

**Rede des Ersten Landesrates und Kämmerers Dr. Georg Lunemann anlässlich der  
Sitzung der Landschaftsversammlung am 19. November 2015**

---

- Es gilt das gesprochene Wort! -

*„Herr, gib mir die Kraft, die Dinge zu ändern, die ich ändern kann, die Gelassenheit, das  
Unabänderliche zu ertragen und die Weisheit, zwischen diesen beiden Dingen die rechte  
Unterscheidung zu treffen.“*

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrter Herr Landesdirektor Löb,  
meine sehr geehrten Mitglieder der Landschaftsversammlung,  
sehr geehrte Damen und Herren,

diese Worte von Franz von Assisi kommen einem Kämmerer unweigerlich in den Sinn, wenn es Jahr für Jahr um den Haushaltsausgleich geht. So auch in diesem Jahr, doch bevor ich auf unseren Haushaltsentwurf für 2016 eingehe, möchte ich kurz auf die kommunalen Herausforderungen der letzten Jahre zurückblicken.

- 2011 wurde die Energiewende mit dem Atomausstieg und dem Umstieg auf nachhaltige Energieerzeugung extrem beschleunigt. Den herkömmlichen Energieversorgern, die zu einem Großteil den Kommunen gehören, verloren fast ihr Standbein. Die Einbußen bei Erträgen und der Kapitalverlust sind enorm – gerade für die kommunale Familie!
- 2012/2013 war der Euro in Gefahr. In einer sonntäglichen Runde bot der Bund im Rahmen des Fiskalpaktes an, die Kommunen um 5 Mrd. Euro bei der Eingliederungshilfe zu entlasten. Die Euro-Krise ist noch nicht ausgestanden!
- Seit 2013/2014 sind einige unserer Mitgliedskörperschaften von einem starken Zuzug von EU-Bürgern aus Südosteuropa, insbesondere aus Rumänien und Bulgarien betroffen.

- Ab Anfang 2015 strömen Menschen überwiegend aus Kriegsregionen zu uns, um Asyl und eine bessere Zukunft zu finden. Viel mehr Menschen als erwartet. Auch hier steht Europa vor einer gewaltigen Herausforderung.

Wir stehen also Jahr für Jahr vor neuen Herausforderungen. Doch die aktuelle Flüchtlingssituation stellt insbesondere für die kommunale Familie eine der größten Herausforderungen seit der deutschen Wiedervereinigung dar. Die Kommunen kümmern sich um die Menschen, die von der EU, dem Bund und auch den Ländern einfach weitergereicht werden. Sie geben Menschen ein Dach über dem Kopf, organisieren ehrenamtliche Hilfe und ... sie müssen auf eine geradezu peinliche Art darum streiten, dass ihnen die Mittel hierfür ersetzt werden. Ein unfassbarer aber leider schon fast normaler Zustand, bedenkt man, dass viele Entscheidungen auf Bundes- und Landesebene Belastungen auf der kommunalen Ebene nach sich ziehen, ohne dass für einen angemessenen Kostenausgleich gesorgt wird.

Auch wenn Bund und Land in der Vergangenheit einiges Positive in Richtung kommunale Entlastung unternommen haben, so bleibt der Eindruck: Für jeden Euro den wir bekommen, müssen wir auf Grund steigender Standards zwei wieder ausgeben – und sollen dafür auch noch Dankbarkeit zeigen.

Also besinnen wir uns auf kommunaler Ebene auf das, was man heutzutage leider als Kernkompetenz bezeichnen muss: Wir nehmen uns der Probleme an und lösen sie.

Unter „kommunaler Selbstverwaltung“ stellt man sich jedoch etwas anderes vor.

Nun kurz zur aktuellen gesamtwirtschaftlichen Situation:

- starkes Steuerwachstum von fast 1 Mrd. EUR jährlich allein bei den Kommunen in NRW,
- eine „schwarze Null“ im Bundeshalt,
- historisch niedrige Zinsen und
- eine Rekordbeschäftigung in Deutschland.

In solchen Zeiten sollte die Aufstellung eines Haushaltsplans doch eigentlich ein Selbstläufer sein.

Schaut man aber erst mal hinter diesen Vorhang, so merkt man recht schnell, warum die Haushaltsplanung gerade in solchen Zeiten besonders schwierig ist. Die Begehrlichkeiten nehmen zu, Versprechen werden gegeben und eine Wertschätzungsdebatte wird eröffnet. Das Heben von Leistungsstandards und das Verteilen von Geld geht weiter und frei nach dem Motto: „Jetzt bin ich mal dran!“ Ich denke dabei insbesondere an

- den Mindestlohn,
- die Rente mit 63, trotz steigender Lebenserwartungen,
- den Tarifvertrag zum Sozial- und Erziehungsdienst, der quasi eine außerplanmäßige Basisanpassung darstellt, 10% Lohnerhöhung war gefordert, 3,3 % sind es geworden – für das nächste Jahr sind wieder über 4 % gefordert,
- die Renten, die trotz mittelfristig sinkendem Rentenniveau um bis zu 5 % steigen sollen,
- und ich denke auch an zahlreiche gesetzliche Standardhebungen, wie zum Beispiel durch das Pflegestärkungsgesetz II, das Inklusionsstärkungsgesetz oder durch ein Bundesteilhabegesetz mit all seinen Unwägbarkeiten.

Jedem von Ihnen fällt sicherlich noch die eine oder andere weitere Forderung ein, die aktuell auf kommunaler oder staatlicher Ebene diskutiert wird. Nicht, dass Lohnerhöhungen und Leistungsverbesserungen grundsätzlich etwas Schlechtes sind – aber die Finanzierungsfragen sind bitteschön im Vorfeld zu klären!

Natürlich treffen die vorgenannten Kostenentwicklungen auch direkt oder mittelbar den LWL – gleichzeitig reichen die positiven Effekte bester konjunktureller Entwicklung nicht aus, unseren Finanzbedarf in 2016 zu decken.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,  
obwohl eigentlich das schöne Sprichwort „Spare in der Zeit, dann hast du in der Not“ gelten müsste, führt die Vielzahl an Forderungen dazu, dass trotz der objektiv guten Rahmenbedingungen auch 2016 kein leichtes Haushaltsjahr auf den LWL zukommt.

## **Ergebnisse der Planung 2016**

Im Haushaltsjahr 2016 wird der LWL insgesamt fast 3,3 Mrd. EUR ausgeben müssen, um seinen Aufgaben nachkommen zu können. Insgesamt entspricht dies einer Steigerung von 147 Mio. EUR oder 4,7 %. Ein Großteil – nämlich 136 Mio. EUR oder 93% – hiervon entfällt auf den Bereich der pflichtigen Sozialausgaben. Alleine die Kosten der Eingliederungshilfen für Wohnen und Arbeiten steigen um 105 Mio. EUR.

Aber auch das strukturelle Defizit des Vorjahres mit rd. 22 Mio. EUR, Tarif- und Besoldungsentwicklungen sowie Sachkostensteigerungen belasten den Haushalt 2016.

Trotz konjunkturbedingter positiver Mitnahmeeffekte aus steigenden Umlagegrundlagen und steigenden Schlüsselzuweisungen in Höhe von 102 Mio. EUR werden weitere 36 Mio. EUR von unseren Mitgliedskörperschaften benötigt.

Diese Entwicklung führt dazu, dass wir erstmals in der Geschichte des Landschaftsverbandes zur Erfüllung unserer Aufgaben mehr als 2 Mrd. EUR von unseren Mitgliedskörperschaften abverlangen. Dies sind 125 Mio. EUR bzw. 6,5 % mehr als noch in 2015. Die einzelnen Kommunen sind davon ganz unterschiedlich betroffen. Während der Kreis Gütersloh etwas weniger belastet wird, trifft es den Kreis Soest und die Stadt Gelsenkirchen mit einer Steigerung von 8,5 %.

Trotzdem schaffen wir es, die Zahllast für die Mitgliedskörperschaften gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung des letzten Jahres leicht zu unterschreiten. Dass uns dies gelingt,

- ist Resultat einer stringenten Planungsdisziplin,
- bedeutet einen erneuten Griff in die Ausgleichsrücklage und
- liegt daran, dass insbesondere das Risiko aus dem Tarifvertrag für den Sozial- und Erziehungsdienst nur teilweise abgedeckt ist.

Nachdem wir bereits seit 2009 rd. 250 Mio. EUR an Eigenkapital abgebaut haben und die Defizite 2015 und 2016 einen weiteren Eigenkapitalverzehr mit sich bringen werden, muss nach unserer Vorstellung die Ausgleichsrücklage ab 2017 in einer Höhe von 50 Mio. EUR

bestehen bleiben. Damit bliebe uns natürlich auch eine Verschuldung im Bereich der Kassenkredite von rd. 350 Millionen Euro auf Dauer erhalten.

Bezogen auf unser Haushaltsvolumen von 3,3 Mrd. EUR sind diese 50 Mio. EUR gerade einmal gut 1,5%. An dieser Stelle möchte ich Sie daran erinnern, dass alleine eine 1%-ige Tarifierhöhung für unsere Eingliederungshilfe Mehrkosten von rd. 16 Mio. EUR bedeuten würde.

Sie sehen: Das Risiko durch unvorhersehbare Entwicklungen in die Haushaltssicherung zu rutschen, ist also bereits greifbar nahe, insbesondere da die mittelbaren Risiken aus dem Tarifabschluss zum Sozial- und Erziehungsdienst nur zu 1/3 im Haushalt abgedeckt sind. Die Entwicklungen in unseren Beteiligungen sind Ihnen seit längerem bekannt.

Sehr verehrte Mitglieder der Landschaftsversammlung, der Entwurf zum Haushaltsplan 2016 ist auf Kante genäht!

Natürlich kann man über die Höhe der Ausgleichsrücklage diskutieren. Als ehemaliger Stadtkämmerer und jetziger Kämmerer des LWL kenne ich beide Perspektiven: Ich habe großes Verständnis für die Situation vor Ort, insbesondere, wenn jeder Euro Hebesatzsteigerung gleichbedeutend mit neuen Schulden ist. Dennoch löst ein Verzicht auf eine Hebesatzerhöhung bzw. eine Beibehaltung des Hebesatzes von 16,5% unser gemeinsames Problem nicht! Die strukturelle Unterfinanzierung würde uns alle spätestens im nächsten Jahr einholen und vor die Frage stellen:

- kräftige Umlageerhöhung; Ähnliches erleben wir bereits in diesem Jahr, ich erinnere an die Vorbelastung aus 2015 in Höhe von 22 Mio. EUR oder
- Abrutschen in die Haushaltssicherung und damit Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung.

Diese Entwicklung kann weder Ziel noch Wunsch sein, denn jeder von Ihnen weiß, was ein solches Szenario für einen Umlageverband wie den LWL bedeutet.

Die kritische Haltung unserer Kommunalaufsicht dazu ist Ihnen seit Jahren bekannt.

Vielmehr schlagen der Landesdirektor und ich Ihnen vor, den gemeinsam beschrittenen Weg der Haushaltskonsolidierung weiter konsequent zu verfolgen und die offene Finanzierungslücke durch eine moderate Hebesatzerhöhung um 0,3 % auf 16,8 % zu schließen.

### **Maßnahmen der Gegensteuerung**

Da ich Kämmerer und kein Archäologe oder Historiker bin, erspare ich Ihnen an dieser Stelle einen historischen Aufriss unserer Konsolidierungsbestrebungen der letzten Jahrzehnte. Die Ihnen im Sommer vorgelegte Vorlage belegt dies bereits ausreichend.

Nur so viel: Das Wort Haushaltskonsolidierung zieht sich bereits seit fast 30 Jahren wie ein roter Faden durch den LWL und hat uns als Verwaltung maßgeblich geprägt und für Kostenentwicklungen sensibilisiert – stets im engen Dialog mit Ihnen, meine sehr verehrten Mitglieder der Landschaftsversammlung, und unseren Mitgliedskörperschaften.

Die Einhaltung dieses Kurses wird auch regelmäßig durch die Gemeindeprüfungsanstalt positiv hervorgehoben und anerkannt.

Doch getreu nach dem Zitat von Marie Curie „Man merkt nie, was schon getan wurde, man sieht immer nur, was noch zu tun bleibt“ geben wir uns beim LWL natürlich nicht mit dem Erreichten zufrieden:

Man steuert den LWL nicht über den Blick in den Rückspiegel.

Man spart nicht, in dem man Ansätze einfach fortschreibt.

Und: „Man löst [eben] keine Probleme, indem man sie auf Eis legt.“

Konsolidierung ist für uns kein abgeschlossenes Arbeitspaket, sondern war und ist für uns der grundlegende Auftrag, die Wirtschaftlichkeit unserer Aufgabenwahrnehmung weiter zu verbessern, ohne dabei rechtliche Ansprüche außer Kraft zu setzen.

Beides haben wir Ihnen auch für die kommenden Jahre versprochen und – das darf ich vorwegnehmen – die Vorlage zur Haushaltskonsolidierung in den Jahren 2016 bis 2019 setzt genau da an, wo aus unserer Sicht Gestaltungspotenzial besteht.

2,9 von 3,3 Mrd. EUR – fast 90 % der Ausgaben im LWL-Haushalt 2016 kommen aus dem Bereich „Soziale Leistungen“. Eine Größenordnung, die uns seit Jahren bekannt ist, aber auch immer wieder zeigt, wo die Musik im LWL-Haushalt spielt. Um eine spürbare Dämpfung der Kostenentwicklung zu erreichen, haben wir uns mit der im Juni 2015 eingebrachten Konsolidierungsvorlage dafür entschieden, unseren Fokus auf den Sozialhaushalt zu legen. Für die Haushaltskonsolidierung in den kommenden Jahren stehen also vor allem Themen wie die „Zugangssteuerung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen“, die „Entwicklung bedarfsgerechter Hilfen“ oder die „Steuerung von Fallkosten durch leistungsgerechte Vergütungen“ auf der Tagesordnung.

33 der 39 Konsolidierungsmaßnahmen bewegen sich in diesem Umfeld und wurden auf Grund ihrer mitunter erheblichen Auswirkungen bereits im Sitzungszyklus nach der Sommerpause heftig diskutiert.

Jede einzelne Maßnahme des Programms werden wir in den kommenden Monaten genauer beleuchten, um echte Handlungsalternativen zu schaffen und so mit Ihrer Unterstützung, auch vor Ort, der Kostenentwicklung entgegenzutreten.

Die vor uns liegende Aufgabe ist alles andere als leicht. Hierzu werden auch neue Wege beschritten werden müssen. Unsere Partner der Freien Wohlfahrtspflege haben aus ihrer Rolle heraus bereits ihre kritische Grundhaltung zum Ausdruck gebracht.

Wollen wir aber unser Ziel nicht aus den Augen verlieren und den Kostenanstieg jährlich um 20 bis 30 Mio. EUR dämpfen, müssen wir diesen Weg gehen. Und ich appelliere an unsere Partner aus der Freien Wohlfahrtspflege: Lassen Sie uns diesen Weg gemeinsam gehen! Denn auch Sie kennen die besonderen finanziellen Probleme der kommunalen Familie und auch unsere Qualität in der Versorgung behinderter Menschen.

Wir wissen, dass es in NRW eine lange Tradition intensiver Versorgung von Menschen mit Behinderungen gibt. Dies kann man an hohen Einzelzimmerquoten festmachen, an dem Umstand, dass wir auch schwerstmehrfachbehinderten Menschen die Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen oder an dem Umstand, dass wir in NRW mit verhältnismäßig

kleinen Einrichtungen stark dezentral aufgestellt sind. Man kann dies aber auch an dem Bekenntnis festmachen, dass wir in NRW in hohem Umfang Tariflöhne zahlen.

All das muss man wissen, denn gerade bei dem so gerne angestellten Bundesvergleich über die Höhe der durchschnittlichen Kosten in der Eingliederungshilfe pro Fall gilt es, die Leistungsseite nicht aus den Augen zu verlieren. Es sollen ja keine Äpfel mit Birnen verglichen werden.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

wir sind gut in NRW und dafür brauchen wir uns auch nicht zu schämen, aber eines ist auch klar: Einen Nachholbedarf bezüglich weiterer fachlicher Standards sehe ich nicht!

### **Ausblick**

So viel zu den Dimensionen unseres Haushaltes 2016 und unseren Bestrebungen, die Belastung für die Kommunen mittelfristig erheblich zu dämpfen.

An dieser Stelle möchte ich noch einmal auf mein einleitendes Zitat zurückkommen – insbesondere auf den Teil, bei dem es darum geht, „das Unabänderliche zu ertragen“.

Bis vor kurzem konnten und durften wir davon ausgehen, dass der Bund die Kommunen ab 2018 in einer Höhe von jährlich fünf Mrd. EUR entlastet. Sie erinnern sich vielleicht noch an die Formulierung aus dem Koalitionsvertrag in Berlin. Diese Entlastung war ursprünglich für die extremen Kostensteigerungen bei der Eingliederungshilfe vorgesehen. In Anbetracht der aktuellen Entwicklungen scheint es nicht nur keine Entlastung bei der Eingliederungshilfe zu geben – auch der Fortbestand dieser Milliardenentlastung scheint fraglich. Dabei wäre es wichtig, diesen Betrag zu dynamisieren, da die Wirkung einer auf 5 Mrd. EUR begrenzten Entlastung bereits nach wenigen Jahren aufgezehrt wäre, Sie kennen ja unsere jährlichen Steigerungsraten.

Gleichzeitig stehen erste Überlegungen zu einem Bundesteilhabegesetz fest. „Mehr persönliche Beratung“ oder „kein Rückgriff mehr auf bestehende Vermögen“ sind nur zwei der Schlagworte, die für uns alle eine deutliche Mehrbelastung darstellen würden.

Hier, meine sehr verehrten Mitglieder der Landschaftsversammlung, gilt es wachsam zu bleiben und immer wieder auf die Einlösung der getätigten Entlastungszusagen zu bestehen.

In den letzten Wochen und Monaten seit meiner Amtseinführung habe ich viele unserer Mitglieds Körperschaften besucht, da es mir eine Herzensangelegenheit ist, die Probleme und Herausforderungen der Kommunen vor Ort nicht aus den Augen zu verlieren. Dieser enge Austausch hat mir einerseits sehr deutlich gemacht, welche hohe Anerkennung der LWL durch seine Arbeit und damit durch unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort genießt. Andererseits wurde mir auch häufig großes Verständnis für unsere Haushaltsproblematik entgegengebracht.

Der heute mehr technisch als physisch vor Ihnen liegende Haushaltsplanentwurf 2016 wurde in seinen Eckpunkten unseren Hauptverwaltungsbeamtinnen und –beamten, Kämmerinnen und Kämmerern sowie Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern vorgestellt. Jede dieser Veranstaltungen hat mich darin bestätigt, dass wir sowohl mit dem Haushalt 2016 als auch mit dem Konsolidierungsprogramm 2016-2019 auf dem richtigen Weg sind. Gerade Letzteres wurde sehr begrüßt!

Dass Haushalt und Konsolidierungsprogramm in der Form erarbeitet sind, ist im Wesentlichen unserem Kämmererleiter, Herrn Liebig, und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu verdanken. Sie haben gemeinsam mit den Verantwortlichen in den Dezernaten die Hauptarbeit geleistet. Dafür allen Beteiligten herzlichen Dank!

Bedanken möchte ich mich nun aber auch bei Ihnen, meine sehr verehrten Mitglieder der Landschaftsversammlung, für Ihre Aufmerksamkeit! Ich wünsche Ihnen gute und konstruktive Haushaltsberatungen!

Glückauf