

**Landschaftsverband Rheinland**

**Haushaltsrede**

der

Kämmerin

**Renate Hötte**

anlässlich der Einbringung des

**Haushaltsplanentwurfes  
für die Jahre 2017 und 2018**

vor der 14. Landschaftsversammlung Rheinland  
am 28. September 2016 in Köln

- Es gilt das gesprochene Wort -

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Einleitung	4
2 Ausgangslage	8
2.1 Finanzsituation der kommunalen Haushalte	8
2.2 Strukturelle Verbesserungen für die Kommunen in NRW	11
2.3 Dauerhafte Entlastung durch den Bund in Höhe von 5 Mrd. € aufgrund der Koalitionsvereinbarung	12
3 Bewirtschaftungsverläufe der Jahre 2015 und 2016 im derzeit geltenden Doppelhaushalt	17
3.1 Haushaltsjahr 2015	17
3.2 Haushaltsjahr 2016	21
4 Konsolidierung	25
4.1 Konsolidierungsprogramm 2011 bis 2013	25
4.2 Konsolidierungsprogramm 2014 bis 2016	26
4.3 Konsolidierungsprogramm 2017 bis 2021	27
5 Haushaltsplanentwurf 2017 / 2018	29
5.1 Überblick über die Eckdaten und Umlagesätze	29
5.2 Überblick über die Planerträge im Ergebnisplan	30
5.3 Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel / Bedarfszuweisungen	31
5.4 Überblick über die Aufwendungen im Ergebnisplan	33
5.4.1 Entwicklung wesentlicher Aufwandspositionen	35
5.4.2 Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel zum Sozialhilfeaufwand	44

	Seite	
6	Konnexität	45
7	Mittelfristige Planung	47
8	Schlussbemerkungen	49
9	Abbildungsverzeichnis	52

## **1 Einleitung**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Prof. Wilhelm,  
sehr geehrte Frau Landesdirektorin Lubek,  
verehrte Damen und Herren der 14. Landschaftsversammlung Rheinland  
und der Verwaltung,  
liebe Gäste!

Es gibt zwei Möglichkeiten für eine Kämmerin oder einen Kämmerer mit der Haushaltsrede die ganze Einbringungsveranstaltung zu ruinieren:

Die erste besteht darin, über das Thema möglichst kurz und knapp hinwegzugehen, wobei man sich dann der Gefahr aussetzt, als schlecht vorbereitet zu gelten und sich nur einer lästigen Pflicht zu entledigen versucht.

Um dieser Gefahr zu entgehen, besteht die zweite Möglichkeit darin, dass man sich sehr ausführlich allen Details des Themas widmet, was allerdings zu weitschweifenden und langatmigen Ausführungen führt und die Zuhörer durch ein Füllhorn endlos aneinander gereihter Details langweilt und deren Aufmerksamkeitswillen überfordert.

Mit der Einbringung des Doppelhaushaltes für die Jahre 2017 / 2018 in die heutige Landschaftsversammlung möchte ich Sie so konkret wie möglich, aber nur so umfassend wie nötig über die Eckdaten des Haushaltsentwurfes und die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen informieren. Ich hoffe mit meiner Rede so einen für Sie interessanten Mittelweg gefunden zu haben, mit dem ich das Thema erschöpfen kann, aber keinesfalls Sie als Zuhörer.

Es ist mein achter Haushaltsentwurf, den ich in die Landschaftsversammlung einbringe und der zweite Doppelhaushalt.

Mit dem letzten Doppelhaushalt haben wir jetzt schon fast zwei Jahre Erfahrung und können eine Bewertung abgeben. Es gab auch kritische

Stimmen, als ich im November 2014 den Doppelhaushalt 2015 / 2016 in die Landschaftsversammlung eingebracht habe. Damals habe ich ausgeführt, dass ich uns beim LVR über alle Dezernate hinweg fachlich gut aufgestellt und in der Lage sehe, valide Prognosedaten auch über zwei Haushaltsjahre hinweg zu erstellen. Bei unserem Haushaltsvolumen, der Aufgabenvielfalt und der dynamischen Entwicklung der Fallzahlen in der Eingliederungshilfe war das die eigentliche fachliche Herausforderung. Ich war mir im November 2014 aber auch sicher, dass wir mit der Verarbeitung der uns seinerzeit vorliegenden Erkenntnisse unser Bestes gegeben haben und einen tragfähigen Doppelhaushalt erstellen konnten.

Die Bewirtschaftungsverläufe der Jahre 2015 und 2016 zeigen, dass die Annahme voll bestätigt werden kann. Die Konsolidierungsvorgaben werden von allen Dezernaten konsequent eingehalten und die Bewirtschaftung verläuft planmäßig.

Dies kommt unseren Mitgliedskörperschaften ebenso zugute, wie die Tatsache, dass wir wieder den Entwurf eines Doppelhaushaltes aufgestellt haben.

Innerhalb der kommunalen Familie besteht nach wie vor die Erwartung, dass der LVR möglichst früh im Jahr mit seinem Haushalt an den Start geht, damit die Mitgliedskörperschaften zeitig eine Datenbasis für ihre eigenen Haushaltsprozesse erhalten. Insbesondere für die Mitgliedskörperschaften, die sich im Stärkungspakt befinden, ist dies von immenser Bedeutung für die Fortschreibung und Einhaltung ihrer unter Aufsicht stehenden Konsolidierungsprogramme. Aber auch für die Kommunen und Kreise, die sich immer wieder an der Grenze der Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltskonsolidierungsprogrammes befinden, sind die Informationen, was an den LVR zu zahlen sein wird, eine wichtige und benötigte Information für deren weitere Planungen.

Mit der Verabschiedung eines weiteren Doppelhaushaltes für die Jahre 2017 / 2018 möchte der LVR den mit dem Haushalt 2015 / 2016 einge-

schlagenen Weg fortsetzen und seinen Mitgliedskörperschaften verlässliche Grundlagen für deren eigene Haushaltsplanungen der nächsten zwei Jahre an die Hand geben.

Die Aufstellung des Doppelhaushaltes 2017 / 2018 erfolgt hierbei zu einem Zeitpunkt, der durch eine umfangreiche Neuausrichtung in verschiedenen Bereichen der Sozialhilfe geprägt ist. Beispielhaft sind hier die laufenden Gesetzgebungsverfahren zum Bundesteilhabegesetz (BTHG) und dem Pflegestärkungsgesetz III (PSG III) zu nennen, zu denen die Kabinettsentwürfe vorliegen und die bereits zum 1. Januar 2017 in Kraft treten sollen, sowie das zum 1. Juli 2016 verabschiedete Inklusionsstärkungsgesetz NRW (ISG NRW). Eine finanzwirtschaftliche Bewertung dieser Gesetzesvorhaben für den Haushalt des LVR ist erfolgt, aufgrund der aktuellen Verfahrensstände ist diese Prognose jedoch noch mit Unsicherheiten behaftet. Und wie sagte Mark Twain schon: "Prognosen sind schwierig, besonders wenn sie die Zukunft betreffen."

Darüber hinaus ergeben sich für den LVR und seine Mitgliedskörperschaften durch das anhängige Musterstreitverfahren zur Frage der Zuständigkeiten für Integrationshilfen in Kindertagesstätten und Regelschulen besondere Herausforderungen. Der LVR ist hier unter Einbindung der Kommunalaufsicht des Landes NRW und der kommunalen Spitzenverbände bestrebt, Doppelbelastungen für die Mitgliedskörperschaften – soweit möglich – zu vermeiden und eine für alle Betroffenen kommunalfreundliche Lösung zu finden.

Unter den genannten Rahmenbedingungen hat der LVR Annahmen zu den Aufwendungen und Erträgen für den Haushalt der Jahre 2017 und 2018 getroffen. Neben einer Darstellung der Entwicklung über den Bewirtschaftungsverlauf für das abgelaufene und laufende Haushaltsjahr, der bisherigen Konsolidierungsprogramme und des neuen Konsolidierungsprogramms des LVR für die Jahre 2017-2021, möchte ich heute die wesentli-

chen Eckpunkte der Planung, die Planungsprämissen und Entwicklungstrends sowie die vorgeschlagenen Umlagesätze näher erläutern.

Basis für die Gestaltung der Umlagesätze sind die derzeit vorliegenden Datengrundlagen des Arbeitskreises Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 (AK GFG 2017), die am 20. Juli 2016 veröffentlicht wurden. Ungeachtet dessen können aktuelle Entwicklungen und Erkenntnisse im weiteren Zeitablauf bis zur Verabschiedung des Haushaltes im Dezember 2016 Änderungen und Anpassungen erforderlich machen.

Mit Schreiben vom 5. August 2016 hat der Landschaftsverband Rheinland das Benehmensverfahren gemäß § 23 Abs. 2 der Landschaftsverbandsordnung in Verbindung mit § 55 der Kreisordnung NRW zur Festsetzung der Landschaftsumlage bei den Mitgliedskörperschaften eingeleitet. Die Mitgliedskörperschaften hatten bis zum 2. September 2016 – aber auch darüber hinaus - Gelegenheit, zur vorgesehenen Höhe der Umlagesätze für die Jahre 2017 und 2018 Stellung zu nehmen. Uns haben insgesamt 11 Einwendungen erreicht, die Ihnen heute mit der Vorlage 14/1537 zur Kenntnis gebracht werden.

Am 14.09.2016 haben wir eine Informationsveranstaltung zum Haushaltsentwurf mit den Mitgliedskörperschaften durchgeführt. Am 15.09.2016 haben wir eine Veranstaltung gleichen Inhalts für die kreisangehörigen Kommunen angeboten. Beide Veranstaltungen waren gut besucht.

Mit der geplanten Verabschiedung des Haushaltes im Dezember 2016 wird das Verfahren nach dem Umlagengenehmigungsgesetz bei uns im Hause dann abgeschlossen sein. Bis dahin werden wir Sie im Rahmen der Beratungen natürlich nicht nur mündlich über weitere Entwicklungen auf dem Laufenden halten, sondern wir werden Sie auch über den zu erstellenden Veränderungsnachweis mit einer entsprechenden Vorlage informieren.

Nach Verabschiedung des Haushaltes 2017 / 2018 wird das Land NRW dann ein Stellungnahmeverfahren mit den Mitgliedskörperschaften einlei-

ten. Im Anschluss daran dürfte uns der Haushaltserlass der Kommunalaufsicht erreichen.

Sehr geehrte Damen und Herren, ich möchte jetzt gerne ausführen zu den aktuellen Entwicklungen, den Rahmenbedingungen und zu den Eckdaten des Doppelhaushaltes 2017 / 2018. Ich werde mich auf die wesentlichen Dinge beschränken, um Ihre Aufmerksamkeit nicht über Gebühr zu beanspruchen. Sie haben die Möglichkeit, weitere Informationen der gedruckten Haushaltsrede zu entnehmen.

## **2 Ausgangslage**

### **2.1 Finanzsituation der kommunalen Haushalte**

Die Finanzsituation von Bund, Ländern und Gemeinden hat sich im letzten Jahr verbessert. Aufgrund der guten Konjunktur und auch wegen der Bundeshilfen hoffen Städte, Gemeinden und Kreise sogar auf leichte Überschüsse. Das ist die gute Nachricht!

Zeitgleich werden allerdings die regionalen Unterschiede zwischen finanzstarken und strukturschwachen Kommunen immer größer. Die guten Durchschnittswerte auf die Gesamtheit der Kommunal Finanzen bezogen, dürfen nicht den Blick dafür verstellen, dass es weiterhin viele Städte, Gemeinden und Kreise gibt, die mit hohen Defiziten in ihren Haushalten zu kämpfen haben und die sich in einer Abwärtsspirale aus zu niedrigen Einnahmen, dynamisch steigenden Sozialausgaben und fehlender Investitionstätigkeit befinden. Das Auseinanderentwickeln von prosperierenden und strukturschwachen Städten und Regionen führt auch zu unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten für ihre Bürgerinnen und Bürger bedingt durch Disparitäten bei der lokalen Handlungsfähigkeit. Bei den Sozialausgaben werden auch für die kommenden Jahre deutliche Anstiege erwartet, nicht nur, aber auch wegen des Bundesteilhabegesetzes und Pflegestärkungs-

gesetzes III. So wachsen z.B. die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe ungebremsst weiter und die Aufwüchse übersteigen die regulären Zuwächse bei den Erträgen deutlich. Die mit der neuen Gesetzgebung seinerzeit verbundene Entlastung in der Eingliederungshilfe bleibt aber leider aus. Die Kommunalhaushalte werden so immer mehr zu Sozialhaushalten. Für Investitionen fehlt den Kommunen das Geld. Eine gute kommunale Infrastruktur ist aber einer der wesentlichen Standortfaktoren für eine Kommune. Wenn das Geld für zentrale Ausgaben mit Blick auf die Zukunft aber fehlt, ist die Abwärtsspirale schon eingeleitet. Das ist die schlechte Nachricht!

Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben im Jahr 2015 nicht in gleicher Weise von der guten Konjunkturlage partizipieren können wie die Kommunen im Bundesdurchschnitt. Bundesweit konnten die kommunalen Haushalte einen Überschuss von drei Mrd. € erzielen, in den Kommunalhaushalten in NRW gab es ein Minus von 176 Millionen €. Mit 55 Mrd. € Schulden haben die NRW-Kommunen einen neuen negativen Höchststand erreicht, wovon alleine 27,5 Mrd. € auf kurzfristige Liquiditätskredite entfallen. Während das Land Nordrhein-Westfalen trotz schlechter Wirtschafts- und Wachstumswerte seinen Schuldenstand um etwa 1,5 Mrd. € bzw. 0,8 % gegenüber dem Vorjahr abbauen konnte, haben die NRW-Kommunen im gleichen Zeitraum einen Zuwachs des Schuldenstandes von 52 auf 55 Mrd. € (+ 5,9 %) verzeichnen müssen (Quelle: RS LKT NRW 470/16 zur Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes – DESTATIS – vom 01.08.2016).

Und die Städte, Gemeinden und Kreise investieren nicht ausreichend in die Zukunftsfähigkeit unseres Landes. Während die Kommunen in NRW pro Einwohner 170 € investierten, waren es in Rheinland-Pfalz 240 € und in Bayern sogar 510 € pro Einwohner. Es ist allerdings nicht so, dass nicht auch die nordrhein-westfälischen Kommunen in die Zukunftsfähigkeit investieren möchten, ihnen fehlt nur schlichtweg das Geld dazu. Ihre Investitionshaushalte haben sich im Laufe der Jahre zu Sozialhaushalten entwickelt.

Wenn wir in Deutschland lebendige Kommunen haben möchten, die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen und die für Identität und Daseinsvorsorge für ihre Bürgerinnen und Bürger sorgen, muss verhindert werden, dass es durch nicht mehr kommunal zu finanzierende, überproportional ansteigende Soziallasten zu einer kommunalen Diaspora kommt, in der die verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung ein Relikt der Vergangenheit darstellt.

Zu starke regionale Ungleichheiten berühren das Selbstverständnis der bundesrepublikanischen Gesellschaft. Neben den verantwortlichen Ländern muss deswegen auch der Bund dafür sorgen, dass strukturschwache Städte wieder den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung finden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die sich aufspiezierenden Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen zu gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen und zu einer bedrohlichen Verschärfung der Lage führen, was die Erfüllung der Daseinsvorsorge durch die Kommunen angeht. Es besteht die Gefahr, dass es am Ende zu einer ungesunden Konkurrenz zwischen den Kreisen, Städten und Gemeinden kommt, was unserem gesellschaftlichen Miteinander nicht gut tun wird. Leider erleben wir ja heute schon, dass die kommunale Familie in den Verhandlungen mit Bund und Ländern, wenn es um die Verteilung der knappen Mittel geht, auseinander fällt, nicht mehr mit einer Stimme spricht und damit auch eine machtvolle Verhandlungsposition verspielt.

Ohne eine deutliche Entlastung der Kommunen bei den Soziallasten durch den Bund und die Länder werden meines Erachtens die Probleme der Kommunen auch in Zukunft nicht zu lösen sein.

All das habe ich bereits bei meiner letzten Haushaltsrede ausgeführt. Die Feststellungen haben meines Erachtens an Aktualität überhaupt nicht verloren und sie gelten deshalb heute noch genauso wie vor zwei Jahren.

## 2.2 Strukturelle Verbesserungen für die Kommunen in NRW

Positiv ist zu würdigen, dass in den vergangenen Jahren für die Kommunen in NRW einige Maßnahmen umgesetzt wurden, die zu einer Konsolidierung und langfristigen Tragfähigkeit der kommunalen Finanzen beitragen. Neben den individuellen Konsolidierungsmaßnahmen jeder einzelnen Kommune sind hier insbesondere zu nennen

- das **Bildungs- und Teilhabepaket**,
- die Übernahme der Kosten für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung**,
- die **U 3-Förderung**,
- der **Stärkungspakt** für überschuldete Gemeinden und
- das **Kommunalinvestitionsförderungsgesetz** für finanzschwache Gemeinden.

Die Landschaftsverbände, die durch eine restriktive Haushaltspolitik in den letzten Jahren ebenfalls Rücksicht auf die finanzielle Situation der NRW-Kommunen genommen haben, begrüßen die vorgenannten Maßnahmen ausdrücklich und halten sie für unverzichtbar.

In Bezug auf die Finanzausstattung durch das Land zeigt sich jedoch, dass die Landschaftsverbände in den vergangenen Jahren deutlich ins Hintertreffen geraten sind. Die o.g. Maßnahmen zur Konsolidierung der Kommunalhaushalte haben auf die Haushalte der Landschaftsverbände entweder keine (Bildungs- und Teilhabepaket, U 3-Förderung, Stärkungspakt und Kommunalinvestitionsförderungsgesetz) oder nur geringe direkte Auswirkungen (Grundsicherung im Alter).

Umso bedauerlicher ist es, dass die von den Landschaftsverbänden erwartete dauerhafte Entlastung bei der Eingliederungshilfe durch den Bund nicht wie beabsichtigt umgesetzt wird.

### **2.3 Dauerhafte Entlastung durch den Bund in Höhe von 5 Mrd. € aufgrund der Koalitionsvereinbarung**

Als im Zuge der Verhandlungen über die Umsetzung des europäischen Fiskalpaktes für mehr Haushaltsdisziplin in nationales Recht sich Bund und Länder im Jahre 2012 über einen Einstieg des Bundes in die Finanzierung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung verständigt haben, haben wir Landschaftsverbände das auch als einen Erfolg unseres jahrelangen Bemühens um eine Bundesbeteiligung verstanden.

Ausfluss der Verständigung von Bund und Ländern war die Regelung im Koalitionsvertrag vom 27.11.2013 der Regierungsfractionen der CDU und SPD, in dem vereinbart worden ist, dass es prioritär sei, die Kommunen bei den Aufwendungen der Behindertenhilfe im Rahmen der Verabschiedung eines Bundesteilhabegesetzes in Höhe von 5 Mrd. € jährlich zu entlasten. Bereits vor der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes sollte mit einer jährlichen Entlastung der Kommunen in Höhe von 1 Mrd. € pro Jahr begonnen werden.

Die Verabredungen im Koalitionsvertrag sind von der kommunalen Familie insgesamt sehr begrüßt worden. Die Erwartung, dass die Übergangsmilliarde schon ab dem Jahr 2014 die kommunale Familie erreichen würde, wurde allerdings enttäuscht. Unter Hinweis auf die Entlastungseffekte infolge der dritten Stufe der Kostenübernahme bei der Grundsicherung durch den Bund (vollständige Kostenübernahme) wurde die sog. Übergangsmilliarde erst ab dem Jahr 2015 geleistet. Bereits die sog. Übergangsmilliarde wurde nicht über eine direkte Entlastung in der Eingliederungshilfe geleistet, sondern der Bund hat sich entschieden, die Entlastung hälftig durch eine Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft des SGB II und eine Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils vorzunehmen.

Ich habe seinerzeit schon kritisch ausgeführt, dass der gewählte Finanzierungsweg ohne einen sachlichen Bezug zur Eingliederungshilfe steht, der LVR als größter Träger der Eingliederungshilfe in Deutschland an dieser „Übergangsmilliarde“ nur in geringem Umfang partizipiert und hier ein Einfallstor geboten wird, auch die finanzielle Entlastung der Kommunen über 5 Mrd. € von der Eingliederungshilfe zu entkoppeln.

Das jahrelang verfolgte strategische Ziel des LVR, den Bund, der durch die Gesetzgebung die Standards in der Eingliederungshilfe setzt, zu einem „finanziell Betroffenen“ zu machen, ganz im Sinne von „Wer die Musik bestellt, muss sie auch bezahlen“, ist schon durch den gewählten Finanzierungsweg für die Übergangsmilliarde bedroht gewesen.

Einerseits waren wir enttäuscht, dass wir es mit der Regelung in der Koalitionsvereinbarung nicht erreicht hatten, den Bund mit einer „Interessenquote“ zu versehen, indem er sich quotal und damit auch dynamisch an der Kostenentwicklung in der Eingliederungshilfe beteiligt. Andererseits waren wir aber sehr froh, dass es überhaupt zu einer Entlastung kommen würde und die im Koalitionsvertrag vereinbarte Entlastung eindeutig an die Eingliederungshilfe gekoppelt wurde. Dies war deswegen wichtig, weil zu diesem Zeitpunkt die Reformüberlegungen zur Eingliederungshilfe schon liefen. Die weitgehenden Wünsche der Betroffenenverbände waren da schon vorgetragen und Standardverbesserungen über Leistungsausweitungen dabei selbstverständlich ein Thema. In den Verhandlungen konnte aber stets darauf hingewiesen werden, dass es zu einer Entlastung in der Eingliederungshilfe kommen muss und insoweit Standardverbesserungen über andere Veränderungen bzw. Aufgaben- und Leistungskritik in der Kostenfolge neutralisiert werden müssten. Klar war immer, dass dieser Effekt entfallen würde, wenn die finanzielle Entwicklung von der fachlichen Entwicklung abgekoppelt würde.

Der Deutsche Landkreistag (DLKT) hat dann schon sehr früh, im Sommer 2013, zur Entkoppelung der Entlastung der Kommunen von der Eingliederungshilfe eine Position eingenommen. Als 2014 der Finanzierungsweg für

die Übergangsmilliarde feststand, hat er begrüßt, dass es bei der Finanzierung keinen sachlichen Bezug zur Eingliederungshilfe mehr gäbe und er hat letztlich gefordert, dass die komplette Entlastung der Kommunen über 5 Mrd. € auch ohne sachlichen Bezug zur Eingliederungshilfe erfolgen solle, weil die Kommunen in 7 von 13 Flächenländern nicht oder nur in untergeordnetem Maße Finanzierungsträger der Eingliederungshilfe wären.

Das Einfallstor war damit weit geöffnet. Es kam zu heftigen Diskussionen bei den kommunalen Spitzenverbänden und den Ländern. Der Bundesfinanzminister Dr. Wolfgang Schäuble und Hamburgs Erster Bürgermeister Olaf Scholz legten dann ein Papier vor, das ebenfalls einen Finanzierungsweg ohne sachlichen Bezug zur Eingliederungshilfe vorsah.

Nach einem langen Hin und Her haben sich Bund und Länder nun im Sommer 2016 darüber verständigt, wie die zwischen den Bundestagsfraktionen von CDU, CSU und SPD im Koalitionsvertrag vereinbarte kommunale Entlastung ab dem Jahr 2018 umgesetzt werden soll. Laut Koalitionsvertrag sollten die Kommunen „im Umfang von 5 Mrd. € jährlich von der Eingliederungshilfe entlastet werden“. Mit der Einigung zwischen Bund und Ländern über die Bereitstellung der Bundeshilfen wird unbestritten ein wichtiger und notwendiger Schritt in Richtung der Konsolidierung der Kommunalhaushalte getan, es erfolgte aber keine Entlastung in der Eingliederungshilfe. Die Landschaftsverbände, die sich über Jahre hinweg für Bundeshilfen engagiert haben, sehen deshalb in der nun erreichten Bundesentlastung leider nur einen Teilerfolg für die kommunale Familie.

Teilerfolg deswegen, weil

a) nach derzeitigem Kenntnisstand wohl nur rd. 21,3 Mio. € von dem NRW-Anteil der Entlastungsmittel (rd. 1,2 Mrd. €) über den Weg der Schlüsselzuweisungen direkt in den Haushalten der beiden Landschaftsverbände ankommen. Das entspricht gerade mal 1,8 % vom NRW-Anteil.

Eine wirksame Entlastung der Landschaftsverbände als größte Leistungsträger der Eingliederungshilfe, die diese dann an ihre Mitgliedskörperschaften weitergeben können, ist somit überhaupt nicht erreicht worden.

b) eine notwendige Dynamisierung der Bundesentlastung nicht erreicht werden konnte. Die Bundesentlastung ist zwar auf Dauer angelegt und damit nachhaltig im Sinne von dauerhaft, in Bezug auf die Kosten der Eingliederungshilfe ist der Entlastungseffekt aber ohne eine Dynamisierung der Bundesmittel nur von kurzer Dauer, da er schon nach etwa 5 Jahren durch die Fallzahl- und Kostensteigerungen in der Eingliederungshilfe aufgezehrt sein wird. Alle dann folgenden Steigerungen gehen wieder ausschließlich zu Lasten der kommunalen Haushalte.

Für die Weitergabe der Bundesmittel an die Kommunen sind folgende drei Transferwege vorgesehen:

1. Erhöhung des **Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer**,
2. Erhöhung der Bundesbeteiligung an den **Kosten der Unterkunft (KdU)** und
3. Erhöhung des **Länderanteils an der Umsatzsteuer**.

Über die Transferwege 1 und 2 werden in 2018 rd. 1 Mrd. € (rd. 82 % der Gesamtentlastung für NRW) die Haushalte der Gemeinden, Städte und Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen entlasten. Die Landschaftsver-

bände partizipieren am Transferweg 1 nur über die Umlagegrundlagen und das auch noch zeitversetzt. Über den Transferweg KdU kommen keine Mittel bei den Landschaftsverbänden an.

Bei dem letztgenannten Transferweg „Länderanteil Umsatzsteuer“ muss das Land NRW gesetzlich regeln, wie die Weitergabe der Bundesmittel mit einem NRW-Anteil von rd. 217,2 Mio. € an die Kommunen erfolgt.

Aus Sicht der Landschaftsverbände wäre hier eine direkte Entlastung der Landschaftsverbände der richtige Weg.

Dies haben beide Landschaftsverbände in einem gemeinsamen Schreiben an Frau Ministerpräsidentin Kraft vom 30.06.2016 zum Ausdruck gebracht. Durch eine Erhöhung der Schlüsselmasse der Landschaftsverbände im GFG 2018 und in den Folgejahren würden von den rd. 1,2 Mrd. € Entlastungsmitteln, die insgesamt auf die NRW-Kommunen entfallen, ca. 17,8 % in die Haushalte von LWL und LVR als Eingliederungshilfeträger fließen und so die Absicht des Koalitionsvertrages der Bundesregierungsparteien zielgenau umsetzen. Durch die Mehrerträge bei den Schlüsselzuweisungen könnten die Landschaftsverbände ihren Bedarf der Landschaftsumlage 2018 reduzieren und so alle Mitgliedskörperschaften von den Kosten der Eingliederungshilfe entlasten. Über den Weg der Kreisumlage käme diese Entlastung auch bei den kreisangehörigen Gemeinden an. Für den LVR käme es zu einer Entlastung von 115 Mio. €. Dadurch ergäbe sich rein rechnerisch die Möglichkeit, eine Absenkung der Landschaftsumlage in einem Umfang von rd. 0,7 % (Modellrechnung auf Basis des Jahres 2016) umzusetzen.

Mit Schreiben vom 28. Juli 2016 hat das Land NRW jedoch mitgeteilt, eine anteilige Zuordnung auf alle vorhandenen Teilschlüsselmassen des Gemeindefinanzierungsgesetzes umsetzen zu wollen. Damit wurde dem Vorschlag der Landschaftsverbände nicht gefolgt und es kommt nicht zu einer spürbaren Entlastung in der Eingliederungshilfe.

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass nach der erzielten Übereinkunft von folgenden Annahmen ausgegangen wird, die sich über den kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer in den Umlagegrundlagen des LVR auswirken:

- **Die sogenannte „Übergangsmilliarde“ entfällt**

Die im Vorfeld des Bundesteilhabegesetzes vorgesehene Entlastung in Höhe von 1 Mrd. € p.a. fließt den Kommunen seit dem Jahr 2015 über ihren Anteil an der Umsatzsteuer zu (beim LVR wegen der geltenden Referenzperiode ab 2016). An dieser Entlastung partizipiert der LVR nur noch bis zum Haushaltsjahr 2019; jährlich im Umfang von rd. 11,5 Mio. €; im Jahr 2019 mit rd. 5,7 Mio. €)

- **Die einmalige Zusatzentlastung von 1,5 Mrd. € hat Bestand**

Die Bundesregierung hat am 18.03.2015 ein umfangreiches Programm zur Schaffung von Investitionen und zur finanziellen Entlastung von Kommunen im Umfang von 1,5 Mrd. € (sogenannte „Zwischenmilliarde“) beschlossen. Die Verteilung erfolgt zu 1 Mrd. € über die Erhöhung der Umsatzsteuer, zu 0,5 Mrd. € über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft, an der der LVR nicht partizipiert. Die Verteilung über die Umsatzsteuer wirkt sich beim LVR in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 mit jährlich rd. 11,5 Mio. € entlastend aus.

### **3 Bewirtschaftungsverläufe der Jahre 2015 und 2016 im derzeit geltenden Doppelhaushalt**

#### **3.1 Haushaltsjahr 2015**

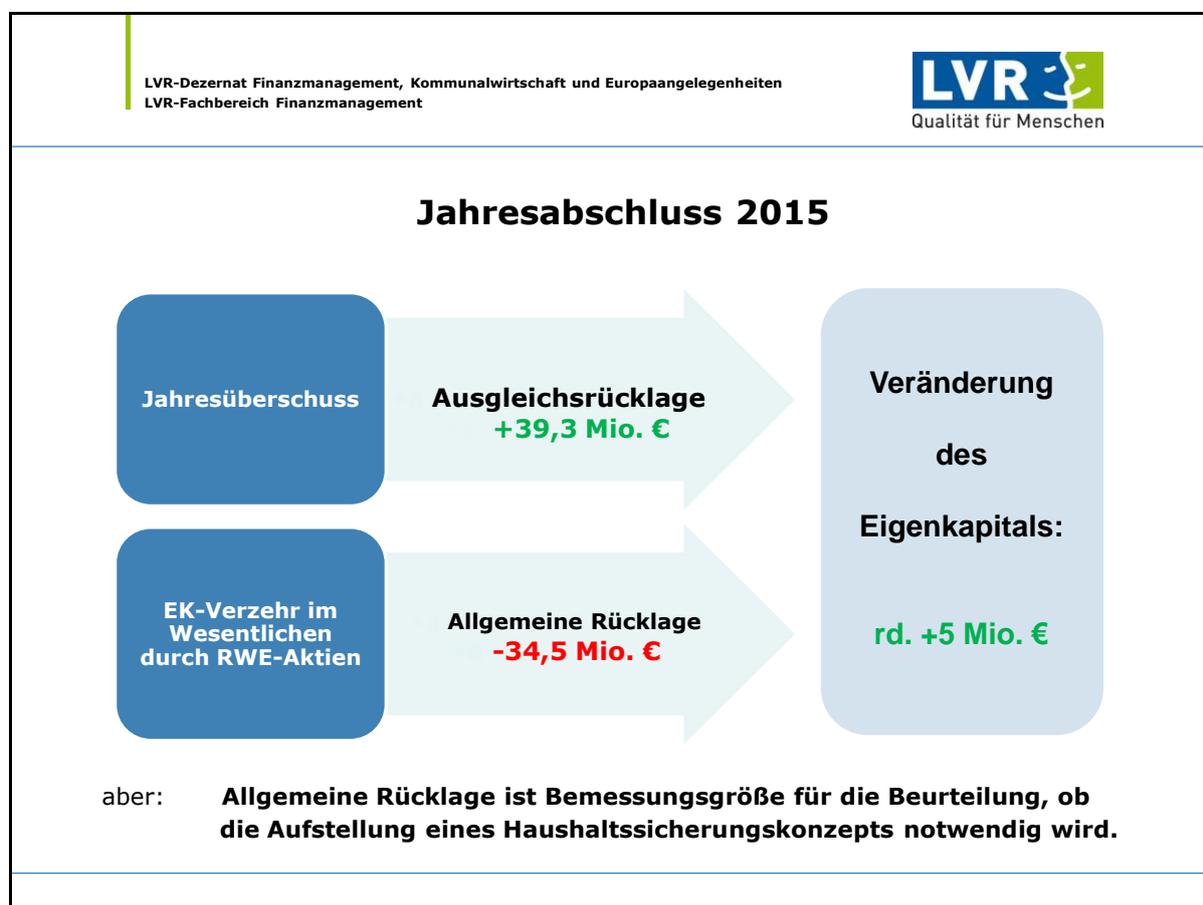
Das Haushaltsjahr 2015 wurde mit einem Überschuss in Höhe von 39,3 Mio. € abgeschlossen. Damit konnte gegenüber dem im Haushaltsplan 2015 ausgewiesenen Fehlbedarf von 2,8 Mio. € eine deutliche Ergebnisverbesserung in Höhe von 42,1 Mio. € erreicht werden.

Maßgeblich für das erzielte positive Ergebnis im abgelaufenen Haushaltsjahr war eine restriktive Haushaltsbewirtschaftung des LVR. Mehraufwendungen der LVR-Dezernate konnten hierdurch in der Regel im Rahmen der vereinbarten Zuschussbudgets aufgefangen werden. Darüber hinaus konnten Einsparungen durch organisatorische Maßnahmen sowie insbesondere durch Sondereffekte realisiert werden:

- So konnten durch eine Intensivierung und organisatorische Neuausrichtung des Forderungsmanagements und aufgrund von Einmaleffekten im Bereich der Grundsicherung gegenüber der Planung deutliche Mehrerträge in der Eingliederungshilfe erzielt werden. Dank einer weiter verbesserten Zugangssteuerung zu den Wohnhilfen konnten zudem Basiseffekte erzielt werden, die sich mindernd auf den Sozialhilfeaufwand der Folgejahre auswirken werden. Allein durch die beschriebenen Maßnahmen wird eine nachhaltige Entlastung des LVR-Haushaltes in einer Größenordnung von insgesamt rd. 25 Mio. € jährlich erreicht.
- Infolge eines proaktiven Schulden- und Liquiditätsmanagements in Verbindung mit einem historisch niedrigen Zinsumfeld, höheren Dividendenzahlungen aus der Beteiligung an der Provinzial Rheinland und durch eine restriktive Aufwandssteuerung bei den IT-Projekten des LVR konnten weitere rd. 10 Mio. € an Einsparungen erzielt werden.
- Zudem resultierte aus der Umsetzung des Altenpflegegesetzes bei der Kriegsopferfürsorge ein Mehrertrag in Höhe von rd. 3 Mio. €.

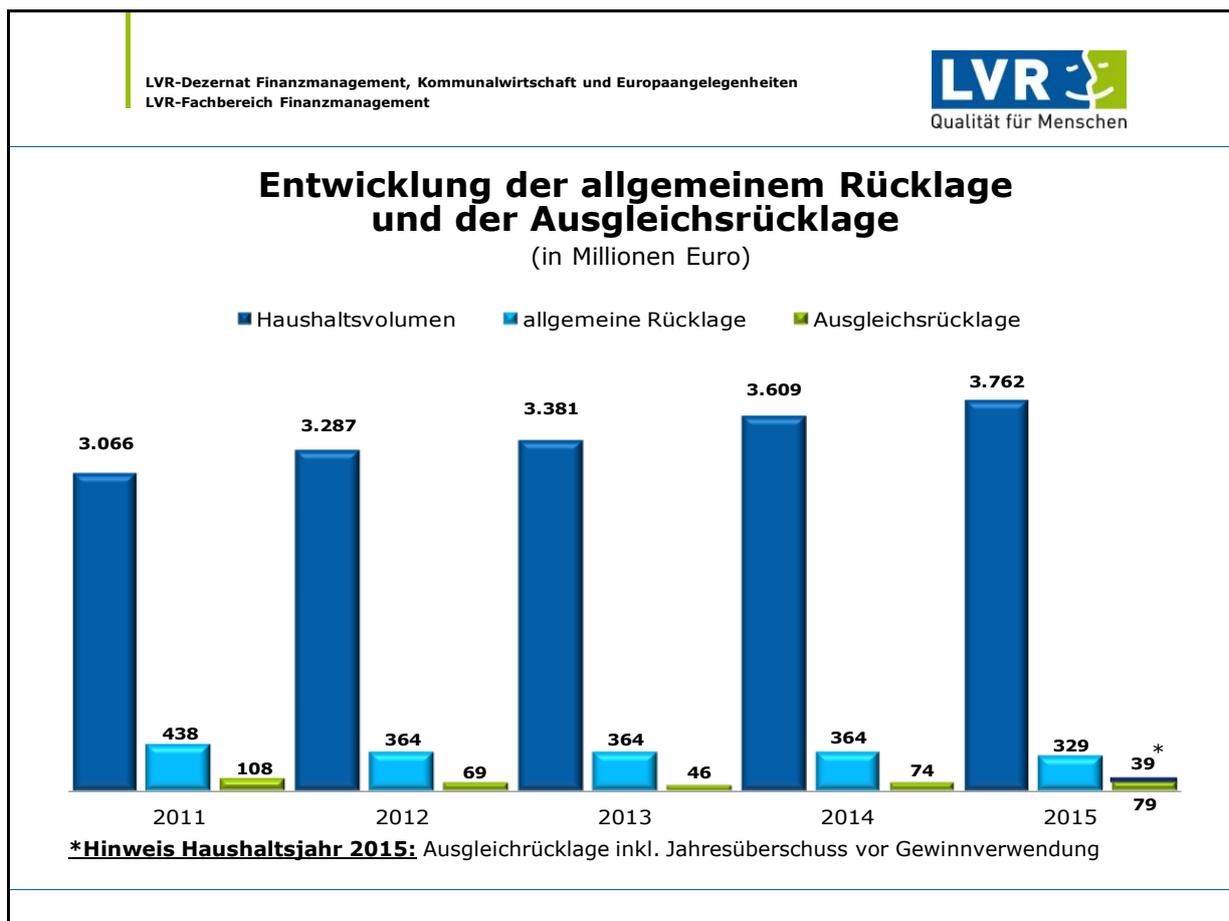
Das positive Jahresergebnis 2015 wird jedoch lediglich zu einem geringen Anteil zu einer Stärkung der Eigenkapitalbasis des LVR führen. So musste im Rahmen des Jahresabschlusses der Kursentwicklung der RWE-Aktie und der damit einhergehenden voraussichtlichen dauerhaften Wertminderung des vom LVR gehaltenen Aktienpakets Rechnung getragen werden und eine Wertberichtigung in Höhe von 34,5 Mio. € erfolgen. Gemäß § 35 Abs. 5 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) erfolgte dazu eine Wertberichtigung unmittelbar gegen die Allgemeine Rücklage (siehe **Abbildung 1**).

Abbildung 1:



Einer Verbesserung der Eigenkapitalausstattung im Bereich der Ausgleichsrücklage steht somit eine Abschmelzung im Bereich der Allgemeinen Rücklage im Zusammenhang mit dem RWE-Engagement gegenüber. Die **Abbildung 2** zeigt, dass die Eigenkapitalbasis des LVR insoweit nur in Höhe des verbleibenden Saldos von rund 5 Mio. € gestärkt wird.

Abbildung 2:



Die Entwicklung der allgemeinen Rücklage muss im Blick gehalten werden, weil sie die Bemessungsgröße für die Beurteilung ist, ob ein Haushaltssicherungskonzept notwendig wird. Bereits im Jahresabschluss 2012 kam es zu einer wesentlichen Wertberichtigung der RWE-Aktien von über 70 Mio. € und damit zu einer erheblichen Reduzierung der allgemeinen Rücklage. Mit der Wertberichtigung im Jahresabschluss 2015 ist die allgemeine Rücklage jetzt bereits um 100 Mio. € abgeschmolzen. Damit ist mehr als ein Viertel des Bestandes bereits verbraucht.

### **3.2 Haushaltsjahr 2016**

Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich feststellen, dass auch das Jahr 2016 geprägt ist von einer starken Haushaltsdisziplin aller Dezernate. Darüber hinaus wirken sich die positiven Effekte des Jahres 2015 auch auf die Basis für 2016 aus.

Diese erfreulichen Entwicklungen tragen ebenso wie die verbesserten Umlagegrundlagen, die bei der Verabschiedung des Doppelhaushaltes 2015 / 2016 so nicht erwartet werden konnten, dazu bei, kostensteigernde Aspekte voraussichtlich in weiten Teilen kompensieren zu können.

Dennoch ist das laufende Haushaltsjahr geprägt durch erhebliche Kostensteigerungen im Bereich der sozialen Leistungen.

So wirken sich die Tarifeinigung für den Sozial- und Erziehungsdienst sowie die allgemeine Tarifrunde zum TVöD-Kommunal nicht nur beim Personalaufwand erhöhend aus, sondern vor allem wirken sich die Abschlüsse entgeltsteigernd in der Eingliederungshilfe aus, da sich die Träger der Freien Wohlfahrtspflege (FW) mit ihren Entgeltforderungen an diesen Abschlüssen orientieren. Da in der Haushaltsplanung 2015 / 2016 bewusst keine Entgeltsteigerungen berücksichtigt wurden, um nicht im Vorfeld der Verhandlungen mit der FW Vorzeichen zu setzen, schlugen sich die Vereinbarungen der Tarifparteien jetzt mit einem hohen zweistelligen Millionenbetrag in der Bewirtschaftung des Haushaltes des LVR nieder. Gleichwohl konnte in den Verhandlungen mit der FW erreicht werden, dass die Tarifergebnisse nicht vollständig, sondern abgesenkt in den Entgelten berücksichtigt werden. Allein dies führt jedoch für den Zeitraum von zehn Monaten in 2016 zu einer Mehrbelastung von rund 63 Mio. €.

Durch das zum 1. Juli 2016 in Kraft getretene Inklusionsstärkungsgesetz ist zum einen der langjährigen Forderung der Landschaftsverbände nach einer dauerhaften Übertragung der Zuständigkeit für die ambulanten

Wohnhilfen gefolgt worden. Zum anderen sind aber auch neue Zuständigkeiten für die Landschaftsverbände hinzugekommen, insbesondere in den Teilbereichen der ambulanten Hilfe zur Pflege und für Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien. Obwohl im Rahmen einer Schnittstellenbereinigung gleichzeitig Zuständigkeiten entfallen – etwa die Zuständigkeit für die existenzsichernden Leistungen im Ambulant Betreuten Wohnen – ist insgesamt nicht davon auszugehen, dass die neue gesetzliche Aufgabenverteilung tatsächlich für den LVR kostenneutral abbildbar ist. Nach ersten Einschätzungen aufgrund einer Abfrage bei den Kommunen und Kreisen rechnet der LVR hier mit anteiligen Mehraufwendungen für 2016 in Höhe von 10 Mio. €. Nähere Erkenntnisse zum Umfang der Mehraufwendungen werden sich jedoch erst nach entsprechender Abrechnung mit den örtlichen Sozialhilfeträgern ergeben.

Weiterhin ungeklärt und mit einem hohen Kostenrisiko behaftet ist der Dissens in Teilen der kommunalen Familie über die Kostenträgerschaft für die Integrationshilfen in Regelschulen und Kindertagesstätten.

Zur Vermeidung einer Vielzahl sozialgerichtlicher Verfahren und zur Vereinfachung der Geltendmachung der gegenseitigen Erstattungsansprüche hat der LVR hierzu mit der Stadt Köln am 22. Dezember 2015 eine Streitvereinbarung mit dem Ziel der gerichtlichen Klärung, welcher Sozialhilfeträger für die Übernahme der Kosten der Integrationshilfen sachlich zuständig ist, abgeschlossen.

Der LVR hat sich darüber hinaus bereit erklärt, das Ergebnis der Musterstreitverfahren auf alle entsprechenden Einzelfälle der Mitgliedskörperschaften rückwirkend ab dem Schuljahr 2012 / 2013 zu übertragen, ohne dass es der vorherigen Anmeldung eines Erstattungsanspruches bedarf (Garantieerklärung). Der LVR verzichtet zudem auf die Einrede der Verjährung in all diesen Fällen.

Für den Doppelhaushalt 2015 / 2016 wurden erstmals Aufwendungen in Höhe von 55 Mio. € jeweils für die Jahre 2015 und 2016 für mögliche Kos-

tenerstattungsansprüche eingeplant. Durch die im Dezember 2015 mit der Stadt Köln abgeschlossene Streitvereinbarung und die Garantieerklärung des LVR gegenüber allen Mitgliedskörperschaften wurde eine Neubewertung des Risikos rückwirkend bis einschließlich des Schuljahres 2012 / 2013 notwendig. Im Jahresabschluss 2015 erfolgte deshalb eine Zuführung zu den Rückstellungen um weitere 126,9 Mio. €, damit die gesamte Rückstellung die Kostenerstattungsansprüche aller Mitgliedskörperschaften rückwirkend ab dem Schuljahr 2012 / 2013 zu rd. 50 % abbildet. Die gebildeten Rückstellungen werden sich dann auf 220 Mio. € belaufen, wenn die politische Vertretung dem Jahresabschluss 2015 und der Verwendung des Überschusses zugestimmt hat.

Nur aufgrund des guten Bewirtschaftungsverlaufs und der ausgeprägten Konsolidierungsdisziplin aller Dezernate war der LVR überhaupt mächtig, diese Rückstellung zur Absicherung des Risikos in Höhe von 50 % zu dotieren; der ursprüngliche Planansatz für Integrationshilfen belief sich im Jahr 2015 nur auf 55 Mio. €.

Um eine Doppelbelastung der Mitgliedskörperschaften durch eigene Leistungen für Integrationshilfen und umlagerrelevante Aufwendungen nach Möglichkeit zu vermeiden, hat der LVR mit dem Land NRW als Kommunalaufsicht bereits seit Februar 2016 mehrere Gespräche geführt. Diese haben ergeben, dass nach Auffassung des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK) eine Abbildung des Risikos der Kostenerstattungspflicht für Integrationshilfen durch Rückstellungen im Haushalt in voller Höhe erfolgen muss. Sollte sich keine anderweitige Lösung zur Absicherung des finanzwirtschaftlichen Risikos des LVR abzeichnen, muss der LVR dieser Notwendigkeit im Jahresabschluss 2016 Rechnung tragen. Eine teilweise Abbildung ist nach Ansicht des MIK nicht vertretbar. Daher wird im Jahresabschluss 2016 eine Neubewertung des Prozessrisikos für alle Mitgliedskörperschaften rückwirkend ab 2012 / 2013 zu 100 % erfolgen müssen, wenn es bis dahin keine andere Risikoabsicherung gibt. Da der Planansatz für das Jahr 2016 ebenfalls nur 55 Mio. € beträgt, wird der LVR eine darüber hinaus gehende Rückstellungsbildung nur dann dotieren

können, wenn ein entsprechender Jahresüberschuss erreicht werden kann. Anderenfalls kann eine volle Risikovorsorge nicht erfolgen.

Die Zahlungsverpflichtung des LVR aufgrund der abgegebenen Garantieerklärung könnte in ihrer Höhe für den LVR geradezu existenzgefährdend sein, wenn keine Risikovorsorge erfolgt. Deshalb hält das MIK die ertrags- und umlagewirksame Auflösung der bereits gebildeten Rückstellungen nur dann für vertretbar, wenn die vom LVR gegenüber den Mitgliedskörperschaften abgegebene Garantieerklärung durch eine gegenseitige Erklärung ersetzt wird. Darin muss sich der LVR weiterhin gegenüber den Mitgliedskörperschaften verpflichten, den Aufwand für Integrationshilfen ab dem Schuljahr 2012 / 2013 zu erstatten. Im Gegenzug muss sich jede Mitgliedskörperschaft verpflichten, dem LVR den Anteil seines gesamten Erstattungsaufwandes zu ersetzen, der ihrem Anteil am Umlageaufkommen des LVR entspricht. Insofern setzt diese Lösung **gleichlautende verbindliche Erklärungen aller Mitgliedskörperschaften** gegenüber dem LVR voraus (**Variante 1**).

Die vom MIK vorgeschlagene Lösung kann die Risikovorsorge beim LVR entbehrlich machen, wenn alle Städte und Kreise eine solche Vereinbarung in ihren Gremien beschließen lassen. Allerdings führt das Verfahren auf allen Seiten auch zu einem immensen Verwaltungsaufwand, da die Abrechnung von Einzelfällen rückwirkend ab dem Jahr 2012 / 2013 bei und mit allen Städten und Kreisen erfolgen muss, wenn der LVR nach dem Urteilsspruch die Kostenträgerschaft haben sollte.

Aus diesem Grund hat der LVR in Abstimmung mit dem Landkreistag NRW, dem Städtetag NRW und einzelnen Mitgliedskörperschaften einen Lösungsweg entwickelt, der in der kommunalen Familie priorisiert wird, weil damit der immense Verwaltungsaufwand vermieden werden kann. Danach sollen sich alle Mitgliedskörperschaften und der LVR dahingehend mit entsprechenden Beschlüssen ihrer Gremien vereinbaren, dass der LVR erst nach dem letztinstanzlichen Urteil (ggfls. ab dem darauffolgenden Haushaltsjahr) die Kostenträgerschaft übernimmt und die Mitgliedskörper-

schaften auf eine Erstattung ihrer Aufwendungen aus der Vergangenheit bis zum Urteil verzichten (**Variante 2**).

Diese Lösung wäre auch sachgerecht, weil letztlich der Gesamtaufwand für die Integrationshilfen für die rheinische kommunale Familie gleich bleibt, unabhängig davon, ob der örtliche Träger die Kosten direkt trägt oder der überörtliche Träger den Aufwand über die Umlage refinanziert und damit für die örtlichen Träger indirekt abrechnet.

Alle Hauptverwaltungsbeamten und –beamtinnen sind von der Landesdirektorin über die zwei Lösungsvarianten schriftlich informiert worden. Die entsprechenden Vertragsmuster und eine Beschlussempfehlung für die Kreistage und Räte werden den Mitgliedskörperschaften kurzfristig überstellt.

Sofern bis Ende November alle Beschlüsse zu Variante 1 oder Variante 2 wirksam eingeholt sind, können die Haushaltsansätze für Integrationshilfen im Doppelhaushalt 2017 / 2018 über den Veränderungsnachweis entplant werden.

## **4 Konsolidierung**

### **4.1 Konsolidierungsprogramm 2011 bis 2013**

Das **erste Konsolidierungsprogramm** des LVR für die Jahre 2011 bis 2013 umfasste ein Volumen in Höhe von rd. 170 Mio. €. Die mit dem Programm verbundenen Konsolidierungsziele wurden umgesetzt und von der Aufsichtsbehörde, dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK), in ihrem Genehmigungserlass zum Haushalt 2014 positiv gewürdigt.

## 4.2 Konsolidierungsprogramm 2014 bis 2016

Ziel des **zweiten Konsolidierungsprogrammes** des LVR für die Jahre 2014 – 2016 war es, die in der mittelfristigen Planung des Haushaltes 2013 ausgewiesenen Defizite zu konsolidieren, um einen weiteren Eigenkapitalverzehr zu vermeiden. Die Haushaltsplanung setzte dabei bereits auf der abgesenkten (konsolidierten) Basis der Vorjahre auf.

Die Defizite in der mittelfristigen Planung hatten sich aufgrund der 2. Modellrechnung von IT.NRW vom Dezember 2012 für den Haushalt 2013 erhöht, so dass sich nach Fortschreibung der Ergebnisse das Konsolidierungsvolumen durch Ansatzkürzungen im Haushalt 2014 wie folgt darstellte:

- 2014 9,3 Mio. €
- 2015 10,3 Mio. €
- 2016 10,7 Mio. €

Darüber hinaus war bereits in der Planung ein weitgehender Verzicht auf die Übernahme der Orientierungsdaten des Landes zur Kostenentwicklung vorgenommen worden, so dass sich das Konsolidierungsvolumen auf insgesamt rd. 103,9 Mio. € beläuft.

In 2014 und 2015 konnte das Konsolidierungsvolumen in der Planung und im Ergebnis des Haushaltes realisiert werden.

Eine abschließende Bewertung für das Haushaltsjahr 2016 ist derzeit noch nicht möglich, da in Bezug auf die zum Planungszeitpunkt zugrunde gelegten Rahmenbedingungen zwischenzeitlich vor allem in den Bereichen „Umlagegrundlagen“ und „Sozialhilfeaufwendungen“ neue Entwicklungen eingetreten sind. Nach aktuellem Stand ist jedoch davon auszugehen, dass eine Konsolidierung im geplanten Umfang auch in 2016 realisiert werden kann.

Eine Übersicht der Konsolidierungsprogramme zeigt die **Abbildung 3**.

Abbildung 3:

LVR-Dezernat Finanzmanagement, Kommunalwirtschaft und Europaangelegenheiten LVR-Fachbereich Finanzmanagement						LVR Qualität für Menschen
<b>Konsolidierungsprogramme des LVR</b>						
1. Programm			2. Konsolidierungsprogramm*			3. Konsolidierungsprogramm
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017-2021
61.700.000	46.400.000	61.800.000	9.227.751	10.298.983	10.776.688	
169.900.000 ✓			73.600.000*			<b>ca. 70.000.000</b>
			103.903.421			
<b>Gesamtkonsolidierungsvolumen: mindestens 343 Millionen Euro</b> (ohne Sondertatbestände wie z.B. ELAG)						
* Verzicht auf Übernahme Orientierungs-Daten						

#### 4.3 Konsolidierungsprogramm 2017 bis 2021

Der LVR hat bereits im Rahmen der bisherigen Programme erhebliche Anstrengungen unternommen, um durch eine restriktive Haushaltspolitik Belastungen für die Haushalte der Mitgliedskörperschaften weitestgehend zu verhindern und für diese stabile Umlagesätze zu gewährleisten. Das MIK hat dies mit Erlass vom 17. Juni 2015 erneut gewürdigt, aber auch – ich zitiere hier aus dem Erlass – festgestellt, dass im Rahmen der Festsetzung des Umlagesatzes für die Haushaltsjahre 2015 und 2016 die Rücksichtnahme auf die Mitgliedskörperschaften bzw. auf deren Haushaltswirtschaft zu Lasten des Landschaftsverbandes weit gedehnt worden sei und die Belastungen in der Haushaltswirtschaft der Mitgliedskörperschaften

nicht über das Rücksichtnahmegebot vom Landschaftsverband aufgefangen werden können.

Gleichwohl wird der LVR auch für die Jahre 2017–2021 seinen bisherigen haushaltspolitischen Kurs fortsetzen und ein weiteres Konsolidierungsprogramm mit einem Volumen von 70 Mio. € auflegen.

Die Haushaltsplanung für 2017 und die Folgejahre wird sich hierbei weiter am durch die bisherigen Konsolidierungsprogramme abgesenkten Finanzrahmen der mittelfristigen Planung ausrichten. Diese Basis sowie für den Planungszeitraum ein teilweiser Verzicht auf die Übernahme der Orientierungsdaten des Landes legt einen auf Dauer verbindlichen Rahmen fest, der – im Sinne einer nachhaltigen Finanzwirtschaft – unbeeinflusst von positiven Effekten aus der Umlageentwicklung, den Konsolidierungsdruck auf den Haushalt des LVR aufrecht erhält.

An dieser Stelle möchte ich mich bei der Landesdirektorin und allen Mitgliedern des Verwaltungsvorstandes dafür bedanken, dass das Erstellen und Bewirtschaften von Konsolidierungsprogrammen nicht als alleinige Aufgabe der Kämmerin gesehen wird, sondern alle Dezernentinnen und Dezernenten sowie die Direktorin an der Spitze diese Aufgabe als eine gemeinschaftliche Aufgabe verstehen. Die hohe Konsolidierungsdisziplin und das verantwortungsvolle Umgehen mit den Programmen haben erst die positiven Erfolge ermöglicht und sind Ausdruck der Rücksichtnahme aller Vorstandsmitglieder auf unsere Mitgliedskörperschaften. Insofern darf ich erfreut festhalten, dass der bekannte Appell des deutschen Schriftstellers Hans Kasper (1916\*) besser Deiche zu bauen als darauf zu hoffen, dass die Flut allmählich Vernunft annimmt, vom gesamten Verwaltungsvorstand beherzigt wurde.

## **5 Haushaltsplanentwurf 2017 / 2018**

### **5.1 Überblick über die Eckdaten und Umlagesätze**

Die Eckdaten des Haushaltsplanentwurfes 2017 / 2018 basieren auf der Grundlage der Rechnung des Arbeitskreises zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 (AK GFG 2017) vom 20. Juli 2016.

Im Doppelhaushalt 2017 / 2018 sind danach für die Planung des Finanzbedarfes folgende Umlagesätze vorgesehen:

- **für das Jahr 2017: 16,75 Prozentpunkte und**
- **für das Jahr 2018: 16,75 Prozentpunkte.**

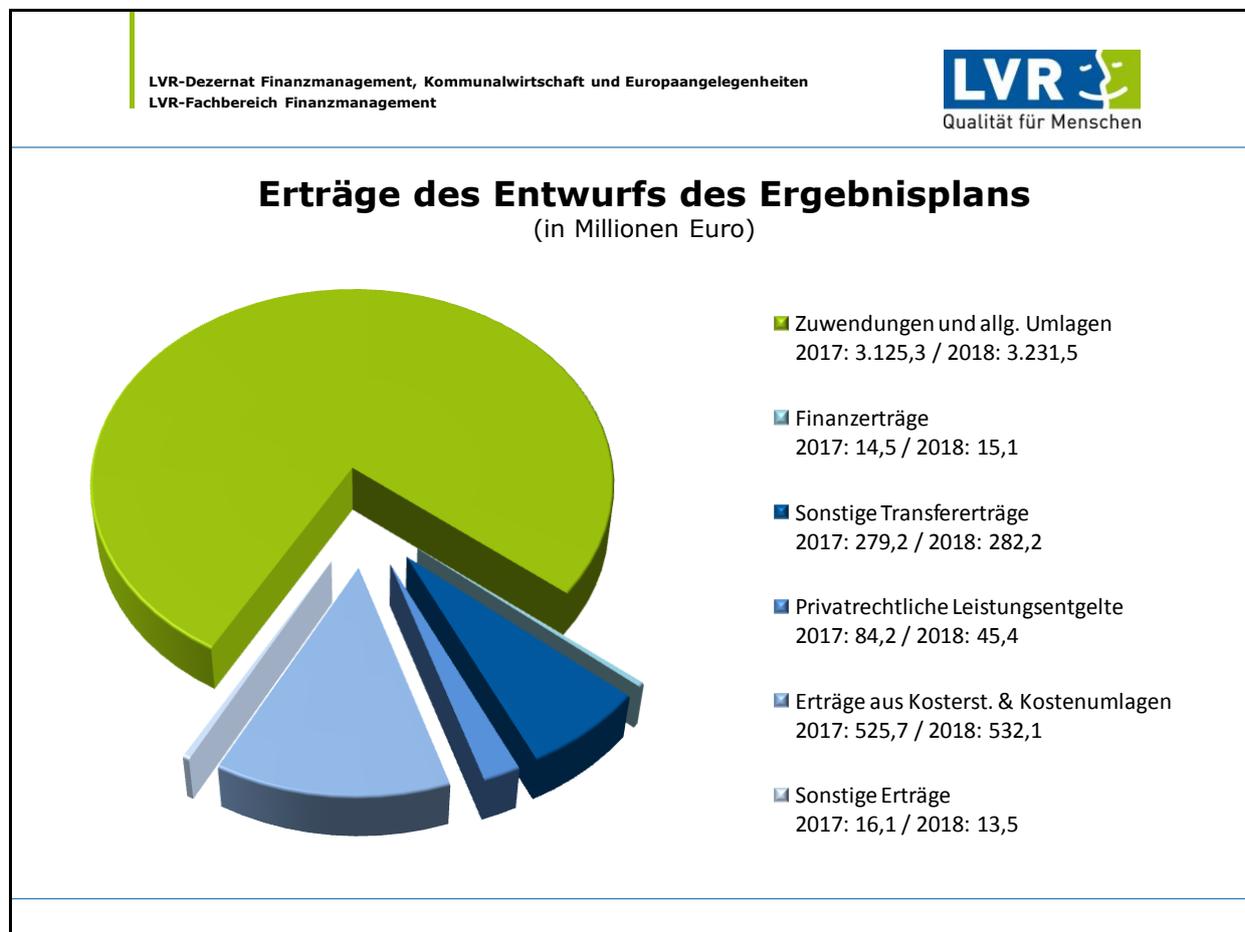
Unter Zugrundelegung dieser Umlagesätze beträgt der planmäßige Jahresfehlbetrag im Haushaltsjahr 2017 rund 15,3 Mio. € und im Haushaltsjahr 2018 12,6 Mio. €.

Durch die planmäßige Ausweisung von Fehlbeträgen in beiden Haushaltsjahren verdeutlicht der LVR erneut, dass er seinen bisherigen und erfolgreichen Konsolidierungskurs in den Folgejahren konsequent fortsetzen und dem Rücksichtnahmegebot gegenüber den Mitgliedskörperschaften in Form maßvoll gestalteter Umlagesätze Rechnung tragen wird. Die Fehlbeträge werden, um einen Haushaltsausgleich zu erreichen, über den Einsatz der Ausgleichsrücklage und damit über einen Eigenkapitaleinsatz gedeckt.

## 5.2 Überblick über die Planerträge im Ergebnisplan

Die Zusammensetzung der Planerträge im Haushalt 2017 / 2018 kann der **Abbildung 4** entnommen werden.

Abbildung 4:



Die Landschaftsumlage stellt bei den Erträgen die größte Einzelposition dar und beträgt:

2017 2.679,2 Mio. €

2018 2.764,7 Mio. €.

Zusammen mit den Erträgen aus Schlüsselzuweisungen in Höhe von 379,4 Mio. € für 2017 und 401,5 Mio. € für 2018 entspricht dies für das Jahr 2017 einem Anteil von 66,5 % und für 2018 von 67,3 % an den Gesamterträgen des LVR.

In der Position Zuwendungen und allgemeine Umlagen sind darüber hinaus Bedarfszuweisungen des Landes enthalten. Nach dem Ergebnis des Arbeitskreises zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 (AK GFG 2017) erhält der LVR an sonstigen Zuwendungen rd. 33,6 Mio. € für die Investitionspauschale Eingliederungshilfe, rd. 4,9 Mio. € für die landschaftliche Kulturpflege und rd. 2,4 Mio. € als Schulpauschale.

Aufgrund der bisherigen Ergebnisentwicklung ist weiter davon auszugehen, dass dem LVR Erträge aus der Sozial- und Kulturstiftung in einer Größenordnung von voraussichtlich rd. 4 Mio. € in 2017 zufließen werden. Dies entspricht in etwa dem Niveau des Vorjahres.

Darüber hinaus werden in einer Vielzahl von Produktgruppen weitere Zuwendungen Dritter in Höhe von rd. 24,5 Mio. € für 2017 und in gleicher Höhe für 2018 erwartet.

### **5.3 Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel / Bedarfszuweisungen**

Die vom Arbeitskreis Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 (AK GFG 2017) vorgenommene Berechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 (GFG 2017) wurde bei den **Umlagegrundlagen für die Landschaftsumlage** und bei den dem **LVR direkt zufließenden Schlüsselzuweisungen** im Entwurf des Doppelhaushaltsplanes 2017 / 2018 für das Jahr 2017 übernommen.

Für den LVR bedeutet dies für das Jahr 2017 nach der Einschätzung des AK GFG 2017 eine Verbesserung bei den Umlagegrundlagen gegenüber dem Vorjahr von rd. 15,404 Mrd. € auf nunmehr 15,995 Mrd. € um 3,84 % (rd. 591 Mio. €). Daran partizipiert der LVR in Höhe des Umlagesatzes von 16,75 %, also mit rd. 99 Mio. €; bei den Mitgliedskörperschaften verbleiben 83,25 %, also rd. 492 Mio. €.

Bei den Schlüsselzuweisungen des LVR ist hingegen lediglich ein Zuwachs von 0,29 % zu verzeichnen. Diese geringe Steigerung ist auf die positive Entwicklung bei den Umlagegrundlagen zurückzuführen und korrespondiert mit der in der GFG-Systematik vorgesehenen Ausgleichsfunktion der Schlüsselzuweisungen. Insgesamt betrachtet beträgt der Anstieg bei den Allgemeinen Deckungsmitteln gegenüber dem Jahr 2016 rd. 3,38 %.

Eine belastbare Berechnung der Allgemeinen Deckungsmittel für das **Haushaltsjahr 2018** ist derzeit noch nicht möglich. Für 2018 wurde die Entwicklung für die in den Umlagegrundlagen enthaltene Steuerkraft, die den Gemeinden, Städten und Kreisen zufließenden Schlüsselzuweisungen und die den Gemeinden und Städten zustehenden positiven Abrechnungsbeträge aus den Einheitslasten ebenso wie die den Landschaftsverbänden zufließenden Schlüsselzuweisungen pauschal berücksichtigt. Insgesamt ergibt sich bei den Allgemeinen Deckungsmitteln für das Jahr 2018 damit bei einem gegenüber 2017 unveränderten Umlagesatz von 16,75 % eine Verbesserung von rd. 107,6 Mio. € (rd. 3,52 %).

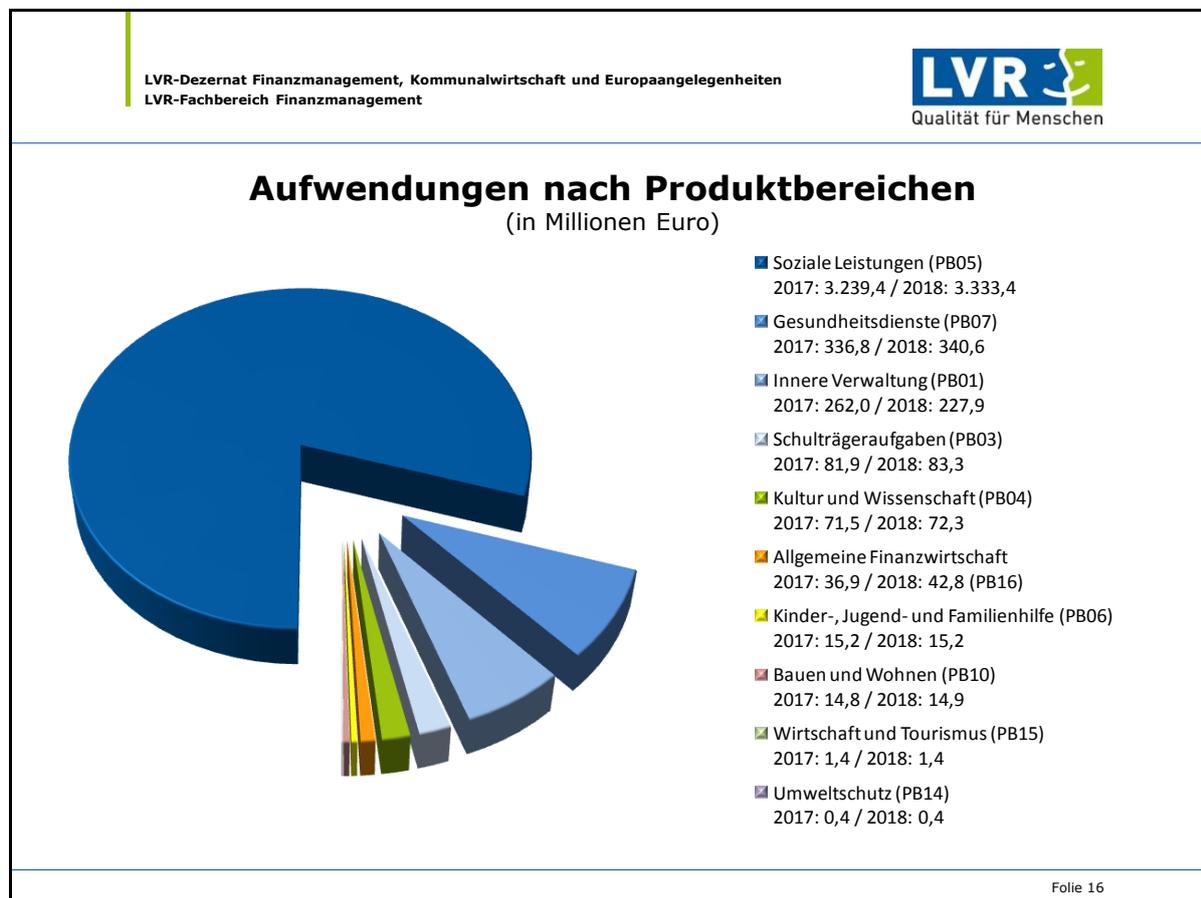
Die im Entwurf des Haushaltsplanes 2017 / 2018 ausgewiesenen **Bedarfszuweisungen** von insgesamt ca. 40,9 Mio. € (Investitionspauschale Eingliederungshilfe, landschaftliche Kulturpflege und Schulpauschale) wurden für 2017 auf Basis der Einschätzung des AK GFG 2017 übernommen und für das Jahr 2018 um 2 % auf rd. 41,7 Mio. € gesteigert.

Die Modellrechnung des Landes nach Abschluss der Referenzperiode der Landessteuern (30. September 2016) bleibt jedoch noch abzuwarten. Eventuell daraus resultierende Erkenntnisse liegen zum Zeitpunkt der Einbringung des Haushaltsentwurfes noch nicht vor und können daher erst über den Veränderungsnachweis zum Doppelhaushalt 2017 / 2018 in die Beratung einfließen.

## 5.4 Überblick über die Aufwendungen im Ergebnisplan

Die Zusammensetzung der Aufwendungen im Haushaltsplan 2017 / 2018 kann der **Abbildung 5** entnommen werden.

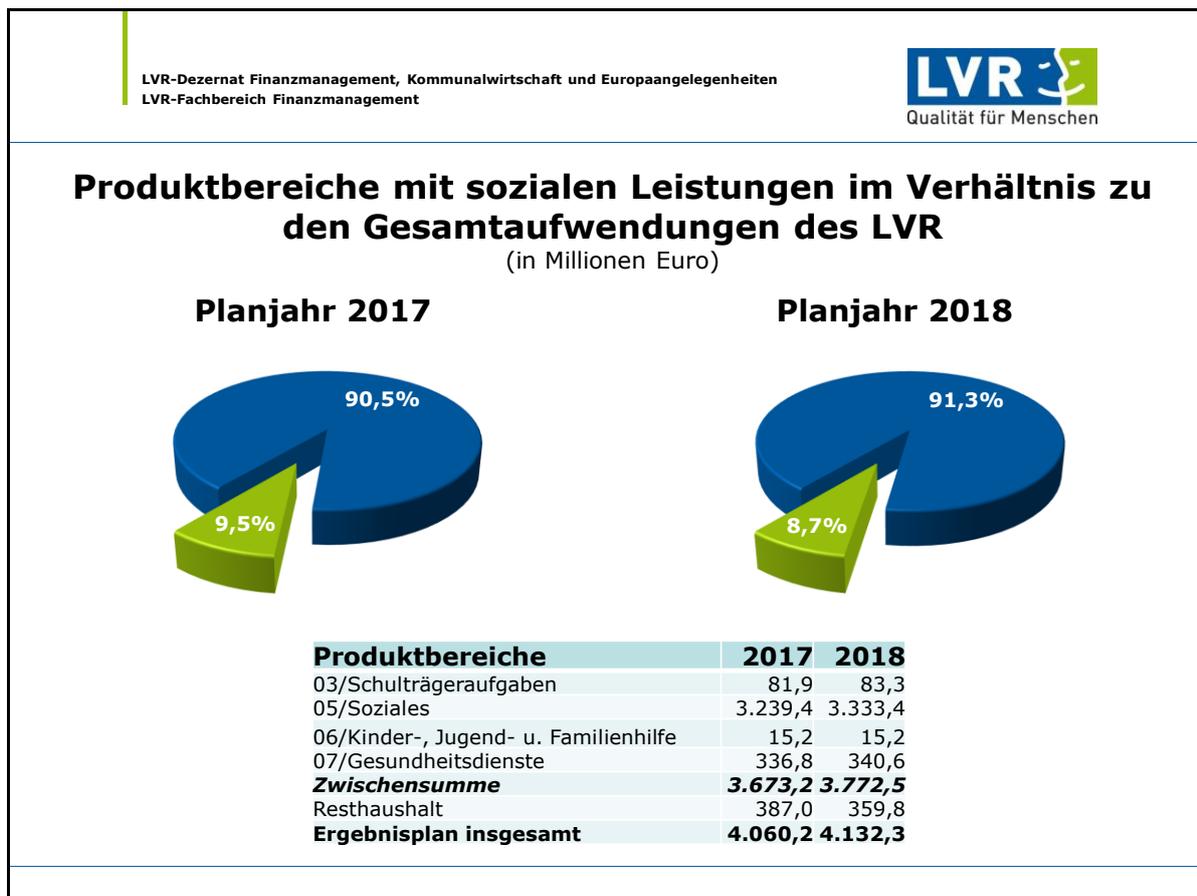
Abbildung 5:



Der Haushalt des LVR wird aufwandsseitig ganz wesentlich von den Aufwendungen für soziale Leistungen bestimmt:

Soziale Leistungen werden beim LVR in mehreren Produktbereichen (PB) abgebildet, so im PB 05 „Soziale Leistungen“, im PB 07 „Gesundheitsdienste und Altenpflege“, im PB 03 „Schulträgeraufgaben“ sowie im PB 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“. Die sozialen Leistungen, die der LVR im weiteren Sinn erbringt, entsprechen somit einem Aufwandsvolumen von rd. 3,673 Mrd. € und damit 90,5 % der Gesamtaufwendungen (Plan) des Haushaltes für das Jahr 2017 bzw. 3,772 Mrd. € und damit 91,3 % der Gesamtaufwendungen für das Jahr 2018 (vgl. **Abbildung 6**).

Abbildung 6:



Der Produktbereich 05 „Soziale Leistungen“ bildet mit einem Volumen von rd. 3,239 Mrd. € für 2017 bzw. 3,333 Mrd. € für 2018 den aufwandsstärksten Produktbereich im LVR-Haushalt. Die darin enthaltenen „Leistungen für Menschen mit Behinderungen, pflegebedürftige Menschen und Menschen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten“ und die „Leistungen zur vorschulischen Bildung“ aufgrund von Leistungsansprüchen im Rahmen der Eingliederungshilfe bedingen allein Aufwendungen (ohne Personalaufwendungen) in Höhe von rd. 3,064 Mrd. € im Jahr 2017 und 3,165 Mrd. € in 2018.

## 5.4.1 Entwicklung wesentlicher Aufwandspositionen

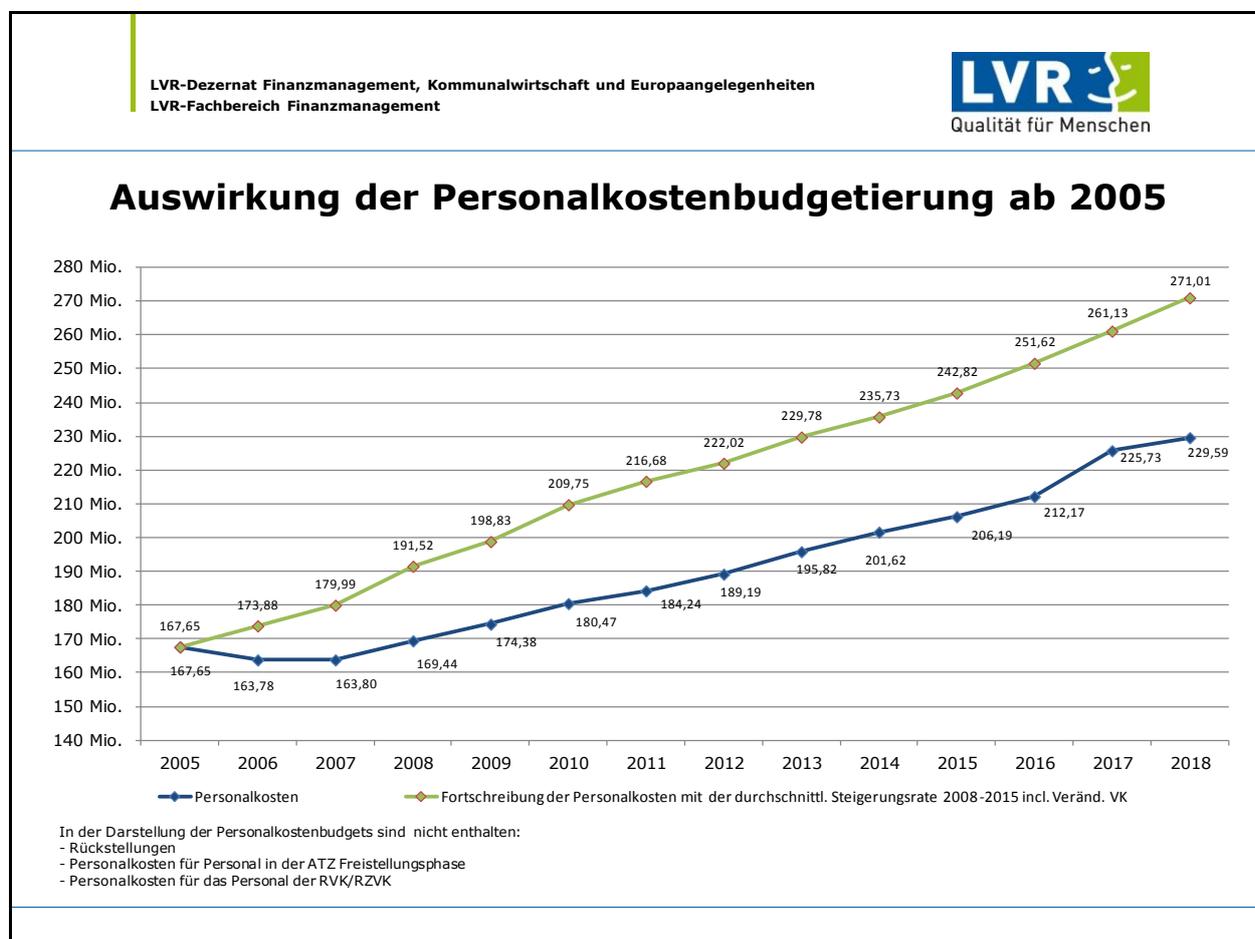
### a) Personalaufwandsplanung

Der geplante Personalaufwand 2017 beinhaltet die zum Planungszeitpunkt bekannten Steigerungen, v.a. der Tarifeinigung im Sozial- und Erziehungsdienst und des Tarifabschlusses im TVöD. Für 2018 sind Erhöhungen gemäß der Orientierungsdaten des Landes enthalten.

Ein Mehrbedarf aufgrund von Aufgabenausweitungen (z.B. Landesverteilstelle für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) und Fallzahlsteigerungen (insbesondere in der Eingliederungshilfe) fließt über den Stellenplanentwurf 2017 / 2018 in den Personalaufwand ein.

Die Steigerung des Personalaufwandes, soweit sie nicht im Rahmen der Konnexität refinanziert ist (z.B. Landesverteilstelle), unterliegt der Konsolidierung durch den Gesamthaushalt.

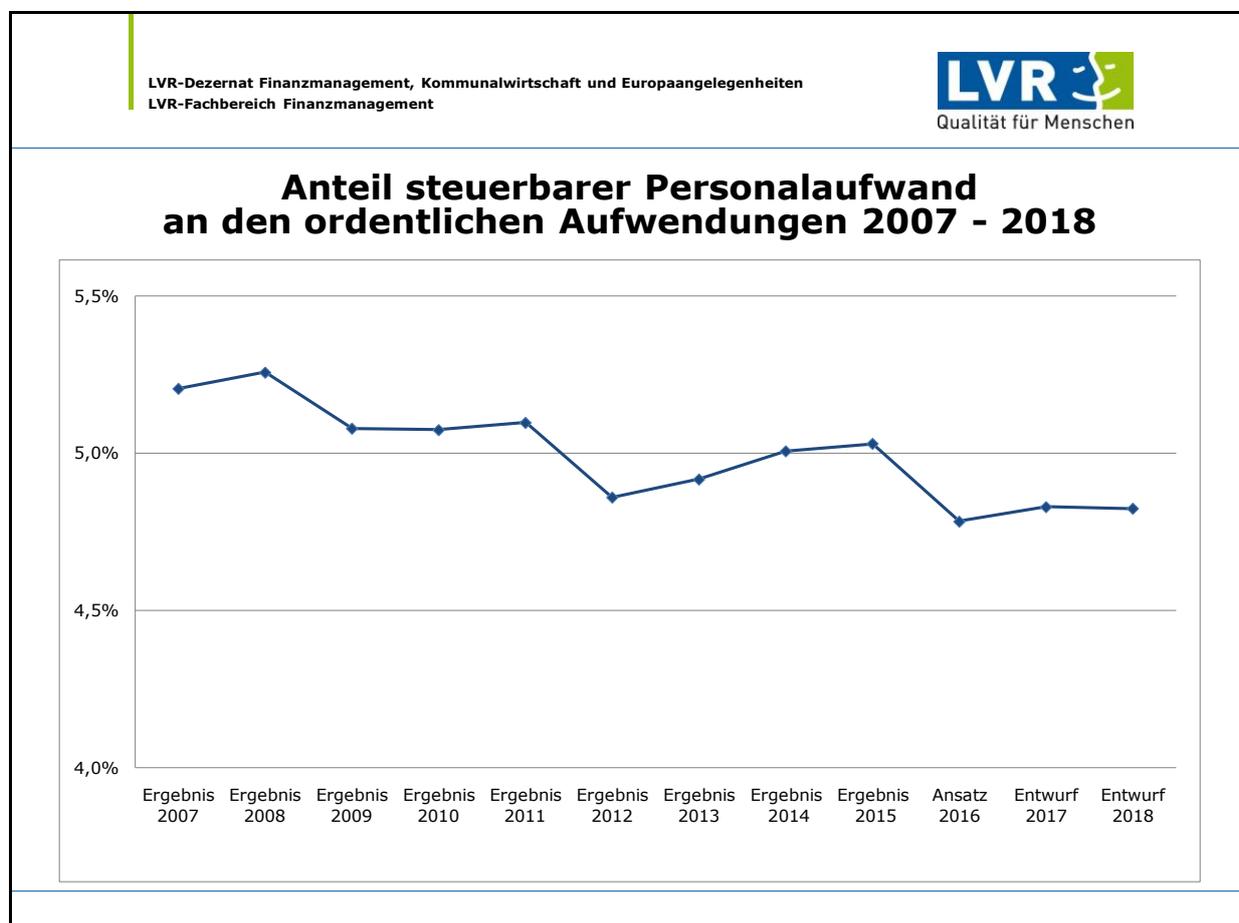
Abbildung 7:



Aufgrund der Personalkostenbudgetierung und der Konsolidierung der Personalkosten in den letzten Jahren konnte der Personalkostenanstieg (vgl. **Abbildung 7**) begrenzt werden.

Der Anteil des steuerbaren Personalaufwandes an den ordentlichen Aufwendungen sinkt allerdings, da die Anstiege der ordentlichen Aufwendungen dynamischer ausfallen als die Personalkostensteigerungen (vgl. **Abbildung 8**).

Abbildung 8:



## b) Kosten für Integrationshilfen

Der LVR wird sich im engen Austausch mit der Kommunalaufsicht des Landes NRW und den Kommunalen Spitzenverbänden weiter intensiv um eine kommunalfreundliche Lösung bemühen, um nach Möglichkeit eine

Doppelbelastung der Mitgliedskörperschaften zu vermeiden. Sollte danach ein Weg gefunden werden, der künftig die Bildung von Planansätzen für die zu erwartenden Aufwendungen aus der Kostenerstattungspflicht entbehrlich macht, wird der LVR die für das Jahr 2017 und die Folgejahre berücksichtigten Aufwendungen entplanen.

Andernfalls ist der LVR im Rahmen seiner Risikovorsorge gehalten, Rückstellungen in Höhe des vollständigen Erstattungsrisikos (100 %) im Haushalt abzubilden. Im Falle eines Unterliegens im Streitverfahren wird dieses Risiko nach Berechnungen des LVR für die Vergangenheit mit durchschnittlich rd. 100 Mio. € pro Jahr beziffert.

Gleichwohl wird der LVR für diesen Fall organisatorischen Entwicklungen vor Ort, die eine Bündelung von Leistungen von Integrationshelfern beinhalten (sogenannte Pool-Lösungen), durch eine sukzessive Reduzierung des Aufwandes (in Höhe von 5 Mio. € pro Jahr) in den Planjahren Rechnung tragen. Das führt zu einem Planansatz von 90 Mio. € für 2017 und 85 Mio. € für 2018.

### **c) Risiken in der Eingliederungshilfe**

Die Aufwands- und Ertragsentwicklung in der den Haushalt des LVR in weiten Teilen bestimmenden Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen ist geprägt durch die aktuellen gesetzlichen Entwicklungen.

Das zum 1. Juli 2016 in Kraft getretene „**Erste allgemeine Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen**“ (**Inklusionsstärkungsgesetz - ISG**) führt im Rahmen der beabsichtigten Schnittstellenbereinigung zwischen örtlichem und überörtlichem Sozialhilfeträger zum einen dazu, dass den Landschaftsverbänden die bereits seit 2003 auf der Basis von Verordnungen wahrgenommene Zuständigkeit für die ambulanten Wohnhilfen endgültig zugewiesen wird. Dies ist Bestätigung der guten Arbeit der Landschaftsverbände und der erfolgreichen

Umsteuerung hin zu einer passgenauen Hilfestellung. Erst durch die Zuständigkeit für die ambulanten Wohnhilfen, die bislang nur per Verordnung übertragen war, konnte der LVR die hohe Ambulantisierung von über 60 % erreichen. Damit einhergehend konnten die stationären Fallzahlen über Jahre gesenkt und jetzt immer noch stabil gehalten werden, was zu einer erheblichen Aufwandsvermeidung in der Eingliederungshilfe geführt hat.

Mit dem Inklusionsstärkungsgesetz werden den Landschaftsverbänden jedoch auch neue Zuständigkeiten für die ambulante Hilfe zur Pflege für den Personenkreis der unter 65-jährigen sowie für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien zugewiesen. Diese an sich kostenneutrale Verschiebung von Aufgaben innerhalb der kommunalen Familie erfährt jetzt durch die gleichzeitigen Veränderungen aus den Pflegestärkungsgesetzen nach unserer Einschätzung eine Kostensteigerung im System.

Eine Entlastung des überörtlichen Sozialhilfeträgers ist insoweit eingetreten, als die Zuständigkeit für die existenzsichernden Leistungen im Rahmen der ambulanten Wohnhilfen den örtlichen Sozialhilfeträgern zugewiesen wurde. Da für diese Leistungen jedoch in weiten Teilen bereits eine 100 %-ige Erstattung durch den Bund im Rahmen von Ansprüchen auf Grundsicherungsleistungen erfolgte, führt dies nicht zu einer grundlegenden Entlastung beim LVR.

Aufgrund einer Abfrage in der kommunalen Familie und einer Hochrechnung wird die Wirkung des ISG vom LVR in 2016 mit einem Mehraufwand von wenigstens 10 Mio. € (saldiert) und ab 2017 mit jährlich 20 Mio. € (saldiert) bewertet. Soweit sich aus der Abrechnung mit den örtlichen Trägern zum dritten Quartal 2016 weitere Erkenntnisse ergeben, fließen diese in den Veränderungsnachweis ein.

Bislang nur in Kabinettsentwürfen liegen das **Gesetz zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen** (Bundesteilhabegesetz - BTHG) sowie das **Dritte Gesetz zur**

## Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Drittes Pflegestärkungsgesetz – PSG III) vor.

Das **BTMG** soll ab 2017 in mehreren Schritten umgesetzt werden, die jeweils in ihren finanziellen Folgen zu bewerten sind (Übersicht **Abbildungen 9 und 10**). Änderungen zum Kabinettsentwurf können durch die fortdauernde politische Diskussion noch eintreten und werden ggf. über den Veränderungsnachweis zu berücksichtigen sein.

Abbildung 9:

LVR-Dezernat Finanzmanagement, Kommunalwirtschaft und Europaangelegenheiten LVR-Fachbereich Finanzmanagement		 Qualität für Menschen
<b>Gesetzliche Reformvorhaben</b>		
<b>Bundesteilhabegesetz</b>		
(Basis Referentenentwurf / Kabinettsbeschluss noch nicht bewertet)		
Schwerpunkte	pro Jahr	
<b><u>Verbesserungen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen:</u></b>		
Ab 2017: Zusätzlicher Vermögensfreibetrag von 25.000 €	<b>3 Mio. €</b>	
Ab 2017: Absenkung des Eigenbeitrags von erwerbstätigen behinderten Menschen	<b>3 Mio. €</b>	
Anstieg der Leistungsempfänger auf Grund der verbesserten Anrechnung um ca. 7,5%	<b>30 Mio. €</b>	
<b><u>Teilhabe am Arbeitsleben:</u></b>		
Ab 2018: Von ca. 100 Personen werden Leistungen bei anderen Anbietern abgefragt	<b>2 Mio. €</b>	
<b><u>Trennung Fachleistungen / Leistungen zum Lebensunterhalt:</u></b>		
Ab 2017: Mittagessen in Werkstätten werden der Grundsicherung zugeordnet	<b>?</b>	

In einem ersten Schritt wird in **2017** die Erhöhung der Vermögensfreigrenzen um 25.000 € sowohl zu verringerten Erträgen in laufenden Hilfefällen, aber auch zu einem stärkeren Anstieg der Leistungsempfänger führen, die zu einem früheren Zeitpunkt in das Hilfesystem gelangen. Der daraus entstehende basiserhöhende Einmaleffekt wird mit insgesamt rd. 33 Mio. € bewertet.

Darüber hinaus führt auch eine Senkung des Eigenanteils von erwerbstätigen Menschen mit Behinderung zu weiteren Mindererträgen in Höhe von rd. 3 Mio. €. Ab Verkündung des Gesetzes sind Frauenbeauftragte in den Werkstätten für Menschen mit Behinderung (WfbM) mit einem Satz von 0,40 € täglich je weibliche Beschäftigte zu finanzieren. Dies führt insgesamt zu einem Mehraufwand von rd. 2 Mio. € jährlich.

Nicht in die Haushaltsplanung eingeflossen ist bislang der Verwaltungsaufwand, der durch die Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens entstehen wird. Die Prüfung, wie viel Personal mit welcher Qualifikation hier ggf. zusätzlich benötigt wird, steht noch aus.

Ab **2018** können Angebote zur Beschäftigung nicht länger nur durch die Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM), sondern auch durch Dritte erfolgen. Es ist davon auszugehen, dass diese Angebote in erster Linie von Menschen wahrgenommen werden, die nicht zur Zielgruppe einer WfbM gehören und damit zusätzlich ins Hilfesystem kommen. Konservativ geschätzt wird hier von einem Zuwachs um 100 Leistungsempfänger / Jahr in diesem Bereich ausgegangen. Auch dies würde zu einem weiteren Mehraufwand von rd. 2 Mio. € / Jahr führen.

Abbildung 10:

LVR-Dezernat Finanzmanagement, Kommunalwirtschaft und Europaangelegenheiten LVR-Fachbereich Finanzmanagement		 Qualität für Menschen
<b>Gesetzliche Reformvorhaben</b>		
<b>Bundesteilhabegesetz</b>		
(Basis Referentenentwurf / Kabinettsbeschluss noch nicht bewertet)		
Schwerpunkte	pro Jahr	
<b><u>Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabepflichtverfahrens:</u></b>		
Ab 2017: Zusätzliches Personal für neue Leistungsfälle, das fachlich qualifiziert sein sollte		?
<b><u>Einführung von Frauenbeauftragten in Werkstätten:</u></b>		
Ab Verkündung pro Werkstatt eine Frauenbeauftragte: 0,40 Euro je Tag je weibliche Beschäftigte		<b>2 Mio. €</b>
<b><u>ab 2020 3. Stufe BTHG:</u></b>		
Verdoppelung der Vermögensfreigrenzen sowie Erhöhung der Einkommensfreigrenzen		<b>100 Mio. €</b>

In einer dritten Stufe ab **2020** wird die Heranziehung zu Kostenbeiträgen aus Einkommen sowohl durch die Leistungsempfänger selbst, aber auch durch ihre unterhaltspflichtigen Angehörigen neu geregelt. Die finanziellen Auswirkungen dieser Regelung können zum jetzigen Zeitpunkt nur bedingt ermittelt werden, werden jedoch unter Würdigung der jetzt bekannten Informationen mit rd. 100 Mio. € bewertet – einerseits in Form von wegbrechenden Erträgen für laufende Hilfefälle, andererseits durch Zugänge ins Hilfesystem von Personen, die heute ihren Bedarf noch aus eigenen Mitteln decken. Diese Einschätzung bedarf jedoch mit zunehmenden Erfahrungswerten noch einer weiteren Konkretisierung.

Bei der Bewertung der finanziellen Folgen aus den **Pflegestärkungsgesetzen** ab dem Jahr **2017** wurde eine vom Land in Auftrag gegebene Studie des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH – ISG - zugrunde gelegt. Danach wird bundesweit mit Mehraufwendungen

von rd. 1 Mrd. € gerechnet (Anmerkung: die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe – BAGüS – und die kommunalen Spitzenverbände gehen von wesentlich höheren Kosten aus).

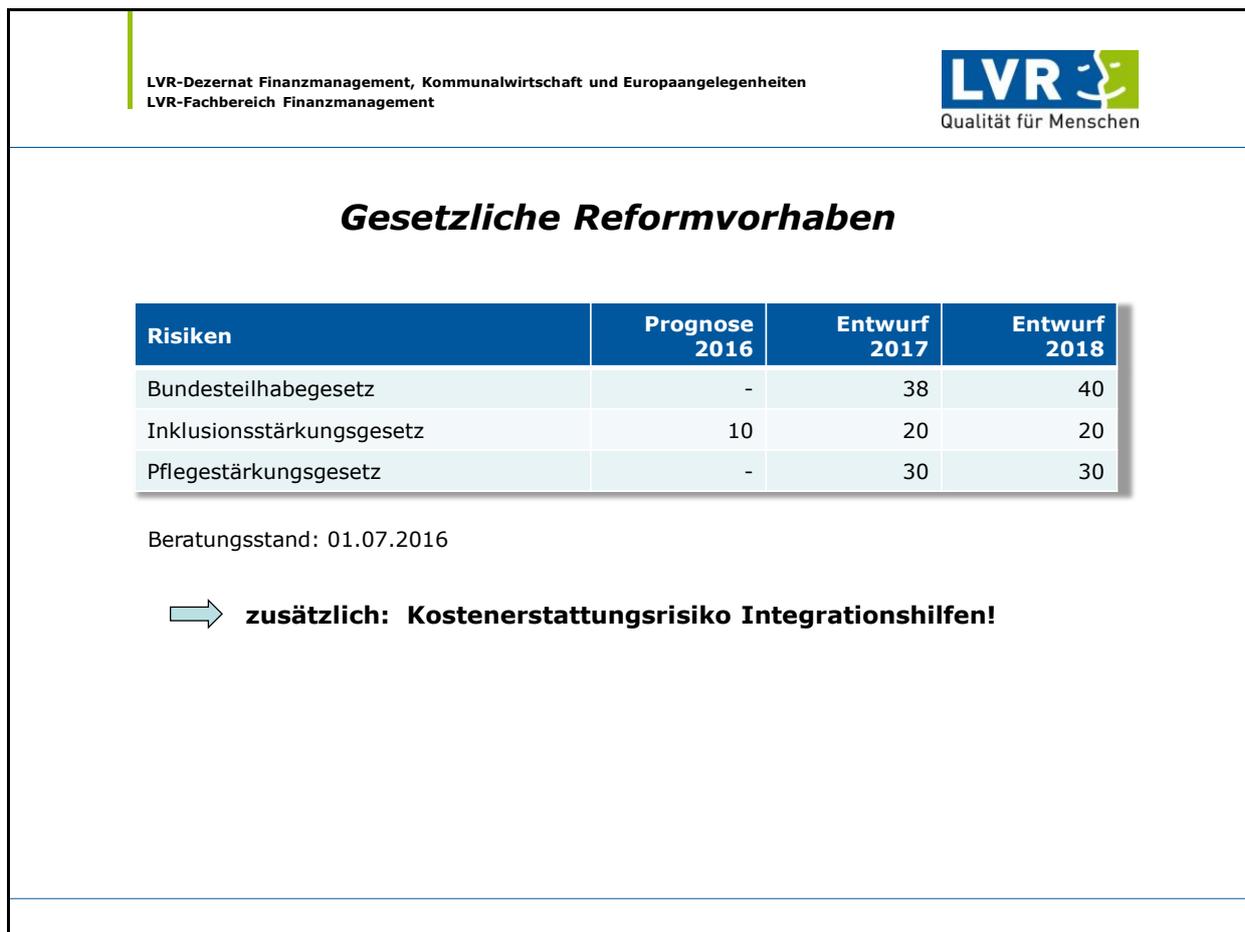
Abbildung 11:



Unter Berücksichtigung der Daten aus Bundes- und Landesstatistiken zur Verteilung der Kosten in Höhe von 1 Mrd. € im Bundesgebiet entfällt auf den LVR ein Anteil von rd. 30 Mio. € (vgl. **Abbildung 11**).

Zusammengefasst ergeben sich nach **Abbildung 12** somit allein aus den genannten gesetzlichen Veränderungen folgende zusätzliche Finanzierungsbedarfe gegenüber der bisherigen mittelfristigen Planung:

Abbildung 12:

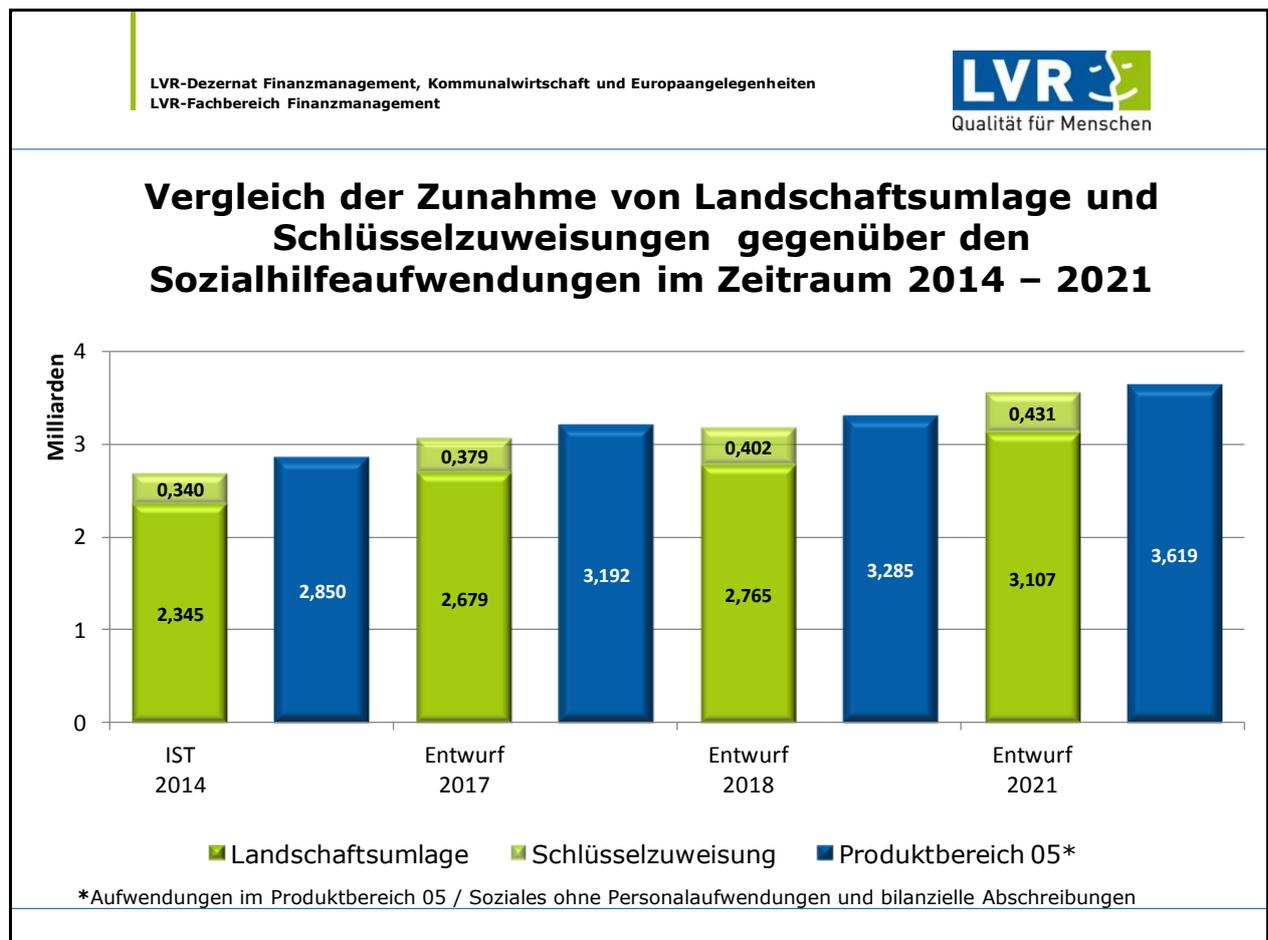


Bei dieser Betrachtung sind allgemeine jährliche Kostensteigerungen und steigende Bedarfe aufgrund einer älter werdenden Klientel noch nicht berücksichtigt!

## 5.4.2 Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel zum Sozialhilfeaufwand

Die **Abbildung 13** stellt die Entwicklung des Sozialhilfeaufwandes im Planungszeitraum des Doppelhaushaltes der Entwicklung der wesentlichen Ertragsarten des LVR gegenüber. Im Ergebnis wird deutlich, dass trotz einer voraussichtlich weiterhin dynamischen Entwicklung bei den allgemeinen Deckungsmitteln in 2017 und 2018 diese allein nicht ausreichen werden, um die Belastungen für den Haushalt, die insbesondere aus den aktuellen Gesetzgebungsverfahren resultieren werden, abzudecken.

Abbildung 13:



## **6 Konnexität**

Die vorgenannten Gesetzesvorhaben in der Sozialhilfe werden dem Haushalt des LVR ab 2017 erhebliche Belastungen auferlegen.

Bund und Länder, so die langfristige Beobachtung, neigen dabei leider dazu, neue Aufgaben bzw. neue Aufgabenzuschnitte zu schaffen und sie der kommunalen Ebene aufzutragen, ohne umfassend für die Deckung der damit entstehenden Kosten zu sorgen.

Aus kommunaler Sicht ist daher von Bedeutung, unter welchen Voraussetzungen veränderte Aufgaben zu einer Ausgleichspflicht nach dem im Landesverfassungsrecht verankerten Konnexitätsprinzip führen.

Das Bundesteilhabegesetz sowie die Pflegestärkungsgesetze sind Bundesgesetze, die zunächst durch die Ausführungsgesetze des Landes in Landesrecht umgewandelt werden müssen.

Nach Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung NRW kann das Land die Gemeinden und Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung in der Folge jedoch nur dann zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der resultierenden Kosten getroffen werden.

Im Grundsatz gilt damit, dass, soweit die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der kommunalen Ebene führt, dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist.

Der LVR begleitet die aktuellen Gesetzgebungsverfahren daher intensiv und beschäftigt sich bereits jetzt mit Fragestellungen zur Konnexität hinsichtlich des BTHG und der Pflegestärkungsgesetze sowie der Erhebung

hierfür relevanter Sachverhalte. Dazu findet bereits eine enge Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden mit dem Ziel statt, sich im weiteren Verfahren frühzeitig positionieren und Ansprüche anmelden zu können.

Wie die Kommunalen Spitzenverbände nunmehr festgestellt haben, hat es im Kabinettsentwurf zum BTHG im Vergleich zum Referentenentwurf eine Änderung gegeben, die eine Konnexitätsrelevanz aushebeln könnte. Hierauf möchte ich Sie ausdrücklich hinweisen.

Mit dem im Entwurf vorliegenden BTHG werden schon durch die Verlagerung vom SGB XII in das SGB IX neue Zuständigkeitsbestimmungen durch das Land NRW notwendig. Diese Auffassung lag dem Referentenentwurf zugrunde. Die Kabinettsfassung enthält nun eine kleine, aber in ihrer Wirkung vermutlich weitreichende Veränderung. Danach ist eine unbefristete Übergangsregelung zur Zuständigkeit vorgesehen: Bis zu einer Neuregelung in den Ländern soll die bisherige Zuständigkeit der für die Eingliederungshilfen zuständigen Träger aufrechterhalten bleiben.

Mit dieser bundesgesetzlichen Verlängerung der bisherigen Zuständigkeitsregelung könnte der Konnexitätsanspruch vollständig ausgehebelt werden. Die neuen Aufgaben und die damit einhergehenden Mehrkosten wären dann nicht von den Ländern auf die Kommunen übertragen, sondern vom Bund. Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände verstößt die vorgesehene Regelung gegen das in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 Grundgesetz (GG) festgelegte Verbot der Aufgabenzuweisung auf die kommunale Ebene. Dieses Verbot darf nicht durch eine unbefristete Übergangsregelung unterlaufen werden.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat die Staatssekretärin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales angeschrieben und sie gebeten, die neu eingefügte Regelung im weiteren Gesetzesverfahren wieder zu entfernen.

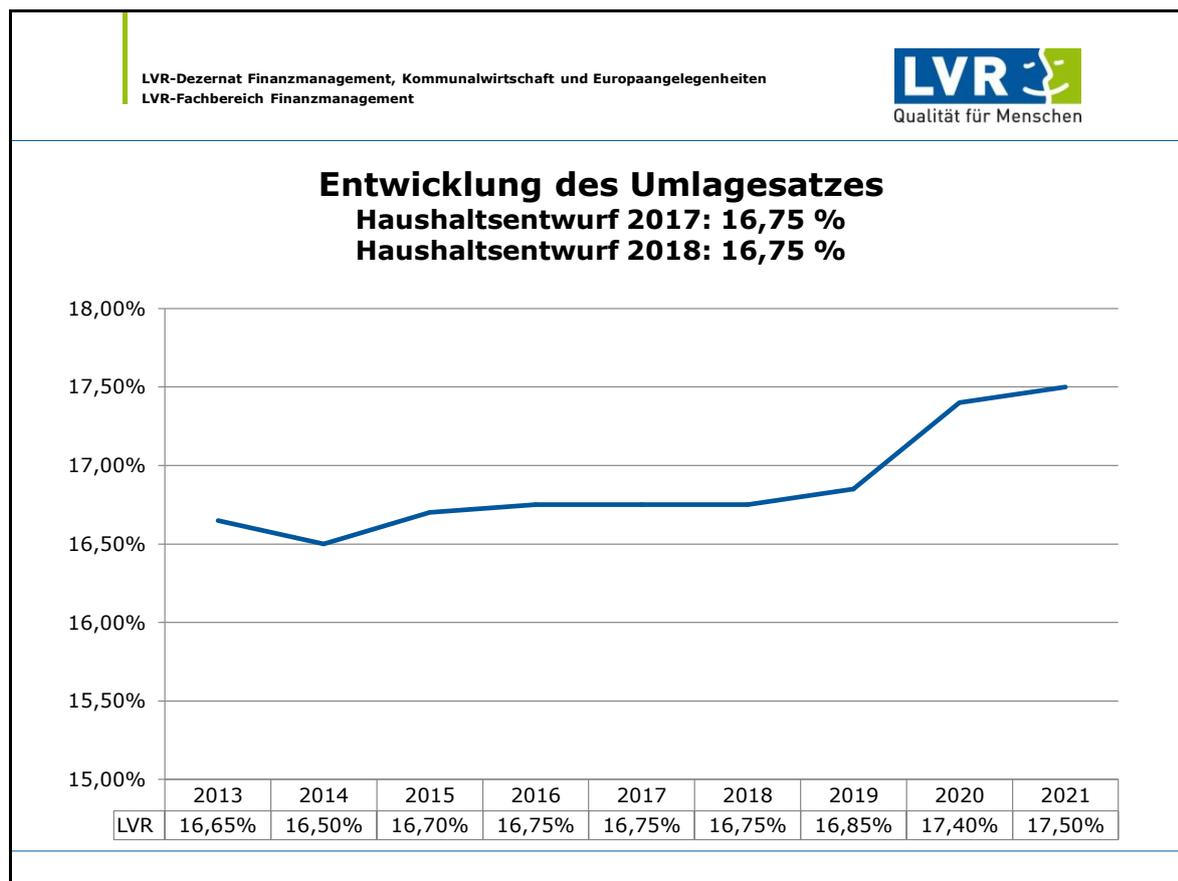
## **7 Mittelfristige Planung**

Der Haushaltsentwurf 2017 / 2018 weist für die mittelfristige Ergebnisplanung 2019 - 2021 folgende Daten aus:

<b>Jahr</b>	<b>Umlagesatz</b>	<b>Planmäßiger Jahresfehlbetrag</b>
2019	16,85 %	15,3 Mio. €
2020	17,40 %	12,6 Mio. €
2021	17,50 %	8,3 Mio. €

Die **Abbildung 14** zeigt die Entwicklung der Umlagesätze des LVR seit 2013 bis 2021 auf.

Abbildung 14:



Der LVR wird seine Konsolidierungsbemühungen durch die Auflage eines weiteren Konsolidierungsprogrammes für den Zeitraum 2017-2021 fortsetzen.

Dadurch kann der LVR im Rahmen der Rücksichtnahme auf seine Mitgliedskörperschaften sicherstellen, dass der Umlagesatz für die Jahre 2017 und 2018 konstant gehalten und in 2019 nur leicht angehoben werden muss.

In den Jahren 2020 / 2021 werden sich jedoch nach aktuellen Erkenntnissen weitere erhebliche Belastungen für den LVR-Haushalt ergeben. Zu diesem Zeitpunkt tritt nach dem Kabinettsentwurf zum BTHG die zweite Stufe des BTHG in Kraft. Da diese Stufe – wie erwähnt – mit einer deutlichen Anhebung der Einkommensfreigrenzen verbunden ist, resultieren hierdurch erneut erhebliche Mehrbelastungen für den Haushalt des LVR im Umfang von geschätzt rd. 100 Mio. € jährlich.

Die Anhebung der Freigrenzen wird sich erwartungsgemäß auch in Form eines weiteren Zugangs in das System der Sozialhilfe auswirken. So ist davon auszugehen, dass aufgrund der dann geltenden weitreichenden Freistellung eigenen Einkommens und Vermögens an den Leistungen der Eingliederungshilfe, Anreize dafür entstehen, dass mehr Leistungsempfänger Leistungen in Anspruch nehmen werden. Dies wird zu einem weiteren Anstieg der Sozialhilfearbeit führen.

Darüber hinaus läuft die Tarifeinigung für den Sozial- und Erziehungsdienst zum 30. Juni 2020 aus. Mögliche Risiken, die aus den zu diesem Zeitpunkt erneut anstehenden Entgeltverhandlungen resultieren könnten, wurden wie in den Vorjahren nicht in der Planung berücksichtigt.

## **8 Schlussbemerkungen**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
meine sehr geehrten Damen und Herren,

Kevin Brady, ein US-amerikanischer Politiker, hat gesagt „Es ist ein schwieriger Sprung vom Reden über einen ausgeglichenen Haushalt hin zur tatsächlichen Umsetzung.“

Den Sprung zur tatsächlichen Umsetzung müssen wir gemeinsam vollziehen. Ich hoffe, Ihnen dafür mit meinen Ausführungen einen guten Überblick über die Entwicklungen und Herausforderungen hinsichtlich der Finanzsituation der kommunalen Haushalte, der neuen Sozialgesetzgebung, der finanziellen Entlastung durch den Bund und der entsprechenden Auswirkungen auf den LVR gegeben zu haben.

Der Ihnen heute vorgelegte Entwurf des Doppelhaushaltes sieht für beide Jahre einen Umlagesatz von 16,75 % vor. Dies entspricht nicht nur dem Umlagesatz für das Jahr 2016, sondern dies bedeutet gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung des derzeit laufenden Doppelhaushaltes sogar eine Umlagesenkung.

Möglich ist das, weil der LVR ein neues Konsolidierungsprogramm mit einem Volumen von 70 Millionen € aufgelegt hat. Die Defizite der Jahre 2017 und 2018 werden zum Haushaltsausgleich über die Ausgleichsrücklage gedeckt. Beides, das dritte Konsolidierungsprogramm und der Einsatz von Eigenkapital zum Haushaltsausgleich, stellt für mich die „gelebte“ Rücksichtnahme gegenüber unseren Mitgliedskörperschaften dar und ist auch ein deutlicher Ausdruck für die nachhaltige Haushaltspolitik beim LVR.

Ich hoffe, dass auch die Mitgliedskörperschaften unsere Anstrengungen zur Konsolidierung und unsere Rücksichtnahme auf ihre Haushalte würdigen werden. Nachdem der LWL vor einigen Wochen im Rahmen der Benehmensherstellung mit seinen Mitgliedskörperschaften mitgeteilt hat,

wegen eines Defizites von 228 Mio. € den Umlagesatz um 1,15 Prozentpunkte auf 17,85 % anheben zu müssen, finden sich jetzt schon Experten, die presseöffentlich das Umlagesystem grundsätzlich in Frage stellen. So wurde am 21.09.2016 in der Recklinghäuser Zeitung ein Interview mit Prof. Dr. Bernd J. Hartmann veröffentlicht, in dem dieser feststellt: „Ob sich der Landschaftsverband Westfalen-Lippe stärker als bisher um eine Haushaltskonsolidierung bemühen müsse, lässt sich von außen schwer beurteilen. Unabhängig davon finde ich das Konzept der Umlagefinanzierung generell wenig sinnvoll: Es bietet keinen Anreiz, sparsam zu wirtschaften, im Gegenteil.“

Ich bin mir sicher, dass wir mit der weiteren Auflage eines Konsolidierungsprogramms unter Beweis stellen, dass wir aus Rücksichtnahme sehr wohl den Anreiz haben und auch die Notwendigkeit sehen, sparsam zu wirtschaften.

In den sich jetzt anschließenden Haushaltsberatungen werden Sie wieder die Herausforderungen dieses Doppelhaushaltes bewerten und Lösungen finden müssen. Aus jahrelanger Erfahrung weiß ich, dass Sie alle auch diese Haushaltsberatungen wieder mit der erforderlichen Weitsicht und dem notwendigen Augenmaß führen und zu guten Ergebnissen für den LVR kommen werden. Die Verwaltung wird Sie in bewährter Form bei Ihren Beratungen unterstützen, wann immer Sie das wünschen.

Für Ihre Unterstützung und das Vertrauen, das ich von Ihnen als Kämmerin erhalte, danke ich Ihnen sehr.

Bei der Landesdirektorin und dem gesamten Verwaltungsvorstand bedanke ich mich für die kollegiale und konstruktive Unterstützung bei der Aufstellung des Haushaltes und vor allem bei der Umsetzung der Haushaltskonsolidierung. Ich weiß, dass das keine Selbstverständlichkeit ist, deswegen bin ich sehr froh darüber, Teil eines Verwaltungsvorstandes zu sein, der ein professionelles Miteinander pflegt und kollegiale Verantwortung lebt.

Und ich bedanke mich bei allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die wieder mit hoher Fachlichkeit und ausgeprägtem Engagement den Haushaltsaufstellungsprozess und die Erstellung des Konsolidierungsprogrammes wesentlich mitgestaltet haben, vor allem danke ich meinen Mitarbeitenden des Fachbereichs Finanzmanagement.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit. Ich wünsche uns allen gute Haushaltsberatungen.

## **9    **Abbildungsverzeichnis****

	Seite
Abbildung 1:    Jahresabschluss 2015	19
Abbildung 2:    Entwicklung der allgemeine Rücklage und der Ausgleichsrücklage	20
Abbildung 3:    Konsolidierungsprogramme des LVR	27
Abbildung 4:    Erträge des Entwurfs des Ergebnisplans	30
Abbildung 5:    Aufwendungen nach Produktbereichen	33
Abbildung 6:    Produktbereiche mit sozialen Leistungen im Ver- hältnis zu den Gesamtaufwendungen des LVR	34
Abbildung 7:    Auswirkung der Personalkostenbudgetierung	35
Abbildung 8:    Anteil steuerbarer Personalaufwand an den ordentlichen Aufwendungen 2007 – 2018	36
Abbildung 9:    Gesetzliche Reformvorhaben: Bundesteilhabe- gesetz / Teil 1	40
Abbildung 10:    Gesetzliche Reformvorhaben: Bundesteilhabe- gesetz / Teil 2	41
Abbildung 11:    Gesetzliche Reformvorhaben: Pflegestärkungs- gesetze	42
Abbildung 12:    Gesetzliche Reformvorhaben: Gesamtübersicht	43
Abbildung 13:    Vergleich der Zunahme von Landschaftsumlage und Schlüsselzuweisungen gegenüber den Sozialhilfe- aufwendungen im Zeitraum 2014 – 2021	44
Abbildung 14:    Entwicklung des Umlagesatzes	47