

Landschaftsverband Rheinland

Haushaltsrede

der

Kämmerin

Renate Hötte

anlässlich der Einbringung des

Haushaltsplanentwurfs

für das Jahr 2024

vor der 15. Landschaftsversammlung Rheinland

am 30. August 2023 in Köln

- Es gilt das gesprochene Wort -

Inhaltsverzeichnis

Seite

1	Ausgangslage	3
2	Haushaltswirtschaftliche Ziele und Strategien	17
	2.1 Konsolidierung	18
	2.2 Nachhaltigkeit	19
	2.3 Generationengerechtigkeit	20
3	Jahresabschluss 2022	21
4	Haushalt 2023	22
5	Entwurf des Haushaltes 2024.....	24
6	Mittelfristige Finanzplanung	26
7	Exkurs: Die Lösung der Altschuldenproblematik der Kommunen	27
8	Zusammenfassung und Schlussbemerkungen	32

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Henk-Hollstein,
sehr geehrte Frau Landesdirektorin Lubek,
verehrte Damen und Herren der 15. Landschaftsversammlung
Rheinland und der Verwaltung,
liebe Gäste!

1 Ausgangslage

Meine heutige Haushaltsrede zur Einbringung des Haushaltsplanentwurfs 2024 könnte ich unter die Überschrift „Kommunen im Krisenmodus“ stellen.

Würde Sie das überraschen?

Seit 15 Jahren bringe ich Haushalte in die Landschaftsversammlung ein und seit 15 Jahren spreche ich vor allem von Herausforderungen und Krisen, denen sich die Kommunale Familie stellen muss. Die Krisen ändern sich, aber die Herausforderungen bleiben.

Muss man von einer Kämmerin aber nicht auch erwarten, dass sie die finanziellen Herausforderungen nicht nur aufzeigt, sondern auch Konsolidierungsmaßnahmen durchführt und zudem eine finanzielle Beteiligung von Bund und Land fordert, um die kommunale Selbstverwaltung zu retten?

Ja, das kann und muss man sogar!

Ich nehme also an, dass Sie auch heute wenig überrascht sind, wenn ich von „Kommunen im Krisenmodus“ spreche.

Allerdings sehen Sie mich überrascht. Wilhelm Busch hat ja schon gesagt „Stets findet Überraschung statt. Da, wo man`s nicht erwartet hat.“ Das war auch in diesem Jahr wieder so.

Überrascht bin ich von einer Situation, die ich im April dieses Jahres so nicht eingeschätzt habe, als wir unmittelbar nach der Aufstellung des Jahresabschlusses 2022 und der Verabschiedung des Nachtragshaushaltes 2023, der – das sei

noch einmal erwähnt, eine beachtliche Umlagesatzabsenkung zur Folge hatte - mit den Arbeiten zur Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs 2024 begonnen haben.

Selten erleben wir positive Überraschungen, wenn es um die Finanzlage der Kommunen und auch des LVR geht. Diese hat es in der Vergangenheit aber auch gegeben, und so konnten wir im Zusammenspiel mit unseren eigenen positiv wirkenden Steuerungserfolgen über Nachträge oder Auszahlungen an die Mitgliedskörperschaften eine deutliche finanzielle Entlastung auch für die uns finanziell tragenden Kommunen herbeiführen und den Umlagesatz auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau in den letzten Jahren stabilisieren.

Dabei haben wir die Themen Rücksichtnahme auf unsere Mitgliedskörperschaften, Generationengerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Konsolidierung bei unseren strategischen Haushaltszielen und unseren Steuerungsmaßnahmen stets priorisiert. Und wir sehen ja an der Entwicklung unserer Haushalte, da wo wir selbst steuernd tätig werden können, tun wir das offensichtlich erfolgreich!

Das freut mich, weil es nämlich auch Tatsache ist, dass es weit mehr negative Überraschungen, Herausforderungen und auch Krisen gegeben hat, die die Kommunale Familie in den letzten Jahren gefordert haben und bei denen eigene Gegensteuerungsmaßnahmen nur begrenzt wirken konnten: die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, die Corona-Pandemie, die Hochwasserkatastrophe, der Ukraine-Konflikt und die jeweiligen damit zusammenhängenden Begleiterscheinungen – um die wichtigsten zu nennen.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 hat weltweit zu massiven Verwerfungen und auch deutlichen finanziellen Herausforderungen der Kommunalen Familie geführt. Letztlich hat es zehn Jahre gedauert, bis sich die Situation wieder einigermaßen stabilisiert hatte.

Es gab eine wieder angesprungene, gute Konjunktur, ein niedriges Zinsumfeld, strukturelle Hilfen vom Bund und Unterstützung vom Land NRW im Rahmen des Stärkungspaktes Kommunen.

Und es wurden erste Überlegungen und Koalitionsvereinbarungen zum Thema Altschuldenproblematik der Kommunen vorgenommen – ich muss es Ihnen eigentlich nicht sagen - eine jahrelange Forderung der Kommunalen Familie! Einige Kommunen in NRW haben es sogar geschafft, ihre Verschuldung aus eigener Kraft zu reduzieren. Ein vollständiger Abbau der Verschuldung kann den Kommunen in NRW aus eigener Kraft bzw. mit eigenen Mitteln allerdings nicht gelingen. Denn insbesondere die Kommunalisierung weiterer Aufgaben durch Bund und Land, ohne im Rahmen der Konnexität für eine angemessene Finanzausstattung zu sorgen, treibt die Kommunale Familie zunehmend in strukturelle Defizite und damit auch in eine weitere Verschuldung. Durch die verschiedenen Krisensituationen wird diese negative Dynamik natürlich noch verstärkt.

Deswegen bleibt die Forderung der Kommunalen Familie nach einer an den übertragenen Aufgaben orientierten und damit angemessenen Finanzausstattung bestehen. Eigentlich ist das eine Selbstverständlichkeit!

So hat es nach langen Diskussionsprozessen zwischen Kommunen und dem Bund sogar eine positive Entwicklung im Jahr 2013 gegeben. Durch die Anhebung des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft in Höhe von 5 Mrd. Euro, die der Entlastung der Kommunalen Familie bzw. mittelbar der Träger der Eingliederungshilfe diene, hat die Kommunale Familie wenigstens ein kleines Licht am Ende des Tunnels gesehen.

Allerdings ist dieser Betrag seit 2013 nicht dynamisiert worden und aufgrund der hohen Steigerungsraten in der Eingliederungshilfe seit Jahren schon nicht mehr auskömmlich. Mit der Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes hat sich die Situation dann noch weiter verschärft, weil die Kommunale Familie im Gegensatz zum Bund von deutlichen Mehraufwendungen durch das BTHG ausgeht. Gegen das Ausführungsgesetz zum BTHG haben wir aus diesem Grund sogar eine Verfassungsbeschwerde eingelegt, weil wir eine vom Land negierte Konnexitätsrelevanz durch das Ausführungsgesetz durchaus sehen. Das leicht wahrgenommene Licht am Ende des Tunnels ist also längst schon wieder erloschen.

Die Aufstellung des Haushaltes 2024 erfolgt nun in einem sehr volatilen Planungsumfeld. Die Nachwirkungen der Corona-Pandemie, die Umsetzungsverzögerungen des BTHG und weitere zu erwartende gesetzliche Regelungen führen dazu, dass es keine stabilen Planungsgrundlagen gibt und zeitgleich ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erheblichen Schwankungen und Unsicherheiten unterworfen.

Der Ukraine-Konflikt und die damit verbundenen Sanktionen haben weiterhin ganz erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung sowie den Energiesektor und damit auf die aktuelle gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Wegen erhöhter Preise für Energie und einzelne Grundnahrungsmittel ist die Inflationsrate deutlich stärker als in den vergangenen Jahren gestiegen, was letztlich auch zu höheren Tarifabschlüssen geführt hat.

Eine Zinswende ist ebenfalls eingetreten; innerhalb eines Jahres hat die EZB in neun Schritten den Leitzins von einem Negativzins (-0,5 %) auf 4,25 % gesteigert. So hoch war der Leitzins zuletzt zu Beginn der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise Anfang Oktober 2008. Dass es bei diesen hohen Inflationsraten zu einer Zinswende kommen würde, war uns allen klar; dass sie so schnell und heftig sein würde, eher nicht.

Die positive Sicht auf diese erhebliche Zinserhöhung ist, dass es keine Verwahrgebühren mehr gibt, die die Banken uns für Liquiditätseinlagen abnehmen. Auch kann für die zur Verfügung stehende Liquidität wieder ein Guthabenzins bei den Banken verhandelt werden.

Die negative Sicht auf die Zinsentwicklung, die ich als desaströse Entwicklung bezeichnen möchte, ist, dass die hoch verschuldeten Kommunen in NRW jetzt deutlich mehr Finanzmittel in den Schuldendienst stecken müssen – Geld, das ihnen für die Aufgabenerfüllung nicht mehr zur Verfügung steht und die schon sehr angespannte Finanzlage jetzt noch weiter verschärft. Dies gilt insbesondere für die hohen Kassenkredite, weil gerade für die kurzfristigen Zeiträume die Zinsen besonders hoch sind.

Für den Einstieg in eine Altschuldenlösung für die Kommunen in NRW ist die jetzige Entwicklung damit auch eher suboptimal.

Die Forderung der Kommunen nach einer Altschuldenlösung ist über ein Jahrzehnt alt. Es hätte also in den letzten Jahren, als das Zinsniveau sehr niedrig und die Entwicklung bei den kommunalen Steuereinnahmen deutlich positiver war, wesentlich bessere Zeitpunkte und damit wirtschaftlichere Rahmenbedingungen zur Lösung des Problems gegeben. Dennoch erkenne ich ausdrücklich an, dass das Land NRW nun im Jahr 2025 mit dem Start einer Altschuldenlösung beginnen will.

Die Konjunkturprognosen der Wirtschaftsinstitute gehen davon aus, dass in Deutschland das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2023 um bis zu 0,5 % zurückgehen und das Wirtschaftswachstum in den Jahren 2024 und 2025 allenfalls schwach ausfallen wird. Der deutschen Wirtschaft droht somit eine Stagnation, ggf. sogar eine Rezession bei gleichzeitig hohen Inflationsraten.

Die Kommunen schlagen bereits Alarm, weil sie befürchten, dass ihnen die steigenden Zinsen, die hohen Tarifabschlüsse und die dynamisch steigenden Sozialausgaben bei gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen jegliche Luft für ausgeglichene Haushalte und notwendige Investitionen nehmen könnten.

Die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände hat in ihrer Haushaltsprognose vom 18. Juli 2023 die Finanzströme bis zum Jahr 2026 untersucht. Schon in diesem Jahr sollen die kommunalen Haushalte bundesweit nach einem Finanzierungsüberschuss von 2,2 Mrd. Euro im Jahr 2022 in ein Defizit von 6,4 Mrd. Euro rutschen. Für das Jahr 2024 erwarten die Kommunalen Spitzenverbände bereits eine Finanzlücke von 9,6 Mrd. Euro. Danach soll das Finanzierungsdefizit leicht auf 8 Mrd. Euro sinken. Das bedeutet, dass die Kommunen in eine dauerhafte Schieflage geraten.

Die Erfahrungen mit kurzlebigen Hilfsprogrammen von Bund und Land zeigen, dass damit die strukturellen Probleme nicht zu lösen sein werden. Letztlich braucht die Kommunale Familie höhere Steueranteile und die Gewähr, dass bei der Kommunalisierung von Aufgaben, die von Bund und Land übertragen werden, eine angemessene Finanzausstattung mitgegeben wird.

Die Frühjahrs-Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 9. bis 11. Mai 2023 war schon deutlich geringer ausgefallen als die noch optimistische Steuerschätzung im Oktober 2022. Nach den Ergebnissen der Frühjahrs-Steuerschätzung sollte sich zwar das Steueraufkommen aller staatlichen Ebenen in 2023 gemessen am Ist-Aufkommen des Jahres 2022 erhöhen, inwieweit allerdings diese prognostizierten moderat steigenden Steuereinnahmen die inflationsbedingt höheren Aufwendungen und Tarifsteigerungen auch im Bereich der Eingliederungshilfe in zukünftigen Haushalten hätten ausgleichen könnten, blieb schon im Mai 2023 fraglich.

In einer Videokonferenz des Finanzausschusses des Städtetages NRW am 08. August 2023 hat die Kommunalministerin Frau Scharrenbach auf absehbare Verschlechterungen bei den kommunalen Anteilen an den Gemeinschaftssteuern in Höhe von rund 600 Mio. Euro hingewiesen. Weiter berichtete sie, dass durch das geplante Wachstumsstärkungsgesetz den NRW-Kommunen weitere 400 Mio. Euro fehlen würden. Auch die Einnahmen aus den Verbundsteuern würden sich bereits jetzt schon schlechter entwickeln als geplant. Vor diesem Hintergrund hat die Ministerin angekündigt, dass die Landesregierung und die regierungstragenden Fraktionen noch im August den weiteren Fahrplan im Umgang mit dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2024 (GFG) beraten würden. Diese laufenden Beratungen hat Frau Scharrenbach als Begründung für eine weitere Verzögerung bei der Übersendung der Arbeitskreisrechnung zum GFG 2024 angeführt.

Nach unserer eigenen Auswertung der aktuellen Ist-Steuerdaten für Mai, Juni und Juli 2023 steht in der Tat zu befürchten, dass die Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ aus Mai 2023 deutlich unterschritten werden und es zu einem Rückgang der Verbundmasse kommt. Der Referenzzeitraum für die Verbundsteuern läuft noch bis zum 30. September 2023. Der am 16. August 2023 übersandte Orientierungsdatenerlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung stützt diese Befürchtung bereits. Für das Jahr 2024 werden die Schlüsselzuweisungen an Gemeinden, Kreise und Landschaftsverbände jetzt mit -1,1 % angegeben.

Mittlerweile gehen die Kommunale Familie und so auch das Land NRW also von einer Reduzierung der Verbundsteuereinnahmen aus. Aufgrund der sich deutlich eingetrübten Wirtschaftslage könnte damit die für den Steuerverbund 2024 zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse erstmals seit über 10 Jahren ein sinkendes Volumen aufweisen. Diese Entwicklung wird in der Kommunalen Familie mit großer Sorge betrachtet.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Finanzausgleichsmasse auch noch durch erhebliche Vorwegabzüge durch das Land NRW belastet werden sollte. Gemäß der vom Land NRW übersandten Eckpunkte zum Entwurf des GFG 2024 vom 21. Juni 2023 hatte das Land mitgeteilt, im Zusammenhang mit dem Einstieg in eine kommunale Altschuldenlösung in 2024 Vorwegabzüge in Höhe von 230 Mio. Euro, ab 2025 in Höhe von jährlich 460 Mio. Euro für die Laufzeit von 40 Jahren vorzunehmen. Weiterhin sollte mit der Rückzahlung der Corona-Kreditierungen zur Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen aus den Jahren 2021 und 2022 begonnen werden. Dafür sollte 50 Jahre lang jeweils ein Vorwegabzug im GFG in Höhe von 29,8 Mio. Euro erfolgen.

Zur substanziellen Aufstockung der Aufwands- und Unterhaltungspauschale, an der der LVR nicht partizipiert, sondern nur die Städte und Gemeinden, sollten 80 Mio. Euro als Vorwegabzug erfolgen.

Zur Schaffung eines Förderprogramms für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sollte die allgemeine Investitionspauschale, die an die Kommunen geht, in 2024 um 150 Mio. Euro und ab 2025 um jährlich 300 Mio. Euro gekürzt werden.

Durch diese Vorwegabzüge wäre die Finanzausgleichsmasse im Vergleich zum Vorjahr sowieso schon, also ohne die zu erwartenden Steuerrückgänge, deutlich geschrumpft. Im Verbund mit den zu erwartenden Steuerrückgängen wäre es in der Folge wohl zu einer Verminderung der Umlagegrundlagen und Schlüsselzuweisungen für den LVR gekommen.

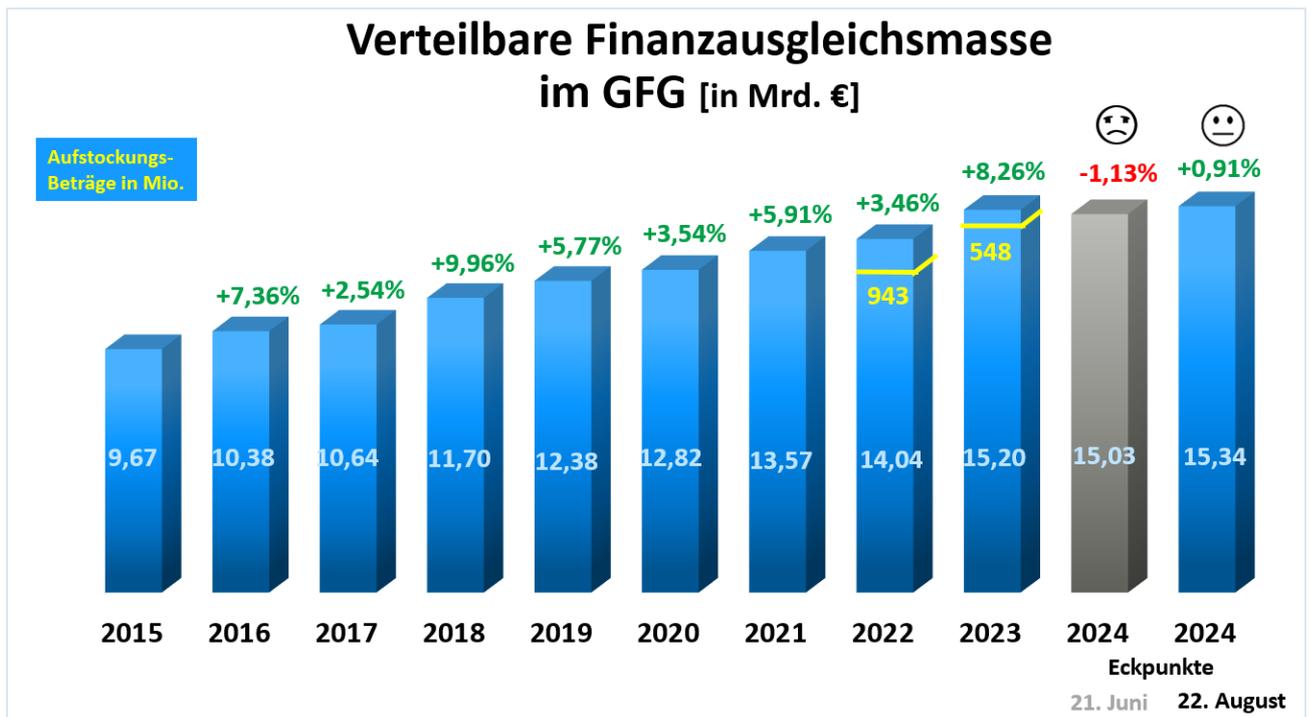


Abbildung 1: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel

Im schlechtesten Falle hätte die Verwaltung der Landschaftsversammlung aus diesem Grund zur Verabschiedung des Haushaltes 2024 im Dezember 2023 eine weitere Anhebung des Umlagesatzes vorschlagen müssen.

Die avisierten und in der Höhe erheblichen Vorwegabzüge von der Finanzausgleichsmasse basierten auf einem Kabinettsbeschluss zu den Eckpunkten des GFG 2024 aus Juni 2023. Der Landesregierung war zu diesem Zeitpunkt offensichtlich noch nicht bekannt oder bewusst, dass es zeitgleich zu starken Steuermindereinnahmen im Steuerverbund kommen könnte.

Neben stark ansteigenden Aufwendungen durch die hohe Inflation, die hohen Energiepreise, die starke Zinsentwicklung, die hohen Tarifabschlüsse und die dynamisch ansteigenden Sozialausgaben hat die Kommunale Familie selbstverständlich registriert, dass es aufgrund einer Eintrübung der Konjunkturentwicklung und neuer geplanter Gesetze zu deutlichen Steuermindereinnahmen kommen und sich deshalb ihre finanzielle Situation nochmals zuspitzen könnte.

Deswegen hat sie neben inhaltlichen Kritikpunkten an den geplanten Maßnahmen auch aus finanziellen Gründen gegen

das Vorhaben des Landes nachdrücklich opponiert. Bei einer solchen Ausgangssituation wirkt nämlich eine bewusst herbeigeführte Verminderung der Finanzausgleichsmasse mit einer derartigen Hebelwirkung auf die angespannte kommunale Finanzsituation der Kommunen, dass es zu desaströsen Auswirkungen kommen kann.

Dies war auch Grund für einige Kommunen, ihre geplante Haushaltseinbringung zu verschieben. Die Kommunalministerin hat sogar für diese Fälle angekündigt, im Rahmen eines Erlasses zu regeln, dass die Haushalte für das Jahr 2024 erst im Jahr 2024 verabschiedet werden dürfen, was gesetzlich so eigentlich nicht vorgesehen ist.

Für den LVR habe ich eine Verschiebung der Haushaltseinbringung nicht in Erwägung gezogen, weil der Haushaltsentwurf 2024 bereits komplett aufgestellt war und wir einerseits über einen Veränderungsnachweis bis zum Verabschiedungstermin im Dezember noch Änderungen am Haushalt 2024 vornehmen können und andererseits eine Verschiebung des Haushaltsprozesses beim LVR den Kommunen eine wichtige Planungsgrundlage für deren eigenen Haushalte genommen hätte.

Allerdings muss ich zugeben, dass es in mir schon unangenehme Gefühle ausgelöst hat, wenn ich Ihnen unter Umständen erstmals eine Anhebung des Umlagesatzes nach bereits erfolgter Einbringung des Haushaltes hätte vorschlagen müssen, falls das Land an seinem Vorhaben festgehalten hätte.

Wie sieht der aktuelle Sachstand jetzt aus?

Die Kommunalen Spitzenverbände haben wegen finanzieller und fachlicher Bedenken die geplanten Vorwegabzüge im GFG 2024 ebenfalls heftig kritisiert. Es hat mehrere Sondersitzungen der Finanzausschüsse der Kommunalen Spitzenverbände und auch mehrere Gespräche mit der Kommunalministerin gegeben.

Mit Presseinformation vom 22. August 2023 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung ist nun mitgeteilt worden, dass das Landeskabinett am 22. August 2023 eine Vorlage zur Abänderung des Kabinettsbeschlusses vom 21. Juni 2023 über die Eckpunkte zur Gemeindefinanzierung 2024 beschlossen hat.

Das Land hat also die Reißleine gezogen.

In der Pressemitteilung heißt es:

„Die finanzielle Lage der nordrhein-westfälischen Kommunen zeigte sich bis in das Haushaltsjahr 2022 sehr robust. Zunehmend lässt sich aber eine steigende Schwankung sowohl der Erträge als auch der Aufwendungen beobachten. Trotz des leichten Finanzmittelüberschusses zum 31. Dezember 2022 und des im Jahr 2022 anhaltenden Rückgangs der Liquiditätskredite deuten die aktuellen Zahlen aus der Kassenstatistik auf eine Entwicklungsdynamik hin, die eine Abänderung des Kabinettsbeschlusses vom 21. Juni 2023 erforderlich gemacht haben. Mit Blick auf die zunehmende Eintrübung der Konjunktur, sinkende Steuereinnahmen auf allen staatlichen Ebenen, zum Beispiel durch das Inflationsausgleichsgesetz aus Herbst 2022, steigenden Kosten in vielen Bereichen und die Folgen des kommunalen Tarifabschlusses, ist absehbar, dass sich die Perspektiven für die Kommunalhaushalte deutlich verschlechtern. Mit dem neuen Kabinettsbeschluss werden die Kommunen – vorbehaltlich des weiteren Steuerverlaufs bis zum 30. September 2023 – rund 15,34 Milliarden Euro verteilbare Finanzausgleichsmasse statt der bisher vorgesehenen 14,97 Milliarden Euro erhalten¹. Damit wird die kommunale Haushaltssituation für das Jahr 2024 gestärkt“, so Ina Scharrenbach, Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung.“

Im Ergebnis steigt damit – vorbehaltlich des weiteren Steuerverlaufs bis zum 30. September 2023 (Spitz pass auf!) – die verteilbare Finanzausgleichsmasse von 15,34 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr (15,20 Mrd. Euro) um + 0,91 Prozent.

Um dieses Ergebnis zu erreichen, hat die Landesregierung NRW beschlossen, dass die ursprünglich in den Eckpunkten zum GFG

¹ Anm. d. LVR: Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die vorgesehene verteilbare Finanzausgleichsmasse aufgrund der unterschiedlichen Betroffenheit von den vorgesehenen Vorwegabzügen gemäß den Eckpunkten zum GFG 2024 von 21. Juni 2023 für die Gemeinden und Kreise 14,97 Mrd. Euro und für die Landschaftsverbände 15,03 Mrd. Euro betrug.

2024 (Beschluss vom 21. Juni 2023) vorgesehenen Vorwegabzüge für den Einstieg in eine Altschuldenlösung und für das Aufsetzen eines Investitionsprogrammes für Klimaschutz und Klimaanpassung sowie eine Erhöhung der Aufwands- und Unterhaltungspauschale in der Gemeindefinanzierung 2024 nicht umgesetzt werden. Damit sind zunächst Vorwegabzüge für 2024 in Höhe von 460 Mio. Euro (und ab 2025 in Höhe von 840 Mio. Euro) gestrichen.

Weiterhin soll aber mit der Rückzahlung der Corona-Kreditierungen zur Kompensation der Gewerbesteuermindereinnahmen in den Jahren 2021 und 2022 begonnen werden. Dafür soll 50 Jahre lang jeweils ein Vorwegabzug im GFG in Höhe von 29,8 Mio. Euro, erstmals im GFG 2024, erfolgen. Bei der Gewährung der Corona-Aufstockungshilfen in 2021 und 2022 hatte das Land seinerzeit angekündigt, dass mit einer Rückzahlung zu einer Zeit gerechnet werden könne, wenn die Finanzausgleichmasse ansteigend sei. Ob nun der richtige Zeitpunkt erreicht ist, lasse ich vor dem Hintergrund des überschaubaren Abzugs besser unkommentiert.

Kurzdarstellung der vorgesehenen und weitestgehend zurückgenommenen Vorwegabzüge in den Eckpunkten zum GFG 2024 vom 21. Juni 2023	
- 29,8 Mio. EUR Rückführung Corona-Kreditierung (ab 2025: - 29,8 Mio. €)	→ verbleibt *
- 230,0 Mio. EUR Kommunale Altschuldenlösung (ab 2025: - 460,0 Mio. €)	} zurückgenommen *
- 80,0 Mio. EUR Aufwands-/Unterhaltungspauschale	
- 150,0 Mio. EUR Klimaschutzinvestitionen (ab 2025: - 300,0 Mio. €)	
* Gem. AK-Rechnung vom 22. August 2023	

Abbildung 2: Vorwegabzüge im Rahmen des GFG 2024

Bedauerlich ist, dass mit dem Einstieg in die Altschuldenlösung jetzt nicht begonnen werden kann und dieser auf das Jahr 2025 verschoben werden soll. Jedoch war und ist auch weiterhin der

Ansatz des Landes zur Umsetzung der Altschuldenlösung zu kritisieren. Die „finanzielle Konzeption“ des Landes zur „eigenen“ hälftigen Altschuldenübernahme hätte letztlich dazu geführt, dass die Kommunale Familie über Abzüge aus dem GFG selbst für den Schuldenabbau hätte aufkommen müssen und es wegen der Vergemeinschaftung der Schuldenproblematik zudem zu deutlichen Ungerechtigkeiten in der Kommunalen Familie gekommen wäre. Dazu führe ich später noch weiter aus.

Wesentlich erscheint auch mir, und hierbei darf ich die Kommunalen Spitzenverbände zitieren, *„dass eine Lösung des Altschuldenproblems in Nordrhein-Westfalen nur möglich ist, wenn das Land und der Bund dafür **zusätzliche** Finanzmittel in maßgeblicher Höhe zur Verfügung stellen. Denn nur so lassen sich „die kommunalen Gestaltungs- und Investitionsmöglichkeiten nachhaltig“ stärken.“*

Diese Neuigkeiten aus dem Kommunalministerium sind für den heute einzubringenden Haushalt und die anschließenden Beratungen natürlich von besonderer Bedeutung. Der Haushaltsentwurf 2024 basiert unter anderem auf den im Juni vom Land NRW übersandten Eckdaten zum GFG 2024. Dies war zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung und Benehmenseinleitung die aktuellste Planungsgrundlage. Die Eckdaten des Landes NRW basierten wiederum auf der Steuerschätzung aus Mai 2023. Eine Arbeitskreisrechnung des Landes NRW hat der Kommunalen Familie und auch dem LVR seinerzeit nicht vorgelegen.

Die aktuelle Arbeitskreisrechnung des Landes NRW ist am Abend des 22. August 2023 nach dem Änderungsbeschluss des Landeskabinetts zum GFG 2024 übersandt worden. Diese wird derzeit von uns intensiv ausgewertet. Eine erste überschlägige Auswertung am Morgen des 23. August 2023 hat ergeben, dass es nach dieser Arbeitskreisrechnung für den LVR bei den Schlüsselzuweisungen zu einem Rückgang kommen, während aufgrund verbesserter Umlagegrundlagen die Umlage bei dem geplanten Umlagesatz von 15,95 % ansteigen würde. Gäbe es also Umlagesatzsenkungspotential?

Sie haben es bemerkt: Ich spreche im Konjunktiv. Warum? Ich komme jetzt zu meinem „Spitz pass auf!“ von eben.

Das Land hat mitgeteilt: *„Mit dem neuen Kabinettsbeschluss werden die Kommunen – vorbehaltlich des weiteren Steuerverlaufs bis zum 30. September 2023 – rund 15,34 Milliarden Euro verteilbare Finanzausgleichsmasse statt der bisher vorgesehenen 14,97 Milliarden Euro² erhalten.“*

Also – vorbehaltlich des Steuerverlaufs bis zum 30. September 2023! Denn das ist das Ende des Referenzzeitraumes für die Verbundsteuern.

Das Land hat seine Arbeitskreisrechnung nach eigenen Angaben nach wie vor auf die Mai-Steuerschätzung 2023 gestützt und teilt dazu mit:

„Die ... ermittelten Zuweisungsbeträge basieren dabei zunächst auf den Einnahmeerwartungen des Landes nach der Mai-Steuerschätzung 2023 und sind nicht endgültig, da sich die Referenzperiode für den Steuerverbund auf den Zeitraum vom 1. Oktober 2022 bis zum 30. September 2023 (Verbundsteuern) bezieht. Zum jetzigen Zeitpunkt ist darauf hinzuweisen, dass die Verbundsteuereinnahmen des Landes NRW im Kassenmonat Mai 2023 um 7 %, im Juni 2023 um 0,8 % und im Juli 2023 um 16,5 % unter dem Ergebnis des jeweiligen Vorjahresmonats liegen.“

Die Ergebnisse unserer Schnellauswertung der Arbeitskreisrechnung können nicht dazu führen, dass es zu einer Änderung des heute einzubringenden Haushaltes in Bezug auf eine von den Mitgliedskörperschaften geforderte Umlagesatzreduzierung kommt. Die Datenbasis ist – und das mit Ansage – zu volatil, um hier hektische Änderungsmaßnahmen zu vollziehen, die weitreichende Konsequenzen für den LVR und seine Mitgliedskörperschaften haben würden. Hier möchte ich einen Spruch von Berthold Brecht zitieren „Ja, mach nur einen Plan, sei ein kluges Licht, und mach dann noch `nen zweiten Plan, geh ´n tun sie beide nicht.“

Da die Steuerentwicklung in den Monaten Mai – Juli 2023 bei den Verbundsteuern bekannt ist, haben wir aktuell eine eigene Berechnung vorgenommen. Unter der Annahme, dass die

² Der Wert von 14,97 Mrd. Euro ist auf Gemeinden und Kreise bezogen.

Verbundsteuern im August und September 2023 mindestens die Werte des Vorjahres erreichen, also nicht mehr sinken, kann im Referenzzeitraum mit Verbundsteuern von 66,7 Mrd. Euro gerechnet werden. Das Land hat aber in seiner Arbeitskreisrechnung nur die Steuerentwicklung bis April 2023 berücksichtigt und hochgerechnet und kommt danach auf Verbundsteuern von 68,4 Mrd. Euro. Wenn unsere Berechnung stimmt und davon gehe ich aus, werden die Umlagegrundlagen und Schlüsselzuweisungen im Vergleich zur Arbeitskreisrechnung niedriger ausfallen. Zur Deckung des Finanzbedarfs benötigen wir dann einen Umlagesatz von – Überraschung – 15,95 %! Was haben wir geplant? Überraschung - 15,95 %!

in Mrd. €	Eckpunkte zum GFG 2024 vom 21. Juni 2023	Arbeitskreisrechnung vom 22. August 2023	Überschlägige Hochrechnung des LVR
Verbundsteuern im Referenzzeitraum (Referenzzeitraum endet am 30.09.2023)	68,4	68,4	66,7
Verteilbare Finanzausgleichsmasse	15,0	15,3	15,0
Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden	6,0	6,1	6,0
Umlagegrundlagen des LVR	22,9	23,2	23,0
Schlüsselzuweisung an den LVR	0,6	0,5	0,5
entspricht einem Umlagesatz	15,95 %	15,75 %	≈ 15,95 %

→ **Berechnung der allgemeinen Deckungsmittel für HH 2024 derzeit noch risikobehaftet!**

Abbildung 3: Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel

Deswegen wird der von mir aufgestellte Haushalt 2024 heute auch unverändert in die Landschaftsversammlung eingebracht. Der Haushalt 2024 steht erst im Dezember 2023 zur Verabschiedung an. Es wird mit Sicherheit einen Veränderungsnachweis zum Haushalt geben, in dem neue Entwicklungen noch berücksichtigt werden können. Nach Abschluss der Referenzperiode kann die Steuerentwicklung auch abschließend ausgewertet werden. Eine daraufhin vom

Land NRW im Herbst erwartete Modellrechnung zum GFG 2024 wird dann eine belastbare Planungsgrundlage in Bezug auf die allgemeinen Deckungsmittel geben. Wir können also Ruhe bewahren und unsere Planungen weiter fortsetzen!

Angesichts der im Grunde seit Jahren volatilen Rahmenbedingungen und Planungsgrundlagen ist es wichtig, dass durch die (möglichst langfristige) Festlegung von strategischen haushaltswirtschaftlichen Zielen eine Grundlage und auch eine Art „Fahrplan“ geschaffen wird, damit für den LVR belastbare Haushalte aufgestellt werden können. Nur belastbare Haushaltsplanungen des LVR können auch eine solide Planungsgrundlage für die Mitgliedskörperschaften bei der Aufstellung ihrer eigenen Haushalte sein.

2 Haushaltswirtschaftliche Ziele und Strategien

Der LVR ist sich als Umlageverband seiner besonderen Verantwortung gegenüber seinen Mitgliedskörperschaften sehr bewusst. Das Rücksichtnahmegebot gegenüber seinen Mitgliedskörperschaften erfordert eine äußerst restriktive Haushaltsplanung und -bewirtschaftung. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Haushalt des LVR in einem außergewöhnlich hohen Maße die Finanzierung von Pflichtaufgaben sicherstellt. So entfallen über 90 Prozent des Haushaltes auf soziale Leistungen, die wegen zugrundeliegender gesetzlicher Ansprüche kaum beeinflussbar sind. Gestaltungsspielräume bestehen daher nicht in der Frage, ob Leistungen erbracht werden, sondern ob es durch geeignete Steuerungsmaßnahmen gelingen kann, die Leistungen fachlich noch passgenauer und wirtschaftlicher anzubieten und die Kostensteigerungen somit zu begrenzen.

Der LVR hält daher an seinen bewährten haushaltswirtschaftlichen Zielen langfristig fest:

- weitere Konsolidierung des Haushaltes,
- Umlagesatzgestaltung unter maximaler Beachtung des Rücksichtnahmegebotes in Kenntnis der schwierigen Finanzlage seiner Mitgliedskörperschaften,

- Sicherstellung der dauerhaften Leistungsfähigkeit durch Erhalt des Eigenkapitals,
- Sicherstellung ausreichender Liquidität.

2.1 Konsolidierung

Der LVR hat bereits im Rahmen seiner drei erfolgreich abgeschlossenen Konsolidierungsprogramme 2011 bis 2021 erhebliche Anstrengungen unternommen, um Belastungen für die Haushalte seiner Mitgliedskörperschaften abzumildern.

Durch seine restriktive Finanzpolitik konnte der LVR die Umlagesätze zunächst stabilisieren und letztlich aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sogar deutlich senken. Mit diesen drei Konsolidierungsprogrammen konnte somit seit 2011 bereits ein nachhaltiger Konsolidierungsbeitrag von insgesamt rd. **343 Mio. Euro** geleistet werden.

Vor dem Hintergrund des pandemiebedingten Einbruchs der Wirtschaftskraft in 2020 und der damit verbundenen massiven kommunalen Steuerausfälle hat der LVR einen noch stärkeren Spar- und Konsolidierungskurs eingeschlagen und bereits Mitte 2020 mit der Entwicklung eines neuen Konsolidierungsprogramms für die Jahre 2021 bis 2025 begonnen, um eine geordnete Haushaltswirtschaft vollziehen und dabei die finanziellen Belastungen seiner Mitgliedskörperschaften begrenzen zu können.

Der LVR hat das neue **Konsolidierungsprogramm für die Jahre 2021 bis 2025** im Januar 2021 verabschiedet. Das nunmehr vierte Konsolidierungsprogramm weist ein Volumen von **insgesamt 175 Mio. Euro** auf und ist damit das umfangreichste Programm, welches der LVR bisher aufgelegt hat. Mit dem neuen Konsolidierungsprogramm werden folgende Ziele verfolgt:

- eine Begrenzung des Anstiegs des Umlagesatzes,
- die Entwicklung einer belastbaren Mittelfristplanung sowie
- eine größtmögliche Rücksichtnahme auf die Mitgliedskörperschaften.

Im Rahmen des Konsolidierungsprogramms haben die einzelnen LVR-Dezernate konkrete Konsolidierungsmaßnahmen und -projekte bezogen auf das jeweilige Haushaltsjahr benannt, die bei der Haushaltsplanaufstellung für das Jahr 2024 sowie der Mittelfristplanung bereits aufwandsmindernd berücksichtigt worden sind. Die Konsolidierungsmaßnahmen betreffen vor allem

- gezielte Umsteuerungsmaßnahmen im Bereich der Eingliederungshilfe im Rahmen der BTHG-Umstellung sowie
- die weitere Optimierung von Geschäftsprozessen den gesamten LVR betreffend.

Trotz der im Jahr 2022 infolge des Ukraine-Konfliktes und seinen Auswirkungen eingetretenen massiven Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird der LVR an den beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen festhalten und das Programm weiter umsetzen.

Für die beiden abgeschlossenen Haushaltsjahre 2021 und 2022 kann festgestellt werden, dass die Konsolidierungsziele vollständig erreicht werden konnten.

2.2 Nachhaltigkeit

Der LVR ist sich als Umlageverband seiner Verpflichtung zur wirtschaftlichen, effizienten und sparsamen Haushaltsführung bewusst. Sein finanzwirtschaftliches Handeln ist darauf ausgerichtet, den Mitgliedskörperschaften ein verlässlicher und kompetenter Partner zu sein.

Um dies zu erreichen, hat der LVR in den vergangenen Jahren eine Reihe von Programmen, Prozessen und Maßnahmen

entwickelt und umgesetzt. Dass sich strategische Entscheidungen der Vergangenheit langfristig und nachhaltig positiv auszahlen, zeigt sich am Beispiel der Priorisierung einer ambulanten vor einer stationären Unterbringung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen; eine Entscheidung, die sich seit vielen Jahren kostendämpfend und damit auch umlageentlastend auswirkt und gleichzeitig den inklusiven Bemühungen nach größtmöglicher Selbstständigkeit von Menschen mit Behinderungen nachkommt.

Angesichts des derzeitigen Zinsumfeldes führt der LVR - nach intensiver Analyse seiner Liquidität und des Kreditportfolios - sein implementiertes Schulden- und Liquiditätsmanagement erfolgreich fort und realisiert damit einen jährlichen Konsolidierungsbeitrag in Millionenhöhe. Eine maßvolle Entschuldung sowie ein proaktives Schulden- und Liquiditätsmanagement zur langfristigen Sicherung von günstigen Zinskonditionen tragen dazu bei, handlungsfähig zu bleiben und wirtschaftlich zu agieren.

2.3 Generationengerechtigkeit

Der LVR hat darüber hinaus in den letzten Jahren ein System etabliert, das sicherstellt, dass die Tilgungsstruktur des Darlehensbestandes mittelfristig mit der Höhe des planbaren Werteverzehrs der Vermögensgegenstände des LVR kongruent ist. Dadurch wird nur die Liquidität über die umlagefinanzierten Abschreibungen erhoben, die für die Tilgung von Krediten auch erforderlich ist. So wird sichergestellt, dass der LVR einerseits seine notwendigen Investitionen finanzieren kann, ohne dass es zu umlagefinanzierten Liquiditätsüberschüssen kommt, andererseits ergibt sich hierdurch ein generationengerechtes System, weil die Finanzierung des Werteverzehrs der Vergangenheit nicht folgenden Generationen aufgebürdet wird. Aus den gleichen Gründen hat der LVR auch Maßnahmen entwickelt, die einen sukzessiven Aufbau der Kapitaldeckung der weiter wachsenden Pensions- und Versorgungslasten seiner Beamt*innen zum Ziel haben. Über die Maßnahmen und deren Entwicklung wird regelmäßig in den politischen Gremien berichtet.

3 Jahresabschluss 2022

Der Entwurf des Jahresabschlusses 2022 weist einen Jahresfehlbetrag von 15,9 Mio. Euro aus. Der verabschiedete Doppelhaushalt 2022/2023 sah für das Haushaltsjahr 2022 noch den planerischen Einsatz der Ausgleichsrücklage von 43,2 Mio. Euro zum Haushaltsausgleich vor. Das Jahresergebnis 2022 ist damit besser ausgefallen als geplant.

Einer der Gründe hierfür ist im Wesentlichen die verzögerte BTHG-Umsetzung, zum einen pandemiebedingt und zum anderen aufgrund von noch nicht abgeschlossenen Entgeltverhandlungen mit der Freien Wohlfahrtspflege.

Des Weiteren sind infolge der Verabschiedung des NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetzes (NKF-CUIG) im Dezember 2022 ergebnisverbessernde Aufwandsisolierungen in Höhe von rd. 10 Mio. Euro vorgenommen worden. Durch die Aufwandsisolierung wird ein geringerer Jahresverlust ausgewiesen als tatsächlich angefallen ist.

Allerdings sind Aufwandsisolierungen zukünftig ergebnisbelastend abzuschreiben. Der Umfang der Isolierungen liegt im pflichtgemäßen Ermessen der nordrhein-westfälischen Kommunen, wobei die Höhe bzw. der Umfang der Isolierungen in den Kommunen stark variiert. Der LVR hat die Bilanzierungshilfe behutsam angewendet, weil aktuell eintretende Ergebnisbelastungen durch die Bilanzierungshilfe lediglich in die Zukunft verschoben werden, was der Generationengerechtigkeit widerspricht. Ohne die gesetzlich zwingend vorgeschriebene Bilanzierungshilfe wäre der isolierte Verlustanteil 2022 über die Ausgleichsrücklage unmittelbar gedeckt worden.

Trotz der in 2022 infolge des Ukraine-Krieges eingetretenen massiven Veränderung der Rahmenbedingungen wird das Konsolidierungsprogramm weiter konsequent verfolgt und ist auch in der Bewirtschaftung des Haushaltsjahres 2022 erfolgreich umgesetzt worden.

4 Haushalt 2023

Die Landschaftsversammlung Rheinland hat am 31. März 2023 eine Nachtragssatzung für das Haushaltsjahr 2023 mit einer Absenkung des Umlagesatzes um 1,35 Prozentpunkte auf 15,30 % beschlossen. Dies entspricht einer Entlastung der Mitgliedskörperschaften um rund 305,8 Mio. Euro im Vergleich zum ursprünglich verabschiedeten Doppelhaushalt 2022/2023. Bereits im Vorgriff auf das am 22. Dezember 2022 verabschiedete Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2023 hat der LVR im letzten Quartal 2022 alle Vorbereitungen zur Verabschiedung eines Nachtragshaushaltes getroffen, damit die Mitgliedskörperschaften an den positiven Entwicklungen des Steueraufkommens und den dadurch gestiegenen Umlagegrundlagen frühzeitig partizipieren können.

Die positiven Entwicklungen auf der Ertragsseite werden jedoch durch die zu erwartenden und zum Teil bereits eingetretenen Steigerungen bei den Aufwendungen deutlich relativiert. Vor dem Hintergrund und im Zusammenhang mit der starken Inflation, insbesondere aufgrund erhöhter Energie- und Baustoffpreise, steigender Transferausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe und steigender Tarifentgelte sowie notwendiger konsumtiver Sofortmaßnahmen zur Energieeinsparung, sind die ursprünglichen Planansätze des Haushaltsjahres 2023 im verabschiedeten LVR-Doppelhaushalt 2022/2023 im Herbst 2022 einem Belastungstest (Stresstest) unterzogen worden. Hierbei sind im Rahmen der Aufstellung des Nachtragshaushaltes 2023 voraussichtliche Mehraufwendungen in Höhe von rund 246 Mio. Euro ermittelt worden.

Der verabschiedete Nachtragshaushaltsplan 2023 sieht einen Fehlbetrag von 15,7 Mio. Euro vor, der durch eine entsprechende Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden soll. Der aufgrund des Konsolidierungsprogramms vorgesehene Konsolidierungsbeitrag für das Jahr 2023 in Höhe von 40,6 Mio. Euro ist bereits in den Haushaltsansätzen berücksichtigt worden.

Aufgrund der unverändert dynamischen Baukosten- und auch Energiepreisentwicklungen ergeben sich nicht unerhebliche Risiken für die Umsetzbarkeit bereits geplanter sowie beabsichtigter Bauvorhaben. Vor diesem Hintergrund nimmt die

Verwaltung derzeit eine erneute Bewertung der Investitionsprogramme sowie der Haushaltsauswirkungen (wie bereits im Herbst 2022), diesmal für den laufenden Haushalt 2023 und für die zukünftigen Haushalte, vor.

Die Entwicklung der finanziellen Auswirkungen im Bereich der Eingliederungshilfe ist wegen der Veränderungen aufgrund des BTHG und des AG-BTHG NRW sowie der aktuellen allgemeinen Preis- und Tariflohnsteigerungen nur schwer abschätzbar, wodurch ebenfalls Risiken für den laufenden Haushalt wie auch für kommende Haushalte entstehen.

Darüber hinaus bestehen weiterhin erhebliche Haushaltsrisiken bei der Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche aufgrund der dynamischen Fallzahlentwicklungen in den Bereichen der ergänzenden individuellen heilpädagogischen Leistungen für Kinder in Regeltageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (z. B. Assistenzleistungen), wie die Haushaltsbewirtschaftungen in den Jahren 2020 bis 2022 gezeigt haben. Bei den heilpädagogischen Leistungen, der sog. Basisleistung I, ist zunehmend feststellbar, dass bei kontinuierlich ansteigenden Fallzahlen von betreuten Kindern mit (drohender) Behinderung, gleichzeitig auch immer mehr Regelkindertagesstätten inklusive Betreuungsangebote vorhalten, dabei aber nur wenige Kinder aufnehmen. Aufgrund der Finanzierungssystematik mittels Pauschalen, die nach der Anzahl der betreuten Kinder gestaffelt ist (die Pauschalen je Kind sind umso höher, je weniger Kinder in einer Gruppe betreut werden), hat dies deutlich höhere Aufwendungen zur Folge. Derzeit laufen auch noch die Verhandlungen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und der Kommunalen Spitzenverbände mit den beiden Landschaftsverbänden auf Grundlage des Landesrahmenvertrages vom Juli 2019 zur Ausgestaltung und Finanzierung der Leistungen für Kinder mit einem hohen Teilhabebedarf in speziellen heilpädagogischen Gruppen und Einrichtungen, um auch für diese Kinder die gemeinsame Betreuung in Regeleinrichtungen zu ermöglichen (sog. Basisleistung II).

Vor dem Hintergrund des allgemeinen Preissteigerungsrisikos habe ich im Rahmen meiner Bewirtschaftungsverfügung vom 6. Juni 2023 auch für das Jahr 2023 eine starke Haushaltsdisziplin aller LVR-Dezernate zwingend eingefordert,

um eine geordnete Haushaltsbewirtschaftung sicherstellen und um die für das Haushaltsjahr vereinbarten Finanz- und Konsolidierungsziele erfolgreich umsetzen zu können.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist festzuhalten, dass auch das Jahr 2023 von einer starken Haushaltsdisziplin aller LVR-Dezernate geprägt ist und sich der Bewirtschaftungslauf im Haushaltsjahr 2023 (Nachtrag) bislang noch weitgehend planmäßig entwickelt.

5 Entwurf des Haushaltes 2024

Vor dem Hintergrund der aktuell bestehenden erheblichen sozio-ökonomischen Unsicherheiten, insbesondere aufgrund des fortdauernden Ukraine-Konfliktes und weiterhin hoher Inflationsraten, hat sich der LVR für das Jahr 2024 entschlossen, vom Grundsatz, einen Doppelhaushalt aufzustellen, ausnahmsweise abzuweichen und stattdessen einen einjährigen Haushalt einzubringen.

Der Festsetzung der Höhe der Landschaftsumlage ist ein Benehmensverfahren gemäß § 23 Landschaftsverbandsordnung NRW i. V. m. § 55 Kreisordnung NRW vorgeschaltet. Die Einleitung der Benehmensherstellung erfolgte mit Schreiben vom 19. Juli 2023 mit der Information der Mitgliedskörperschaften über die dem Haushaltsentwurf zugrundeliegende finanzwirtschaftliche Entwicklung.

19 Mitgliedskörperschaften haben im Rahmen des Benehmensverfahrens eine Stellungnahme abgegeben. Diese werden Ihnen heute mit der Vorlage 15/1815 nebst Ergänzungsvorlage zur Kenntnis gebracht. Die gesetzlich vorgeschriebene öffentliche Anhörung der Mitgliedskörperschaften hat vorgestern, am 28. August 2023 stattgefunden.

Ich darf noch einmal zusammenfassen, weil die Datengrundlage bei dieser Haushaltsaufstellung das prägende Element darstellt: Die Umlageberechnung des LVR im Haushaltsentwurf 2024 basiert auf der im Festsetzungserlass des Landes NRW

vorgenommenen Berechnung zum GFG 2023, die am 20. Januar 2023 veröffentlicht wurde, den Ergebnissen des 164. Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom 11. Mai 2023 sowie dem Beschluss der Landesregierung zu den Eckpunkten zum Entwurf des GFG 2024 vom 21. Juni 2023. Für die Entwicklung der Umlagegrundlagen und Schlüsselzuweisungen des Haushaltsjahres 2024 sind zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung im Juni/Juli 2023 zusätzlich pauschale Annahmen auf der Grundlage eigener Prognosen getroffen worden. Die Arbeitskreisrechnung des Landes NRW zum GFG 2024 lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.

Die Planung des Haushaltes 2024 berücksichtigt dabei unter angemessener Beachtung von bestehenden Risiken und Unwägbarkeiten die finanziellen Auswirkungen der Veränderungen im Bereich der Eingliederungshilfe infolge des BTHG und des AG-BTHG NRW sowie die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen des fortdauernden Ukraine-Konfliktes und der hohen Tarifabschlüsse sowie die weiterhin hohen Inflationsraten.

Die finanzwirtschaftlichen Belastungen, die sich mittelfristig durch die BTHG-Reform ergeben werden, können weiterhin nicht vollständig abgeschätzt werden. Belastbare Erkenntnisse dazu werden erst in den nächsten Jahren vorliegen, wenn die Umsetzung der neuen Regelungen tatsächlich umfassend erfolgt ist. Die Planungen der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen in Folge des BTHG und des AG-BTHG NRW basieren jedenfalls aus Rücksichtnahmegründen auf der jeweils untersten Einschätzungsbandbreite.

Im Haushalt 2024 ist danach für die Planung des Finanzbedarfes ein **Umlagesatz** von **15,95 %** vorgesehen worden.

Unter Berücksichtigung dieses Umlagesatzes errechnet sich ein **planmäßiger Jahresfehlbetrag von rund 3,15 Mio. Euro** für den LVR, dessen Deckung über den Einsatz der Ausgleichsrücklage erfolgen soll.

Das Land NRW hat die Eckpunkte zum GFG 2024 mit Kabinettsbeschluss vom 22. August – ich habe es eben bereits ausführlich dargestellt – deutlich verändert. Die mit gleichem Datum vorgelegte Arbeitskreisrechnung konnte bei der

Aufstellung des Haushaltes 2024 somit noch nicht berücksichtigt werden. Die Schnellauswertung der Arbeitskreisrechnung und eigene Berechnungen geben keinen Anlass, bei der heutigen Einbringung des Haushaltsentwurfs einen veränderten Umlagesatz vorzusehen.

Sollten in den nächsten Wochen wesentliche Veränderungen zum Haushaltsentwurf identifiziert werden, werden diese über einen Veränderungsnachweis bis zur Verabschiedung des Haushaltes 2024 im Dezember vorgelegt. Eine belastbare Planungsgrundlage hinsichtlich der zu erwartenden allgemeinen Deckungsmittel des LVR wird erst die im Herbst erwartete Modellrechnung des Landes NRW liefern.

Einzelheiten zur Ertrags- und Aufwandsentwicklung im Haushaltsjahr 2024 können Sie der heute vorgelegten Einbringungsvorlage 15/1814 entnehmen.

6 Mittelfristige Finanzplanung

Der Haushaltsentwurf 2024 weist für die mittelfristige Ergebnisplanung der Jahre 2025 bis 2027 folgende Daten aus:

Jahr	Umlagesatz
2025	16,20 %,
2026	16,50 %,
2027	16,50 %.

Ich darf Ihnen versichern, dass der LVR seine Konsolidierungsbemühungen im Rahmen des laufenden Konsolidierungsprogramms für den Zeitraum 2021 bis 2025 auch in den Folgejahren konsequent fortsetzen wird.

Die Umlagegrundlagen und die Schlüsselzuweisungen werden in den kommenden Jahren, insbesondere aufgrund des Ukraine-Konfliktes, voraussichtlich nur auf einem moderat ansteigenden, möglicherweise sogar stagnierenden

Steueraufkommen basieren und sich damit zunächst noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau bewegen. So gehen die Konjunkturprognosen der Wirtschaftsinstitute davon aus, dass das Wirtschaftswachstum in Deutschland in den kommenden Jahren allenfalls schwach ausfallen wird.

Die Ergebnisse des 164. Arbeitskreises „Steuerschätzung“ vom 11. Mai 2023 bestätigen diese Erwartungen. Darüber hinaus ergeben sich im Zusammenhang mit der Prognose des zukünftigen Gewerbesteueraufkommens, der bedeutendsten Gemeindesteuer, erhebliche Unwägbarkeiten, insbesondere infolge geplanter neuer gesetzlicher Regelungen. Hinzuweisen ist diesbezüglich u. a. auf den überarbeiteten Entwurf des sog. „Wachstumschancengesetzes“ der Bundesregierung, das nach Angaben des Landkreistages NRW vom 23. August 2023 bundesweit zu jährlichen Steuerausfällen bei den Kommunen von rund 1,5 Mrd. Euro führen könnte.

Inwieweit zumindest moderat steigende Steuereinnahmen die inflationsbedingt höheren Aufwendungen und Tarifsteigerungen auch im Bereich der Eingliederungshilfe in zukünftigen Haushalten ausgleichen können, ist derzeit nicht einschätzbar.

7 Exkurs: Die Lösung der Altschuldenproblematik der Kommunen

Besser gesagt: Warum ist das erste (finanzielle) Konzept der Landesregierung zur Lösung der Altschuldenproblematik gescheitert?

Die Lösung der Altschuldenproblematik der Kommunen in NRW ist seit Jahren ein drängendes Problem, für das es neben Absichtserklärungen noch keine umsetzbare Lösung gibt. Diese ist aber wichtig, wenn die kommunale Selbstverwaltung nicht völlig ausgehöhlt werden soll, mit der Folge, dass die Kommunen die Aufgaben ihrer Daseinsvorsorge nicht mehr erfüllen werden können. Insoweit hat die Kommunale Familie begrüßt, dass die Landesregierung mit ihren Eckpunkten zum GFG 2024 aus Juni 2023 erstmals einen Vorschlag zur Lösung der seit Jahrzehnten in Nordrhein-Westfalen ungelösten Problematik der kommunalen Altschulden vorgelegt hat.

Allerdings konnte der konzeptionelle Ansatz des Landes NRW zur Umsetzung nicht unwidersprochen bleiben.

Die Landesregierung NRW hat am 22. August 2023 beschlossen, dass der ursprünglich in den Eckpunkten zum GFG 2024 (Beschluss vom 21. Juni 2023) vorgesehene Vorwegabzug für den Einstieg in eine Altschuldenlösung nicht vorgenommen wird und der Einstieg in die Altschuldenlösung jetzt zum Haushaltsjahr 2025 erfolgen soll.

Welches Konzept, bzw. welche Strategie das Land NRW nun verfolgen wird, um den wichtigen Schritt, die nordrhein-westfälischen Kommunen von den sie erdrückenden Altschulden zu befreien, und wie dieses umgesetzt werden soll, ist noch nicht bekannt.

Zur Lösung der kommunalen Altschuldenproblematik in Nordrhein-Westfalen war ursprünglich vorgesehen, dass das Land für die hälftige Übernahme der Altschulden (Liquiditätskredite), dies entspricht in etwa 9,85 Mrd. Euro, über einen Vorwegabzug zum GFG 2024 eine Finanzierungsbasis für sich schafft. Die Mittel sollten zur Finanzierung der Schuldendienstausgaben verwendet werden, die im Zusammenhang mit der Rückführung der vom Land von den Kommunen übernommenen Altschulden entstehen würden.

Für den Altschuldenabbau war ein Zeitraum von 40 Jahren vorgesehen. Die dafür benötigten jährlichen Finanzbeträge in Höhe von 460 Mio. Euro sollten für das GFG 2024 zunächst nur hälftig in Höhe von 230 Mio. Euro als Vorwegabzug mindernd berücksichtigt werden, da zum einen eine entsprechende gesetzliche Regelung erst zum 1. Januar 2024 in Kraft treten sollte und zum anderen die technische Umsetzung zur Übernahme von kommunalen Liquiditätskrediten in die Landesschuld voraussichtlich erst zum 1. Juli 2024 hätte erfolgen können.

Der LVR hat, wie die gesamte Kommunale Familie, grundsätzlich begrüßt, dass die Landesregierung die kommunale „Altschuldenproblematik“ ernsthaft aufgegriffen hat und eine Lösung unter Einbeziehung des Bundes, der die andere Hälfte der Altschulden übernehmen soll, für 2024 anstrebt hat. Das vorgesehene Konzept und vor allem die zur Umsetzung vorgesehene Finanzierung über einen Vorwegabzug

im GFG ist allerdings von der gesamten Kommunalen Familie kritisiert worden, vor allem wegen des Fehlens einer hinreichenden finanziellen Beteiligung des Landes und der geplanten Vergemeinschaftung der Altschulden.

Ich kann es nur noch einmal wiederholen: Ohne substantiellen eigenen Beitrag zum Altschuldenabbau wird das Land seiner aus der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen in den letzten Jahrzehnten erwachsenen Mitverantwortung für den Aufwuchs der Altschulden nicht gerecht.

Zudem würde eine Finanzierung über den Vorwegabzug aus der Finanzausgleichmasse zu einer Ungleichbehandlung führen, da die Gemeinden, die Schlüsselzuweisungen erhalten, von der Kürzung besonders betroffen wären, während abundante Gemeinden, weil sie keine Schlüsselzuweisungen erhalten, von der Kürzung nicht betroffen wären, aber gleichwohl von der Entschuldung profitieren würden. Die Belastung für finanzschwache Gemeinden wäre damit höher als für finanzstarke Gemeinden. Nach Berechnungen von kommunalen Experten wäre sogar der überwiegende Teil der Gemeinden durch die vom Land vorgesehene Konzeption mehr be- als entlastet worden.

Und letztlich musste man feststellen, dass wegen des Ausbleibens eines substanziellen Eigenanteiles des Landes, zum einen die Kommunen den Abbau der Schuldenlast selbst finanzieren würden und zum anderen der Bund bereits signalisiert hatte, dass die vorgesehene Finanzierung nicht die Anforderungen des Bundesministeriums für Finanzen für eine Übernahme der zweiten Hälfte der Altschulden durch den Bund erfüllen würde.

Vielmehr wäre sogar zu befürchten gewesen, dass die Bestände an Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung aufgrund des rückläufigen Wirtschaftswachstums, ausfallenden Steuereinnahmen bei gleichzeitig tarif- und inflationsbedingt ansteigenden Aufwendungen sowie eines wachsenden Aufgabenbestandes mit unzureichender finanzieller Beteiligung von Bund und Land wieder ansteigen würden. Das heißt, die Lösung wäre nicht nachhaltig gewesen.

Ergänzen darf ich noch, dass die Kommunalen Spitzenverbände ermittelt haben, dass für eine zinslose Tilgung von 9,85 Mrd. Euro Landesanteil mit einer Rate von 460 Mio. Euro jährlich nur 20 Jahre notwendig gewesen wären. Die Vorwegabzüge für die von Landesseite vorgesehene Abfinanzierung der Altschuldenübernahme würden sich am Ende der Laufzeit aber auf über 18 Mrd. Euro summieren. D. h. den überschießenden Teil wollte das Land für seinen Finanzierungsaufwand verwenden. Die Kommunalen Spitzenverbände haben berechnet, dass dieser Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) einem Zinssatz von 3,4 % entsprechen würde, also aktuellen Kommunal-Kredit-Konditionen bei längeren Laufzeiten.

Nun halten Sie mich bitte nicht für anmaßend oder gar verrückt. Die frühere Bundeskanzlerin hätte jetzt gesagt "Sie kennen mich!"

Aber spätestens als ich das gelesen habe, kam mir der Gedanke, Ihnen im Rahmen der Haushaltsrede vorschlagen zu wollen, dass wir als LVR unter diesen Voraussetzungen auch die Altschuldenlösung für die Kommunen in NRW übernehmen könnten.

Der LVR ist prädestiniert, wenn es um die Übernahme von Aufgaben geht, die besser überregional wahrgenommen werden. Wenn die Zusage erfolgt wäre, dass wir neben den Verbindlichkeiten von 9,85 Mrd. Euro für den Schuldendienst jährlich einen Betrag von 460 Mio. Euro über 40 Jahre aus der Finanzausgleichsmasse bekommen hätten, wäre es ein tragbares Risiko für den LVR und auch die Kommunale Familie gewesen.

Dabei habe ich berücksichtigt, dass die Kommunale Familie bei der vorgeschlagenen Landeslösung die Schulden über den Abzug aus dem GFG letztlich auch selbst bezahlt hätte. Durch die Vergemeinschaftung der Schulden über Abzüge aus dem GFG wäre es auch zu den angesprochenen Ungerechtigkeiten gekommen.

Aber was mich bewegt hat, war, dass wir im LVR über ein professionelles Treasury-Management verfügen, das bei einer solchen Größenordnung sicher in der Lage wäre, bessere bzw.

gute Konditionen bei den Finanzinstituten auszuhandeln, so dass es zu einer Senkung der Annuität bzw. zur Erhöhung des Entschuldungsbetrages hätte kommen können.

Auch wäre zu berücksichtigen gewesen, dass im Jahr 2024 nicht der volle Betrag hätte umgeschuldet werden müssen, weil die Kommunen noch bestehende Verträge haben. Dies alles hätte im besten Fall dazu geführt, dass die Abwicklung der Altschulden voraussichtlich für die Kommunen wirtschaftlicher hätte erfolgen können.

Aber das waren nur meine Gedankenspiele!

Ein ehemaliger Kämmererkollege schlug vor, zur Lösung des Altschuldenproblems einen Tilgungsfonds oder einen Fonds ähnlich des Fonds Deutsche Einheit aufzulegen. Dann sollten die in Form des Vorwegabzugs im GFG refinanzierten Zins- und Tilgungslasten des Fonds die Kommunen allerdings nur in Höhe der tatsächlich entstandenen Kosten belasten. Dies wäre zumindest fairer bzw. verursachungsgerechter.

Nun kommt die angedachte Landeslösung mit den Vorwegabzügen aus dem GFG in der ursprünglich angekündigten Form nicht. Deswegen braucht sich der LVR auch nicht mehr als Problemlöser anzubieten.

Das Land NRW hat mitgeteilt, dass sein Ansatz zur Altschuldenlösung nun gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden weiterentwickelt werden soll, um eine dauerhafte Lösung herbeizuführen. Dazu sollen auch die laufenden Verhandlungen mit dem Bund abgeschlossen werden. Es bleibt also spannend.

Zur Anhörung im Ausschuss zum Thema Altschuldenlösung hat ein Kämmererkollege ausgeführt, dass die gegenwärtige Situation der ver- und überschuldeten Kommunen in NRW auf den wirtschaftlichen Strukturwandel und den erheblichen Umfang kommunalisierter Aufgaben zurückzuführen sei. Insbesondere im Hinblick auf den hohen Kommunalisierungsgrad in NRW stelle eine Altschuldenregelung im Kern eine Form der nachgelagerten Konnexität dar. Daraus würde sich auch die Verpflichtung von Bund und Land ableiten,

maßgebliche Finanzbeträge zur Umsetzung aus eigener Kraft aufzubringen.

Das ist ein interessanter Blick auf den Sachverhalt, den ich teilen möchte. Seit Jahrzehnten problematisieren wird als Kommunale Familie die Ausweitung unserer Aufgaben ohne die Konnexitätsfolgen zu berücksichtigen. Durch einen substanziellen Beitrag durch das Land, könnte es dieses Versäumnis als „sog. nachgelagerte Konnexität“ tatsächlich heilen. Dabei verkenne ich nicht, dass auch das Land mit einem sehr angespannten Haushalt klarkommen muss, der in seiner jetzigen Form wohl nicht über beträchtliche Spielräume verfügt.

Ich bin gleichwohl optimistisch, dass das Land nun gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ein nachhaltiges, gerechtes und wirtschaftlich sinnvolles Konzept mit einer substantiellen finanziellen Landesbeteiligung und einer entsprechenden Bundesbeteiligung entwickeln wird und die Kommunale Familie mit einem Einstieg in die Altschuldenlösung im Jahr 2025 rechnen kann.

8 Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich bringe heute den Entwurf des Haushaltes für das Jahr 2024 in die Landschaftsversammlung ein. Der Haushaltsentwurf weist einen Umlagesatz von 15,95 % aus. Unter Berücksichtigung dieses Umlagesatzes errechnet sich ein planmäßiger Jahresfehlbetrag in Höhe von 3,15 Mio. Euro, dessen Deckung über den Einsatz der Ausgleichrücklage erfolgen soll.

Die Herausforderung bei diesem Haushaltsentwurf hat in der sich kurzfristig veränderten Datenlage gelegen. Die Umlageberechnung im Haushaltsentwurf 2024 basiert auf dem Festsetzungserlass des Landes NRW zum GFG 2023 aus Januar 2023, den Ergebnissen der Mai-Steuerschätzung sowie dem Beschluss der Landesregierung zu den Eckpunkten zum Entwurf

des GFG 2024 vom 21. Juni 2023. Für die Entwicklung der Umlagegrundlagen und Schlüsselzuweisungen des Haushaltsjahres 2024 sind zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung im Juni/Juli 2023 zusätzlich pauschale Annahmen auf der Grundlage eigener Prognosen getroffen worden. Die Arbeitskreisrechnung des Landes NRW zum GFG 2024 lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.

Das Land NRW hat dann die Eckpunkte zum GFG 2024 mit Kabinettsbeschluss vom 22. August 2023 deutlich verändert und am gleichen Tag eine Arbeitskreisrechnung zum GFG 2024 übersandt. Die Auswertung der Arbeitskreisrechnung und vor allem eigene Berechnungen geben jedoch keinen Anlass, bei der heutigen Einbringung des Haushaltsentwurfs einen veränderten Umlagesatz vorzusehen.

Die Planung des Haushaltes 2024 berücksichtigt unter angemessener Beachtung von bestehenden Risiken und Unwägbarkeiten die finanziellen Auswirkungen der Veränderungen im Bereich der Eingliederungshilfe infolge des BTHG und des AG-BTHG NRW sowie die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen des fortdauernden Ukraine-Konfliktes und der hohen Tarifabschlüsse sowie die weiterhin hohen Inflationsraten.

Sollten in den nächsten Wochen wesentliche Veränderungen zum Haushaltsentwurf identifiziert werden, werden diese über einen Veränderungsnachweis bis zur Verabschiedung des Haushaltes 2024 im Dezember vorgelegt. Eine belastbare Planungsgrundlage hinsichtlich der zu erwartenden allgemeinen Deckungsmittel des LVR wird erst die im Herbst erwartete Modellrechnung des Landes NRW liefern.

Sie werden nun Ihre Haushaltsberatungen beginnen. Aus Erfahrung weiß ich, dass Sie die Chancen und Risiken, die dieser Haushaltsentwurf beinhaltet, mit der erforderlichen Weitsicht und dem notwendigen Augenmaß bewerten werden. Dabei unsere strategischen haushaltswirtschaftlichen Ziele - Konsolidierung, Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit - in den Blick zu nehmen, wird helfen, bei diesen schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der volatilen Datenlage belastbare Entscheidungen für den LVR und damit auch für die Mitgliedskörperschaften treffen zu können.

Bei der Landesdirektorin und dem gesamten Verwaltungsvorstand bedanke ich mich für die kollegiale und konstruktive Unterstützung bei der Aufstellung des Haushaltes.

Mein Dank geht auch an die Mitarbeitenden aller Dezernate, die wie immer mit hohem Engagement und ausgeprägter Fachlichkeit die Aufstellung des Haushaltes unterstützt haben.

Einen ganz besonderen Dank möchte ich an meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Fachbereichs Finanzmanagement richten. Auch in diesem Jahr haben Sie mich wieder hervorragend, weil fachlich kompetent, mutig und hoch engagiert unterstützt und uns so erst in die Lage versetzt, einen sorgfältig aufgestellten Haushaltsplanentwurf aufzustellen. Und auch in diesem Jahr war es wieder eine besondere Herausforderung für Sie und für mich, weil wir bis zum Schluss neu übermittelte Daten verarbeiten und die richtigen Schlussfolgerungen ziehen mussten. Ich bin wirklich sehr stolz darauf, Sie als meine Mitarbeitenden zu haben. Sie alle haben sehr gute Arbeit geleistet!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Ich wünsche uns allen gute Haushaltsberatungen.