

Zusammenfassung

Die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes in Deutschland bleibt weiter auf einem niedrigen Niveau. Die Bundesregierung geht in 2024 von einem Wachstum lediglich in Höhe von 0,2 % aus, was nahezu einer Stagnation gleichkommt.

Die nordrhein-westfälischen kommunalen Spitzenverbände warnen vor wachsender Finanznot in den Kommunen. Fast alle Städte und Gemeinden in NRW erwarten bis 2028 keine ausgeglichenen Haushalte mehr, bedingt durch steigende Sozialausgaben, wachsende Zinskosten und die Erfüllung zusätzlicher Aufgaben, wie die Digitalisierung, den Klimaschutz oder die Versorgung geflüchteter Menschen. Die Kommunen fordern daher eine Erhöhung des Gemeindefinanzausgleichs, die Sicherstellung der Konnexität und eine Lösung der Altschuldenproblematik zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit.

In der Bewirtschaftung des LVR-Haushaltes 2024 zeichnen sich auf der Grundlage der Haushaltsprognose zum 31. Juli 2024 bei einzelnen Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe teilweise und in Summe über den Verband deutlich negative Planverfehlungen ab, die nur zum Teil über Einsparungen in anderen Bereichen kompensiert werden können.

Begründung der Vorlage Nr. 15/2641:

1 Ausgangslage

Wie die Bundesregierung in der Pressemitteilung vom 6. August 2024 bekanntgab, wird das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland in 2024 voraussichtlich lediglich um 0,2 % im Vergleich zum Vorjahr zunehmen, was einer Stagnation nahekommt.

Nach der Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 29. August 2024 lag die Inflation im August 2024 bei 1,9 % im Vergleich zum Vorjahresmonat. Damit befindet sich die Inflationsrate im August 2024 auf dem niedrigsten Stand seit Mai 2021.

Nach einer gemeinsamen Pressemitteilung des Städtetages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW vom 20. August 2024 befinden sich immer mehr nordrhein-westfälische Städte und Gemeinden in wachsender Finanznot¹. Fast alle Kommunen in NRW bewerten ihre Finanzlage als schlecht oder sehr schlecht; eine Vielzahl erwartet bis 2028 keine ausgeglichenen Haushalte mehr. Gründe dafür sind insbesondere steigende Sozialausgaben, die Erfüllung zusätzlicher Aufgaben, wie die Digitalisierung und die Versorgung von geflüchteten Menschen sowie stark wachsende Zinsaufwendungen. Die Forderung der Kommunen lautet daher, dass das Land mehr Mittel im Rahmen des Gemeindefinanzausgleichs bereitstellen, für zusätzliche Aufgaben die Konnexität herstellen und eine Altschuldenlösung umsetzen soll, um die kommunale Handlungsfähigkeit zu sichern.

Auch der Deutsche Städtetag warnt in seiner Pressemitteilung vom 2. Juli 2024 vor einem Rekorddefizit der Kommunen, das 2024 bundesweit über 16 Milliarden Euro betragen könnte². Die Städte fordern Bund und Länder auf, die öffentliche Finanzpolitik neu auszurichten, um nachhaltige finanzielle Unterstützung zu gewährleisten.

Über die aktuelle wirtschaftliche Lage des LVR wurde letztmalig in der Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 21. Juni 2024 ausführlich berichtet.

2 Bewirtschaftung im Haushaltsjahr 2024

Der verabschiedete Haushaltsplan 2024 des LVR sieht bei einem Umlagesatz von 15,45 % einen planerischen Fehlbetrag von 35,6 Mio. Euro neben einem globalen Minderaufwand in Höhe von 34 Mio. Euro im Bereich der Eingliederungshilfe für Erwachsene sowie eine aufwandsmindernde Konsolidierungsvorgabe von rund 40 Mio. Euro vor. Die Deckung des Fehlbetrages 2024 in Höhe von 35,6 Mio. Euro soll planerisch durch den Einsatz der Ausgleichsrücklage erfolgen.

Die Entwicklung des gesamten LVR-Haushaltes wird im Rahmen des internen Controllings laufend unterjährig beobachtet und analysiert. Nach den Erkenntnissen auf der Grundlage

¹ <https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/staedte-und-gemeinden-in-wachsender-finanznot-ausgeglicherer-haushalt-wird-zur-seltenen-ausnahme.html>

² <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2024/kommunen-droht-rekorddefizit-bund-und-laender-muessen-in-der-oeffentlichen-finanzpolitik-umsteuern>

der 1. Haushaltsprognose zum 30. April 2024 war bereits eine tendenzielle Ergebnisverschlechterung in der Bewirtschaftung des Haushaltsjahres 2024 bei einzelnen Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe zu erkennen. Im Vergleich zur 1. Prognose ist eine weitere Verschlechterung des prognostizierten Haushaltsergebnisses im Rahmen der 2. Haushaltsprognose zum Stichtag 31. Juli 2024 eingetreten, so dass der voraussichtliche Fehlbetrag 2024 einen niedrigen dreistelligen Millionenbetrag erreichen könnte. Die wesentlichen negativen Planabweichungen werden nachfolgend dargestellt.

2.1 Eingliederungshilfe für Kinder im Vorschulalter

Die Planverfehlungen im Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder mit (drohender) Behinderung im Vorschulalter, die sich bereits im Rahmen des Jahresabschlusses 2023 gezeigt haben, werden sich auch im Haushaltsjahr 2024 fortsetzen. Einer der Gründe dafür ist, dass die Planansätze des Haushaltsjahres 2024 zu einem sehr frühen Zeitpunkt (Frühjahr 2023) geplant wurden, als die Entwicklungen des Haushaltsjahres 2023 so noch nicht abzusehen waren. Inzwischen ist sichtbar geworden, dass sich die Fallzahlsteigerung und auch die Fallkosten deutlich dynamischer entwickelt haben, als bei der Haushaltsaufstellung 2024 angenommen. Die Erhöhungen bei den Fallkosten sind vor allem auf die aktuellen Tarifsteigerungen zurückzuführen, wovon insbesondere die heilpädagogischen Leistungen nach § 79 SGB IX (Basisleistung I) und die individuellen heilpädagogischen Leistungen, die ergänzend zur Basisleistung I gewährt werden, betroffen sind.

Die im Frühjahr 2024 eingerichtete Arbeitsgruppe zur Analyse der Transferaufwandsentwicklungen im Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder hat die Ursachen für die Kostenentwicklung untersucht und geeignete Maßnahmen geprüft, wie im rechtlichen Rahmen den dynamischen Kostenentwicklungen kurz- und mittelfristig entgegengesteuert werden kann. Auf den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe in der Vorlage Nr. 15/2581 wird verwiesen.

Zunächst muss aufgezeigt werden, dass die Planung und Bewirtschaftung durch den Umstand erschwert werden, dass ein Kindergartenjahr (beginnt immer zum 1. August) von einem Haushaltsjahr abweicht.

Ein starker Kostentreiber in 2024 ist der Umstand, dass im laufenden Haushaltsjahr ein unerwartet hoher Anstieg bei Neuanträgen auf Eingliederungshilfe für Kinder im Vorschulalter zu verzeichnen war, der die ursprünglichen Annahmen deutlich übertroffen hat. Die Ursachen für die Steigerung der Neuanträge können nicht eindeutig identifiziert werden. Die Gesamtsituation wird dadurch erschwert, dass der Teilhabebedarf der Kinder nicht immer gleich zu Beginn des Kindergartenjahres bekannt ist, sondern häufig erst in der Betreuung in der KiTa festgestellt wird. Dies führt zu einer späteren Ermittlung der Teilhabebedarfe und – wenn der Teilhabebedarf festgestellt wird und sich somit eine Bewilligung ergibt – zu Fallzahlsteigerungen und demzufolge auch zu Aufwandssteigerungen.

Die Möglichkeit einer gezielten Kostensteuerung durch den LVR ist insoweit eingeschränkt, als dass die Höhe der heilpädagogischen Leistungen nach § 79 SGB IX (Basisleistung I) auch davon abhängt, wie viele Kinder mit (drohender) Behinderung insgesamt in der jeweiligen KiTa betreut werden. Die Leistungspauschalen sind im Landesrahmenvertrag nach § 131 SGB IX nach der Anzahl betreuter Kinder degressiv gestaffelt: Je weniger Kinder in

einer KiTa betreut werden, umso höher sind damit die Fallkosten. Durch die Verbesserung der individuellen Betreuung, vor allem in Bezug auf die Wohnortnähe, geht die Tendenz dahin, dass das wohnort-nahe inklusive Betreuungsangebot zunehmend ausgeweitet wird, wodurch verhältnismäßig wenige Kinder pro KiTa betreut werden. Dass die Eltern freie KiTa-Wahl haben, ist damit für den LVR ein Umstand, auf den nicht eingewirkt werden kann.

Auch die Antrags- und Bewilligungspraxis hat Auswirkungen auf die Entwicklung der Aufwendungen. So werden EGH-Leistungen rückwirkend ab dem Zeitpunkt des Antragseingangs bewilligt. So kann es – insbesondere, wenn viele Anträge gleichzeitig eingehen - zu Verzögerungen in der Antragsbearbeitung kommen.

Bei den ergänzenden individuellen heilpädagogischen Leistungen zur Basisleistung I ergibt sich die Problematik, dass die tatsächliche Höhe der Aufwendungen erst dann bekannt wird, wenn der Träger oder der Drittanbieter seine Leistungen dem LVR tatsächlich in Rechnung stellt. Auch wenn die Träger bzw. die Drittanbieter die Finanzierung durch den LVR für die eigenen Aufwendungen (insbesondere Personalaufwendungen) benötigen, zeigt sich in der Praxis immer wieder, dass auch mehrere Monate zusammen in einer Rechnung abgerechnet werden, wodurch eine zeitnahe Hochrechnung durch den LVR erschwert wird.

Die Arbeitsgruppe hat für die Zukunft Gegensteuerungsmaßnahmen erarbeitet und abgestimmt, um höhere Kostenaufwüchse zu vermeiden. Daneben wurde der Ausbau des Fach- und Finanzcontrolling unter Zuhilfenahme von ausgeweiteten Kennzahlen fortgesetzt, um die Prognosegenauigkeit zu verbessern und die Aussagekraft zu schärfen (vgl. auch Vorlage Nr. 15/2581).

2.2 Eingliederungshilfe für Erwachsene

Auch im Bereich der Eingliederungshilfeleistungen für Erwachsene ist weiterhin eine leicht negative Ergebnisentwicklung zu erwarten, die bereits im Rahmen der 1. Ergebnisprognose per 30. April 2024 aufgezeigt wurde und sich auch durch die 2. Ergebnisprognose per 31. Juli 2024 bestätigt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass für das Haushaltsjahr 2024 ein Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 30 Mio. Euro vereinbart wurde, der bereits aufwandsmindernd von den Planansätzen abgezogen worden ist. Durch die sich abzeichnenden Planverfehlungen könnte der vorgesehene Konsolidierungsbeitrag unter Umständen nicht erreicht werden.

Ein wesentlicher relevanter Faktor für die Kostenentwicklung sind die hohen Tarifsteigerungen, die sich vollumfänglich auf die zu gewährenden Leistungsentgelte auswirken. Hier fließen sowohl Inflations-Ausgleichszahlungen, Kostensteigerungen durch erstmalige Anwendungen von Tarifverträgen sowie teilweise deutliche Anhebungen der Tariflöhne, insbesondere auch im Sozial- und Erziehungsdienst, ein. In einigen Teilbereichen, etwa beim Fahrdienst für die Werkstätten, wirkt sich auch die Anhebung des Mindestlohns aus.

Mehrkosten werden generell auch durch die Verbesserung der Leistungen für Menschen mit Behinderungen verursacht. Hier führen die individuelle Bedarfsermittlung über alle Lebensbereiche oder der Wegfall des leistungsbegrenzenden Wohnbezugs in der Zieldefinition der Unterstützung der Assistenzleistungen nach § 78 SGB IX teilweise zu höheren

Leistungen pro Person. In diesen Zusammenhang fällt auch die Übernahme kostenintensiver „24-Stunden-Fälle“ vom örtlichen Träger, bei denen hohe Unterstützungs- und Pflegebedarfe zusammenkommen und finanziert werden.

Bei den Leistungen zur Teilhabe an Arbeit – der zweitgrößten Leistungsgruppe in der Eingliederungshilfe - steigen die Vergütungen vor allem aufgrund von Tarifsteigerungen und infolge wachsender Unterstützungsbedarfe der Leistungsberechtigten.

2.3 Restriktive Haushaltsbewirtschaftung in 2024

Im Hinblick auf die haushalterischen Risiken im Bereich der Eingliederungshilfe wurde im Rahmen der Bewirtschaftungsverfügung 2024 eine äußerst sparsame Haushaltsbewirtschaftung angeordnet. In diesem Zusammenhang wird die Freigabe von gesperrten Haushaltsmitteln insgesamt sehr restriktiv und im Wesentlichen auf pflichtige Aufgaben beschränkt vorgenommen, um möglichst den per Prognose vom 31. Juli 2024 erwarteten Jahresfehlbetrag 2024 zu begrenzen. Bislang sind, was nach den ersten 8 Monaten (d.h. etwa zwei Drittel) und 80 % der freigegebenen Budgets nicht unerwartet ist, überwiegend noch nicht die erforderlichen Anträge zur Freigabe der gesperrten Mittel, die auf Grundlage der Prognosen zum 31. Juli 2024 zur Verausgabung erwartet werden, gestellt worden.

Bislang wurden im laufenden Haushaltsjahr 2024 im Bereich der freiwilligen Leistungen folgende Maßnahmen nicht freigegeben bzw. zurückgestellt (in Klammern die jeweiligen haushalterischen Auswirkungen):

- Förderung von 17 zusätzlichen Plätzen im Rahmen des Freiwilligen Ökologischen Jahres für den Zeitraum 01.08.2024 bis 31.07.2025 (99.900 Euro) sowie
- zeitliche Zurückstellung folgender baulicher Maßnahmen:
 - LVR-Niederrheinmuseum Wesel (Erneuerung technischer Anlagen, Gesamtsumme 1.836.315 Euro),
 - LVR-Freilichtmuseum Kommern (Neubau Zimmerei- und Maurerwerkstatt, Gesamtsumme 2.674.230 Euro) und
 - LVR-Kulturzentrum Abtei Brauweiler (Restaurierung des Kapitelsaals, Gesamtsumme ca. 500.000 Euro).

Darüber hinaus werden die freiwilligen kulturellen Förderleistungen um den 5 %igen Konsolidierungsbeitrag aus dem LVR-Konsolidierungsprogramm 2021 bis 2025 sowie in Höhe der 20 % gesperrten Haushaltsmittel gekürzt.

Des Weiteren hat die Verwaltung der politischen Vertretung die Beendigung der jährlichen indexbasierten Anpassung der Förderung der KoKoBe, SPZ und SPKoM ab dem Jahr 2025 zur Beschlussfassung vorgelegt (vgl. Vorlage Nr. 15/2435/1). Sollte dem vorgeschlagenen Verzicht auf eine weitere Erhöhung der Förderung zum 1. Januar 2025 nicht gefolgt werden, so wären alleine im Haushalt des LVR in 2025 rund 550.000 Euro zusätzliche Mittel einzuplanen.

3 Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2025

Die Landesregierung hat am 2. Juli 2024 die Eckpunkte zum Entwurf des GFG 2025 beschlossen. Danach soll sich die verteilbare Finanzausgleichsmasse im Steuerverbund 2025 gegenüber der vorherigen Referenzperiode um 357,8 Mio. Euro (2,34 %) auf 15,68 Mrd. Euro erhöhen. Die Schlüsselzuweisungen für die beiden Landschaftsverbände und die Umlagegrundlagen für das Haushaltsjahr 2025 würden sich danach gegenüber dem GFG 2024 erhöhen.

Auf der Grundlage der beschlossenen Eckpunkte zum GFG 2025 hat die Landesregierung am 1. August 2024 die Arbeitskreisrechnung zum Entwurf des GFG 2025 veröffentlicht und am 31. August 2024 den Gesetzentwurf zum GFG 2025 mit einer unveränderten verteilbaren Finanzausgleichsmasse in Höhe von 15,68 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 2024 basieren und nicht endgültig sind, da sich die Referenzperiode für den Steuerverbund auf den Zeitraum vom 1. Oktober 2023 bis zum 30. September 2024 (Verbundzeitraum) erstreckt.

4 Resümee und Ausblick

Das laufende Jahr 2024 wird weiterhin durch die unsichere sozioökonomische Lage stark beeinflusst. Die wirtschaftliche Entwicklung verharrt auf einem unverändert niedrigen Niveau.

Für den LVR bestehen sowohl im laufenden Bewirtschaftungsjahr als auch in den kommenden Jahren erhebliche Haushaltsrisiken, vor allem aufgrund dynamisch steigender Fallzahlen und Fallkosten in der Eingliederungshilfe für Kinder und Erwachsene. Es bleibt unklar, ob die mittelfristig prognostizierten moderat steigenden Steuereinnahmen ausreichen werden, um diese Risiken auszugleichen. Eine restriktive Haushaltsführung ist somit weiterhin geboten, um die finanzielle Belastung der Mitgliedskörperschaften zu minimieren. Daher wird im LVR auch weiterhin eine strikte Haushaltsdisziplin sowie die Umsetzung der Konsolidierungsvorgaben von den LVR-Dezernaten eingefordert.

In Vertretung

Hillringhaus