



## Zusammenfassung

Nach einem erneuten Rückgang des Bruttoinlandsproduktes (BIP) von 0,2 % im Jahr 2024 wird für 2025 nur ein geringes Wachstum zwischen 0,3 und 0,4 % erwartet. Ursachen sind weiterhin strukturelle Probleme wie Fachkräftemangel, Bürokratiekosten, hohe Energiekosten und geopolitische Unsicherheiten. Zudem könnte die neue US-Außenhandels- und Zollpolitik die deutsche Wirtschaft belasten. Infolge der stagnierenden Konjunktur sind Mindereinnahmen bei den Steuern zu erwarten, die voraussichtlich auch die kommunale Ebene betreffen und sich damit nachteilig auf die Höhe der Umlagegrundlagen bei den Landschaftsverbänden sowie auf die Schlüsselzuweisungen auswirken können.

Die finanzielle Lage der Kommunen bleibt angespannt. Eine Umfrage unter 100 deutschen Städten ergab, dass sich die Haushaltslage in 2025 weiter verschlechtert hat. Nur sechs Städte haben einen ausgeglichenen Haushalt in 2025, während 37 Städte ungedeckte Defizite aufweisen. Langfristig erwarten die meisten Kommunen eine deutliche Verschlechterung ihrer Finanzlage. Inwiefern das geplante Finanzpaket des Bundes für Verteidigung, Infrastruktur und Klimaschutz positive finanzielle Auswirkungen auf die kommunale Ebene haben wird, bleibt abzuwarten.

Die Arbeiten zur Aufstellung des Jahresabschlusses 2024 werden voraussichtlich fristgerecht zum 31. März 2025 abgeschlossen sein. In der Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses wird dazu mündlich berichtet.

Für das Haushaltsjahr 2025 werden dem LVR weiterhin eine strikte Haushaltsdisziplin und verstärkte Konsolidierungsanstrengungen abverlangt.

## **Begründung der Vorlage Nr. 15/2985:**

### **1. Ausgangslage**

Die deutsche Wirtschaft befindet sich weiterhin in einer Schwächephase. Das 4. Quartal 2024 zeigte eine negative Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) mit einem Rückgang von 0,2 % gegenüber dem Vorjahr. Insgesamt schrumpfte das BIP im Jahr 2024 damit erneut leicht um rund 0,2 % gegenüber dem Vorjahr. Bereits in 2023 hatte es einen Rückgang gegeben, womit Deutschland zwei Jahre in Folge wirtschaftliche Einbußen verzeichnete.

Die wirtschaftlichen Aussichten für 2025 bleiben verhalten optimistisch. Die Bundesregierung rechnet laut Jahreswirtschaftsbericht 2025 nur mit einem leichten Wachstum des preisbereinigten BIP von etwa 0,3 % im Jahresdurchschnitt. Der Sachverständigenrat der Wirtschaftsweisen erwartet ebenfalls nur ein geringes Wachstum von rund 0,4 % für 2025. Das ifo-Institut hat zuletzt in seiner Frühjahresprognose die erwartete Wachstumsrate auf 0,2 % gesenkt, während die OECD für Deutschland derzeit noch von einem reduzierten Wachstum von 0,4 % in 2025 ausgeht. Ein kräftiger wirtschaftlicher Aufschwung ist damit vorerst nicht in Sicht, vielmehr setzt sich eine Phase der Stagnation fort. Als maßgebliche Gründe werden die anhaltenden strukturellen Probleme mit Fachkräftemangel und hoher Bürokratielast sowie externen Risiken, wie hohe Energiekosten, geopolitischen Unsicherheiten und einer schwachen Weltkonjunktur, genannt.

Die Inflationsrate ist zum Jahresbeginn 2025 gesunken. Nach einem Anstieg im Dezember 2024 auf 2,6 % gegenüber dem Vorjahresmonat lag sie im Januar 2025 bei 2,3 %. Im Februar 2025 verharrte die Inflationsrate bei 2,3 %. Die Kerninflation, ohne Nahrungsmittel und Energie, sank jedoch gegenüber dem Vormonat von 2,9 % auf 2,7 %. Damit liegt die Inflation weiterhin über dem Preisstabilitätsziel der Europäischen Zentralbank von 2 %. Für das laufende Jahr rechnen Ökonomen mit einer durchschnittlichen Teuerungsrate von knapp über 2 %.

CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN haben sich am 18. März 2025 auf ein Milliardenpaket für Verteidigung, Infrastruktur und Klimaschutz geeinigt. Von dem Sondervermögen von 500 Mrd. Euro für die Infrastruktur sind 100 Mrd. Euro für die Länder und Kommunen vorgesehen, um die Infrastruktur vor Ort zu sanieren und zu modernisieren. Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen das Investitionspaket für die Infrastruktur in Deutschland. Allein der Investitionsstau in den Städten und Gemeinden beläuft sich auf rd. 186 Mrd. Euro. Gleichzeitig mahnen die Verbände jedoch auch an, dass die Finanzmittel schnell, vollständig und ohne überbürokratische Zuteilungsverfahren für den vorgesehenen Zweck zur Verfügung gestellt werden. Allerdings sei das Problem der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen in Deutschland damit langfristig nicht gelöst. Inwiefern das Finanzpaket letztendlich positive Auswirkungen auf die kommunale Ebene haben wird, bleibt abzuwarten.

Der Deutsche Städtetag hat Ende Januar 2025 unter 100 Mitgliedsstädten eine Blitzumfrage zur Haushaltssituation durchgeführt. Die befragten Städte sehen sich mit einer zunehmenden Finanznot konfrontiert. In 2025 beurteilen zwölf Städte ihre Haushaltssituation als „eher gut“ oder „ausgeglichen“. Dagegen wird die Situation von 48 Städten als „eher schlecht“ und von 38 Städten sogar als „sehr schlecht“ eingeschätzt.

Im Vergleich zu 2024 hat sich die Anzahl der deutschen Städte mit einem ausgeglichenen Haushalt verringert. Während in 2024 noch 21 Städte einen ausgeglichenen Haushalt ohne Inanspruchnahme von Rücklagen erreichten, sind es in 2025 nur noch sechs Städte. Die Anzahl der Städte mit einem ausgeglichenen Haushalt unter Verzehr von Rücklagen blieb in 2025 mit insgesamt 47 nahezu konstant (2024: 48 Städte). Allerdings können in 2025

insgesamt 37 Städte keinen ausgeglichenen Haushalt vorweisen, während es in 2024 noch 27 Städte waren.

Auch der Ausblick auf die kommenden fünf Jahre wurde abgefragt. Nur zwei Städte schätzen ihre Haushaltssituation in Zukunft als „eher gut“ oder „ausgeglichen“ ein. Insgesamt erwarten 46 Städte eine „eher schlechte“ Situation und der Großteil, nämlich 49 Städte, eine „sehr schlechte“ Finanzlage.<sup>1</sup>

## **2. Entwurf des Jahresabschlusses 2024**

Der Haushaltsplan 2024 des LVR weist 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 aus, nachdem zuvor bereits die Konsolidierungsvorgabe von rd. 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 werden voraussichtlich fristgemäß zum 31. März 2025 abgeschlossen sein.

Über die Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung und des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2024 wurde laufend unterjährig, zuletzt mit Sitzungsvorlage Nr. 15/2893 im Finanz- und Wirtschaftsausschuss am 14. Februar 2025, berichtet.

Der Jahresfehlbetrag 2024 wird sich voraussichtlich auf etwa 120 Mio. Euro belaufen und damit den planerischen Fehlbetrag um rd. 84 Mio. Euro überschreiten. Der ausgebrachte globale Minderaufwand in Höhe von 34,0 Mio. Euro wäre dementsprechend nicht erwirtschaftet worden.

Wesentliche Ursachen für die Ergebnisverschlechterung sind die Entwicklungen in einzelnen Leistungsbereichen der Eingliederungshilfe für Erwachsene und für Kinder im Vorschulalter. In dem Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder im Vorschulalter sind die Planverfehlungen vor allem auf überplanmäßige fallzahl- und fallkostenbedingte Aufwendungen bei den individuellen heilpädagogischen Leistungen nach § 79 SGB IX (Basisleistung I) und den individuellen heilpädagogischen Leistungen, die ergänzend zur Basisleistung I gewährt werden, zurückzuführen. Bei den Eingliederungshilfeleistungen für Erwachsene wurden die überplanmäßigen Aufwendungen vor allem in Folge der hohen Tarifsteigerungen, die sich vollumfänglich auf die zu gewährenden Leistungsentgelte auswirken, sowie durch Mehrkosten aufgrund von Leistungsverbesserungen für Menschen mit Behinderungen verursacht.

Der Jahresfehlbetrag 2024 soll durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Bei einem Stand der Ausgleichsrücklage zum 31. Dezember 2023 von rd. 176 Mio. Euro würde der Bestand auf rd. 56 Mio. Euro sinken.

Über den Entwurf des Jahresabschlusses 2024 wird in der Sitzung des Finanz- und Wirtschaftsausschusses am 4. April 2025 mündlich berichtet.

---

<sup>1</sup> [https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/250217\\_Anlage\\_Grafiken\\_Blitzumfrage.pdf](https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/250217_Anlage_Grafiken_Blitzumfrage.pdf)

### **3. Doppelhaushalt 2025/2026**

Der Doppelhaushalt 2025/2026 wurde am 25. Februar 2025 durch die Landschaftsversammlung Rheinland mit Umlagesätzen von 16,20 % für das Jahr 2025 und von 16,40 % für das Jahr 2026 beschlossen und umgehend der Aufsichtsbehörde, dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD), angezeigt. Die Haushaltssatzung 2025/2026 wird zeitnah nach der Genehmigung der Umlagesätze durch das MHKBD öffentlich bekanntgegeben und damit rechtswirksam.

#### **3.1 Haushaltsbewirtschaftung in 2025**

Bis zum Inkrafttreten der Haushaltssatzung 2025/2026 erfolgt die Bewirtschaftung des Haushaltes 2025 gemäß § 82 Gemeindeordnung NRW nach den Regelungen der vorläufigen Haushaltsführung. 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. Zur vorläufigen Haushaltsführung in 2025 hat der LVR-Kämmerer am 20. Dezember 2024 eine entsprechende Verfügung erlassen.

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 eingefordert. Sobald die Haushaltssatzung 2025/2026 rechtskräftig geworden ist, wird der LVR-Kämmerer im Rahmen seiner Rechte eine endgültige Verfügung zur Haushaltsbewirtschaftung 2025 erlassen.

Die Landschaftsversammlung Rheinland hat am 25. Februar 2025 mit dem mehrheitlich beschlossenen Antrag Nr. 15/232 der Fraktionen von CDU und SPD die Verwaltung aufgefordert, den Haushalt 2025/2026 restriktiv zu bewirtschaften, konkrete Vorschläge zur Fortführung und weiteren Verstärkung der Konsolidierung vorzulegen sowie die Organisation, sämtliche Strukturen und Prozesse im LVR hinsichtlich etwaiger (Kosten-)Effizienzen kritisch zu überprüfen und konkrete Maßnahmen zu deren Optimierung zu erarbeiten und umzusetzen.

Die Umsetzung dieses Haushaltsbegleitbeschlusses wird dem LVR erhebliche Anstrengungen abverlangen. Die Verwaltung hat bereits entsprechende Schritte eingeleitet und entwickelt derzeit ein Handlungsprogramm, das diese Punkte strukturiert adressieren soll.

Ebenfalls werden aktuell zusätzliche Steuerungspotenziale identifiziert, um bei ungeplant auftretenden Zusatzbedarfen kurzfristig angemessen reagieren zu können. Methodisch erfolgt dies auf Grundlage eines sog. „Zero-Based-Budgetings“-Konzeptes (ZBB), mit dem alle Aufwendungen und Ausgaben umfassend und strukturiert betrachtet werden. Es bietet damit die notwendige Grundlage, um gezielt noch vorhandene Potentiale zu erkennen. Ein speziell eingerichteter ZBB-Rat im LVR, bestehend aus Landesdirektorin Ulrike Lubek, Erstem Landesrat Reiner Limbach und LVR-Kämmerer Tilman Hillringhaus, begleitet diesen Prozess im engen Zusammenwirken mit dem gesamten Verwaltungsvorstand.

Der LVR-Verwaltungsvorstand erörtert derzeit eine weitergehende Maßnahmenliste zur Konsolidierung des Haushaltes. Die Umsetzung der zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen ist in den Haushaltsjahren 2025 und 2026, aber auch in weiteren Jahren, vorgesehen.

### **3.2 Eingliederungshilfe**

Über die maßgeblichen Haushaltsrisiken in der Eingliederungshilfe in 2025 wurde zuletzt ausführlich im Finanzausschuss am 14. Februar 2025 (Vorlage Nr. 15/2893) berichtet.

Im Bereich der Eingliederungshilfe für Kinder im Vorschulalter bestehen Kostenrisiken weiterhin insbesondere für die Basisleistung I und die individuellen heilpädagogischen Leistungen. Die Inanspruchnahme der Haushaltsmittel in 2025 wird im Rahmen des Fach- und Finanzcontrollings durch das bewirtschaftende Dezernat laufend überwacht, da Faktoren wie Fallzahlen, bewilligte Leistungen und durchschnittliche Fallkosten stark variieren können. Die entwickelten Gegensteuerungsmaßnahmen werden fortgesetzt, um den Kostenaufwuchs zu dämpfen. Eine weitere Risikoposition ergibt sich aus den laufenden Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst, deren Ergebnisse voll auf die Leistungsentgelte in der Eingliederungshilfe durchschlagen werden.

Auch im Bereich der Eingliederungshilfe für Erwachsene bleibt die finanzielle Lage weiter angespannt. Hier stellt ebenfalls der aktuell zu verhandelnde Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst ein großes Haushaltsrisiko dar. Im Haushaltsplan 2025 ist lediglich eine Tarifsteigerung von 3 % vorgesehen. Jeder Prozentpunkt mehr führt aufgrund der Weiterverrechnung von Tariflohnsteigerungen durch die Träger der Eingliederungshilfe zu zusätzlichen Kosten von rund 35 Millionen Euro in der Eingliederungshilfe für Erwachsene.

### **4. Altschuldenentlastungsgesetz NRW**

Zum 31. Dezember 2023 belief sich der Stand an kommunalen Krediten zur Liquiditätssicherung in NRW auf rund 20,9 Milliarden Euro. Das nordrhein-westfälische Landeskabinett hat am 25. Februar 2025 den Entwurf eines Gesetzes zur anteiligen Entschuldung der Kommunen vorgelegt (ASEG NRW). Es sieht vor, ab dem Haushaltsjahr 2025 jährlich 250 Millionen Euro bereitzustellen, um die kommunalen Altschulden über einen Zeitraum von 30 Jahren zu reduzieren, was einer Gesamtsumme von 7,5 Milliarden Euro entspricht. Die Übernahme der Schulden soll bis zu 50 Prozent der kommunalen Verbindlichkeiten umfassen.

Die Landesregierung erwartet zudem eine Beteiligung des Bundes an der Entschuldung der Kommunen, entsprechend früherer Zusagen<sup>2</sup>.

Die Landschaftsverbände begrüßen ausdrücklich die vom nordrhein-westfälischen Landeskabinett vorgelegte Initiative zur anteiligen Entschuldung der Kommunen.

### **5. Zinsentwicklung**

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat zuletzt am 6. März 2025 eine weitere Absenkung der Einlagenfazilität mit Wirkung zum 12. März 2025 im Euro-Raum auf 2,5 % beschlossen. Die aktuelle Zinssenkung ist der insgesamt sechste 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

---

<sup>2</sup> <https://www.mhkbd.nrw/presse-und-medien/pressemitteilungen/eine-viertel-milliarde-euro-jaehrlich-landesregierung-bringt-altschuldenentlastungsgesetz-zur-staerkung-der-kommunalfinanzen-auf-den-weg>

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 öffentlichen Bekanntmachung möglich ist. Der Bekanntmachung geht wiederum 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 bis März 2025 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 für den öffentlichen Dienst von Bund und Kommunen sind am 17. März 2025 vorerst gescheitert. Nachdem keine Einigung erzielt werden konnte, werden nun unabhängige Schlichter nach einer Lösung suchen.

Die Gewerkschaften haben ursprünglich eine Gehaltserhöhung von acht Prozent, mindestens jedoch 350 Euro mehr pro Monat, sowie zusätzliche freie Tage gefordert. Die Arbeitgeberseite bot zuletzt eine Erhöhung um 5,5 Prozent und ergänzende Zahlungen an.

Für den LVR besteht damit weiterhin ein hohes finanzielles Risiko für die beiden Haushaltsjahre 2025 und 2026. Ein Anstieg von einem Prozentpunkt entspricht Mehraufwendungen in Höhe von rund 40 Mio. Euro jährlich, da im Wesentlichen die Entgeltsteigerungen durch die Träger der Eingliederungshilfe an den LVR weitergereicht werden. Im Haushalt 2025 und 2026 ist ein Anstieg von insgesamt knapp unterhalb von 3 % berücksichtigt.

## **7. Resümee und Ausblick**

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird auch weiterhin durch eine erhöhte Inflation, tendenziell steigende Tariflöhne, wachsende Sozialausgaben sowie ein stagnierendes Wirtschaftswachstum geprägt, das potenziell zu geringeren Steuereinnahmen führen kann.

Angesichts der zunehmenden Sozialausgaben ist bei einer aufgebrauchten Ausgleichsrücklage eine konsequente Haushaltsdisziplin in allen LVR-Dezernaten unerlässlich. Die Verwaltung wird den Finanz- und Wirtschaftsausschuss auch weiterhin regelmäßig über den unterjährigen Bewirtschaftungsverlauf unterrichten.

Es bleibt ungewiss, ob die mittelfristig prognostizierten moderaten Steuermehreinnahmen ausreichen werden, um insbesondere die Risiken aus den dynamisch steigenden Fallzahlen und Fallkosten in der Eingliederungshilfe für Kinder und Erwachsene zu kompensieren. Vor diesem Hintergrund ist eine äußerst restriktive Haushaltsführung in allen LVR-Dezernaten weiterhin zwingend erforderlich.

In der derzeitigen wirtschaftlichen Lage des LVR ist Transparenz in Richtung der Mitgliedskörperschaften wichtig, weshalb die Kämmerei die Kämmerinnen und Kämmerer der LVR-Mitgliedskörperschaften zu einem Informationsgespräch über den unterjährigen Bewirtschaftungsverlauf für Ende Mai 2025 eingeladen hat.

In Vertretung

Hillringhaus