung beinhalten unter anderem eine hälftige Beteiligung des Bundes (vgl. Sitzungsvorlage Nr. 15/2785). Am 13. Januar 2025 hat das Bundesfinanzministerium einen Referentenentwurf für eine Änderung des Grundgesetzes (Art. 143h) vorgelegt, der es dem Bund verfassungsrechtlich ermöglichen soll, die hälftigen Schulden der Länder zu übernehmen, die aus der Entschuldung ihrer Kommunen mit übermäßigen Liquiditätskrediten resultieren. Damit ist zwar die formale Voraussetzung für ein Gesetzgebungsverfahren geschaffen, jedoch sind die erforderlichen 2/3-Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat nicht absehbar, so dass ein erfolgreicher Abschluss in dieser noch verbleibenden Legislaturperiode unwahrscheinlich ist. Dennoch bildet der Kabinettsbeschluss eine Grundlage für künftige gesetzgeberische Überlegungen zur kommunalen Altschuldenregelung, wobei der aktuelle Entwurf lediglich eine einmalige Ausnahmeregelung vorsieht. Über die weitere Entwicklung der Altschuldenlösung wird die Verwaltung weiterhin berichten.

2 Haushalt 2024

Der verabschiedete Haushaltsplan 2024 des LVR sieht bei einem Umlagesatz von 15,45 % einen planerischen Fehlbetrag von 35,6 Mio. Euro sowie zusätzlich einen globalen Minderaufwand in Höhe von 34 Mio. Euro vor, nach dem zuvor bereits die Konsolidierungsvorgabe von rund 40,3 Mio. Euro aufwandsmindernd von den Planansätzen 2024 abgezogen worden ist. Die Deckung des Fehlbetrages 2024 in Höhe von 35,6 Mio. Euro ist planerisch durch den Einsatz der Ausgleichsrücklage vorgesehen. Die Arbeiten zur Aufstellung des Jahresabschlusses 2024 haben begonnen, der fristgemäß zum 31. März 2025 aufgestellt werden wird.

Nach den Erkenntnissen auf der Grundlage der vier unterjährigen Haushaltsprognosen in 2024 ist eine deutliche Ergebnisverschlechterung in der Bewirtschaftung des Haushaltes 2024 bei einzelnen Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe absehbar. Danach wurde ein Fehlbetrag 2024 in Höhe eines niedrigen dreistelligen Millionenbetrages prognostiziert. Der in 2024 geplante globale Minderaufwand in Höhe von 34,0 Mio. Euro würde dementsprechend voraussichtlich nicht erwirtschaftet werden können. Bei einem Stand der Ausgleichsrücklage zum 31. Dezember 2023 von rund 176 Mio. Euro würde dies dazu führen, dass der größte Teil der Ausgleichsrücklage Ende 2024 in Anspruch genommen werden müsste.

Über die wesentlichen negativen Planabweichungen wurde bereits unterjährig ausführlich berichtet.

2.1 Eingliederungshilfe für Kinder im Vorschulalter

Über die Entwicklung und die Risiken im Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder im Vorschulalter wurde ausführlich mit Sitzungsvorlage Nr. 15/2785 im Finanzausschuss am 4. Dezember 2024 berichtet.

Die bisherigen Prognosen für die Eingliederungshilfe (EGH) für Kinder im Elementarbereich haben sich weitestgehend bestätigt. In diesem Leistungsbereich werden erhebliche überplanmäßige Aufwendungen entstehen, die im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten noch abschließend quantifiziert werden müssen. Mit der Vorlage Nr. 15/2531 wurde eine vorherige Zustimmung zur Leistung dieser überplanmäßigen Aufwendungen durch den Landchaftsausschuss am 6. Dezember 2024 erteilt.

Auch im Haushaltsjahr 2025 und den Folgejahren werden die bekannten Risiken für die unterschiedlichen Leistungen, insbesondere für die Basisleistung I und die individuellen heilpädagogischen Leistungen, weiterhin bestehen. Die Unsicherheiten für die weitere Kostenentwicklung resultiert neben inflationsbedingten Kostensteigerungen insbesondere aus der dynamischen Entwicklung der Anzahl der Kinder, die auf diese Leistungen einen rechtlichen Anspruch haben.

Der Zugang zur Basisleistung I ist durch den LVR nicht steuerbar, da die tatbestandlichen Leistungsvoraussetzungen in der Regel bereits bei Antragstellung dem Grunde nach (Vorliegen einer (drohenden) Behinderung) bestehen. So wurden bei der Planung dieser Leistung in den Haushaltsjahren 2025 und 2026 zwar bereits höhere Fallzahlen entsprechend der aktuellen Studien zugrunde gelegt, doch bleibt abzuwarten, ob diese Annahmen angesichts der bisherigen Steigerungsraten ausreichen.

Auch der Planansatz 2025/2026 für die individuellen heilpädagogischen Leistungen ist mit Risiken behaftet, auf die der LVR keinen Einfluss nehmen kann. Der Finanzbedarf für diese Leistungen ist von unterschiedlichen Faktoren abhängig: der Anzahl der Leistungssätze, bewilligte Stunden pro Leistungssatz, durchschnittliche Kosten pro Stunde und die Inanspruchnahme der bewilligten Leistungen. Das Fach- und Finanzcontrolling des Dezernates überwacht diese Faktoren monatlich und stellt regelmäßig aktuelle Prognosen auf. Die von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Gegensteuermaßnahmen werden weiter umgesetzt, um Kostenaufwüchse zu vermeiden bzw. um die vorhandenen Mittel passgenau bei den Kindern ankommen zu lassen. Inwieweit diese Maßnahmen Wirkung entfalten, wird darüber entscheiden, ob die Planansätze für den Doppelhaushalt 2025 und 2026 ausreichend bemessen sind.

Weiterhin bestehen rechtliche Risiken im Hinblick auf die Berücksichtigungsfähigkeit von Strukturförderungen (KiBiz-Leistungen / erhöhte KiBiz-Pauschalen, Basisleistung I) gegenüber individuellen Leistungen (Bedarfen) sowohl innerhalb als auch außerhalb der Eingliederungshilfe bei der Bedarfszumessung, wenn die Leistungen - z.B. aus Personalmangel in den Einrichtungen - nicht in dem eigentlich geforderten Umfang erbracht werden.

Des Weiteren besteht ein Kostenrisiko dahingehend, dass die aktuellen Forderungen in den Tarifverhandlungen wesentlich höher sind als die im Haushalt eingeplante Tarifsteigerung; siehe hierzu Punkt 6.

2.2 Eingliederungshilfe für Erwachsene

Der im Wesentlichen inflationsbedingt hohe Tarifabschluss im öffentlichen Dienst sah zum 1. März 2024 eine Steigerung der Tabellenentgelte von durchschnittlich 10 % vor, die sich vollumfänglich auf die zu gewährenden Leistungsentgelte in der Eingliederungshilfe – über alle Leistungsarten – und damit auf die Transferaufwendungen des LVR auswirken. Bereits in 2023 sind die Kosten in der Eingliederungshilfe laut des Statistischen Bundesamtes deutschlandweit um 9,4 % auf 25,4 Mrd. Euro gestiegen.

Anders als in den vergangenen Jahren kann das LVR-Dezernat Soziales deshalb den im Haushaltsplan 2024 bereits aufwandsmindernd berücksichtigten Konsolidierungsbeitrag für 2024 von 30 Mio. Euro möglicherweise nicht erbringen. Auch der im Etat des Dezernates Soziales von den Planansätzen in Abzug gebrachte globale Minderaufwand von 34 Mio. Euro konnte nicht erwirtschaftet werden. Diese finanzielle Entwicklung hatte sich bereits in den bisherigen Haushaltsprognosen abgezeichnet und wurde durch die vierte und letzte Haushaltsprognose zum Stichtag 30. November 2024 auch bestätigt.

Daher werden im Leistungsbereich der Eingliederungshilfe für Erwachsene überplanmäßige Aufwendungen im Haushaltsjahr 2024 voraussichtlich in Höhe eines mittleren zweistelligen

Millionenbereichs entstehen, die im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten noch abschließend quantifiziert werden müssen. Mit der Vorlage Nr. 15/2531 wurden diese überplanmäßigen Aufwendungen dem Landschaftsausschuss am 6. Dezember 2024 zur Zustimmung vorgelegt. Der Landschaftsausschuss hat den überplanmäßigen Aufwendungen einstimmig zugestimmt.

3 Haushalt 2025

Der Haushaltsentwurf 2025/2026 wurde am 11. Dezember 2024 in die Landschaftsversammlung Rheinland mit Umlagesätzen von 16,20 % für das Jahr 2025 und von 16,40 % für das Jahr 2026 eingebracht und zur Beratung in die Fachausschüsse verwiesen. Die Beschlussfassung durch die Landschaftsversammlung Rheinland ist für den 25. Februar 2025 vorgesehen.

Die Haushaltssatzung 2025/2026 wird anschließend unverzüglich bei der Aufsichtsbehörde, dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD), angezeigt. Nach der Genehmigung der Umlagesätze durch das MHKBD, die voraussichtlich erst im zweiten Quartal 2025 erfolgen wird, wird die Haushaltssatzung 2025/2026 öffentlich bekanntgegeben und damit rechtswirksam.

3.1 Vorläufige Haushaltsführung in 2025

Bis zur öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung 2025/2026 erfolgt die Bewirtschaftung des Haushaltes 2025 gemäß § 82 Gemeindeordnung NRW nach den Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung. Zur vorläufigen Haushaltsführung in 2025 hat der LVR-Kämmerer am 20. Dezember 2024 eine entsprechende Verfügung erlassen. Danach dürfen nur solche Aufwendungen und Auszahlungen geleistet werden, zu denen der LVR rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.

Vor dem Hintergrund der besonderen haushalterischen Herausforderungen hat der LVR-Kämmerer die Haushaltsmittel des Jahres 2025 bis zum Erlass der endgültigen Bewirtschaftungsverfügung auf der Grundlage des Haushaltsplanentwurfes 2025 zunächst nur in Höhe von 50 Prozent der Zuschussbudgets der LVR-Dezernate freigegeben und eine strikte Haushaltsdisziplin aller LVR-Dezernate einfordert.

3.2 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2025

Am 18. Dezember 2024 hat der Landtag von NRW das GFG 2025 beschlossen. Danach beläuft sich die verteilbare Finanzausgleichsmasse, wie in der Modellrechnung zum Entwurf des GFG 2025 vom 5. November 2024 angenommen, auf 15,76 Mrd. Euro. Der entsprechende Festsetzungsbescheid des Landes NRW zum Finanz- und Lastenausgleich für den LVR im Jahr 2025 ist am 27. Januar 2025 eingegangen. Der LVR wird in 2025 aufgrund der festgesetzten Umlagegrundlagen Landschaftsumlagezahlungen in Höhe von 3.874,5 Mio. Euro sowie Schlüsselzuweisungen in Höhe von 555,5 Mio. Euro erhalten.

4 Steuerentlastende Gesetze

Am 23. Dezember 2024 haben Bundestag und Bundesrat das Steuerfortentwicklungsgesetz beschlossen, welches vor allem Anpassungen beim Einkommensteuertarif beinhaltet. Die Auswirkungen des Steuerfortentwicklungsgesetzes waren in der Herbst-Steuerschätzung 2024 noch nicht berücksichtigt. Mit den beschlossenen Steuererleichterungen gehen merkliche Steuermindereinnahmen einher; allein für das laufende Jahr 2025 werden bei den

Gemeinden bundesweit gemeindliche Mindereinnahmen in Höhe von schätzungsweise rund einer Milliarde Euro entstehen.

Die Gemeinden erhalten 15 % des Gesamtaufkommens der Einkommensteuer, die wiederum Bestandteil der Umlagegrundlagen für die Kreise und die Landschaftsverbände in NRW ist. Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer wirken sich daher direkt auf die Höhe der Umlagegrundlagen aus. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen für den LVR werden voraussichtlich zu Mindereinnahmen bei der Landschaftsumlage in den Folgejahren führen.

5 Zinsentwicklung

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat zuletzt am 12. Dezember 2024 eine weitere Absenkung der Einlagenfazilität mit Wirkung zum 18. Dezember 2024 im Euro-Raum auf 3 % beschlossen. Die aktuelle Zinssenkung ist der insgesamt vierte Zinsschritt ausgehend von ursprünglich 4 % in der Einlagenfazilität.

Für den Einlagenbestand des LVR muss weiterhin mit deutlich sinkenden Zinserträgen ab 2025 gerechnet werden. Sollte ab 2025 unterjährig die Aufnahme von Liquiditätskrediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit weiterhin notwendig werden, so ist diese Entwicklung jedoch positiv zu sehen.

Die unterjährige Aufnahme von Liquiditätskrediten zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit könnte erforderlich werden, da die Erhebung der Landschaftsumlage auf Grundlage der Haushaltssatzung 2025/2026 gem. § 22 Abs. 1 Landschaftsverbandsordnung (LVerbO NRW) erst nach deren Bekanntgabe möglich ist. Der Bekanntgabe geht die Anzeige der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde, dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) voraus. Bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung dürfen vorläufige Umlagezahlungen nur nach dem Umlagesatz und den Umlagegrundlagen des Vorjahres erhoben werden. Mit der Bekanntgabe der Haushaltssatzung wird erst im zweiten Quartal 2025 gerechnet.

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

6 Tarifverhandlungen

Die Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst wurden am 24. Januar 2025 begonnen und werden sich voraussichtlich bis Mitte März 2025 fortsetzen.

Die Gewerkschaften fordern eine Gehaltserhöhung von 8 %, jedoch mindestens 350 Euro monatlich. Zusätzlich sollen die Entgelte für Auszubildende, Studierende und Praktikant*innen um 200 Euro pro Monat steigen. Um die zunehmende Arbeitsbelastung auszugleichen, werden drei zusätzliche freie Tage pro Jahr gefordert, mit einem weiteren freien Tag für Gewerkschaftsmitglieder.

Die Haushaltsplanung des LVR für 2025/2026 berücksichtigt einen Anstieg von knapp unterhalb 3 %. Ein Prozentpunkt Anstieg entspricht – im Wesentlichen aufgrund der Weiterverrechnung von Entgeltsteigerungen durch die Träger der Eingliederungshilfe – etwa 40 Mio. Euro jährlich. Insofern besteht ein hohes finanzielles Risiko für die beiden Haushaltsjahre 2025 und 2026.

7 Resümee und Ausblick

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird weiterhin durch eine gesteigerte Inflation sowie steigende Tariflöhne, wachsende Sozialausgaben und ein stagnierendes Konjunkturgrowth, welches zu geringeren Steuerinnahmen führen könnte, bestimmt.

Angesichts wachsender Sozialausgaben muss die Bewirtschaftung weiterhin unter Einforderung einer strikten Haushaltsdisziplin aller LVR-Dezernate erfolgen.

Es bleibt unklar, ob die mittelfristig prognostizierten moderat steigenden Steuereinnahmen ausreichen werden, um insbesondere die Risiken im Zusammenhang mit dynamisch steigenden Fallzahlen und Fallkosten in der Eingliederungshilfe für Kinder und Erwachsene auszugleichen. Eine äußerst restriktive Haushaltsführung ist somit auch weiterhin in allen LVR-Dezernaten zwingend geboten.

In Vertretung

Hillringhaus