

## **Kreisfinanzen: Noch widerstandsfähig, doch eklatanter Druck infolge massiv steigender Aufwendungen**

Von Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein und Referent Marcel Kreutz,  
Landkreistag NRW

*Die Finanzen der nordrhein-westfälischen Kreise haben sich im Jahr 2023 trotz der Auswirkungen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine und der sich abschwächenden wirtschaftlichen Konjunktur als widerstandsfähig erwiesen. Die finanziellen Aufwendungen sind jedoch binnen eines Jahres in einem Ausmaß gestiegen wie seit fast 20 Jahren nicht mehr. Die Isolierungen für Schäden in den Kreishaushalten aufgrund des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine fallen höher aus als die Corona-Isolierungen zu ihren Höchstständen. Das ergibt sich aus der Haushaltsdatenabfrage des LKT NRW für das Jahr 2023. Die strukturellen Herausforderungen werden dadurch weiter verschärft.*

Im Jahr 2023 befand sich Deutschland im zweiten Jahr des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine. Die wirtschaftlichen Folgen waren auch in den Kommunen spürbar, insbesondere durch das schwächelnde Wirtschaftswachstum und die steigenden Preise.

Das preis- und kalenderbereinigte Bruttoinlandsprodukt (BIP) lag im Jahr 2023 insgesamt um 0,1 % niedriger als im Vorjahr. Trotzdem lag die Wirtschaftsleistung wie im Vorjahr um 0,7% über dem Niveau des Jahres 2019, dem Jahr vor Ausbruch der Covid-19-Pandemie. Laut Berechnungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) ist Deutschland im Jahr 2023 nach den USA und China dennoch zur drittgrößten Volkswirtschaft der Welt aufgestiegen, während Japan auf den vierten Platz zurückfiel. Hervorzuheben ist der Rückgang im produzierenden Gewerbe um insgesamt -2,0 %. Der Hauptgrund hierfür war eine deutlich niedrigere Produktion verursacht insbesondere durch die Abschaltung der letzten drei deutschen Atomkraftwerke, eine geringere Energieproduktion aus Braun- und Steinkohle und höhere Stromimporte im Jahresverlauf. Ebenfalls abgenommen hat die Produktion der energieintensiven Wirtschaftszweige, die – belastet durch die weiterhin hohen Energiepreise – die Industrieproduktion insgesamt bremsten. Im Jahr 2022 war der private Konsum – auch in Form eines Nachholeffekts zu den pandemiebedingten Einschränkungen – noch eine Stütze des Wachstums (damals

+4,6 % gegenüber dem Vorjahr), fiel jedoch als solche im Jahr 2023 weg. Der private Konsum sank preisbereinigt um 0,8 % und lag damit erneut unter dem Niveau von 2019. Dies dürfte auf die hohen Verbraucherpreise und die Inflation zurückzuführen sein.

Die Inflationsrate betrug im Jahresdurchschnitt 2023 laut Angaben des Statistischen Bundesamtes 5,9 %. Im Januar und Februar 2023 erreichte sie mit jeweils 8,7 % einen zwischenzeitlichen Höhepunkt. Damit fiel die Inflationsrate für 2023 insgesamt geringer aus als im Vorjahr (6,9 %). Wie bereits im Vorjahr waren auch 2023 die Preise für Nahrungsmittel (12,4 %, 2022: 13,4 %) der Haupttreiber der Inflation und lagen damit deutlich über der Gesamtteuerung. Die Preise für Energieprodukte stiegen im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 5,3%. Im Jahr 2022 hatte hier die Teuerung gegenüber dem Vorjahr noch bei +29,7 % gelegen. In den Monaten März bis Dezember 2023 entspannte sich die Lage und die monatlichen Teuerungsraten fielen teilweise deutlich geringer aus als zuvor. Im Oktober und November 2023 kam es sogar zu einer rückläufigen Preisentwicklung. Bei den Kraftstoffen war eine unterschiedliche Entwicklung zu beobachten. Die Preise für Dieselkraftstoffe sanken um 11,3 %, während die Preise für Superbenzin um 4,0 % fielen. Allerdings stiegen beispielsweise die Preise für Autogas um 3,0 %.

Der Fachkräftemangel war auch im Jahr 2023 ein beherrschendes Thema auf dem Arbeitsmarkt. Dieses Problem wird sich in den kommenden Jahren aufgrund des demographischen Wandels noch verschärfen. Im Jahr 2023 wurden mehr Erwerbstätige gezählt als im Jahr zuvor, in dem bereits ein historischer Höchststand erreicht wurde: Insgesamt waren 2023 in Deutschland durchschnittlich 45,9 Millionen Menschen erwerbstätig. Die Dienstleistungsbereiche, einschließlich der Öffentlichen Dienstleister, Erziehung und Gesundheit, verzeichneten den größten Zuwachs an zusätzlichen Arbeitskräften gegenüber dem Vorjahr (+0,9 % bzw. +1,0 %).

Die Steuereinnahmen des Staates haben sich erneut positiv entwickelt, wenn auch nicht ganz so stark wie zum Teil erhofft. Die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern stiegen um 2,3 % auf 690,1 Mrd. Euro. Die Erträge aus den Bundessteuern stiegen um 5,1 % auf 101,8 Mrd. Euro. Die Erträge aus Landessteuern gingen bundesweit

hingegen um 19,4 % auf 25,2 Mrd. Euro zurück. Dabei machen sich bei dieser Entwicklung auch die zahlreichen gesetzlichen Maßnahmen bemerkbar, die die Bundesregierung zur steuerlichen Entlastung der Bürger ergriffen hat. Das Ministerium der Finanzen NRW gab insofern an, dass sich dies beispielsweise am Zuwachs der Lohnsteuereinnahmen des Landes NRW von +2,3 % (420,5 Mio. Euro) im Vergleich zum Vorjahr zeigt. Angesichts der steigenden Nominallöhne im Jahr 2023 und eines stabilen Arbeitsmarktes sei dies nur ein moderater Zuwachs, der wahrscheinlich auf die Anpassung der Tarifeckwerte durch den Inflationsausgleich und die steuerfreie Inflationsausgleichsprämie von bis zu 3.000 Euro zurückzuführen sei.

Im Jahr 2023 hatte der Bund erstmals nach den Jahren 2021 und 2022 beabsichtigt, die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 GG nicht erneut auszusetzen. Dies sollte trotz hoher Ausgaben durch die Umschichtung von Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Mrd. Euro ermöglicht werden, die ursprünglich für die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie vorgesehen waren. Im Frühjahr 2022 wurden diese im Wege eines Nachtragshaushalts für das bereits abgeschlossene Jahr 2021 in den Klima- und Transformationsfonds umgeschichtet. Kredite sollten nachträglich in den Jahren 2021 und 2022 verbucht werden, in denen die Schuldenbremse ausgesetzt war. Die dadurch verfügbaren kreditfinanzierten Finanzmittel sollten jedoch erst in späteren Jahren ausgegeben werden. Auf diese Weise wollte sich die Bundesregierung genügend Finanzmittel sichern, um politisch gewünschte Projekte zu finanzieren und gleichzeitig die Schuldenbremse im Haushaltsjahr 2023 einzuhalten. Das Bundesverfassungsgericht erklärte dieses Vorgehen mit Urteil vom 15.11.2023 (Az. 2 BvF 1/22) für verfassungswidrig. In der Folge verabschiedete der Deutsche Bundestag Ende 2023 doch noch die Aussetzung der Schuldenbremse auch für das Jahr 2023 und einen Nachtragshaushalt, der die Aufnahme bereits aufgenommener Kredite rechtlich absichern sollte.

Die Aufnahme von Geflüchteten aus dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und anderen Teilen der Welt stellte im Jahr 2023 auch für die Kommunalfinanzen eine erhebliche Herausforderung dar. Nach der Bekämpfung der Pandemie kam der kommunalen Ebene auch bei der Bewältigung der Folgen des Krieges eine bedeutende Rolle zu. Im Jahr 2023 suchten über eine Million

Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine geflohen waren, Schutz in Deutschland. Die Aufnahme und Unterbringung der Geflüchteten wurde größtenteils von den Kommunen geleistet. Mit dem Wechsel des Rechtskreises haben die Geflüchteten aus der Ukraine ab dem 01.06.2022 grundsätzlich Anspruch auf Grundsicherung (SGB II) anstelle von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Für das Jahr 2023 stellte der Bund zusätzliche Erstattungsleistungen für flüchtlingsbedingte Kosten zur Verfügung. Diese umfassten 1,5 Mrd. Euro (Anteil NRW: 323,0 Mio. Euro) für die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung ukrainischer Flüchtlinge, 1,25 Mrd. Euro für Flüchtlinge von außerhalb der Ukraine (Anteil NRW: 270,0 Mio. Euro) und 1,0 Mrd. Euro als Erhöhung der Flüchtlingspauschale und Digitalisierung der Ausländerbehörden (Anteil NRW: 215,0 Mio. Euro). Das Land Nordrhein-Westfalen zahlte aus dem Sondervermögen „Bewältigung der Krisensituation in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine“ weitere 390,2 Mio. Euro an die Städte und Gemeinden. Bei einer Gesamtbetrachtung der Sonderzahlungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die NRW-Kommunen seit Beginn des Ausbruchs des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine zeigt sich, dass insgesamt 1,69 Mrd. Euro (ohne 100 Mio. Euro für die Digitalisierung der Ausländerbehörden) in den Jahren 2022 und 2023 verteilt wurden. Die Kreise haben davon 15,1 % erhalten, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden 45,6 %, die kreisfreien Städte 38,7 % und die Landschaftsverbände 0,6 %.

Die Gewerbesteuereinnahmen stiegen vom 1. bis zum 3. Quartal 2023 um 6,9 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum. Im Jahr 2022 stieg das Gewerbesteueraufkommen bereits um 15,4 % im Vergleich zu 2021 und um 20,6 % im Vergleich zu 2019 vor der Covid-19-Pandemie.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat das Gemeindefinanzierungsgesetz 2023 (GFG 2023) genutzt, um die kommunalen Einnahmen zu stabilisieren und somit einen wirksamen Beitrag zur Stützung der Kommunalfinanzen zu leisten. Die verteilbare Finanzausgleichsmasse im GFG 2023 konnte bei steigenden Verbundsteuereinnahmen (67,7 Mrd. Euro) um 8,2 % gegenüber dem Vorjahresvolumen auf 15,2 Mrd. Euro erhöht werden.

In Anlehnung an die entsprechende Regelung in der Koalitionsvereinbarung von CDU und Grünen legte die Landesregierung im Sommer 2023 einen Vorschlag zum Abbau der kommunalen Kassenkredite vor, deren Bestand sich zum Jahresende 2022 nach Angaben von IT.NRW auf rund 21 Mrd. Euro belief. Ein Betrag von über 100 Euro Kassenkreditbestand je Einwohner zum 31.12.2022 sollte für diesen Abbau relevant sein. Um die so definierten Altschulden abzubauen, sollte ein Vorwegabzug aus dem sogenannten fakultativen Steuerverbund in Höhe von 460 Mio. Euro – im Jahr 2024 wegen der erst zur Jahresmitte geplanten Umsetzung einmalig 230 Mio. Euro – aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz erfolgen. Bei dem fakultativen Steuerverbund handelt sich um einen seit Jahrzehnten den Kommunen gewährten Anteil von vier Siebteln der Einnahmen des Landes aus der Grunderwerbsteuer in Höhe des Verbundsatzes von 23 %, mit Ausnahme der drei Jahre von 2007 bis 2009. Das Land beabsichtigte, die Höhe der Grunderwerbsteuer für den Fall zu garantieren, dass das tatsächliche Aufkommen unter die genannten Beträge fallen sollte.

Damit hätten 9,7 Mrd. Euro an Kassenkrediten abgebaut werden können, also die Hälfte der Belastung, die über den Betrag von 100 Euro je Einwohner hinausgeht. Das Land nahm an, dass der Bund die andere Hälfte in gleicher Höhe übernehmen würde. Denn im Frühjahr 2023 hatte der Bund Eckpunkte für eine einmalige hälftige Beteiligung am Abbau kommunaler Kassenkredite in den Bundesländern formuliert. Der Bund hatte eine Belastung von mehr als 100 Euro pro Einwohner als „übermäßig“ definiert.

Da das Land im Wesentlichen keine eigenen Finanzmittel für den Abbau der kommunalen Kassenkredite mobilisierte, wäre es zu einer Umverteilung unter den Kommunen gekommen. Die Kritik an dieser Lösung basierte im Wesentlichen auf der Forderung nach einer maßgeblichen Beteiligung des Landes mit eigenen originären Mitteln zur Rückführung der kommunalen Kredite, da das Land selbst durch die Bemessung des Steuerverbundes wesentliche Ursachen dafür gesetzt hat, dass die kommunalen Kassenkredite in den letzten Jahren und Jahrzehnten in diesem Ausmaß angestiegen sind. Die Absenkung des Verbundsatzes von 28,5 % auf 23 % in zwei Schritten in den 1980er Jahren hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Kommunen Kassenkredite aufnehmen mussten. Im Laufe der Jahre

kamen zusätzliche kommunalbelastende landesrechtliche Standards hinzu und das Konnexitätsprinzip zwischen Land und Kommunen wurde in einer Reihe von Fällen umgangen, was zu einer unzureichenden Absicherung führte.

Die kommunalen Spitzenverbände äußerten sich in einer gemeinsamen Stellungnahme kritisch zu diesem Vorschlag (vgl. EILDIENTST LKT NRW Nr. 9/September 2023, S. 371). Ende August 2023 entschied die Landesregierung NRW, die Vorwegabzüge für die Altschuldentilgung in der Gemeindefinanzierung 2024, die in den Eckpunkten des GFG 2024 vorgesehen waren, nicht umzusetzen.

Der Vorschlag des Landkreistags NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW, einen Klimaansatz im GFG zu verankern (vgl. EILDIENTST LKT NRW Nr. 3/März 2023, S. 75), wurde in eine Gutachten-Beauftragung durch die Landesregierung aufgenommen. Die Ergebnisse sollen im Frühjahr 2024 vorliegen.

### **Erkenntnisse aus der Haushaltsdatenabfrage**

Die Ergebnisse der Haushaltsdatenabfrage des LKT NRW im Jahr 2023 sind von steigenden Aufwendungen geprägt, insbesondere bei den Sozialkosten und den Folgen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine.

Die Umlagegrundlagen sind im Jahr 2023 im Vergleich zum Vorjahr um 6,8 % oder 1,2 Mrd. Euro gestiegen. Im Jahr 2022 gab es einen durchschnittlichen Anstieg von 4,8 % pro Kreis. Mit Ausnahme von zwei Kreisen sind die Umlagegrundlagen in allen Kreisen zumindest leicht gestiegen. (siehe Abbildung 1)

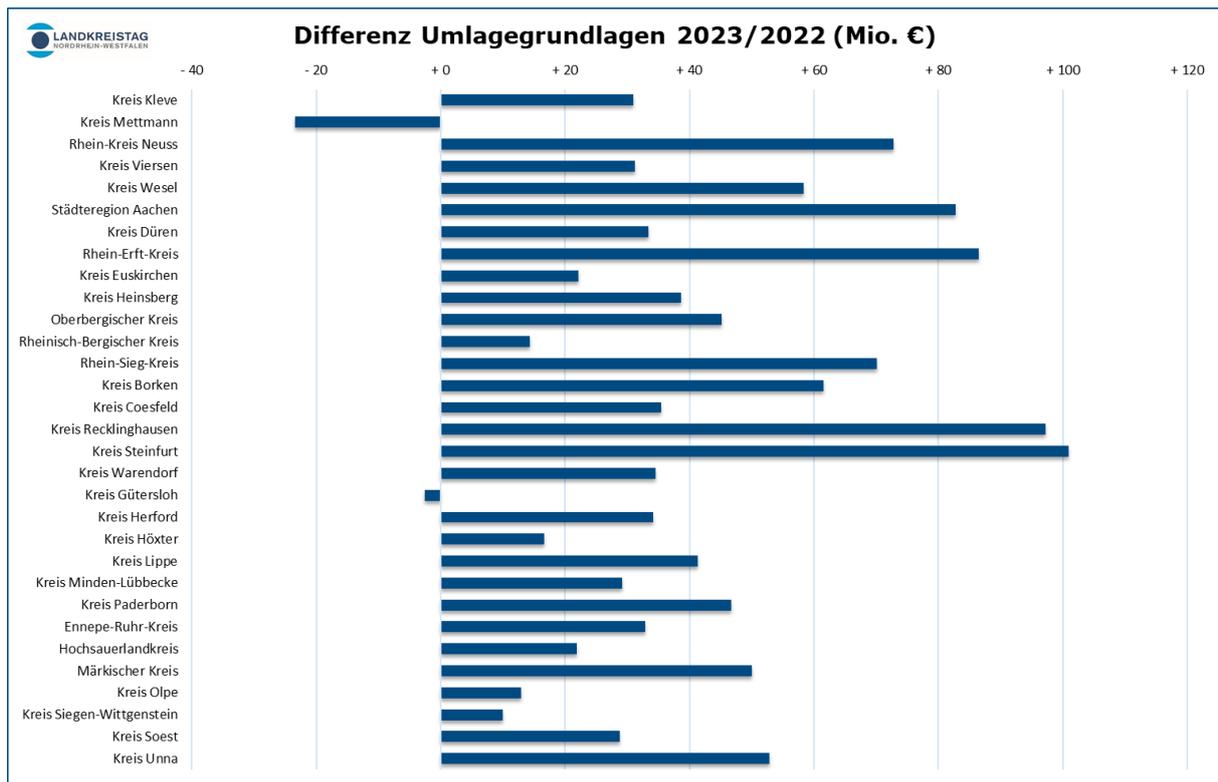


Abbildung 1

Die Entwicklung der Kreisumlagehebesätze zeigt auch in diesem Jahr, dass die Kreise bemüht waren, ihre Städte und Gemeinden durch Senkung der Hebesätze zu entlasten. Seit einigen Jahren ist ein Trend zur Senkung der Hebesätze zu beobachten, der sich auch im vergangenen Jahr fortgesetzt hat. Knapp die Hälfte der nordrhein-westfälischen Kreise (17) hat ihren Kreisumlagehebesatz im Jahr 2023 gesenkt oder unverändert gelassen, so dass der Gesamtdurchschnitt der Hebesätze von 33,35 Prozentpunkten (2022) auf 33,27 Prozentpunkte leicht gesunken ist. (vgl. Abbildung 2)

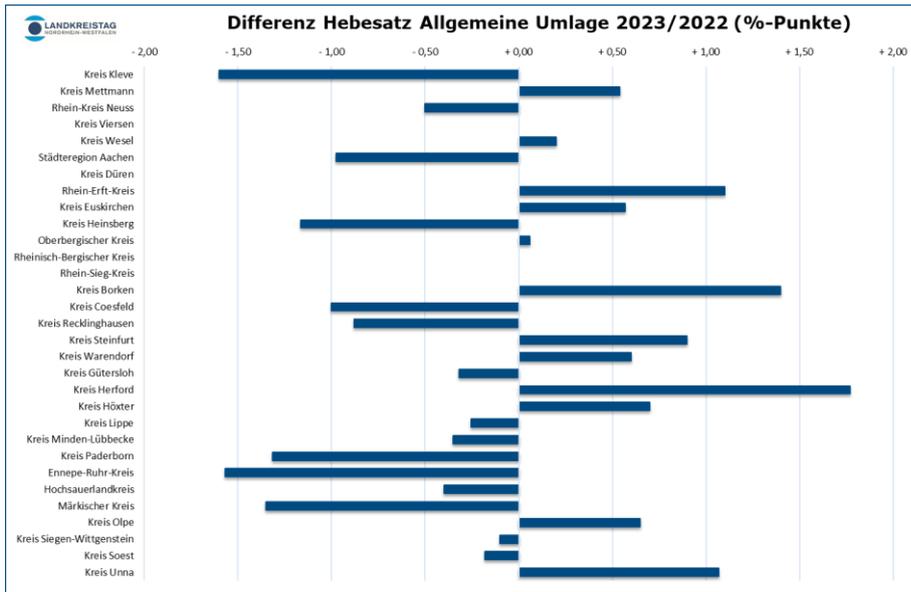


Abbildung 1

Die Kreisjugendamtsumlage entzieht sich dagegen weitgehend einer Einflussnahme auf die Aufwandsentwicklung, so dass insoweit keine Entlastungsmöglichkeiten für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden bestehen. In der Folge mussten die Kreise den Hebesatz der Kreisjugendamtsumlage im Gesamtdurchschnitt erneut von 25,13 (2022) auf nunmehr 25,21 Prozentpunkte (2023) anheben. (vgl. Abbildung 3)

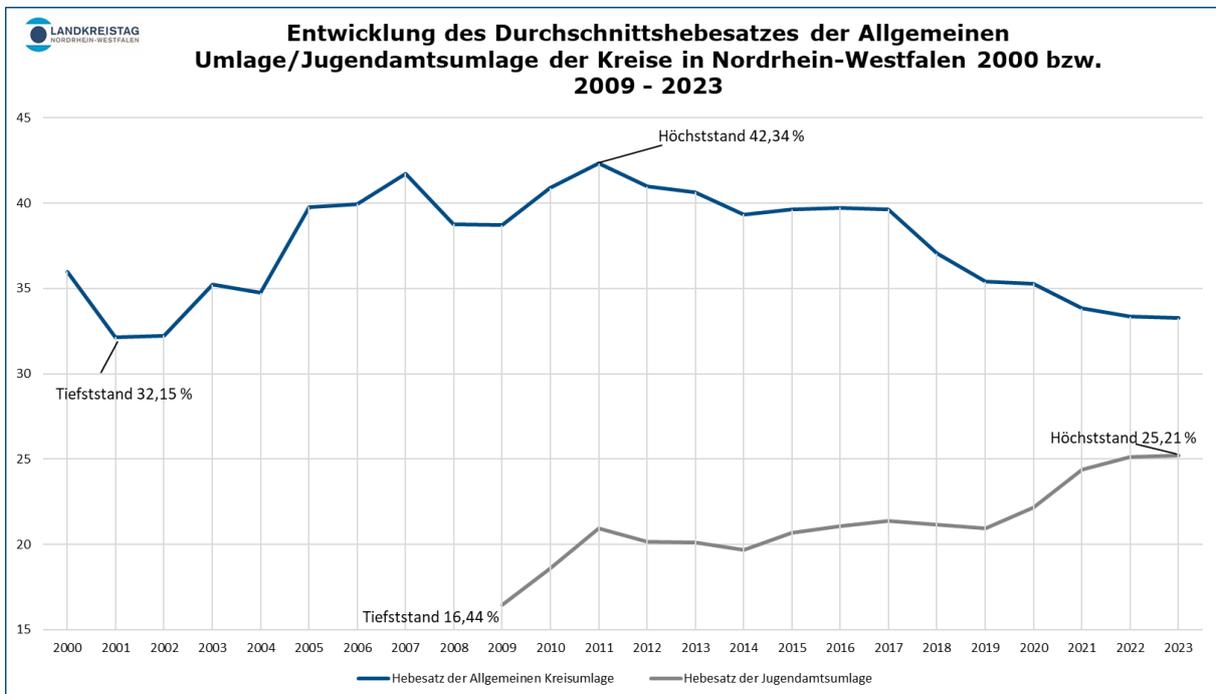


Abbildung 3

Aufgrund gestiegener Umlagegrundlagen und trotz im Durchschnitt leicht gesunkener Hebesätze ist das durchschnittliche Kreisumlageaufkommen der Kreise in NRW um 6,3 % (+393 Mio. Euro) gestiegen (vgl. Abbildung 4). Lediglich bei einem Kreis sank das Umlageaufkommen, bei allen anderen Kreisen stieg es, wenn auch in unterschiedlichem Maße.

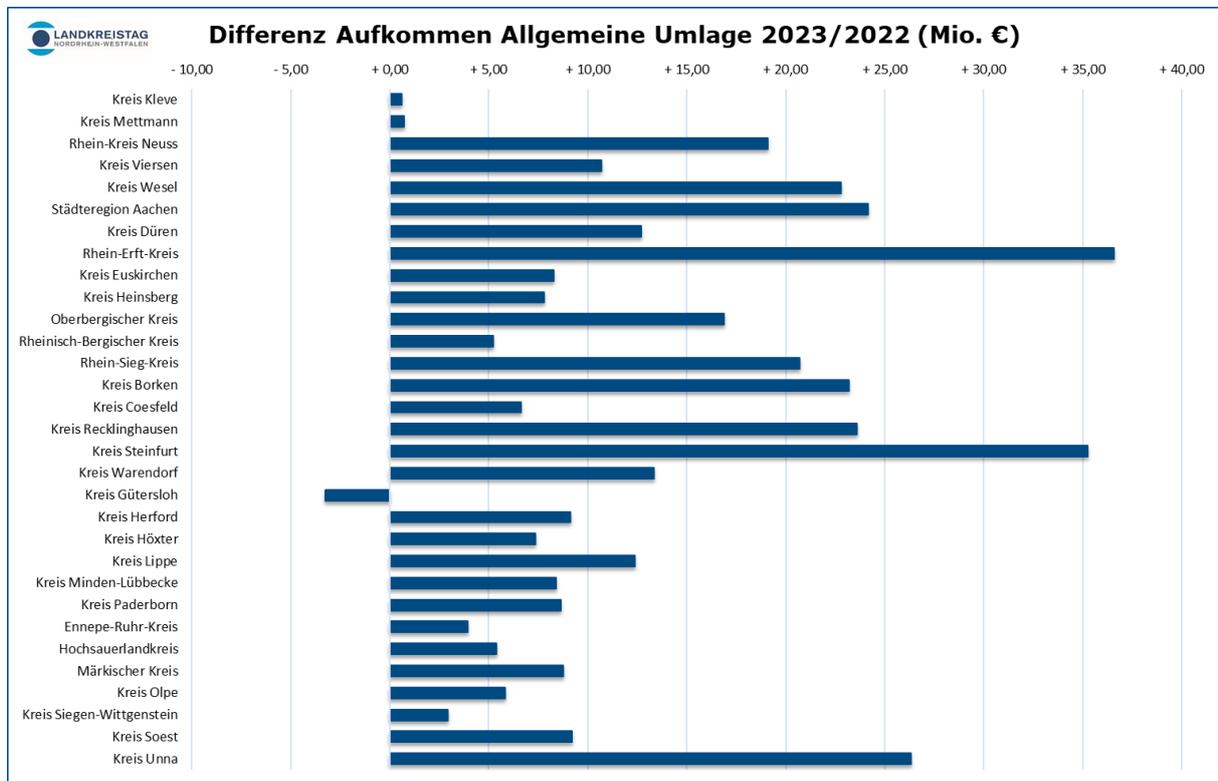


Abbildung 4

Bei den Gesamtaufwendungen der Kreise in Nordrhein-Westfalen ist im Jahr 2023 eine gegenläufige Entwicklung zu beobachten. Im Vergleich zum Vorjahr steigen die Gesamtaufwendungen um 8,7% bzw. rund 1,5 Mrd. Euro – der stärkste Anstieg binnen eines Jahres seit 2005. In allen Kreisen sind steigende Ausgaben zu beobachten (vgl. Abbildung 5). Am höchsten sind die Ausgaben (pro Kopf) im Kreis Minden-Lübbecke mit 266 Euro und im Rheinisch-Bergischen Kreis mit 254 Euro Differenz zum Vorjahr. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Anstieg der Ausgaben deutlich verschärft. Im Jahr 2022 betrug die Steigerung pro Kreis durchschnittlich noch rund 14 Mio. Euro im Vergleich zu 2021. Im Jahr 2023 sind die Ausgaben pro Kreis im Durchschnitt um 50 Mio. Euro höher als im Vorjahr.

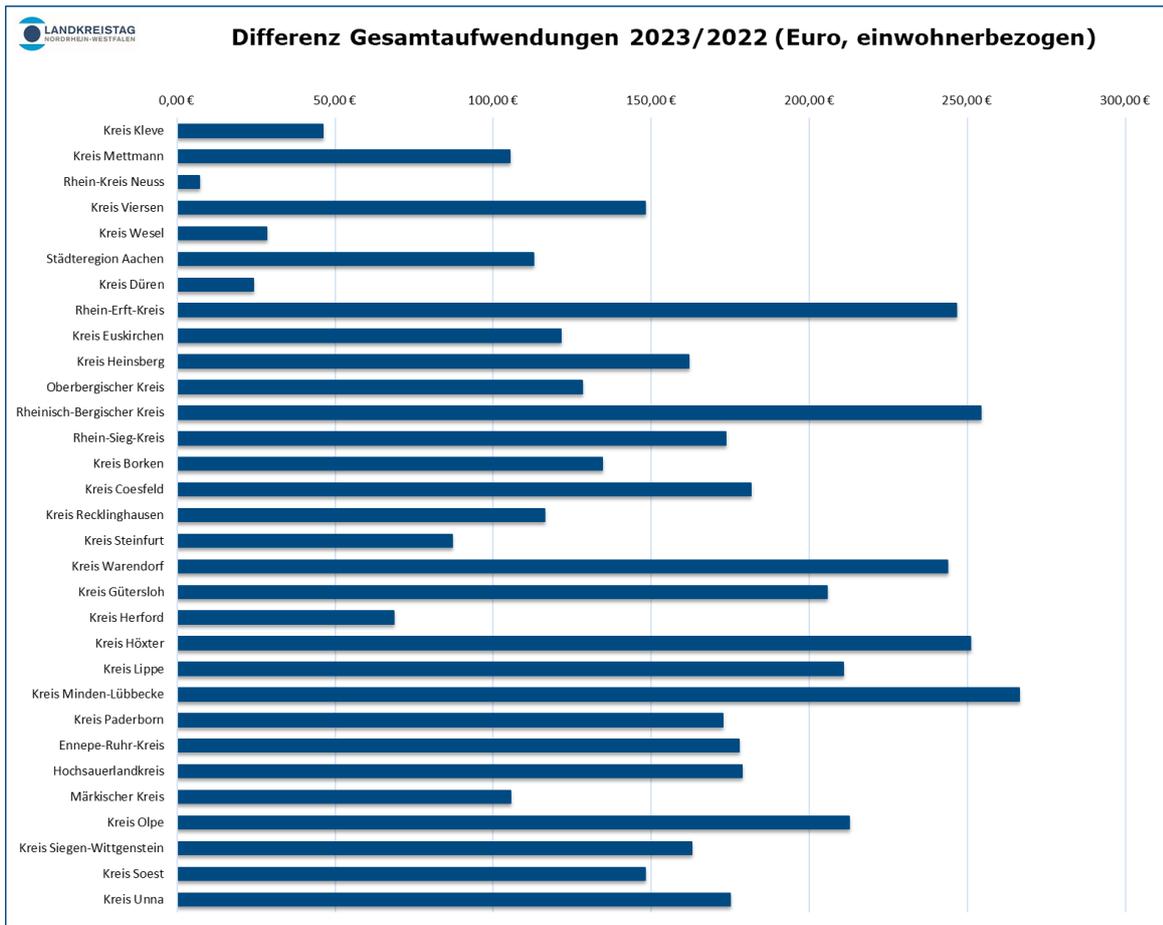


Abbildung 5

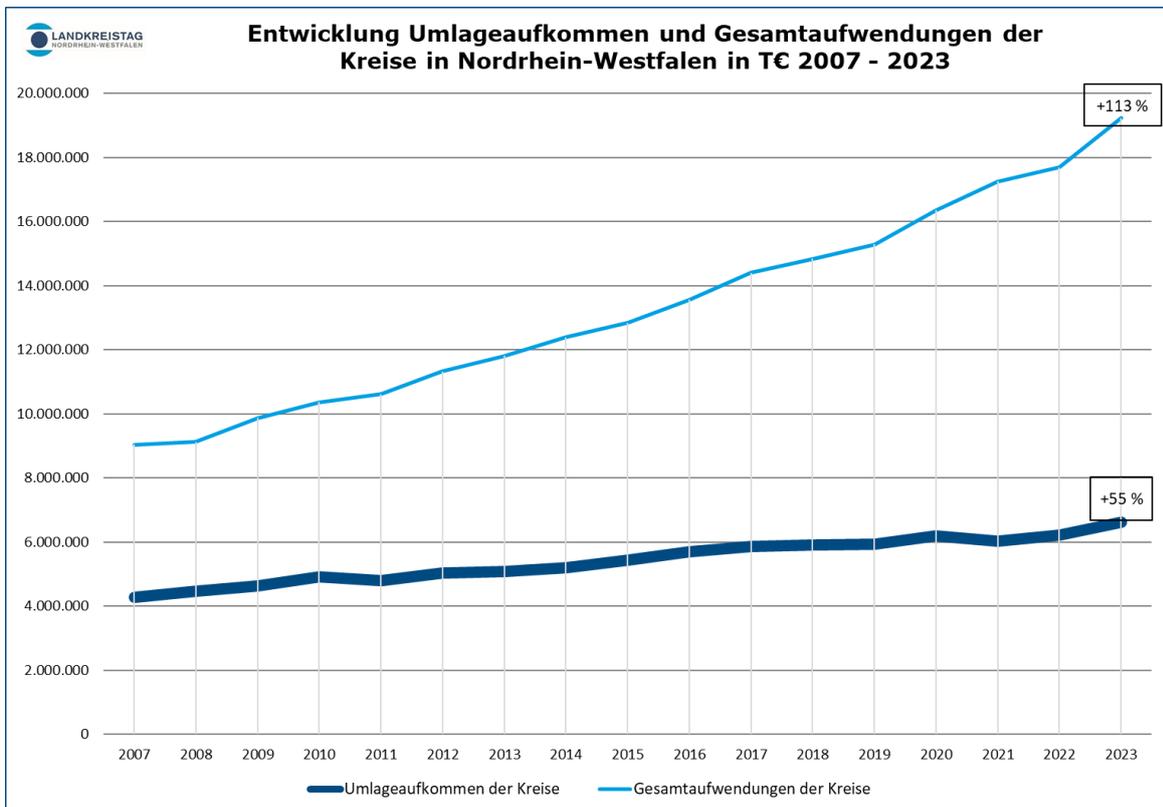


Abbildung 6

Abbildung 6 verdeutlicht den Anstieg der Gesamtaufwendungen und das dahinter zurückbleibende Umlageaufkommen der Kreise. Deutlich wird, dass die Bedeutung der Kreisumlage als Finanzierungsweg der Kreise weiter abnimmt.

Im Rahmen der letztjährigen Haushaltsdatenabfrage des LKT NRW wurden die Kreise zum dritten Mal nach den zu isolierenden Coronaschäden befragt (vgl. Abbildung 7.1). Erstmals wurde die Abfrage um Schäden der kommunalen Haushalte infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine nach dem NKF-CUIG NRW ergänzt (vgl. Abbildung 7.2). Die Daten zeigen, dass die Höhe der zu isolierenden Beträge bei den Kreisen in NRW sehr unterschiedlich ausfiel. In Bezug auf die Schäden durch die Corona-Pandemie plant der Rhein-Sieg-Kreis beispielsweise in seinem Haushalt für 2023 mit Ausgaben in Höhe von 7,45 Mio. Euro. Im Gegensatz dazu gehen elf andere Kreise davon aus, dass sie im Jahr 2023 keine isolierten Corona-Schäden haben werden. Die Unterschiede unter den Kreisen erklären sich durch die unterschiedliche Belastung vor Ort, beispielsweise durch die Beteiligung der Kreise an von der Pandemie betroffenen Unternehmen wie Krankenhäusern, öffentlichem Nahverkehr oder Infrastruktureinrichtungen.

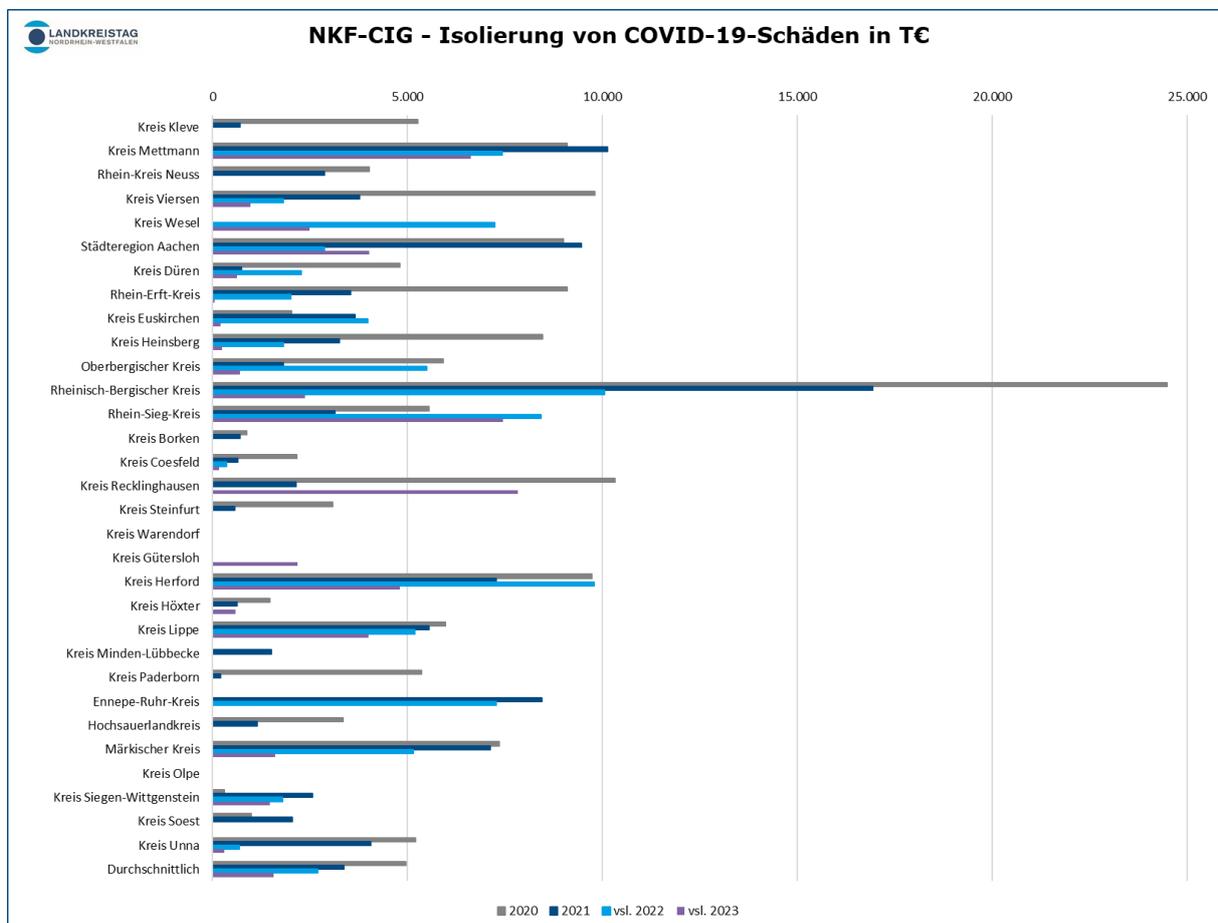


Abbildung 7.1

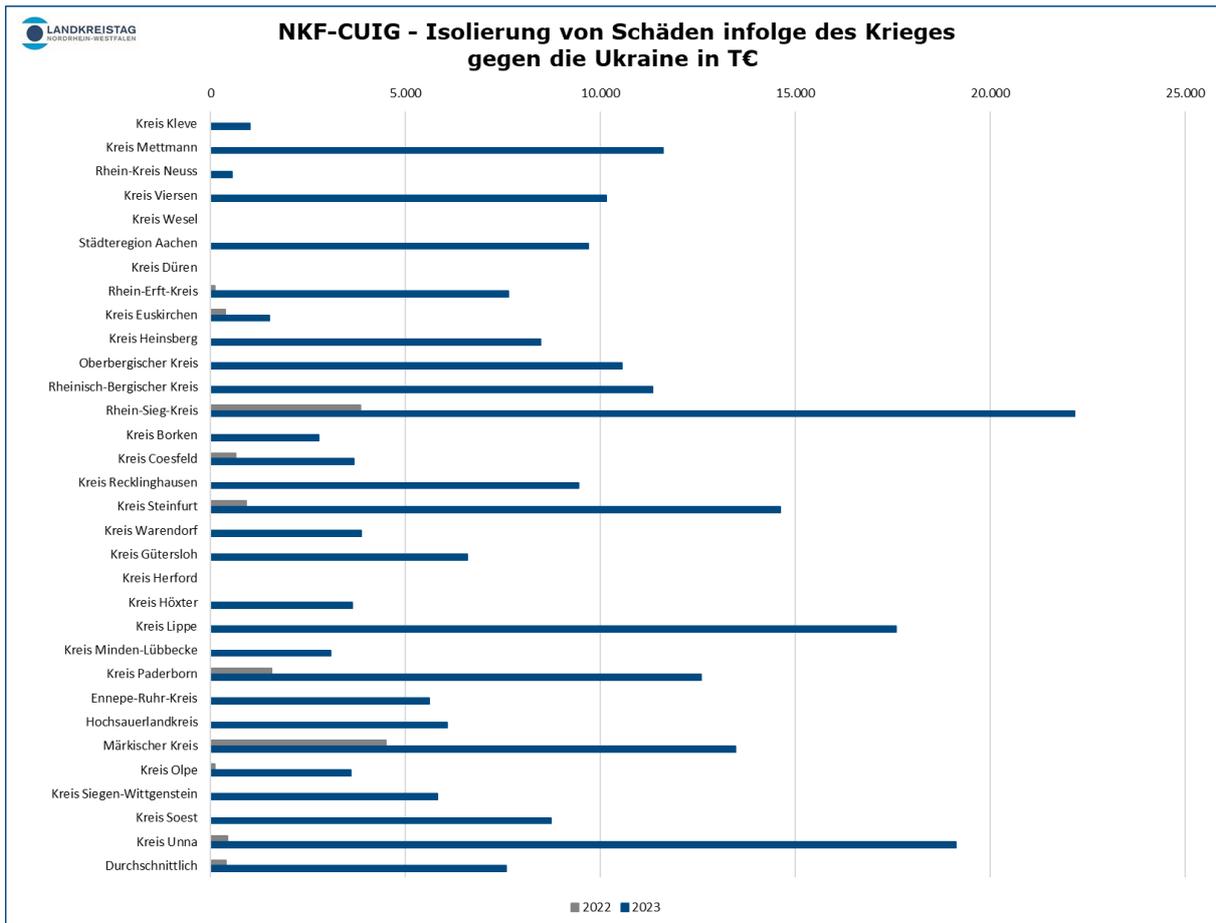


Abbildung 7.2

Die durchschnittliche Belastung der Kreise aufgrund der Coronaschäden beträgt landesweit 1,6 Mio. Euro. Die Gesamtsumme beläuft sich nach den Haushaltsplanungen 2023 auf 50,2 Mio. Euro (2022: 86,2 Mio. Euro, 2021: 107 Mio. Euro). Der zu isolierende Schaden fügt sich in die gesamtwirtschaftliche Betrachtung ein, wonach die Covid-19-Pandemie Anfang 2022 auslief und die von der öffentlichen Hand zu tragenden Kosten entsprechend zurückgingen.

Ein anderes Bild ergibt sich jedoch bezüglich der Schäden der kommunalen Haushalte infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine. Hier liegen die isolierten Schäden mit geplanten 242 Mio. Euro erheblich über den jährlichen Isolierungen von Coronaschäden in ihrer Spitze (2020: 158,5 Mio. Euro). Im Durchschnitt werden 12,5 Mio. Euro je Kreis an zu isolierenden Schäden angesetzt. Die Bandbreite reicht hier vom Rhein-Sieg-Kreis mit 22,17 Mio. Euro bis hin zu drei Kreisen, die einen „Nullschaden“ ausweisen.

Die Landschaftsumlagen der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe belasten die Kreishaushalte seit Jahren erheblich und schränken den finanziellen Handlungsspielraum der Kreise zunehmend ein. Im Jahr 2021 stieg der prozentuale Anteil der Landschaftsumlagen an der allgemeinen Kreisumlage von einem bereits hohen Plateau nochmals stark an und erreichte einen Anteil von 50 % an der allgemeinen Kreisumlage. Im Jahr 2023 legte der Anteil nochmals zu, auf nunmehr 51,4 %. Damit lag die von den Kreisen aufzubringende Landschaftsumlage in 2023 deutlich über 3 Mrd. Euro (vgl. Abb. 8).

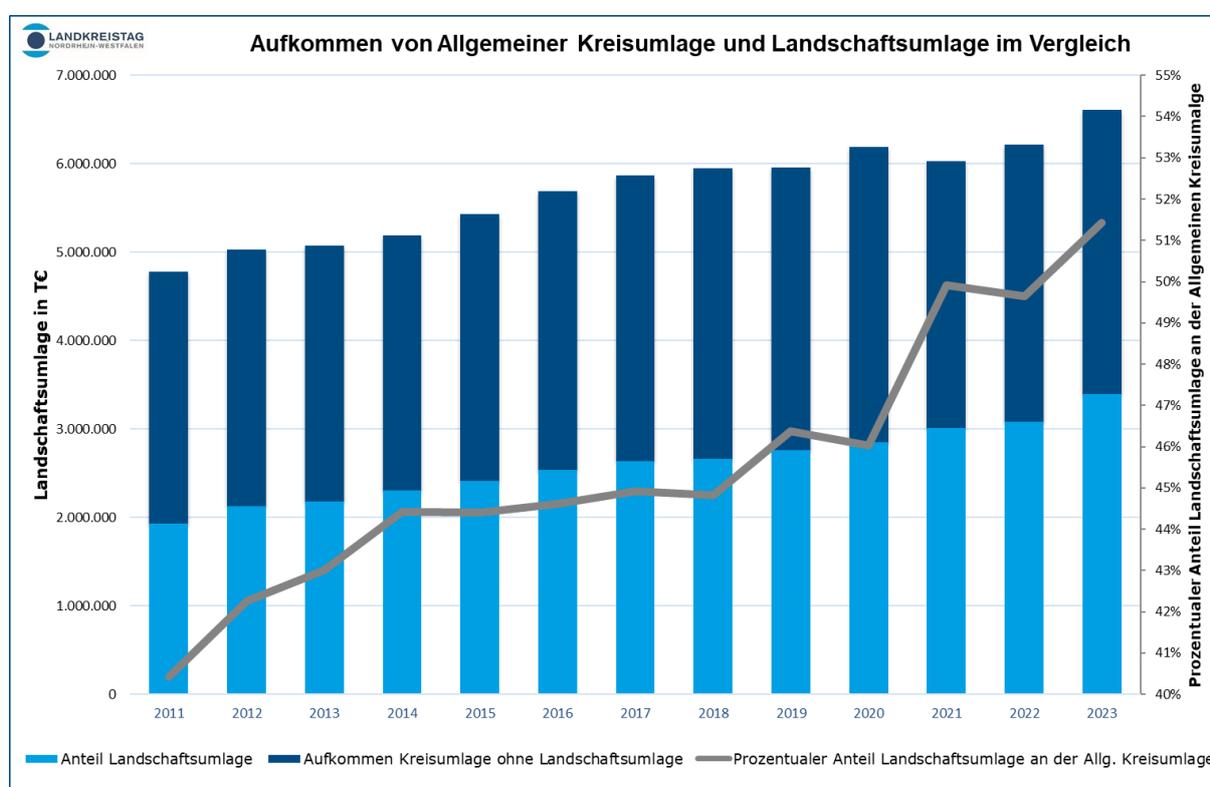


Abbildung 8

Ein so deutlicher Anstieg wirft naturgemäß die Frage nach der zukünftigen Entwicklung der Landschaftsumlage auf. Daher sind die Landschaftsverbände und ihre Mitglieder mehr denn je aufgefordert, nach Einspar- und Effizienzpotenzialen zu suchen und diese umzusetzen.

In Bezug auf die Ausgaben der Landschaftsverbände im Fokus steht vor allem die Entwicklung und Finanzierung der Eingliederungshilfe. Die Kreise sind hier in zweifacher Hinsicht betroffen, da sie zum einen als örtliche Träger der Eingliederungshilfe die unmittelbaren Kosten für Leistungen für Schulkinder tragen

(§ 1 Absatz 2 Satz 1 AG-SGB IX NRW). Zudem sind die Kreise mittelbar an den Kosten beteiligt, die den Landschaftsverbänden als überörtlichen Trägern der Eingliederungshilfe für Leistungen zugunsten von Erwachsenen, Vorschulkindern sowie in bestimmten Fällen für Schulkinder entstehen (§ 1 Absatz 1, Absatz 2 Satz 2 AG-SGB IX NRW). Diese Kosten haben auch seit Jahren einen maßgeblichen Einfluss auf die Haushalte der Landschaftsverbände. Es lässt sich feststellen, dass die Kosten für die Kreise von 2007 bis 2022 um 119 % bzw. 1,7 Mrd. Euro gestiegen sind. Ein Vergleich mit der Schlüsselmasse für die Kreise im Gemeindefinanzierungsgesetz zeigt, dass die Kosten der Eingliederungshilfe seit 2007 weit über den Schlüsselzuweisungen liegen (siehe Abbildung 9).

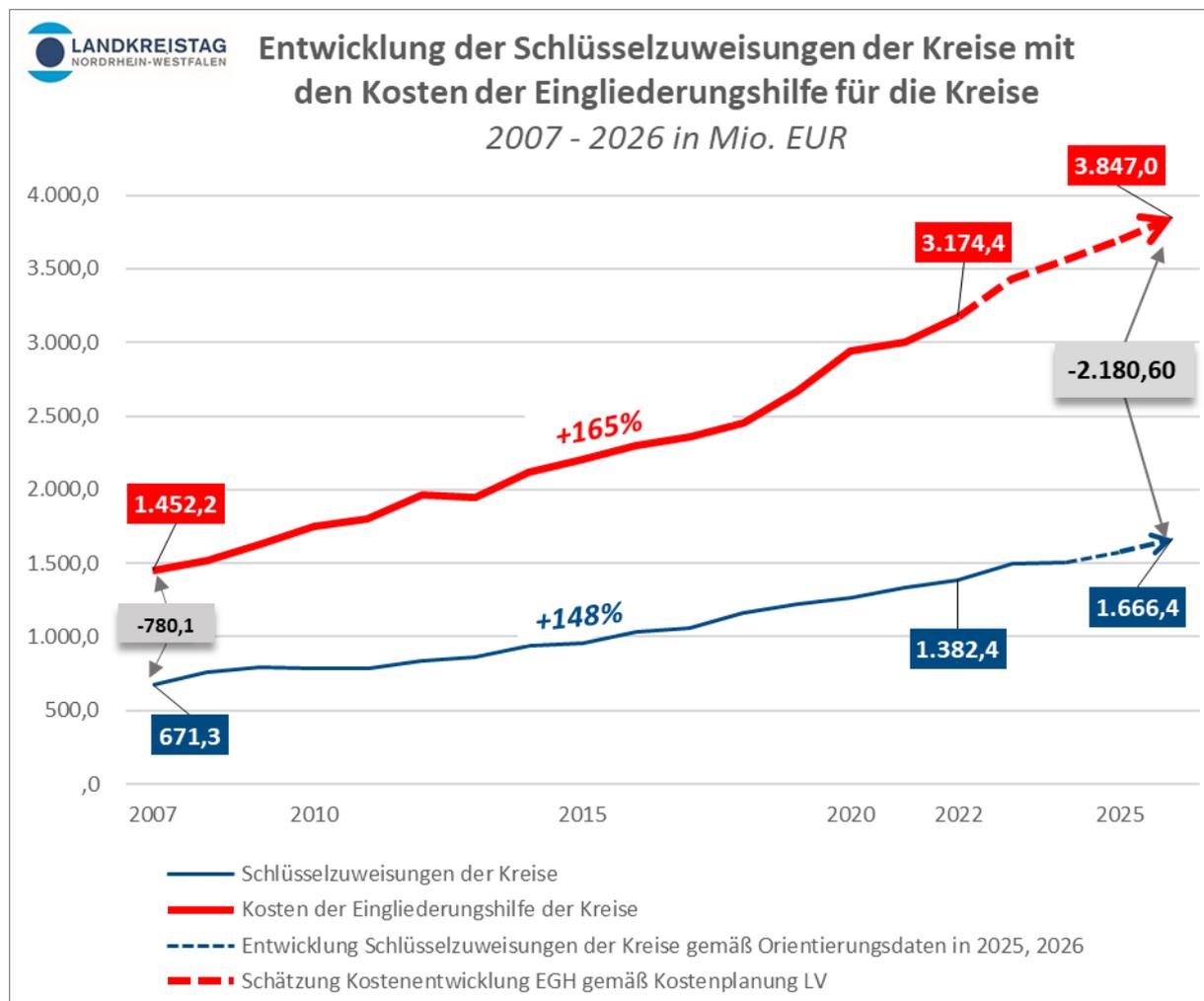


Abbildung 9

Zum anderen steigen die Kosten schneller als die Schlüsselmasse, was die bestehende Differenz zwischen Aufwendungen und Einnahmen in den kommenden Jahren weiter vergrößert. Die Kreise werden in der Folge kontinuierlich mit

zusätzlichen finanziellen Lasten konfrontiert, für die es keinen Ausgleich gibt. Zwar hat die Landesregierung NRW in der zweiten Jahreshälfte einen Entschließungsantrag in den Bundesrat eingebracht (BR-Drs. 468/23), mit dem der Bund aufgefordert werden soll, sich finanziell verstärkt zu beteiligen. Die Eingliederungshilfe ist aber eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Eine rein kommunale Finanzierung ist nicht sachgerecht. Die Verantwortungsgemeinschaft von Bund, Land und Kommunen muss sich in einer quotalen und dynamisierten Kostenverteilung widerspiegeln. Das Land sollte daher eine angemessene Finanzierung der Eingliederungshilfe sicherstellen und mindestens die Hälfte der Kosten übernehmen. Außerdem wird die konnexitätsrechtliche Erstattung der durch die Umsetzung des BTHG entstandenen und entstehenden Mehrkosten weiterhin vom Land gefordert. Insofern läuft ein zwischen Bund und Ländern gesetzlich festgelegtes Evaluationsverfahren.

Übersicht Entwicklung ausgewählter Soziallasten der Kreise in NRW 2007 - 2022																	Vergleich 2007 - 2022	
in Mio. €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	absolut	proz.
Hilfe zur Pflege	328	334	341	355	377	392	404	431	443	475	398	406	451	527	572	383	55	17%
Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen	1.452	1.522	1.630	1.751	1.801	1.966	1.950	2.119	2.205	2.295	2.356	2.453	2.667	2.941	3.003	3.174	1.722	119%
Hilfe zum Lebensunterhalt	65	108	131	142	146	151	184	199	209	212	217	208	204	143	147	154	90	138%
Hilfe zur Gesundheit	99	105	72	75	84	68	70	73	82	68	76	77	83	68	65	77	-22	-23%
Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen	43	46	42	49	44	51	56	57	58	64	66	67	74	75	74	76	34	79%
Kinder- und Jugendhilfe	2.351	2.537	2.741	3.090	3.309	3.626	3.846	4.107	4.320	4.768	5.260	5.470	5.880	6.399	6.939	7.352	5.001	213%
Kosten der Unterkunft und Heizung - Nettoausgaben nach Bundesbeteiligung	1.044	1.059	1.141	1.220	1.142	1.139	1.218	1.253	1.263	1.260	1.319	1.276	1.229	1.248	1.270	1.457	414	40%
<b>Summe</b>	<b>5.382</b>	<b>5.711</b>	<b>6.099</b>	<b>6.681</b>	<b>6.905</b>	<b>7.394</b>	<b>7.727</b>	<b>8.239</b>	<b>8.599</b>	<b>9.140</b>	<b>9.692</b>	<b>9.957</b>	<b>10.588</b>	<b>11.401</b>	<b>12.070</b>	<b>12.674</b>	<b>7.292</b>	<b>+135,5%</b>
Veränderung ggü. Vj. (absolut)	+ 329	+ 388	+ 582	+ 224	+ 490	+ 332	+ 512	+ 320	+ 582	+ 552	+ 265	+ 630	+ 813	+ 669	+ 604			
Veränderung ggü. Vj. (prozentual)	+6,1%	+6,8%	+9,5%	+3,4%	+7,1%	+4,5%	+6,6%	+3,9%	+6,8%	+6,0%	+2,7%	+6,3%	+7,7%	+5,9%	+5,0%			

Tabelle 1

Die Kreise haben jedes Jahr mit einer konstanten Mehrbelastung zu rechnen, die auch auf die steigenden Soziallasten zurückzuführen ist, die einen erheblichen Teil der jährlichen Kreisausgaben ausmachen. Während die Kosten für die Hilfe zur Pflege (vgl. Tabelle 1) im Vergleich zu 2007 um 17 % gestiegen sind, sanken diese im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr um 33 % auf insgesamt 383 Mio. Euro. Als Grund ist die Pflegereform zum 01.01.2022 zu nennen, wonach die Kosten für die vollstationäre Pflege je nach bisheriger Verweildauer im Heim mit den monatlichen Zuschlägen von bis zu 70 % des Eigenanteils aus der sozialen Pflegeversicherung bezuschusst werden (vgl. § 43c SGB XI). Allerdings ist bereits absehbar, dass die pflegebedingten Kosten – und somit auch die Kosten der Hilfe zu Pflege – trotz kurzzeitiger und punktueller Entlastungen weiter steigen werden. Das liegt u.a. einerseits an den gestiegenen Lohnkosten infolge der gesetzlichen Verpflichtung der Einrichtungen zur tariflichen Bezahlung der Mitarbeiter, der neuen Personalbemessung in Pflegeheimen (vgl. § 113c SGB XI) und an den

inflationsbedingten Steigerungen sowie an der demographischen Entwicklung der zunehmenden Zahl pflegebedürftiger Menschen. Die Kosten für Unterkunft und Heizung (nach Bundesbeteiligung) im Hinblick auf SGB II-Leistungsbezieher (Bürgergeld) sind im Vergleich zum Vorjahr um über 14 % gestiegen. Die Kinder- und Jugendhilfe verursachte bei den Kreisen in NRW im Jahr 2022 einen Mehraufwand in Höhe von 413 Mio. Euro. Insgesamt sind die Soziallasten im Vergleich zum Vorjahr um 5 % gestiegen. Abbildung 10 verdeutlicht diesen stetigen Anstieg der Soziallasten.

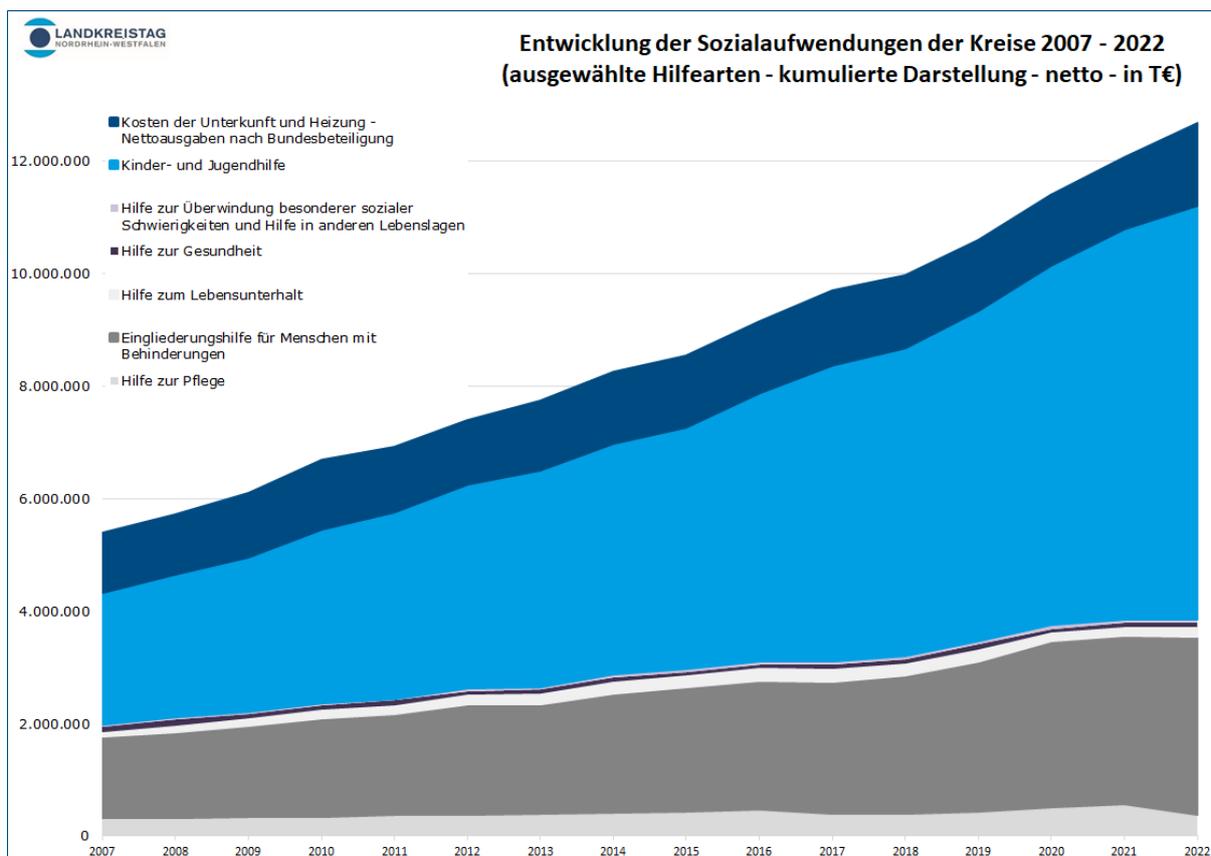


Abbildung 10

## Ausblick

Der Verlauf des Jahres 2023 zeigt, dass die Belastungen der kommunalen Haushalte auf der Aufwandsseite zukünftig nicht allein durch die Hoffnung auf im gleichen Maße steigende Steuereinnahmen getragen werden können. Das Steuerwachstum bleibt hinter dem der Aufwandsseite zurück und wird durch die eingetrübten Konjunkturaussichten noch verschärft. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 lässt eine restriktivere Finanzpolitik erwarten. Der weitere Verlauf des Krieges in der Ukraine und die Fähigkeit

Deutschlands, neues wirtschaftliches Wachstum zu generieren, werden maßgebliche Faktoren sein, die sich auf die kommunalen Haushalte auswirken. In der aktuellen Debatte ist die Bedeutung der Steuereinnahmen für die kommunalen Haushalte zu betonen. Sie waren eine tragende Säule für robuste Kommunalfinanzen auch in den Krisen im Jahr 2023. Gesetzgebungsvorhaben von Bund und Ländern, die die Steuereinnahmen der Kommunen beschneiden, sind daher in Anbetracht der wirtschaftlichen und geopolitischen Krisenlage äußerst kritisch zu bewerten. Maßnahmen wie der ursprüngliche – inzwischen immerhin leicht nachgebesserte – Entwurf des Wachstumschancengesetzes, der die Verteilung von Steuereinnahmen zu Lasten der kommunalen Ebene erheblich verschoben hätte, sind für die Kommunen kontraproduktiv (vgl. EILDienst LKT NRW Nr. 10/Okttober 2023, S. 377).

Die Auswirkungen dieser Entlastungsgesetzgebungen waren deutlich erkennbar. Beispielsweise äußerten Vertreter der Landesregierung im Sommer 2023 die Befürchtung, dass die Erträge im Rahmen der Verbundsteuern nicht die Höhe der Arbeitskreisrechnung zum GFG 2024 erreichen würden. Eine seit mehr als zehn Jahren erstmalig aufgetretene negative Entwicklung hinsichtlich der verteilbaren Finanzausgleichsmasse wäre die Folge gewesen. Grund für diese Befürchtung war das Zurückbleiben der Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr mit bis zu -16,5 % im Juni 2023. Auch wenn die befürchtete Konstellation dank einer sehr starken Steuerentwicklung zum Ende des Verbundzeitraums nicht eintrat, wird damit die Volatilität der kommunalen Finanzsituation schlaglichtartig aufgezeigt. Die prognostizierten Einnahmen in der Novemberschätzung 2023 stellen den Kommunen in Deutschland im Jahr 2024 mit 139,3 Mrd. Euro insgesamt 11,2 Mrd. Euro mehr an Steuereinnahmen in Aussicht als in der Schätzung vom November 2019, also vor der Pandemie. Trotz dieser positiven Entwicklung rechnen die kommunalen Spitzenverbände im Jahr 2023 mit einem Finanzierungsdefizit von 6,4 Mrd. Euro und sogar 9,6 Mrd. Euro im Jahr 2024.

Auf Landesebene gibt es mehrere Herausforderungen, denen sich die Landesregierung und der Gesetzgeber stellen müssen. Eine dieser Herausforderungen ist die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen, die sich angesichts der hier beschriebenen Aufwandssteigerungen und fehlenden ausgleichenden Refinanzierungsinstrumente verschärfen wird.

Obwohl der Landesgesetzgeber die Schadensisolierung, die im Gesetz zur Isolierung der Belastungen der kommunalen Haushalte durch die COVID-19-Pandemie und den Krieg gegen die Ukraine (NKF-CIUG NRW) geregelt ist, Ende 2023 hat auslaufen lassen, sollte nicht vergessen werden, dass bei der Einführung des Gesetzes immer wieder betont wurde, dass erst "Preisschilder" aufgestellt werden müssten, bevor der Schaden für die Kommune ermittelt werden könne. Immerhin hat das Land den Kommunen für coronabedingte Schäden im Jahr 2022 eine Pauschalgeltung von 500 Mio. Euro gezahlt (vgl. EILDienst LKT NRW Nr. 1-2/2023, S. 48). Dies war allerdings bei Weitem nicht aufwandsdeckend, da allein die Kreise in den Jahren 2020 und 2021 mehr als 300 Mio. Euro coronabedingt isoliert hatten. Es dürfte jetzt klar sein, wie hoch die unmittelbaren finanziellen Schäden für die Kommunen im Hinblick auf die mit dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine verbundenen Anforderungen sind. Entsprechend ist das Land aufgefordert echte finanzielle Hilfen zu leisten. Es reicht hingegen nicht aus, das kommunale Haushaltsrecht zu verändern. Die mit dem Gesetzentwurf zum 3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz geplanten haushaltsrechtlichen Neuregelungen (Landtags-Drs. 18/7188) werfen prinzipielle Zweifel an der Wahrung der Generationengerechtigkeit, der Nachhaltigkeit und eines starken Eigenkapitals als Eckpfeiler des NKF auf und unterstreichen die Bedeutung einer ausreichenden Finanzausstattung.

Die pauschalierten Zahlungen für die Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine und anderen Ländern sollten dringend durch Dynamisierungen fortentwickelt werden, da sonst die Gefahr besteht, dass den Kommunen aufgrund steigender Kosten ein immer weiter wachsender Teil der finanziellen Belastung nicht erstattet wird, was die Handlungsmöglichkeiten vor Ort weiter einschränkt.

Es stellt sich die Frage, wie dringend benötigte Investitionen finanziert werden können, wenn ein wachsender Anteil der Erträge und Zuweisungen der Kommunen für konsumtive Aufgaben verwendet werden muss. Insbesondere betrifft dies die Infrastrukturprojekte, von denen ein Großteil im kommunalen Raum realisiert werden sollen. Laut dem KfW-Kommunalpanel steigt der Investitionsrückstand der Kommunen bundesweit von 159 Mrd. Euro (2022) auf 166 Mrd. Euro weiter an. Bundesweit beträgt der Rückstand bei den Kreisen 32,4 Mrd. Euro. Insbesondere

bei den Schulen (16,28 Mrd. Euro) und den Straßen (6,19 Mrd. Euro) sind die Defizite hoch. Die von der Bundespolitik im vergangenen Jahr ausgerufenen Pakte für mehr Tempo bei Investitionen sehen sich aus kommunaler Sicht der Frage ausgesetzt, wie die notwendigen Finanzmittel vor Ort ankommen und eingesetzt werden können.

Sofern die Landesregierung aus CDU und Grünen die Transformation in eine klimaneutrale Gesellschaft vorantreiben möchte, werden dazu erhebliche Investitionen in die kommunale Infrastruktur notwendig sein. Die Schätzungen der Höhe der notwendigen Investitionsmittel in den kommenden zehn Jahren sind sehr unterschiedlich und erreichen je nach Berechnung mittlere sechsstellige Milliardenbeträge bis zum Jahr 2030 für alle staatlichen Ebenen. Angesichts des offensichtlichen Investitionsstaus, gepaart mit den enorm hohen Investitionsbedarfen, stehen die Kommunen vor der dringenden Herausforderung, einen klaren Fahrplan für die kommenden Jahre zu erhalten.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Herausforderungen, vor denen die Kommunen stehen, nicht mit einem „Weiter so“ bewältigt werden können. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat die Frage der haushalterischen Disziplin erneut in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion gestellt (vgl. EILDienst LKT NRW Nr. 12/2023, S. 441). Es ist daher erforderlich, einen klaren Kurs zu definieren, wie die finanziellen Herausforderungen innerhalb welchen Zeitraums und mit welchen finanziellen Mitteln bewältigt werden sollen. Die zwingende Priorisierung staatlicher Maßnahmen sollte nicht aufgeschoben werden. Es ist entscheidend für die Menschen vor Ort, ob der Staat aus ihrer Sicht funktioniert. Dazu müssen z.B. Straßen, Schulen und die Infrastruktur allgemein intakt sein. Der LKT NRW hat deshalb bereits vor Monaten einen NRW-Stabilitätspakt für die Kommunen mit einem Volumen von zumindest 800 Mio. Euro gefordert. Auf Bundesebene sollte ein „Konjunkturpaket III“ für die Kommunen in Betracht gezogen werden, das möglichst bürokratiearm und mit Pauschalen die Investitionsfähigkeit der Kommunen gerade mit Blick auf infrastrukturelle Handlungsfelder erweitert und insofern zusätzliche öffentliche Nachfrage namentlich im Bausektor auslöst, der derzeit besonders unter mangelnder privater Nachfrage leidet.

Indessen entfalten zusätzliche bürokratische Anforderungen oft gegenläufige Effekte, insbesondere bei Förderprogrammen. Es sollte im Interesse des Staates insgesamt - also von Bund und Ländern - liegen, gemeinsam mit den Kommunen Lösungen zu entwickeln, einen Fahrplan für die kommenden Jahre zur Wahrung und Entfaltung der kommunalen Handlungsfähigkeit angesichts der gewaltigen Herausforderungen insbesondere im Bezug auf Digitalisierung, Transformation, Daseinsvorsorge und sozialer Sicherung zu erstellen.

EILDienst LKT NRW Nr. 3/März 2024

20.10.01